

**DESPLAZAMIENTO A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL
CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO:
AGENDA DE PROTECCIÓN**

BORRADOR PARA CONSULTA

(8 de abril de 2015)

MENSAJES CLAVE

En la presente Agenda de protección se consolidan los resultados de amplias consultas realizadas por la Iniciativa Nansen acerca de los desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres, en un proceso consultivo de abajo hacia arriba, liderado por los Estados, cuyo propósito fue generar consenso con respecto al desarrollo de una agenda de protección que aborde las necesidades de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. En los mensajes clave incluidos a continuación, se presentan las principales conclusiones del proceso de la Iniciativa Nansen.

1. *Situación actual:* El desplazamiento relacionado con los desastres y los efectos adversos del cambio climático es una realidad y constituye uno de los mayores retos que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI. Es de gran magnitud, tiene efectos devastadores en las personas y sus comunidades, plantea múltiples preocupaciones sobre la protección y perjudica el desarrollo de muchos países.

Cada año, millones de personas se ven obligadas a desplazarse a causa de inundaciones, huracanes, terremotos, derrumbes, sequías, intrusiones de agua salada, el deshielo de los glaciares, el derretimiento del permafrost y otras amenazas naturales. Entre 2008 y 2013, un promedio de 27.5 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse de sus hogares cada año a causa de desastres repentinos.¹ Aunque muchos logran regresar a su hogar después de poco tiempo, decenas de millones de personas desplazadas dentro de sus países o a través de fronteras requieren protección y asistencia, así como apoyo en la búsqueda de soluciones duraderas para poner fin a su desplazamiento. Los países menos desarrollados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países africanos y los países de ingresos medios enfrentan retos específicos y la población de estos países es la más afectada. 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 considerados como impulsores importantes de la movilidad humana que debilitan aún más la resiliencia de las personas afectadas y agravan el impacto de las amenazas naturales y el cambio climático.

2. *Panorama:* Es probable que en el futuro aumente el número de personas desplazadas en el contexto de desastres. Sin embargo, a través de las proyecciones cuantitativas globales solo se puede proporcionar estimaciones aproximadas. En particular, no existe una institución designada que recopile información sobre las personas desplazadas a través de fronteras² que se necesita para el desarrollo de las respuestas actuales y futuras.

Los científicos coinciden ampliamente en que se espera que en el futuro el cambio climático provocará un incremento en los desplazamientos, y la migración se convertirá en una respuesta importante a los fenómenos meteorológicos extremos y la variabilidad y cambios climáticos a más largo plazo.³ Dada la múltiple causalidad del desplazamiento, así como la incertidumbre respecto a la medida en que las naciones tendrán éxito en sus intentos de mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a este, resulta difícil hacer pronósticos cuantitativos exactos a nivel mundial. 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.

Adicionalmente, no existe una recolección y análisis exhaustivos y sistemáticos de información sobre el desplazamiento en el contexto de desastres, particularmente en lo relativo al desplazamiento a través de fronteras. Los procesos para recabar esta información son complejos por naturaleza, dada la diversidad de factores que impulsan el desplazamiento, las incertidumbres científicas y la recopilación e intercambio de información poco sistemáticos. Es necesario adaptar las herramientas existentes de gestión de información sobre desastres y movilidad humana para ayudar a generar información para el desarrollo de políticas públicas y respuestas operativas a los desplazamientos relacionados con desastres.

3. *Desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres: Si bien la mayoría de las personas desplazadas en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático permanecen en su propio país, en algunas regiones un número significativo de desplazados buscan obtener protección y asistencia en el exterior.*

En África y las Américas, el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres es evidente: en *África*, particularmente en el África oriental y occidental, las sequías obligan periódicamente a cientos de miles de pastoralistas y otros habitantes de las zonas rurales a buscar protección contra la hambruna en los países vecinos. En el África central y meridional se han observado desplazamientos principalmente en el contexto de inundaciones. Por otro lado, en las *Américas*, los terremotos y huracanes y, en menor medida, las inundaciones y erupciones volcánicas han obligado a cientos de miles de personas a huir a través de fronteras internacionales. En la *región del Pacífico*, aunque 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. 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 bajas⁴ y por lo tanto, es probable que un número significativo de habitantes de estos países se vean obligados a desplazarse hacia el extranjero. En cambio, *Asia* es el continente con el número más alto de desplazados internos, especialmente a causa de ciclones, terremotos e inundaciones a gran escala. Aunque 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 los desastres y los efectos adversos del cambio climático son factores que contribuyen al desplazamiento de las personas hacia el extranjero. 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.

4. *Enfoques regionales: Las dinámicas del desplazamiento en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana varían entre las diferentes regiones y países. Esto indica que es necesario adaptar las respuestas futuras a los contextos nacionales y regionales. Las organizaciones (sub)regionales pueden desempeñar un papel particularmente importante para apoyar a los Estados miembros en el desarrollo y armonización de las estrategias, políticas y normas pertinentes.*

Las organizaciones (sub)regionales pueden cumplir la función de catalizadores y coordinadores en una gran diversidad de temas relativos al desplazamiento en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, como por ejemplo, protección de los

desplazados internos, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo de la resiliencia de las personas afectadas, con el fin de facilitar soluciones a medida para responder a los retos particulares que enfrentan los países en las diferentes regiones.

5. **Herramientas para reducir y evitar el desplazamiento:** En cierta medida, es posible pronosticar y prevenir las amenazas naturales y el consiguiente desplazamiento en el contexto de desastres, y en los casos donde ocurren desplazamientos, estos pueden manejarse. A este respecto, esta Agenda de protección reconoce y aprovecha la amplia experiencia y gran diversidad de enfoques de países de muchas partes del mundo, y presenta un “conjunto de herramientas” que incluyen una amplia gama de prácticas y herramientas eficaces que, dependiendo de las diferentes circunstancias y contextos específicos, sirven para evitar que las personas tengan que desplazarse o ayudarles a desplazarse de manera regular y planificada antes de que se produzca un desastre. Para evitar el desplazamiento en situaciones de desastre, será necesario incluir cuestiones de movilidad humana en las estrategias y planes pertinentes, particularmente en lo relativo a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Las medidas prioritarias incluyen las siguientes:

- Identificar a las personas en riesgo de desplazamiento
- Tomar medidas para reducir el riesgo de desastres y desarrollar la resiliencia, con el fin de ayudar a individuos y comunidades a resistir mejor los impactos de las amenazas naturales
- Empezar acciones de reubicación planificada, según sea apropiado, en consulta con las personas y comunidades afectadas y con la participación de ellas o
- Facilitar la migración voluntaria en condiciones dignas como un medio para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático o la degradación ambiental, a través del desarrollo de acuerdos bilaterales o regionales o la implementación de acuerdos sobre la libre circulación de personas a manera de facilitar la libre circulación de las personas afectadas

La medida en que estas herramientas se utilicen en contextos específicos probablemente tendrá un impacto significativo en el número de personas que se desplazan realmente o que deciden migrar. En particular, la necesidad de integrar aspectos relacionados con la movilidad humana en las medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático se reconoce en el Acuerdo Marco para la reducción del riesgo de desastres de 2015-2030 y el Marco de Adaptación de Cancún 2010 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

6. **Protección de desplazados internos:** Las medidas para brindar una mejor protección y asistencia a los desplazados internos y para encontrar soluciones duraderas para ellos en el contexto de desastres también constituyen elementos importantes en los esfuerzos por abordar el desplazamiento relacionado con los desastres. Estas medidas incluyen la inclusión explícita y específica del tema del desplazamiento en el contexto de desastres en la gestión de desastres a nivel nacional o regional o las políticas, estrategias y leyes en materia de desplazados internos, así como medidas específicas para fortalecer la capacidad de los países de aplicar dichos instrumentos.

Los desplazados internos tienen necesidades específicas que no enfrentan los sobrevivientes de desastres que no se han desplazado: por ejemplo, necesitan tener la capacidad de huir de la zona en peligro para llegar a un lugar seguro y encontrar un sitio donde pueden permanecer

temporalmente sin ser discriminados. Además, cuando están lejos de su hogar necesitan que las propiedades que dejaron atrás sean protegidas contra la ocupación o robo por otras personas o que se les devuelvan, si otras personas se apropiaron de ellas. Finalmente, los desplazados internos necesitan encontrar una solución duradera para su situación como desplazados al rehacer su vida en el lugar de origen (retornados), en el lugar de desplazamiento (integración a nivel local) o en otra región de su país (asentamiento en otra parte del territorio nacional).

7. Herramientas para brindar protección a las personas desplazadas a través de fronteras: Los Estados, las organizaciones (sub)regionales y la comunidad internacional deben estar mejor preparados para abordar situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres que pueden ocurrir en el futuro. En particular, esta preparación puede incluir medidas legales, institucionales y operativas adecuadas para acoger y alojar temporalmente a personas con necesidad de protección internacional cuando su país de origen es afectado por un desastre. Tales medidas incluyen las siguientes:

- Adoptar criterios claramente definidos para identificar a las personas desplazadas en el contexto de desastres que tienen necesidad de protección internacional. Estos criterios incluirían riesgos para la vida y seguridad de la persona en el país de origen o dificultades extremas a raíz de la imposibilidad de obtener protección y asistencia humanitaria en el país de origen.
- Utilizar categorías migratorias regulares para admitir a las personas desplazadas y dar especial prioridad a sus solicitudes y exonerarlas de ciertos requisitos de admisión existentes para estas categorías.
- Aplicar medidas migratorias excepcionales para la admisión y estadía de estas personas, como visas humanitarias o la condición de protección temporal, suspender el retorno de extranjeros que ya se encuentran en el país cuando el desastre afecta su país de origen o valerse de acuerdos de transhumancia pastoralista.
- En casos excepcionales, utilizar medidas de protección para refugiados o medidas de protección similares bajo las leyes de derechos humanos, de conformidad con los instrumentos y normas nacionales, regionales e internacionales pertinentes.

Algunos países en diferentes partes del mundo ya cuentan con instrumentos legales y de políticas que permiten la admisión temporal de personas desplazadas a través de fronteras a causa de desastres o la no devolución temporal de extranjeros que ya se encuentran en el país en el momento cuando un ocurre un desastre en su país de origen. Estas prácticas constituyen ejemplos que pueden motivar a otros Estados a desarrollar respuestas similares. Sin embargo, es necesario tomar medidas adicionales a nivel nacional, (sub)regional e internacional para mejorar la previsibilidad y congruencia de tales medidas en los países donde existen y analizar la necesidad de tomar medidas nuevas en donde no existen.

En lugar de hacer un llamado por una nueva convención internacional vinculante sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, la presente Agenda de protección apoya un enfoque centrado en la integración de las prácticas eficaces pertinentes, por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales, en sus propios marcos normativos y de conformidad con sus situaciones y retos específicos.

8. Los Estados como los responsables principales: Los Estados son los responsables principales de prevenir el desplazamiento en el contexto de desastres y brindar protección a los desplazados internos en sus países y además, encontrar soluciones duraderas para ellos; asimismo, deberán

respetar y tomar en cuenta la función crítica de la sociedad civil y las propias comunidades afectadas. Adicionalmente, los Estados son los principales responsables de manejar y dar respuesta a los desplazamientos de personas a través de fronteras en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. Estas responsabilidades deben cumplirse de conformidad con las normas y principios internacionales de derechos humanos y otras obligaciones internacionales, con un espíritu de cooperación internacional y cooperación con la sociedad civil y las comunidades locales.

El hecho que los Estados sean los responsables principales de prevenir y responder a desplazamientos en el contexto de desastres se deriva de su soberanía territorial. Sin embargo, muchas veces esta responsabilidad se puede ejercer mejor en cooperación con otros Estados y con la comunidad internacional.

En contextos de desastres es más probable que se presenten oportunidades para adoptar enfoques de cooperación ya que, a diferencia de los desplazamientos relacionados con conflictos, los desplazamientos en el contexto de desastres se caracterizan por la ausencia de persecución y violencia, y por lo tanto, puede haber más oportunidades para encontrar soluciones duraderas para los desplazados.

9. ***Asistencia técnica y financiamiento:*** Cuando sea necesario, la comunidad internacional deberá apoyar a los países, especialmente los países menos desarrollados, pequeños Estados insulares en desarrollo, países africanos y países de ingresos medios que enfrentan retos específicos en el cumplimiento de estas responsabilidades; entre otros, la comunidad internacional deberá asegurar que estos países tengan acceso a mecanismos de financiamiento adecuados.

Los países menos desarrollados, pequeños Estados insulares en desarrollo, países africanos y países de ingresos medios que enfrentan retos específicos requerirán, entre otros, asistencia técnica para el desarrollo de las políticas, estrategias y marcos legales pertinentes, apoyo para el fortalecimiento institucional y asistencia por parte de socios de ayuda humanitaria y desarrollo, durante y después de la ocurrencia de los desastres; adicionalmente, necesitarán contar con recursos adicionales para cumplir sus responsabilidades.

10. ***Arreglo institucional posterior a la Iniciativa Nansen:*** Una vez que haya concluido la Iniciativa Nansen, la comunidad internacional deberá encontrar un arreglo institucional para abordar los temas de desplazamiento y otras formas de movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, con el fin de asegurar que se adopten medidas concertadas y sostenidas. Como parte de este arreglo, se deberá institucionalizar una estrecha cooperación y coordinación, con una misma visión y objetivo estratégicos generales de los diferentes actores, ya que los retos relacionados con el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres abarcan diversos ámbitos, que incluyen acción humanitaria, protección de derechos humanos, gestión migratoria, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, protección de refugiados y desarrollo.

A nivel nacional, para dar una respuesta eficaz se requiere cooperación y coordinación, entre los diferentes ministerios del gobierno y con la sociedad civil y las comunidades afectadas, para asegurar que los marcos legales, arreglos institucionales y respuestas operativas sean eficaces.

Idealmente, los arreglos institucionales aprovecharán las estructuras y mecanismos existentes en lugar de crear nuevos, para evitar la duplicación. Además, los arreglos deberán incluir a los actores pertinentes en temas de acción humanitaria, protección de derechos

humanos, gestión migratoria, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, protección de refugiados y desarrollo.

Las principales funciones de estos arreglos incluirían las siguientes: (1) brindar liderazgo institucional y un punto focal; (2) proporcionar un foro para la acción, coordinación e integración continuadas del tema en los correspondientes procesos internacionales y (sub)regionales existentes; (3) seguir desarrollando los ejemplos de buenas prácticas de la Agenda de protección para brindar una orientación práctica y operativa; (4) brindar asistencia técnica y de capacitación a los países, las organizaciones (sub)regionales e internacionales y otros actores clave; (5) consolidar y apoyar la generación y análisis de información y el desarrollo de herramientas nuevas; (6) recopilar información sobre el desplazamiento en el contexto de desastres y encargar nuevos estudios de investigación; (7) brindar apoyo para la evaluación de necesidades inmediatas y después de los desastres; (8) abogar por la necesidad de fortalecer, actualizar o ampliar los mecanismos financieros existentes, con el fin de apoyar una respuesta integral.

Índice

MENSAJES CLAVE	I
INTRODUCCIÓN.....	1
I. La Iniciativa Nansen.....	1
A. Contexto	1
B. Temas, brechas y desafíos principales	2
C. Objetivo	3
D. Proceso.....	4
E. Alcance y estructura de la Agenda de protección	4
PARTE I: ENTENDIMIENTOS COMUNES.....	6
I. Principios generales.....	6
II. Ideas y conceptos clave	7
III. Situaciones y dinámicas de la movilidad humana relacionada con desastres	9
A. Cinco situaciones diferentes	9
B. Dinámica.....	11
PARTE II: PROTEGER A LAS PERSONAS PARA EVITAR EL DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES.....	13
I. Reducción del riesgo de desastres	13
A. Brechas a abordar	14
B. Prácticas eficaces para la reducción del riesgo de desastres.....	14
II. Adaptación al cambio climático	15
A. Brechas a abordar	16
B. Prácticas eficaces de adaptación al cambio climático.....	16
III. Facilitar la migración en condiciones de dignidad	17
A. Brechas a abordar	18
B. Prácticas eficaces para facilitar la migración en condiciones de dignidad.....	18
IV. Planificación de la reubicación con respeto de los derechos de las personas.....	19
A. Brechas a abordar	19
B. Prácticas eficaces relativas a la reubicación planificada	19
PARTE III: PROTECCIÓN PARA DESPLAZADOS INTERNOS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES	21
I. Marcos legales y protección operativa para desplazados internos	21

A. Brechas a abordar	22
B. Prácticas eficaces en la protección de desplazados internos.....	22
II. Soluciones duraderas para desplazados internos en el contexto de desastres.....	23
A. Brechas a abordar	23
B. Prácticas eficaces en la transición hacia soluciones duraderas	23
PARTE IV: PROTECCIÓN PARA PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES.....	25
I. Protección para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres	25
A. Identificación de los desplazados.....	25
B. Preparación	30
C. Viaje	30
D. Admisión y estadía	31
E. Condición migratoria durante la estadía	35
II. Protección contra el retorno para personas que se encuentran en el extranjero en el momento cuando ocurre un desastre en su país de origen	36
A. Brechas a abordar	36
B. Prácticas eficaces relacionadas con la no devolución de extranjeros.....	36
III. Transición hacia soluciones duraderas para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres	37
A. Brechas a abordar	37
B. Prácticas eficaces en la transición hacia soluciones duraderas	37
PARTE V: PROTECCIÓN PARA EXTRANJEROS QUE QUEDAN ATRAPADOS EN UN PAÍS AFECTADO POR UN DESASTRE.....	39
A. Brechas a abordar	39
B. Prácticas eficaces en la protección de extranjeros que quedan atrapados en un país afectado por un desastre.....	40
PARTE VI: EL CAMINO A SEGUIR.....	42
I. Ámbitos prioritarios de actuación futura	42
A. Integrar el tema de la movilidad humana en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.....	43
B. Promover la migración como una posible forma de adaptación positiva	44
C. Mejorar el uso de la reubicación planificada como una medida de prevención o respuesta al riesgo de desastres y desplazamiento.....	45
D. Asegurar el acceso a protección y asistencia para las personas desplazadas en el contexto de desastres.....	46
II. Establecimiento de un arreglo institucional internacional	47

ANEXOS	50
---------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

I. La Iniciativa Nansen

[1] La Iniciativa Nansen es un proceso consultivo de abajo hacia arriba, liderado por los Estados, para generar consenso respecto al desarrollo de una agenda de protección que aborde las necesidades de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. Es dirigida por los gobiernos de Noruega y Suiza y regida por un comité directivo.⁵ El Grupo de Países Amigos (Group of Friends), presidido por la Unión Europea y Marruecos, está conformado por Estados y organizaciones regionales que tienen un interés activo en la Iniciativa; y el comité consultivo aporta información al proceso a través de la experiencia de sus miembros. En esta Agenda de protección, que fue analizada y validada en una consulta intergubernamental a nivel mundial realizada el 12 y 13 de octubre de 2015 en Ginebra, Suiza, se consolidan los resultados de las consultas regionales y reuniones con la sociedad civil de la Iniciativa Nansen.

A. Contexto

[2] La Iniciativa Nansen se lanzó oficialmente en octubre de 2012. 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)⁶ sobre la adaptación al cambio climático, 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.” El tema de los desastres y el desplazamiento también se abordó en los Principios Nansen, que resumen los resultados de la Conferencia Nansen sobre cambio climático y desplazamiento de 2011.⁷ Posteriormente, los gobiernos de Noruega y Suiza prometieron cooperar con los Estados interesados y otros interesados pertinentes para: 1) obtener una mejor comprensión de estos movimientos a través de fronteras en niveles (sub)regionales relevantes, 2) identificar buenas prácticas y 3) generar consenso con respecto a la mejor manera de brindar asistencia y protección a las personas afectadas.⁸ La promesa fue bien recibida por varios Estados y constituye el fundamento de la Iniciativa Nansen.

[3] La Iniciativa Nansen está situada en el contexto de desplazamientos regulares a gran escala relacionados con desastres y los efectos adversos del cambio climático. Cada año, millones de personas se ven obligadas a desplazarse a causa de desastres originados por amenazas naturales. Entre 2008 y 2013, desastres como inundaciones, huracanes y terremotos provocaron el desplazamiento de aproximadamente 166 millones de personas, es decir, un promedio de 27.5 millones de nuevos desplazados cada año.⁹ Aunque la mayoría de las personas desplazadas en el contexto de desastres reciben protección y asistencia en su propio país, algunas tienen que desplazarse a otro país. Se desconoce el número total de personas desplazadas hacia el extranjero; es complejo por naturaleza recopilar este tipo de información, dada la diversidad de factores impulsores del desplazamiento, las incertidumbres científicas y la recolección e intercambio de información poco sistemáticos. A nivel internacional no existe una institución encargada de recopilar este tipo de datos; sin embargo, hay algunos ejemplos importantes de casos bien documentados. En las Américas, los desastres tales como el huracán Mitch de 1998, el terremoto de Nicaragua de 1972, el terremoto de Haití de 2010, la erupción volcánica de Montserrat de 1996-97 y las inundaciones en Ecuador obligaron a cientos de miles de personas a huir a través de fronteras internacionales. En África, las sequías de Somalia en 2011-2012, una erupción volcánica que ocurrió en 2002 en la

República Democrática del Congo e inundaciones periódicas en Mozambique y Malawi también ocasionaron desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres. Por otro lado, en Asia las inundaciones de 2008 de Nepal, el ciclón Alia de 2009 y los desastres de evolución lenta vinculados a sequías también ocasionaron desplazamientos a través de fronteras. Y en el Pacífico, el ciclón Heta que azotó Niue en 2003 provocó una evacuación hacia Nueva Zelanda. Aunque muchas de estas personas desplazadas lograron regresar pronto a su hogar, cientos de miles de personas continuaron desplazadas durante años, en espera de una solución duradera. Por ejemplo, más de 200,000 víctimas de sequías de Somalia siguen viviendo en campamentos de refugiados en Kenia, Etiopía y Somalia¹⁰, y en los Estados Unidos cerca de 300,000 personas afectadas por desastres continúan gozando de la condición de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés).

[4] La Iniciativa Nansen también se sitúa en el contexto de un creciente reconocimiento a nivel internacional de los desafíos relacionados con el desplazamiento y otras formas de 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 (acuerdo de Cancún) que se llevó a cabo en 2010, la movilidad humana se reconoció como un reto importante relacionado con la adaptación al cambio climático, y la decisión de Doha de 2011 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.¹¹ 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 través de fronteras.¹² En las Américas, 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.”¹³ En África, la Convención de Kampala de 2009¹⁴ abarca a los desplazados internos en el contexto de desastres y cambio climático.

B. Temas, brechas y desafíos principales

[5] La Iniciativa Nansen aborda el desplazamiento en el contexto de desastres originados por amenazas naturales, lo que incluye amenazas geofísicas tales como terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas, así como amenazas hidrometeorológicas como inundaciones, tornados, ciclones, sequías, intrusión de agua salada y deshielo de los glaciares. Por consiguiente, la Iniciativa Nansen considera los efectos de los desastres de evolución lenta y los desastres repentinos, lo que incluye los efectos adversos del cambio climático. La distinción importante no es la naturaleza del desastre sino si induce el desplazamiento, entendido como el movimiento (primordialmente) forzoso de personas, en lugar de la migración (primordialmente) voluntaria.

[6] El desplazamiento en el contexto de desastres genera desafíos e índole humanitaria, afecta los derechos humanos, perjudica el desarrollo y en algunas situaciones, puede afectar la seguridad. Un análisis de las leyes, instituciones competentes y respuestas operativas relacionadas con la protección de personas desplazadas en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático revela que existen las siguientes brechas importantes:

- *Brechas de conocimiento:* Aunque en años recientes ha aumentado la comprensión de las causas, dinámicas y magnitud del desplazamiento en el contexto de desastres y los efectos

adversos del cambio climático, aún no se comprenden plenamente, y es necesario adquirir mayores conocimientos para desarrollar políticas adecuadas.

- *Lagunas jurídicas:* Las personas que se desplazan *a través de fronteras internacionales* en el contexto de desastres están protegidas por las leyes sobre derechos humanos, y sólo en casos excepcionales es posible aplicar las leyes sobre refugiados. Sin embargo, bajo la protección de los derechos humanos no se abordan cuestiones críticas como la admisión, derechos básicos durante la estadía temporal o permanente y condiciones para el retorno. Por consiguiente, a nivel internacional existe una laguna jurídica con respecto al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, y en la mayoría de los países, también existe a nivel nacional. Con respecto al *desplazamiento interno*, las normas internacionales de derechos humanos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y los instrumentos regionales pertinentes (particularmente la Convención de Kampala) son plenamente aplicables. Sin embargo, muchos países no han incorporado las normas internacionales y regionales pertinentes en sus leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento relacionado con desastres, o únicamente las han incorporado parcialmente. El reto consiste en aplicarlas en términos normativos (leyes, políticas y estrategias nacionales) y operativos.
- *Brechas institucionales y operativas:* No existe una agencia u organización operativa única a nivel internacional que tenga el mandato explícito de brindar asistencia y protección a las personas desplazadas en el contexto de desastres; tampoco existen mecanismos establecidos para la cooperación a través de fronteras, particularmente con respecto a la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados. En el pasado, a menudo esto ha generado respuestas *ad hoc* y poco sistemáticas.
- *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 prevenir y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento, ya sea interno o a través de fronteras. Si bien los desastres mayores 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, no queda claro en qué medida habrá financiamiento disponible para la adaptación al cambio climático que permita abordar los desafíos relacionados con la movilidad humana.

C. Objetivo

[7] El objetivo general de la Iniciativa Nansen es generar consenso sobre principios y elementos clave para abordar las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. En esta Agenda de protección se presenta un enfoque integral para abordar el desplazamiento relacionado con desastres, el cual ayuda a establecer la agenda para futuras acciones a nivel nacional, (sub)regional e internacional. Un enfoque integral significa abordar el ciclo completo del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, desde la fase de prevención y preparación antes de que ocurra el desplazamiento hasta la respuesta y búsqueda de soluciones duraderas cuando no es posible evitar el desplazamiento.

[8] Esta Agenda de protección se basa en los conocimientos existentes sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres para presentar ejemplos de principios y prácticas

eficaces en materia de normas de protección, cooperación internacional y respuestas operativas. Estas prácticas pueden ser de utilidad para los países y la comunidad internacional al desarrollar respuestas adecuadas para hacer frente a los desafíos relacionados con el desplazamiento en el contexto de desastres. No pretenden crear nuevas normas legales pero, donde sea apropiado, pueden motivar y facilitar la elaboración de tales normas, particularmente a nivel nacional y (sub)regional.

[9] 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 pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, en situaciones de desastres provocados por el hombre tales como los accidentes industriales.

D. Proceso

[10] Para generar información sobre experiencias prácticas para el proceso de la Iniciativa Nansen, de 2013 a 2015 se realizaron consultas regionales intergubernamentales y reuniones con la sociedad civil en el Pacífico, Centroamérica, el Cuerno de África y el sudeste y sur de Asia. Estas consultas reunieron a representantes de Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil, grupos de reflexión y otros actores clave que abordan temas relacionados con acción humanitaria, protección de los derechos humanos, gestión migratoria, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, protección de refugiados y desarrollo. Además, se llevaron a cabo reuniones adicionales para realizar consultas con Estados de otras regiones, entre ellas Europa, Sudamérica y África meridional y occidental. Los resultados de las consultas regionales y reuniones con la sociedad civil realizadas por la Iniciativa Nansen, así como los conocimientos existentes y la investigación llevada a cabo por la Iniciativa Nansen y sus socios se consolidaron y constituyen la base para esta Agenda de protección.

E. Alcance y estructura de la Agenda de protección

[11] El propósito de la Agenda de protección es abordar las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, a través de la identificación de prácticas eficaces. La Agenda reconoce y aprovecha las ricas experiencias y enfoques de diversos países en muchas partes del mundo y presenta una gama de prácticas eficaces que, dependiendo de las circunstancias y contextos específicos, sirven para evitar que las personas se vean obligadas a desplazarse o para ayudarles a movilizarse de forma regular y planificada antes de que ocurra un desastre; y de esta manera, apoya las respuestas globales al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Por consiguiente, la Agenda de protección incluye a otros grupos de personas que incluyen, pero no se limitan a los desplazados internos, migrantes y comunidades afectadas por desastres.

[12] En la Agenda de protección se aborda una amplia variedad de situaciones que ocurren antes, durante y después de los desastres originados por amenazas naturales. Por consiguiente, las prácticas eficaces se refieren a actividades que se realizan durante las fases operativas de prevención, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción.

[13] El propósito principal de la Agenda de protección es abordar las funciones y responsabilidades de los Estados conforme estos buscan responder a los desafíos del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Estos Estados pueden ser países afectados por desastres o países de origen, tránsito o destino de personas desplazadas a través de fronteras a

causa de desastres. Al mismo tiempo, en la Agenda de protección también se abordan las posibles funciones y responsabilidades de organizaciones (sub)regionales, organizaciones internacionales, la sociedad civil y las comunidades afectadas por desastres.

[14] En la **Parte I** de la Agenda de protección se presenta una serie de entendimientos comunes de principios generales, ideas y conceptos clave, así como el alcance general de la Agenda. En la **Parte II** se presenta una serie de herramientas para manejar movimientos de personas con el fin de evitar el desplazamiento en el contexto de desastres, y se aborda específicamente el tema de cómo la reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, medidas migratorias y reubicación planificada pueden ayudar a fortalecer la resiliencia ante amenazas naturales. En la **Parte III** se presentan prácticas eficaces para proteger a los desplazados internos en situaciones de desastre. En la **Parte IV** se describen las consideraciones, desafíos y prácticas eficaces relacionados con el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. En la **Parte V** se aborda el tema de los retos específicos que enfrentan los extranjeros que se encuentran en un país afectado por un desastre, y se incluyen ejemplos de prácticas eficaces utilizadas para dar respuesta a estas situaciones. En la **Parte VI** se describen los posibles pasos a seguir para tomar medidas futuras, una vez que la Iniciativa Nansen haya concluido.

PARTE I: ENTENDIMIENTOS COMUNES

I. Principios generales

[15] Esta Agenda de protección está basada en los siguientes entendimientos comunes:

- 1) El desplazamiento interno y a través de fronteras en el contexto de desastres es una realidad que en el futuro probablemente llegará a ser más frecuente debido a los efectos adversos del cambio climático.
- 2) Las amenazas naturales y el consiguiente desplazamiento en el contexto de desastres, en cierta medida se pueden pronosticar, prevenir y, cuando ocurre el desplazamiento, se puede manejar. Aunque numerosos países ya han desarrollado una amplia variedad de normas y prácticas eficaces, en muchos casos los marcos legales existentes y las respuestas operativas son insuficientes para hacer frente a este reto. Sin embargo, es posible tomar medidas ahora y en el futuro para prevenir y evitar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, cuando sea posible, y prepararse para el desplazamiento cuando sea inevitable.
- 3) Los Estados son los responsables principales de prevenir el desplazamiento en su territorio y proteger a las personas desplazadas en situaciones de desastre y además, encontrar soluciones duraderas para estas personas. Esta responsabilidad incluye el reconocimiento de que para responder con eficacia, se requiere la cooperación y coordinación entre diversos ministerios gubernamentales, la sociedad civil y las comunidades afectadas.
- 4) Las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades locales y las propias personas afectadas desempeñan una función crucial e indispensable en la reducción del riesgo de desastres, la respuesta a desastres y la recuperación de desastres; esto incluye la identificación de soluciones duraderas.
- 5) Los Estados son los principales responsables de manejar los movimientos de personas a través de fronteras en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, de conformidad con las normas y principios internacionales de derechos humanos y otras obligaciones internacionales.
- 6) A diferencia del desplazamiento provocado por situaciones de conflicto, el desplazamiento que ocurre en el contexto de desastres se caracteriza por la ausencia de persecución y violencia. Por lo tanto, muchas veces hay mejores oportunidades de encontrar soluciones duraderas para los desplazados a corto o mediano plazo y, en el caso del desplazamiento a través de fronteras, para adoptar enfoques de políticas basadas en el principio de cooperación entre los países de origen de las personas desplazadas, por un lado, y los países receptores y la comunidad internacional por el otro.
- 7) Las medidas de respuesta a desplazamientos en el contexto de desastres deberán basarse en las leyes y mecanismos existentes a nivel nacional, (sub)regional e internacional y deberán fortalecerlos.
- 8) El objetivo final de las medidas de respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres incluye los objetivos fundamentales de encontrar soluciones duraderas y desarrollar la resiliencia de las personas, familias y comunidades afectadas.

- 9) Las medidas deberán incorporar normas y principios de derechos humanos, incluida la consulta, participación y no discriminación de todas las comunidades afectadas por desplazamientos en el contexto de desastres.
- 10) Puede ser necesario tomar medidas especiales para responder a las necesidades de protección específicas de las comunidades que tienen un vínculo afectivo especial con la tierra, con el fin de preservar sus respectivas culturas e identidades.
- 11) Las medidas de cooperación internacional y solidaridad en apoyo de las personas y países afectados por desastres, constituyen componentes básicos de la preparación y respuesta adecuada al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Tales medidas deberán ser de índole humanitaria y no política.
- 12) Las organizaciones regionales y (sub)regionales tienen un papel particularmente importante al hacer frente al desafío del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.
- 13) Dadas las múltiples causas del desplazamiento en el contexto de desastres, es necesario desarrollar, armonizar y coordinar diversas respuestas de políticas que abarquen los ámbitos de acción humanitaria, protección de los derechos humanos, gestión migratoria, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, protección de refugiados y desarrollo. Adicionalmente, la cuestión relacionada, aunque diferente, de los migrantes que se encuentran en el extranjero y son afectados en situaciones de desastres también requiere mayor atención.
- 14) Dado que los desastres agravan las vulnerabilidades y desigualdades sociales preexistentes, hay probabilidades de que los niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas discapacitadas, comunidades empobrecidas, pueblos indígenas, migrantes y grupos marginados tengan necesidades de protección particulares.

II. Ideas y conceptos clave

[16] La movilidad humana puede asumir diferentes formas y ocurrir en diferentes etapas, dependiendo de la naturaleza de las amenazas naturales y otros factores coadyuvantes. Para propósitos de esta Agenda de protección y con base en el párrafo 14(f) del Acuerdo de Cancún de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la movilidad humana se estudia bajo tres categorías: desplazamiento (predominantemente forzoso), migración (predominantemente voluntaria) y reubicación planificada (voluntaria o forzosa).

[17] Para propósitos de la Agenda de protección, el término “**desplazamiento en el contexto de desastres**” se refiere a situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual, particularmente a raíz de los efectos adversos de los desastres originados por amenazas naturales o para evitarlos. Este desplazamiento puede asumir la forma de una huida espontánea o una evacuación ordenada o impuesta por las autoridades, y puede ocurrir dentro de un país o a través de fronteras internacionales.

[18] El término “**desastre**” se define como 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.”¹⁵ 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.

[19] Por definición, los desastres son acontecimientos complejos que tienen múltiples causas. Por consiguiente, el desplazamiento provocado por desastres también tiene múltiples causas. 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 del cambio climático, en lugar de ser causado exclusivamente por tales acontecimientos.

[20] El término “**personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres**” se utiliza para las personas desplazadas a través de fronteras internacionales en el contexto de amenazas naturales que han provocado un desastre. El término “**desplazados internos**” por definición incluye a las personas desplazadas en el contexto de desastres.¹⁶ Los términos no implican que el medio ambiente o el clima obligan necesariamente a las personas a desplazarse; más bien, son los efectos adversos de las amenazas naturales o el cambio climático los que pueden superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y por lo tanto, pueden causar un desastre que puede conducir al desplazamiento.

[21] “**Movilidad humana**” se utiliza como un término genérico para abarcar las diferentes formas de movimientos de personas abordadas en esta Agenda; particularmente, el desplazamiento interno y a través de fronteras, la migración (voluntaria) y la reubicación planificada.

[22] “**Protección**” se define como “toda actividad cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos legales pertinentes, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados.”¹⁷ En este sentido, la protección debe entenderse como un *objetivo* para lograr el pleno respeto de los derechos de una persona, lo que no solo incluye la seguridad física sino además, toda la gama de derechos humanos, según exige la ley. Adicionalmente, la protección se refiere a la *responsabilidad legal* de los Estados de proteger los derechos de sus propios ciudadanos y la residencia habitual de estos. Finalmente, la protección es una *actividad* para tomar medidas proactivas para asegurar el respeto de dichos derechos, lo que puede significar prevenir o detener violaciones de derechos, proporcionar remedios cuando los derechos hayan sido vulnerados y promover un entorno general de respeto de estos derechos.¹⁸

[23] En la Agenda de protección se utiliza el término “**protección internacional**” para referirse a actividades llevadas a cabo por países que no sean el país de origen, particularmente los países de tránsito y destino, con el fin de asegurar el pleno respeto de los derechos de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.

[24] En la 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. “**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.” “**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.”¹⁹ “**Adaptación**” se refiere a “el proceso de adaptación al clima real o esperado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación busca moderar o evitar daños o aprovechar oportunidades beneficiosas.”²⁰

[25] El término “**migración**” usualmente se refiere a una amplia categoría de movimientos de población.²¹ 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.²² Para propósitos de la Agenda de protección, el término “migración” se utiliza para referirse a movimientos humanos que son *predominantemente* voluntarios en tanto que las personas, aunque no necesariamente tengan la capacidad de decidir con total libertad, sí tienen la posibilidad de elegir entre diferentes alternativas realistas. Algunos ejemplos incluyen trabajar en el extranjero para apoyar a los familiares que viven en el lugar de origen a través del envío de remesas, o trasladarse a otro país para evitar alguna situación donde el traslado acaba volviéndose inevitable.

[26] En el contexto de la degradación ambiental de evolución lenta y los efectos adversos del cambio climático a largo plazo, “**migración como adaptación**” se refiere a la decisión, primordialmente voluntaria, de “evitar o adaptarse a”²³ condiciones ambientales en deterioro que de otro modo, en el futuro podrían conducir a una crisis de índole humanitaria y un desplazamiento.

[27] La **reubicación planificada** permanente se define como “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 En casos excepcionales, esta reubicación también puede ocurrir a través de fronteras internacionales.

III. Situaciones y dinámicas de la movilidad humana relacionada con desastres

A. Cinco situaciones diferentes

[28] En esta sección se describen cinco situaciones que ilustran cómo las amenazas naturales pueden combinarse con otros factores sociales, políticos y económicos, como pobreza o infraestructura deficiente, para inducir la movilidad humana (desplazamiento, migración y reubicación planificada) en el contexto de desastres. En estas situaciones también pueden ocurrir casos de “poblaciones atrapadas” que carecen de los recursos para desplazarse a pesar de tener el deseo de hacerlo.²⁵

1. Desastres repentinos

[29] Los desastres repentinos originados por amenazas naturales pueden ser de carácter geofísico (terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas) o hidrometeorológico (huracanes, tifones y ciclones, inundaciones, tornados, derrumbes y lahares, entre otros). Aunque actualmente la ciencia no puede atribuir de manera definitiva los sucesos individuales al cambio climático, hay evidencia que indica que en el futuro los desastres relacionados con el clima pueden llegar a ser más frecuentes e intensos.²⁶ Muchas veces es posible retornar relativamente rápido tras el desplazamiento ocurrido en el contexto de un desastre repentino, aunque cuando la destrucción es grave es posible que el desplazamiento sea prolongado o incluso, que sea imposible retornar.

2. Desastres de evolución lenta y degradación ambiental

[30] Las amenazas naturales de evolución lenta y la degradación ambiental se caracterizan por una pérdida “sigilosa” de los beneficios de los ecosistemas que afectan los hábitats y medios de subsistencia humanos.²⁷ Con el tiempo, las sequías, inundaciones recurrentes, el derretimiento del permafrost y la salinización de las aguas subterráneas pueden contribuir a la ocurrencia de desastres de evolución lenta. Esta categoría también incluye los posibles efectos adversos a más largo plazo del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, el deshielo de los glaciares, la erosión costera, la decoloración de los corales y la acidificación de los océanos.

[31] La relación entre los desastres de evolución lenta y los desastres repentinos es compleja, pero pueden distinguirse tres situaciones: (1) Las amenazas naturales repentinas pueden agravarse por cambios ambientales de evolución lenta. Así, por ejemplo, el aumento del nivel del mar puede ser responsable de mareas más altas y devastadoras provocadas por tormentas. (2) Las amenazas repentinas pueden agravar la degradación de evolución lenta preexistente, lo que conduce a desastres. Por ejemplo, las costas que ya se están erosionando debido al aumento del nivel del mar son particularmente propensas a ser destruidas por una tormenta tropical, y el derretimiento del permafrost es una causa importante de derrumbes. (3) La degradación ambiental de evolución lenta puede debilitar la resiliencia de las comunidades a tal grado que un pequeño deterioro adicional puede provocar un desastre en poco tiempo. Por ejemplo, la inseguridad alimentaria provocada por una sequía o intrusión de agua salada prolongadas puede convertirse en una hambruna en pocos meses o incluso semanas.

3. Pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas y pérdida significativa de territorio

[32] Los desastres originados por amenazas naturales suponen desafíos particulares para los pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas. Las amenazas de evolución lenta, como el aumento del nivel del mar, pueden contribuir a la erosión de vastas zonas costeras o incluso hacerlas totalmente inhabitables, o pueden quedar sumergidas. En tales situaciones, la tierra arable y las fuentes de agua dulce pueden disminuir y, a largo plazo, pueden quedar sumergidas al punto que la población se vea obligada a reasentarse en el extranjero. Esta pérdida permanente de población y territorio debilitaría significativamente y pondría en riesgo la misma condición de Estado de los países afectados.

4. Designación gubernamental de zonas no aptas para ser habitadas por humanos

[33] Como una medida para reducir la posible pérdida de vidas y propiedades, los gobiernos pueden designar ciertas zonas como zonas con alto riesgo de sufrir futuros desastres y prohibir los asentamientos humanos en estos lugares. Estas decisiones pueden tomarse tras un desastre repentino o en previsión de desastres futuros; y también pueden ser consecuencia de medidas de mitigación o adaptación al cambio climático, por ejemplo, cuando se prohíbe a las comunidades que vivan en zonas forestales creadas para servir de sumideros de carbono o se les exige que desalojen zonas costeras donde se siembran bosques de manglares para estabilizar las costas en erosión. Tales designaciones pueden conducir a la reubicación planificada o dejar a las personas sin un lugar donde puedan reasentarse.

5. Disturbios que perturban gravemente el orden público, violencia o conflicto armado para disputarse recursos escasos

[34] Aunque es difícil aislar los siguientes factores de otras causas, la disminución del acceso a recursos como agua potable, tierras de pastoreo, zonas de pesca o tierras arables podría ser el

principal elemento catalizador de disturbios sociales, violencia o incluso conflicto armado, o podría contribuir a ello. Hay mayores probabilidades de que estos sucesos ocurran en las zonas más pobres o marginadas, donde las personas carecen de los recursos necesarios para adaptarse al cambio climático.

B. Dinámica

[35] El desplazamiento es una consecuencia o resultado típico de los desastres *repentinos*. Aunque la mayoría de los desplazamientos ocurren a nivel interno, el desplazamiento a través de fronteras sucede en diversas situaciones: personas que viven en zonas fronterizas pueden evacuar sus hogares o huir a países vecinos para escapar de amenazas naturales que ponen en riesgo su vida. Además, las personas afectadas por desastres también pueden decidir buscar protección y asistencia en el extranjero si no están disponibles en su propio país o si no pueden obtener acceso a ellas.²⁸ Otros pueden intentar reunirse con sus familiares o miembros de sus comunidades en el extranjero. Asimismo, una crisis humanitaria prolongada tras un desastre que genera dificultades graves para las personas afectadas puede impulsarlas a buscar refugio en el extranjero.²⁹

[36] En el contexto de los desastres *de evolución lenta*, las personas pueden verse obligadas a dejar su país cuando la degradación ambiental ha llegado a ser tan grave que ya no es posible vivir allí. Esto les podría suceder en el futuro a los ciudadanos de los pequeños Estados insulares en desarrollo, si sus territorios se vuelven inhabitables a raíz del aumento del nivel del mar. Los pastoralistas son otro grupo especial de personas que se ven obligadas a movilizarse con sus animales en épocas de sequía, valiéndose de sus derechos tradicionales de obtener acceso a agua y tierras de pastoreo que trascienden fronteras internacionales. Además, la combinación de amenazas de evolución lenta y amenazas repentinas o el efecto acumulativo de una serie de desastres repentinos menores también pueden dar lugar al desplazamiento.

[37] Comúnmente, los individuos y las familias utilizan la migración como una estrategia para hacer frente o adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y los desastres, particularmente cuando estos cambios tienen un impacto negativo en las oportunidades de subsistencia. En tales contextos, la migración puede ser temporal, circular o permanente. Al igual que los desplazados, la mayoría de los migrantes se trasladan a otra región de su propio país, y un número menor de personas viajan al extranjero. La migración puede ser una medida positiva para evitar o adaptarse a los cambios en las condiciones ambientales, por ejemplo, al fortalecer la resiliencia de individuos y familias a través del acceso a mejores oportunidades económicas.³⁰ Sin embargo, de no manejarse adecuadamente, la migración puede agravar aún más la vulnerabilidad y debilitar la resiliencia de individuos y familias, que pueden encontrarse en situaciones más precarias que si hubieran permanecido en su lugar de origen.³¹ Por ejemplo, cuando habitantes de las zonas rurales se trasladan hacia las zonas urbanas debido a la degradación ambiental, a veces se encuentran viviendo en asentamientos informales y poco planificados donde enfrentan riesgos adicionales, como por ejemplo, amenazas a su seguridad, extorsión o discriminación. En ciertas situaciones, puede ocurrir que las personas que se encuentran en las circunstancias más urgentes carezcan de los recursos necesarios para migrar, por lo que se verán obligadas a permanecer en lugares inseguros.³²

[38] La reubicación planificada de las personas dentro de un país es una medida que se toma en diferentes partes del mundo para sacar a las personas de zonas donde enfrentarían un alto riesgo de estar expuestas a una amenaza natural grave.³³ Las reubicaciones, aun cuando son forzosas, pueden emprenderse por motivos justificados; por ejemplo, cuando una zona ya no es segura para ser

habitada debido al riesgo probable de futuras amenazas naturales. Asimismo, las reubicaciones proactivas antes de que ocurra un desastre pueden ser de utilidad para ayudar a prevenir el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres o la migración indocumentada peligrosa que podría darse en el contexto de las dificultades relacionadas con un desastre.

[39] En muchas situaciones de desastre se puede observar una combinación de estos tipos diferentes de movilidad humana. Por lo tanto, el desplazamiento interno podría abordarse no solo a través de medidas de reubicación planificada como una solución duradera para los desplazados sino además, por medio de la migración interna o a través de fronteras, si aún no hay a la vista una solución y si las personas afectadas deciden que la mejor forma de resolver sus problemas podría ser migrar a un lugar donde encontrarán mejores oportunidades económicas. Por otro lado, en muchos países los migrantes económicos con una baja condición económica y social se asientan en zonas que están particularmente propensas a ser afectadas por desastres y por lo tanto, corren mayor riesgo de ser desplazados como consecuencia de una amenaza natural.

[40] En general, la movilidad humana que ocurre en el contexto de amenazas naturales y degradación ambiental tiene múltiples causas y depende de una gran diversidad de factores, entre ellos la pobreza o falta de resiliencia, que contribuyen a la capacidad general de una persona, familia o comunidad de resistir el impacto de las amenazas naturales; y esto, a su vez, determina si la movilidad es una respuesta para salvar vidas, lidiar con la situación o adaptarse, o si no lo es.

PARTE II: PROTEGER A LAS PERSONAS PARA EVITAR EL DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES

[41] La responsabilidad de los Estados incluye la obligación de prepararse 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 evitar el desplazamiento.³⁴ En cierta medida los desastres, ya sea que estén vinculados al cambio climático o no, pueden pronosticarse en la medida en que es 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. Esto brinda oportunidades para desarrollar intervenciones que pueden ayudar a las personas a evitar verse obligadas a desplazarse en el contexto de un desastre, incluso cuando en ciertas circunstancias es inevitable que tengan que dejar su hogar. A este respecto, algunas herramientas importantes incluyen, en especial, las medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, cuyo propósito específico es prevenir el desplazamiento, así como la reubicación planificada y la migración voluntaria, como formas de alejarse de zonas peligrosas y asentarse en lugares más seguros o adaptarse a los efectos adversos del cambio climático u otros tipos de degradación ambiental.

[42] Actualmente, los Estados utilizan una amplia gama de alternativas de políticas para desarrollar la resiliencia de las personas a las amenazas naturales. Las actividades de reducción del riesgo de desastres, mejoramiento de infraestructura, planificación urbana, adaptación al cambio climático, reforma agraria y otras medidas de desarrollo para mejorar la resiliencia son posibles acciones para ayudar a las personas a permanecer en sus hogares en condiciones de seguridad al enfrentar amenazas naturales. Al mismo tiempo, el éxito de las medidas de reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, medidas migratorias e iniciativas de reubicación planificada también está estrechamente vinculado al nivel de desarrollo de las comunidades o países. Por lo tanto, al reconocer la importancia decisiva del desarrollo, la Agenda de protección se centra en medidas específicas relacionadas con la movilidad humana en el contexto de desastres que también podrían incorporarse en las estrategias de desarrollo más generales, como los planes nacionales de desarrollo, los marcos de evaluación de necesidades y recuperación tras los desastres o los marcos de asistencia al desarrollo de las Naciones Unidas, los cuales a su vez, ayudan a desarrollar una respuesta integral al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

I. Reducción del riesgo de desastres

[43] Las actividades de reducción del riesgo de desastres (RRD) tienen una función de particular importancia en el desarrollo de la resiliencia de las comunidades afectadas por desastres, para evitar y reducir, en primer lugar, el riesgo de desplazamiento, desarrollar la capacidad de las comunidades anfitrionas de acoger a los desplazados cuando esto no se pueda evitar y encontrar soluciones duraderas para poner fin al desplazamiento al reducir la exposición de las comunidades a futuras amenazas y desarrollar su resiliencia. En la mayoría de los países se ha designado a autoridades nacionales que son responsables de la reducción del riesgo de desastres y gestión de desastres y además, en general los países cuentan con leyes en materia de gestión de desastres.

[44] 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 no sea posible evitarlo.

A. Brechas a abordar

[45] En las estrategias existentes de reducción del riesgo de desastres no se ha conferido gran importancia a las cuestiones relacionadas con el desplazamiento o el impacto de los desastres en la movilidad humana en general.³⁵ Normalmente, estas estrategias ni reconocen ni reflejan la realidad de que cada año muchísimas personas resultan desplazadas en el contexto de desastres. Y en los casos donde existen mecanismos bilaterales o regionales de gestión del riesgo de desastres, en general en los planes de contingencia y planes de respuesta no se reconoce la posibilidad de que ocurran desplazamientos a través de fronteras.

[46] 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 algunos elementos de los planes de gestión del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y los planes nacionales de adaptación al cambio climático.

B. Prácticas eficaces para la reducción del riesgo de desastres

[47] Las prácticas eficaces para abordar riesgos de desplazamiento a través de la adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres incluyen las siguientes:

- *Actualizar las estrategias y marcos nacionales y regionales de reducción del riesgo de desastres para incorporar específicamente el tema de riesgos y necesidades de protección relacionados con el desplazamiento interno y a través de fronteras en el contexto de desastres.*
- *Integrar situaciones hipotéticas y proyecciones de cambio climático, incluidos los riesgos de desplazamiento relacionados, en los planes nacionales y regionales de gestión del riesgo de desastres y los planes de desarrollo.*
- *Priorizar mejoras de infraestructura tales como rompeolas, diques, presas y edificios resistentes a los terremotos en las zonas identificadas como de mayor riesgo de desplazamiento.*
- *Desarrollar e institucionalizar herramientas y metodologías comunitarias y tradicionales de mapeo de riesgos para identificar i) a las poblaciones que están más expuestas a amenazas naturales y ii) las posibles zonas que son adecuadas para la evacuación a corto plazo y, si fuera necesario, la reubicación a largo plazo.*

- *Desarrollar las capacidades locales de reducción del riesgo de desastres; por ejemplo, al alentar a las comunidades locales a que elaboren sus propios planes de evacuación y respuesta, con el apoyo de las autoridades locales y nacionales, la sociedad civil y el sector privado.*
- *Establecer sistemas de alerta temprana que describan claramente la amenaza, las poblaciones en mayor riesgo de desplazamiento y los corredores y sitios de evacuación, y asegurar que la información se divulgue de un modo que sea fácilmente comprensible para las comunidades afectadas.*
- *Desarrollar planes de contingencia binacionales y regionales en los que se identifiquen situaciones de riesgo transfronterizas y se formule una gama completa de acciones de gestión del riesgo de desastres para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la capacidad de respuesta a situaciones de desplazamiento a través de fronteras.*

II. Adaptación al cambio climático

[48] Se espera que a raíz del cambio climático, aumentará la frecuencia e intensidad de desastres, aumentará el nivel del mar y aumentará la variabilidad de las precipitaciones pluviales; todo esto supone amenazas para los asentamientos humanos, infraestructura, recursos naturales y los medios de subsistencia relacionados. Por consiguiente, se espera además que el cambio climático contribuirá a elevar los niveles de desplazamientos en todo el mundo.

[49] En reconocimiento de las implicaciones del cambio climático para la movilidad humana, en el párrafo 14(f) del Acuerdo de Cancún 2010 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se estipula la adopción de medidas voluntarias “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.” Adicionalmente, en el Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños, relacionado con los efectos adversos del cambio climático, también se identifica el desplazamiento como una posible consecuencia de los efectos adversos del cambio climático.

[50] Aunque es fundamental tomar medidas decididas, continuas y eficaces para mitigar los efectos adversos del cambio climático, en algunos lugares del mundo el cambio climático ya está vinculado al desplazamiento, la migración y la reubicación planificada. Por consiguiente, tanto las medidas de mitigación como las de adaptación al cambio climático pueden tener una función importante en la reducción del número de personas desplazadas en el contexto de desastres. Las medidas de gestión de la movilidad humana, como los planes de evacuación, la migración voluntaria facilitada y la reubicación planificada, también pueden contribuir a la adaptación general al cambio climático.

[51] La resiliencia es un factor clave para determinar si individuos, familias, comunidades y Estados tienen la capacidad de resistir los impactos de amenazas naturales repentinas y de evolución lenta y los efectos adversos del cambio climático. El potencial de que una amenaza natural se convierta en un desastre que provoque el desplazamiento depende mucho del nivel de desarrollo de las comunidades; por un lado, las personas más pobres tienen mayores probabilidades de desplazarse en situaciones de desastres y además, las comunidades más pobres en su conjunto

tienen menos probabilidades de contar con niveles suficientes de gobernanza, infraestructura, planificación urbana, códigos de construcción y preparación y respuesta a desastres, que les permitan resistir el impacto de las amenazas naturales. Asimismo, las personas que viven en zonas menos desarrolladas o rurales, especialmente los agricultores, pescadores, pastoralistas o comunidades indígenas, tienen menos probabilidades de contar con una seguridad alimentaria adecuada o la capacidad de diversificar sus medios de subsistencia ante los efectos adversos del cambio climático o las amenazas naturales de evolución lenta. Las medidas de adaptación al cambio climático y la programación para el desarrollo en las que se da prioridad al desarrollo de la resiliencia de las comunidades en las zonas propensas a ser afectadas por desastres (por ejemplo, a través del apoyo para programas de diversificación de los medios de subsistencia y de seguridad alimentaria, para ayudar a las personas a adaptarse al cambio climático y evitar tener que migrar en busca de alternativas de subsistencia) pueden ayudar a las personas a resistir el impacto de amenazas naturales futuras y además, reducir las probabilidades de que ocurra un desplazamiento temporal o permanente.

[52] Las medidas eficaces de adaptación al cambio climático se traslapan considerablemente con la reducción del riesgo de desastres (ver los párrafos 43 a 47 más arriba). Por lo tanto, en algunas regiones y países se abordan ambos aspectos en estrategias y planes integrados.³⁶ La adaptación eficaz al cambio climático no solo se centra en el desarrollo de la resiliencia que las personas necesitan para permanecer en su lugar de origen sino además, busca facilitar la migración, cuando sea apropiado, como una forma de adaptación a los efectos adversos del cambio climático (ver los párrafos 55 a 60 más abajo) y la reubicación planificada (ver los párrafos 61 a 65 más abajo).³⁷

A. Brechas a abordar

[53] A la fecha, son pocas las estrategias y planes nacionales o regionales de adaptación al cambio climático que abordan consideraciones de movilidad humana de manera exhaustiva; y en los que incluyen el tema de la movilidad humana, por lo general la migración se percibe como algo que se debe evitar en lugar de reconocerla como una estrategia de adaptación potencialmente positiva. Algunos Estados han solicitado orientación específica sobre cómo incluir adecuadamente cuestiones relativas a desplazamiento, migración y reubicación planificada en las políticas nacionales y regionales en materia de adaptación al cambio climático. En particular, la inclusión de temas de movilidad humana en los planes nacionales de adaptación que actualmente se están elaborando como parte del proceso de la CMNUCC permitiría a los Estados utilizar los fondos destinados a la adaptación al cambio climático que están disponibles dentro del proceso de CMNUCC para abordar temas de desplazamiento en el contexto de desastres.

B. Prácticas eficaces de adaptación al cambio climático

[54] Las prácticas eficaces para responder al desplazamiento y otras formas de movilidad humana incluyen las siguientes:

- *Integrar consideraciones relativas a migración, desplazamiento y reubicación planificada en las leyes y políticas nacionales sobre cambio climático, como por ejemplo, los planes nacionales de adaptación, planes nacionales de acción conjunta y planes nacionales de gestión de desastres, e incorporarlos en los planes de desarrollo.*

- *Elaborar y aplicar estrategias conjuntas de gestión del riesgo de desastres a nivel nacional y regional para identificar a las personas en riesgo de desplazamiento inmediato y a largo plazo y desarrollar respuestas apropiadas.*
- *Invertir en medidas dirigidas a mejorar la resiliencia de las comunidades en riesgo de desplazamiento, como mejoramiento de vivienda, infraestructura, diversificación de medios de subsistencia, educación, seguridad alimentaria y servicios de salud.*
- *Fortalecer la resiliencia de las comunidades que deben desplazarse (o que ya lo han hecho) y las comunidades receptoras.*
- *Elaborar planes nacionales de adaptación y programas de desarrollo pertinentes, en estrecha consulta con las comunidades en riesgo de desplazamiento.*
- *Incluir consideraciones de movilidad humana en los procesos y marcos regionales actuales relativos al cambio climático.*
- *Asegurar que, cuando sea necesario, los países tengan acceso adecuado a fondos para financiar medidas de adaptación al cambio climático que puedan utilizarse en programas y actividades relativas a la movilidad humana.*

III. Facilitar la migración en condiciones de dignidad

[55] 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, generalmente los individuos y las familias recurren a la migración como una forma de buscar otras oportunidades, dentro de su propio país o en el extranjero, en lugar de esperar a que ocurra una crisis. En particular, los pastoralistas utilizan la migración desde hace mucho tiempo 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.

[56] Si la migración se maneja correctamente, tiene el potencial de funcionar como medida positiva de adaptación a los efectos adversos de las amenazas naturales o la degradación ambiental. 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 regresar a sus lugares de origen con destrezas y conocimientos nuevos. Además, la migración puede servir para reducir las presiones demográficas que contribuyen a incrementar el riesgo de desastres y desplazamiento.

[57] Aunque la migración puede ser sumamente beneficiosa, también conlleva riesgos específicos. Los migrantes podrían estar sujetos a la explotación económica, expuestos a condiciones peligrosas en el lugar de trabajo, enfrentar discriminación o ser víctimas de la violencia. Esto es así sobre todo para las personas que utilizan medios irregulares para migrar y que están expuestas al tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas, pero los migrantes regulares también pueden enfrentar estos riesgos de protección. 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.³⁸ Asimismo, en ciertas situaciones las personas que se encuentran en las circunstancias más desesperadas podrían no tener ninguna posibilidad de desplazarse debido a la falta de recursos, por lo que se verían forzadas a permanecer en zonas inseguras.³⁹

[58] 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 cambios ambientales que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables. La migración no solo brinda oportunidades a individuos y familias para el futuro 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.

A. Brechas a abordar

[59] Con muy pocas excepciones, en la mayoría de las regiones y países no se cuenta con enfoques planificados y congruentes para reconocer, facilitar y manejar la migración como un medio de adaptación a los impactos negativos de las amenazas naturales y la degradación ambiental. No existen tratados regionales o bilaterales que aborden y regulen específicamente la migración como un medio de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y otras amenazas naturales.

B. Prácticas eficaces para facilitar la migración en condiciones de dignidad

[60] Las prácticas eficaces para facilitar la migración digna como una forma de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y otras amenazas naturales incluyen las siguientes:

- *Revisar los acuerdos bilaterales y (sub)regionales existentes para determinar cómo podrían ayudar a facilitar la migración como medida de adaptación, lo que incluye temas como por ejemplo, la simplificación de documentos de viaje y aduaneros.*
- *Desarrollar o adaptar los programas de trabajadores estacionales o cuotas de permisos de residencia para dar prioridad a las personas provenientes de países o zonas afectadas por impactos de desastres o condiciones ambientales difíciles.*
- *Brindar capacitación y formación, entre otros a través de la alineación de la cualificación y acreditación, para que las personas afectadas por degradación ambiental o amenazas naturales puedan competir por empleos para personas calificadas en un mercado laboral mundial.*
- *Facilitar la práctica tradicional de los pastoralistas de desplazarse a nivel interno y través de fronteras para obtener acceso a agua, tierras de pastoreo y mercados regionales como un método de adaptación a condiciones ambientales difíciles como las sequías, y desarrollar acuerdos de transhumancia para facilitar el movimiento de ganado a través de fronteras.*
- *Brindar capacitación sobre adaptación cultural y otros tipos de capacitación a los migrantes antes de partir, con el fin de ayudarles a desplazarse de forma segura y digna y con pleno respeto de sus derechos.*

IV. Planificación de la reubicación con respeto de los derechos de las personas

[61] A raíz de los impactos de las amenazas naturales, el cambio climático y la degradación ambiental, los gobiernos de muchos países alrededor del mundo han reubicado a algunas comunidades en zonas más seguras, como medida de previsión y de respuesta, para prevenir la muerte, lesiones o desplazamiento.⁴⁰ Sin embargo, debido a los numerosos efectos adversos relacionados con procesos de reubicación que se observaron en el pasado, en general la reubicación planificada se considera como último recurso cuando todas las demás opciones han fallado y la resiliencia de la comunidad ha disminuido significativamente.

[62] La reubicación planificada en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático puede ser pertinente en las siguientes situaciones:

- 1) Como medida preventiva dentro del país de origen, para reducir el riesgo de desplazamiento en el futuro al trasladar a las personas de zonas en especial riesgo de ser afectadas por desastres repentinos (como inundaciones o derrumbes) o volverse inhabitables a causa de la degradación ambiental o los efectos adversos del cambio climático (aumento del nivel del mar, sequías, erosión de zonas costeras o derretimiento del permafrost).
- 2) Como una solución duradera dentro del país de origen, para que los desplazados a nivel interno o a través de fronteras internacionales puedan rehacer su vida en los casos cuando a raíz del desastre su lugar de origen ya no es apto para la habitación humana.
- 3) Como una solución duradera en un país receptor, en el caso extremo cuando a raíz de una amenaza natural o la degradación ambiente, grandes extensiones de un país o el país entero ya no son aptos para la habitación humana (por ejemplo, los pequeños Estados insulares con zonas costeras bajas).

[63] La experiencia indica que las medidas de reubicación generan resistencia o que no son sostenibles, especialmente si se aplican sin consultar e involucrar a las personas afectadas, incluidas las comunidades anfitrionas, y si se descuidan las cuestiones relativas a la subsistencia.⁴¹

A. Brechas a abordar

[64] Si bien la reubicación planificada tiene el potencial de incrementar en general la seguridad de las comunidades y 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. Muchas veces los procesos de reubicación carecen de enfoques transparentes, incluyentes y participativos, que incluyen la consulta y participación de las comunidades afectadas durante todo el proceso de planificación y ejecución.

B. Prácticas eficaces relativas a la reubicación planificada

[65] Las prácticas eficaces en materia de reubicación planificada incluyen las siguientes:

- *Identificar y asignar tierras para la reubicación de carácter temporal y permanente, como una actividad de preparación para desastres.*
- *Involucrar a las comunidades reubicadas y las comunidades anfitrionas en actividades de consulta, planificación, ejecución y evaluación de tales medidas y tomar en cuenta los lazos*

comunitarios, valores culturales, tradiciones y vínculos afectivos especiales con el lugar de residencia original.

- *Desarrollar directrices y políticas públicas a nivel nacional y local, con el fin de apoyar procesos eficaces y sostenibles de reubicación planificada, que se adapten al contexto local y que aprovechen la guía existente a nivel mundial.*
- *Asegurar que los sitios de reubicación planificada no expongan a las personas reubicadas a mayores riesgos de desastres y contemplar medidas de gestión del riesgo de desastres en caso de desastres futuros.*
- *Llevar a cabo los procesos de reubicación planificada con pleno respeto de los derechos de las personas afectadas, incluidas las comunidades anfitrionas, y tomar en cuenta el potencial de la reubicación planificada en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.*
- *Desarrollar garantías y mecanismos adecuados para prevenir y resolver conflictos en torno a la tierra y otros recursos debido a factores como diversidad cultural o explosión demográfica.*

PARTE III: PROTECCIÓN PARA DESPLAZADOS INTERNOS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES

I. Marcos legales y protección operativa para desplazados internos

[66] 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. Los desplazados internos tienen necesidades específicas que no tienen los sobrevivientes del desastre no desplazados: deben tener la capacidad de escapar de la zona de peligro y llegar a un lugar seguro; a su llegada, deben encontrar un lugar donde puedan permanecer de manera temporal y no ser discriminados por ser desplazados; y podría ser necesario que se reúnan con los miembros de sus familias, si quedaron separados durante la huida. Además, mientras están desplazados, las propiedades que dejaron deben ser protegidas contra ocupación y robo por terceros o, si esto ocurriera, se debe restituir la propiedad. Y finalmente, los desplazados internos necesitan encontrar una solución duradera para su situación al rehacer su vida en el lugar de origen (retorno), en el lugar hacia donde se desplazaron (integración local) o en otra parte de su país (asentamiento en otro lugar dentro del país).⁴² En muchas situaciones, los desplazados internos enfrentan riesgos mayores que las personas no desplazadas, relacionados con violencia de género (particularmente si viven en refugios colectivos o campamentos), trata de personas, dificultades para reemplazar documentos perdidos o pobreza extrema sin acceso a medios de subsistencia adecuados.

[67] El desplazamiento interno no solo afecta a los desplazados sino además, a las comunidades anfitrionas. Si las necesidades particulares de los desplazados no se abordan específicamente, la gestión de riesgos y las iniciativas de respuesta para comunidades afectadas por desastres serán inadecuadas.

[68] Aunque es necesario investigar más sobre este tema para entender mejor esta relación, se ha observado que se podría evitar o reducir el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres en busca de asistencia 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 pueden decidir posteriormente desplazarse al extranjero.

[69] Los Estados son los encargados y responsables principales de brindar protección y asistencia a los desplazados internos en su territorio. El alcance de esta responsabilidad se describe en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que definen 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.⁴³ Bajo las obligaciones internacionales existentes, la responsabilidad de los Estados también incluye la toma de medidas para “prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.”⁴⁴

[70] Los derechos de los desplazados internos están protegidos bajo las leyes nacionales y las normas internacionales de derechos humanos. Además, con base en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, varios Estados han desarrollado leyes y políticas nacionales y regionales sobre desplazados internos que son aplicables específicamente en el contexto de desastres.

A. Brechas a abordar

[71] A pesar de que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son ampliamente reconocidos, la mayoría de los Estados no cuentan con leyes y políticas dirigidas específicamente al desplazamiento interno, y tampoco se aborda el desplazamiento en sus marcos legales sobre gestión y respuesta a desastres. Y en los casos donde los Estados han adoptado instrumentos específicos para desplazados internos, a menudo estos se limitan a las personas desplazadas como consecuencia de conflicto armado y violencia.

[72] Adicionalmente, la responsabilidad institucional a nivel internacional para la protección de desplazados internos 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.⁴⁵ A nivel operativo, los responsables de responder a desastres y las organizaciones y agencias de ayuda humanitaria muchas veces no conocen las herramientas que están disponibles o no están lo suficientemente capacitadas para utilizarlas y además, desconocen cómo fundamentar sus acciones en un enfoque basado en los derechos.⁴⁶

[73] En la fase posterior a la emergencia, particularmente en situaciones de desastres graves, es probable que los desplazados internos no puedan regresar a su hogar por estar a la espera de la reconstrucción, y que permanezcan en refugios temporales o de transición durante varios años. Incluso puede suceder que a su regreso, los desplazados internos no tengan suficientes oportunidades de subsistencia o acceso a servicios básicos. Una vez más, el liderazgo por parte de instituciones gubernamentales u organizaciones internacionales para encontrar soluciones duraderas no siempre queda claro ni es previsible, especialmente en lo referente a las funciones y responsabilidades respectivas de los actores humanitarios y de desarrollo y sus mecanismos de financiamiento.

B. Prácticas eficaces en la protección de desplazados internos

[74] Las prácticas eficaces para brindar protección y asistencia a los desplazados internos afectados por desastres incluyen las siguientes:

- *Ratificar y aplicar instrumentos legales existentes internacionales y (sub)regionales pertinentes al desplazamiento interno.*
- *Revisar las leyes nacionales para identificar si contienen disposiciones específicas y adecuadas en materia de desplazamiento interno en el contexto de desastres y, de no ser así, incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en las leyes y políticas nacionales y (sub)regionales a manera de abarcar a las personas desplazadas en el contexto de desastres.*
- *Incorporar específicamente consideraciones, funciones y responsabilidades en materia de protección de desplazados internos en los planes de reducción del riesgo de desastres y respuesta a desastres, así como los planes de desarrollo pertinentes, en congruencia con un enfoque basado en los derechos.*
- *Desarrollar las capacidades institucionales y recursos de las autoridades nacionales y locales para mejorar la protección y asistencia para los desplazados internos, con un enfoque basado en los derechos.*

- *Designar a instituciones líderes para la protección de desplazados internos en el contexto de desastres, tanto en la fase de emergencia como la de reconstrucción y recuperación.*
- *Asegurar que los proyectos y programas de asistencia humanitaria, recuperación temprana y soluciones duraderas generen información significativa y oportunidades para realizar consultas e involucrar a las comunidades afectadas por el desplazamiento o las comunidades en riesgo de desplazamiento interno en los procesos de toma de decisiones pertinentes.*

II. Soluciones duraderas para desplazados internos en el contexto de desastres

[75] Cada Estado es el responsable principal de encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos que son ciudadanos o residentes habituales de ese país. 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.

[76] El uso de grupos temáticos liderados por instituciones gubernamentales para coordinar a los actores del desarrollo pertinentes, sobre la base del uso de grupos temáticos durante la fase de ayuda humanitaria, puede ayudar a evitar lagunas en la asistencia para los desplazados internos durante la fase de recuperación. Sin embargo, si las consultas a los desplazados internos son inadecuadas y si la movilización de estos para involucrarlos en las actividades de rehabilitación, recuperación y reconstrucción es ineficaz, esto puede limitar o debilitar significativamente la capacidad para encontrar soluciones duraderas.

A. Brechas a abordar

[77] Si no mejora la resiliencia de las personas retornadas para hacer frente a desastres futuros y situaciones ambientales difíciles, es probable que sigan estando en alto riesgo de enfrentar crisis repetidas y desplazamientos recurrentes. Además, el retorno puede retrasarse meses o años debido a los siguientes factores: iniciativas lentas e 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 tierras; o financiamiento de construcciones bajo normas de construcción más altas para resistir a desastres futuros. Adicionalmente, 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. Asimismo, muchas veces el apoyo internacional relativo a la recuperación y reconstrucción con el fin de promover soluciones duraderas para los desplazados internos es insuficiente o ineficaz debido a la falta de coordinación entre los diferentes actores humanitarios y de desarrollo y sus respectivos donantes.

B. Prácticas eficaces en la transición hacia soluciones duraderas

[78] Las prácticas eficaces en la transición hacia soluciones duraderas para los desplazados internos en el contexto de desastres incluyen las siguientes:

- *Establecer vínculos entre la fase de emergencia y la de reconstrucción de manera consistente, con el fin de asegurar que los desplazados internos encuentren soluciones duraderas; por ejemplo, a través de la inclusión de cuestiones relativas a los desplazados internos en los planes de recuperación, reconstrucción y desarrollo posterior al desastre.*

- *Asegurar una transición sin obstáculos de la fase de emergencia a las fases siguientes, a través del uso de grupos temáticos durante las fases de rehabilitación, recuperación y reconstrucción.*
- *Asegurar que las personas y comunidades afectadas sean informadas y consultadas y que participen en los procesos de búsqueda de soluciones duraderas.*
- *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 las necesidades de los desplazados internos en la planificación del desarrollo a largo plazo, con el fin de promover soluciones duraderas, particularmente en las zonas de retorno, al ayudar a estas comunidades a resistir mejor las amenazas naturales y la degradación ambiental en el futuro.*

PARTE IV: PROTECCIÓN PARA PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES

I. Protección para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres

[79] El derecho internacional no estipula explícitamente si las personas desplazadas en el contexto de desastres serán admitidas a otro país o bajo qué circunstancia serán admitidas, qué derechos tienen durante su estadía y bajo qué condiciones se podrá devolverlos 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 la facultad discrecional de los oficiales de inmigración. El análisis y ejemplos de prácticas eficaces presentados a continuación están basados en esta experiencia.

A. Identificación de los desplazados

[80] No existen criterios reconocidos universalmente para determinar, en el contexto de desastres, cuándo un movimiento podría caracterizarse como forzoso a través de fronteras internacionales, para propósitos de derecho internacional. Dado que la movilidad humana en general tiene múltiples causas, puede resultar difícil establecer con precisión la diferencia entre desplazamiento y migración. Aunque este es un tema complejo, es importante diferenciar entre el movimiento voluntario y el movimiento forzoso; no solo porque el derecho internacional requiere tal precisión sino además, porque la vulnerabilidad que subyace al movimiento influye en la capacidad de las personas de salir adelante con éxito durante el desplazamiento y asentarse en el lugar de destino,⁴⁷ lo que a su vez, puede determinar la necesidad de asistencia adicional e influir en los planes futuros como por ejemplo, el deseo de retornar.

1. Situaciones y criterios

[81] En ciertas situaciones, el desplazamiento a través de fronteras es la única alternativa razonable para buscar seguridad y 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 como por ejemplo, los establecimientos de salud. O puede ocurrir que la magnitud de un desastre simplemente supere la capacidad de respuesta de las autoridades, los actores humanitarios internacionales y la sociedad civil por igual. Especialmente en situaciones de una combinación de desastres y conflictos, puede resultar muy difícil brindar asistencia humanitaria a causa de la inseguridad, falta de confianza en las autoridades o discriminación contra ciertos subgrupos de población, lo cual, una vez más, podría impulsar a las personas afectadas por el desastre a buscar asistencia y protección fuera del país.

[82] 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 como migración. Sin embargo, cuando las amenazas naturales de evolución lenta que se han desarrollado durante muchos 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 tengan 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 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 de modo temporal o, en casos extremos cuando las tierras se vuelven inhabitables, de modo permanente.

[83] En todas estas situaciones, el desplazamiento a través de fronteras internacionales en situaciones de desastre permite a las personas afectadas escapar de riesgos inmediatos para su vida y salud u obtener acceso a protección y asistencia humanitaria esencial que no está disponible en el país de origen. Por lo tanto, las personas desplazadas tienen necesidad de protección internacional. Aunque en estos casos la situación individual de las personas afectadas está en primer plano, a veces los Estados también están dispuestos a admitir a ciudadanos de países afectados por desastres o abstenerse de devolverlos a su país de origen como un acto de solidaridad; por ejemplo, cuando las autoridades de un país afectado por un desastre están tan abrumadas por este que no tienen la capacidad de recibir apropiadamente a sus conciudadanos que retornan.

2. Discrecionalidad en materia de inmigración y sus límites

[84] El derecho internacional no estipula si las personas desplazadas deben ser admitida por otro Estado 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. Aunque podría decirse que las normas internacionales de derechos humanos protegen a las personas desplazadas en el contexto de desastres contra la expulsión en situaciones donde esto constituiría un trato inhumano,⁴⁸ este principio no abarca todas las situaciones de desplazamiento.⁴⁹ Igualmente, las garantías de derechos humanos que brindan cierta protección a los migrantes no incluyen el derecho a la admisión o estadía continua en un país extranjero.

[85] La autoridad para regular el viaje, admisión y estadía de extranjeros en territorio nacional es un derecho inherente de todos los países y un atributo de su soberanía. Los Estados pueden ejercer esta 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. Sin embargo, esta facultad discrecional no es ilimitada y al ejercerla, deben respetarse las normas de derecho internacional y nacional que pueden limitar el ejercicio de esta discrecionalidad en circunstancias particulares.

[86] La flexibilidad inherente a la discrecionalidad en materia de inmigración permite a los gobiernos autorizar a los extranjeros afectados a viajar al país, ser admitidos y permanecer en este de forma temporal. Por lo tanto, el uso positivo de la discrecionalidad en materia de inmigración en casos excepcionales e imperiosos que requieren una respuesta humanitaria constituye una práctica eficaz para resolver muchos de los desafíos relacionados con el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

[87] El uso positivo de la discrecionalidad en materia de inmigración para beneficiar a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres puede ser ejercido por los legisladores al dictar disposiciones jurídicas específicas relativas al viaje, admisión y estadía de estas personas. Además, puede ser ejercido por oficiales de inmigración, cuando la ley lo permita, pero no los obliga

a tomar decisiones positivas en casos individuales; por ejemplo, sobre la base de cláusulas abiertas que se refieren a casos o circunstancias donde existen razones “humanitarias” o “excepcionales”. En ausencia de tales disposiciones, las cortes pueden reconocer una potestad discrecional inherente de los oficiales de inmigración. Finalmente, las autoridades de nivel superior, como los presidentes, primeros ministros o ministros, pueden tener la autoridad para permitir la admisión y estadía de estas personas de manera *ad hoc*.

[88] Aunque usualmente las decisiones sobre la admisión de personas desplazadas en el contexto de desastres se toman para cada caso individual, en ciertas circunstancias los Estados pueden considerar que es conveniente responder a situaciones de personas afectadas por un desastre mediante el uso de una “clase” o grupo *prima facie* en lugar de analizar detalladamente cada solicitud individual. Por ejemplo, esto puede ocurrir en situaciones de una afluencia masiva de personas y cuando el desastre es particularmente grave y de gran escala.

[89] Si bien los Estados, como una cuestión de soberanía, también tienen el derecho de ejercer su discrecionalidad de forma negativa y no autorizar el viaje, admisión y estadía de personas afectadas por un desastre, su facultad discrecional no es ilimitada. Aunque los desplazados en el contexto de desastres no son refugiados según se define en el derecho internacional de los refugiados, bajo ciertas circunstancias los Estados no tendrían la autoridad para denegar la admisión o devolver forzosamente a estas personas a un país afectado por un desastre, excepto en circunstancias muy excepcionales (ver los párrafos 114 a 117 más abajo).

[90] De acuerdo con las normas internacionales y regionales de derechos humanos, está prohibido realizar cualquier acción que conduzca al retorno forzoso de una persona a un país afectado por un desastre en las siguientes circunstancias:

- 1) Cuando el efecto sería que la persona quede expuesta a un desastre inminente y previsible en ese país que constituya un riesgo real para su vida o seguridad o
- 2) Cuando el efecto sería que la persona quede expuesta a condiciones de vida que constituyan un riesgo real para su vida o seguridad como consecuencia de un desastre en el país afectado o
- 3) Cuando el efecto sería que la persona quede expuesta a un riesgo real para su vida o seguridad porque necesita obtener un tratamiento médico urgente para una enfermedad o lesiones graves y no hay servicios médicos disponibles en el país afectado debido al desastre.

[91] Al tomar decisiones relacionadas con el viaje, admisión y estadía de niños, niñas y adolescentes, los Estados deberán asegurar que estas decisiones sean congruentes con el principio del interés superior del niño, tal como se estipula en el Artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y tomar en cuenta todos los factores pertinentes que afectan la situación del niño, niña o adolescente.⁵⁰ En particular, no se puede devolver a un niño, niña o adolescente a un país si esto no es en su interés superior; además, está prohibido enviar a un niño, niña o adolescente a un país si esto lo expone a un riesgo real de violación de sus derechos fundamentales, según lo estipulado en el derecho internacional.⁵¹ En este sentido, se debe prestar especial atención en los casos de niños, niñas y adolescentes separados o no acompañados.⁵²

[92] La experiencia indica que las personas desplazadas en el contexto de desastres son particularmente vulnerables a ser víctimas de trata de personas o ser explotadas por organizaciones que se dedican al tráfico ilícito de personas. Las personas afectadas por desastres se seguirán beneficiando de las disposiciones sobre la protección de víctimas de estos crímenes que se estipulan en las leyes internacionales o nacionales.⁵³ Aunque las leyes sobre trata de personas y tráfico ilícito de personas no estipulan obligaciones de amplio alcance relativas a la no expulsión y estadía, el hecho que una persona sea víctima de tales crímenes puede constituir una “razón humanitaria” adicional que justifica que se tomen decisiones positivas con respecto al viaje, admisión y estadía de las personas desplazadas en el contexto de desastres.

[93] El hecho que las personas provienen de un país afectado por un desastre no excluye la posibilidad de que sean refugiados, según se define en las normas pertinentes de las leyes internacionales y nacionales, o que tengan derecho a recibir protección “complementaria” y similar bajo las leyes aplicables (ver los párrafos 114 a 117 más abajo). En tales casos, cualquier decisión relacionada con estas personas deberá ser congruente con la protección de no devolución (*non-refoulement*) que se brinda en estos casos como cuestión de obligación legal.⁵⁴ Normalmente, estas personas deberán obtener la condición de refugiado o protección complementaria y además, se les debe permitir permanecer en el territorio sobre esta base durante el período estipulado en las leyes nacionales pertinentes.

3. Brechas

[94] Aunque algunos países cuentan con disposiciones legales específicas sobre protección humanitaria para personas desplazadas en el contexto de desastres, en muchos Estados aún no existen leyes y políticas que servirían de guía si este tipo de personas llegaran a sus fronteras. Incluso en las regiones donde las disposiciones legales pertinentes son bastante comunes, estos enfoques podrían beneficiarse de un cierto grado de armonización, con el fin de facilitar más la cooperación regional en cuestiones relacionadas con el desplazamiento en el contexto de desastres.

4. Prácticas eficaces en la identificación de los desplazados

[95] Las prácticas eficaces en el establecimiento de criterios para identificar a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres que tienen necesidad de protección internacional, incluyen el reconocimiento de los siguientes principios:

- *El impacto directo y grave del desastre en la persona es una consideración clave. 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 inminente y previsible o en curso 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 protección y asistencia humanitaria 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.

- *La evaluación del nivel de gravedad del impacto del desastre 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 (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.*
- *Los factores adicionales que pueden ser relevantes incluyen otros elementos humanitarios, como una relación cercana con familiares en el país de destino o 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.*
- *Hay factores contrarios de peso, por ejemplo, si la persona constituye un riesgo para la seguridad nacional porque ha cometido crímenes graves, que pueden justificar que se le deniegue el viaje, admisión y estadía. Sin embargo, en cada caso individual es necesario sopesar cuidadosamente las razones humanitarias con los factores negativos para decidir cuáles prevalecen.*

[96] Las prácticas eficaces para asegurar que se permita a las personas desplazadas en el contexto de desastres viajar, ser admitidas y permanecer en el país de destino incluyen las siguientes:

- *Incorporar los criterios identificados en el párrafo 95 en las leyes y políticas nacionales*
- *Designar y autorizar explícitamente a las autoridades competentes a permitir el viaje, admisión y estadía a personas desplazadas en el contexto de desastres, de conformidad con estos criterios*
- *Capacitar a las autoridades competentes en temas relativos a la respuesta a casos de personas desplazadas en el contexto de desastres*

[97] Las prácticas eficaces para asegurar que la facultad discrecional en materia de inmigración se ejerza de formas que sean compatibles con las obligaciones bajo el derecho internacional, incluyen las siguientes:

- *Incorporar las garantías y principios de las normas internacionales de derechos humanos, los derechos del niño, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y refugiados, descritos en los párrafos 89 a 96 más arriba, en las leyes y políticas nacionales*
- *Capacitar a las autoridades competentes en la aplicación de estas garantías y principios*

B. Preparación

[98] La responsabilidad los Estados exige que se preparen para dar respuesta a posibles desplazamientos en el contexto de desastres, en circunstancias donde no sea posible evitarlos. La preparación puede adoptar diversas formas, como por ejemplo, formular políticas en materia de respuesta a desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres, capacitar a los oficiales de fronteras e inmigración o integrar situaciones de desplazamiento a través de fronteras en los ejercicios nacionales y regionales de elaboración de planes de contingencia en previsión de desastres.

1. Brechas a abordar

[99] 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.

2. Prácticas eficaces relacionadas con la preparación

[100] Las prácticas eficaces relacionadas con la preparación incluyen las siguientes:

- *Elaborar mapas de movimientos anteriores a través de fronteras en el contexto de desastres e 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 internacionales en el contexto de desastres*
- *Cuando no existen marcos normativos o son inadecuados, desarrollar nuevos marcos normativos o modificar los existentes para incluir criterios y procedimientos claramente definidos para la identificación de personas desplazadas a raíz de un desastre (ver el párrafo 95 más arriba) y autorizar el viaje, admisión y estadía a estas personas*
- *Fortalecer las capacidades de las autoridades competentes para aplicar correctamente los marcos normativos pertinentes*

C. Viaje

[101] El hecho de tratar de huir de un país afectado por un desastre puede poner en riesgo a las personas. Incluso bajo circunstancias normales, especialmente los migrantes pobres o irregulares pueden estar muy expuestos a la violencia, explotación, abuso y otros tipos de riesgos de protección por parte de individuos dedicados a la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes o redes criminales. Al unirse a los flujos migratorios generales, las personas desplazadas se exponen a muchos de los mismos riesgos que otros migrantes. Sin embargo, los desastres pueden agravar aún más los retos de protección si las personas desplazadas en el contexto de desastres se ven obligadas a asumir riesgos adicionales para escapar de una situación peligrosa.

1. Brechas a abordar

[102] Las visas de viajero para personas afectadas por desastres son excepcionales. Adicionalmente, se podría adaptar los instrumentos y mecanismos de gestión migratoria para diferenciar a las personas desplazadas por desastres de otros migrantes y esto, a su vez, podría facilitar su movimiento.

2. Prácticas eficaces relacionadas con el viaje

[103] Las prácticas eficaces relacionadas con el viaje 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*
- *Activar estaciones de paso y otros tipos de asistencia de viaje en caso de desplazamiento masivo de personas en el contexto de desastres*

D. Admisión y estadía

1. Un sinnúmero de posibles herramientas⁵⁵

[104] 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 herramientas que les permiten admitir en su territorio a las personas desplazadas en el contexto de desastres. Estas herramientas están basadas en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados.

a. Categorías migratorias regulares

[105] Una primera herramienta consiste en admitir a las personas desplazadas en el contexto de desastres sobre la base de categorías migratorias regulares; por ejemplo, permitir que personas provenientes de países afectados por desastres soliciten que el Estado dé prioridad o acelere la tramitación de sus solicitudes de inmigración existentes o nuevas; suprimir ciertos requisitos o tarifas de solicitud; aplicar criterios por razones “humanitarias”; otorgar exenciones de visado para que extranjeros que son residentes patrocinen a familiares de países afectados por desastres; o ampliar el uso de las cuotas existentes para trabajadores temporales en beneficio de las personas provenientes de zonas afectadas por desastres. El uso de categorías migratorias regulares para resolver los casos pertinentes es particularmente ventajoso, dado que usualmente estas categorías confieren a los extranjeros afectados por un desastre una condición de protección humanitaria más estable que las categorías migratorias “excepcionales”, que a menudo son más temporales o precarias.⁵⁶

b. Libre movilidad de personas

[106] En algunas partes del mundo, las personas desplazadas en el contexto de desastres pueden ser admitidas automáticamente, sobre la base de acuerdos (sub)regionales o bilaterales preexistentes de libre movilidad de personas. Dado que para estos movimientos no se requiere una autorización específica, muchas veces no se reconoce oficialmente que facilitan el movimiento a través de fronteras de personas desplazadas; sin embargo, las personas afectadas por desastres han dependido de estos acuerdos en situaciones de desastres repentinos y de evolución lenta, así como situaciones ambientales difíciles. En particular, los pastoralistas han hecho uso de arreglos formales e

informales que les permiten desplazarse a través de fronteras en tiempos de sequía. Sin embargo, incluso en los casos cuando existen estos acuerdos de libre movilidad de personas, no siempre garantizan el ingreso a personas desplazadas por un desastre. Por ejemplo, algunos acuerdos de libre movilidad de personas incluyen requisitos de documentos que las personas desplazadas por desastres quizá no puedan cumplir, o los acuerdos pueden contener cláusulas de suspensión en caso de afluencia masiva de personas.

c. Medidas migratorias excepcionales

[107] Una tercera herramienta para admitir a personas desplazadas por desastres es autorizar su ingreso y estadía de forma excepcional a través de la aplicación de medidas de protección humanitaria, la emisión de visas humanitarias u otras medidas migratorias excepcionales.

[108] Unos pocos Estados⁵⁷ han desarrollado medidas legales específicas para la admisión temporal de extranjeros que no pueden retornar de forma segura a su país de origen o país de residencia habitual debido a los efectos de una “catástrofe ambiental”, “desastre natural” o “desastres ambientales naturales o provocados por el hombre.”⁵⁸ Algunas de estas leyes otorgan a las autoridades migratorias la potestad de determinar si se activarán las medidas y si estas se limitan a ciertas categorías de personas.⁵⁹ Las leyes que están basadas en conceptos de protección internacional para personas afectadas por desastres no son discrecionales y se aplican si una persona cumple los requisitos y si en el país de origen no existe una alternativa de escape a nivel interno⁶⁰ u otro motivo para la exclusión. Adicionalmente, en algunos países está permitido que después de ser admitidas, estas personas patrocinen a sus familiares.

[109] En muchos Estados se ha utilizado la discrecionalidad, que se basa en razones “humanitarias” de manera explícita o indirecta, para autorizar el ingreso y estadía temporal a personas que resultaron afectadas personal y gravemente por un desastre. La amplia variedad de medidas incluyen las siguientes: otorgar “visas humanitarias” de ingreso múltiple de un año de vigencia, emitir permisos de residencia temporal a más largo plazo por “razones humanitarias” y exonerar de los requisitos de visado normales a las personas afectadas por desastres que tienen algún vínculo con el país anfitrión.

[110] En algunos casos, se ha evacuado a personas a través de fronteras internacionales en el contexto de desastres repentinos;⁶¹ esta medida se ha utilizado principalmente para las personas que necesitaban recibir asistencia médica de urgencia y los cuidadores que las acompañaban.

[111] Aunque en muchos casos las medidas migratorias se otorgan a nivel individual, varios Estados han desarrollado medidas excepcionales 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.⁶² En otras situaciones de desastre, los oficiales de inmigración han utilizado su facultad discrecional para admitir de forma excepcional a grupos de personas desplazadas que huían de desastres, sobre la base de principios humanitarios y de solidaridad.⁶³

[112] A través de las medidas regionales y nacionales para dar respuesta a la afluencia masiva de personas, se otorgan diferentes formas de “protección temporal” que autorizan el ingreso de grupos de extranjeros por un período limitado.⁶⁴

d. Arreglos de transhumancia para pastoralistas

[113] 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 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 (ECOWAS, CEMAC⁶⁵). 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.

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

[114] En general, las leyes internacionales de refugiados no son aplicables a las personas desplazadas que buscan atravesar una frontera internacional para huir de un desastre originado por una amenaza natural. Sin embargo, en algunos casos excepcionales podría ser apropiado o incluso obligatorio utilizar conceptos del derecho de refugiados y protección similar bajo las normas de derechos humanos y de conformidad con las leyes regionales o nacionales.

[115] Incluso cuando un desastre no constituye por sí solo una razón para otorgar la condición de refugiado, sus efectos 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 desastre⁶⁶ o cuando un gobierno utiliza un desastre como pretexto para perseguir a sus opositores.⁶⁷ Esto hace necesario que las autoridades responsables estudien detenidamente los casos de personas provenientes de un país afectado, con el fin de evaluar si es necesario otorgarles la condición de refugiado (o protección similar bajo las normas de derechos humanos) a raíz de este tipo de consecuencias negativas del desastre.

[116] 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 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 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. Por consiguiente, la situación se consideró como un acontecimiento que “perturba gravemente el orden público parcial o total” del país que “obligaba” a las personas a buscar refugio en el extranjero.⁶⁸

[117] Adicionalmente, las medidas que podrían estar disponibles dentro del marco de “protección complementaria” u otro tipo de protección bajo las normas de derechos humanos podrían prohibir la devolución de personas que tienen probabilidades de sufrir daños al retornar a su país de origen en el contexto de un desastre. Generalmente, tales medidas se desarrollaron 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 1951,⁶⁹ y las autoridades nacionales responsables de los refugiados aplicaban algunas medidas de protección temporal.⁷⁰ Sin embargo, aunque en principio muchas de estas medidas son aplicables en otras situaciones

imprevistas, incluidas las situaciones de desastre, en la práctica a la fecha no se han aplicado de manera explícita para este propósito.

2. Brechas a abordar

[118] En su mayoría, los mecanismos que existen a nivel nacional son impredecibles porque en general dependen de la facultad discrecional de los oficiales de inmigración en lugar de la obligación legal de admitir a personas desplazadas a raíz de un desastre o autorizar su estadía. Además, a nivel regional la coordinación o armonización de tales medidas 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. El carácter impredecible de las medidas existentes crea incertidumbre acerca de cuándo se admitirá a las personas desplazadas en el contexto de desastres y es un potencial factor impulsor hacia los Estados con las medidas de protección más generosas.

[119] Para asegurar que las personas desplazadas en el contexto de desastres obtengan acceso a protección en otro país se requiere colaboración y cooperación a nivel internacional, ya que las autoridades nacionales no siempre tienen la capacidad de encontrar soluciones por sí mismas. Dado que la mayoría de los desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres ocurren dentro de una región, es de interés que los Estados armonicen el uso de mecanismos migratorios nacionales para autorizar el ingreso y estadía de personas desplazadas en el contexto de desastres.

3. Prácticas eficaces relacionadas con la admisión y estadía

[120] Las prácticas eficaces relacionadas con la admisión y estadía incluyen las siguientes:

- *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 personas desplazadas en el contexto de desastres y asegurar que las personas que no cuenten con los documentos requeridos sean autorizadas de forma temporal a atravesar fronteras en situaciones de desastre.*
- *Autorizar el ingreso y estadía temporal a personas desplazadas en el contexto de desastres, por ejemplo, a través de la aplicación de medidas de protección humanitaria, la emisión de visas humanitarias u otras medidas migratorias excepcionales.*
- *Autorizar el ingreso y estadía temporal a grupos o en situaciones de “afluencia masiva” de personas desplazadas en el contexto de desastres, por ejemplo, a través de la aplicación de medidas de protección temporales.*
- *Elaborar acuerdos de transhumancia para facilitar el movimiento a través de fronteras de pastoralistas y su ganado en caso de desastres tales como sequías, que ponen en riesgo la salud y vida de humanos y animales por igual.*
- *Estudiar detenidamente las solicitudes de asilo de las personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre para evaluar si es necesario otorgarles la condición de refugiado o una protección similar bajo las normas de derechos humanos, debido a las consecuencias negativas del desastre. Otorgar la condición de refugiado a las personas*

desplazadas en el contexto de desastres que cumplen los requisitos pertinentes bajo las leyes internacionales, regionales o nacionales sobre refugiados.

- *Revisar y armonizar a nivel subregional y regional las medidas de protección temporal existentes.*
- *Aclarar 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 para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.*

E. Condición migratoria durante la estadía

[121] Cuando a las personas desplazadas en el contexto de desastres se les concede el derecho de ingresar a un país nuevo, ya sea de forma temporal o a más largo plazo, es importante definir claramente cuáles son sus derechos y responsabilidades durante la estadía en el país extranjero, tomando en cuenta la capacidad de los Estados receptores y las comunidades anfitrionas. Al establecer claramente los derechos de las personas que se benefician de una condición de residencia temporal, no solo se asegura que se respeten sus derechos y necesidades básicas sino además, esto ayuda a evitar el riesgo de que ocurran movimientos secundarios y la posibilidad de que las personas se vean obligadas a desplazarse de nuevo.

1. Brechas a abordar

[122] Los Estados son responsables de asegurar que se respeten los derechos humanos de las personas que han sido autorizadas a ingresar a su territorio. Para las personas desplazadas en el contexto de desastres, los principales temas de protección incluyen: el derecho a la integridad personal, unidad familiar, alimentación, salud, refugio o alojamiento adecuado, acceso a oportunidades de subsistencia, educación y respeto por su cultura e idioma. Además, es necesario tomar medidas para protegerlas contra la trata de personas y explotación, particularmente a mujeres y niños, niñas y adolescentes, y la posibilidad de convertirse en personas apátridas *de facto*. Idealmente, las medidas de protección deberán tomar en cuenta el hecho que las necesidades de las personas pueden cambiar con el paso del tiempo, especialmente si el desplazamiento tiene una duración prolongada. Finalmente, también es necesario reconocer y responder a las necesidades específicas de las comunidades anfitrionas.

[123] Las medidas de admisión temporal que están basadas en facultades discrecionales *ad hoc* podrían no incluir detalles relativos a los derechos que acompañan a esa condición migratoria. Sería ideal que los Estados trabajen en cooperación para definir y acordar tales derechos antes de que ocurra un desplazamiento a través de fronteras. Adicionalmente, los consulados de los países afectados por desastres podrían brindar servicios de apoyo para sus conciudadanos en el exterior, como por ejemplo, brindar información sobre integración cultural o apoyo para llenar solicitudes de permisos y documentos de identidad personal a ser presentados ante el país anfitrión.

2. Prácticas eficaces relacionadas con la condición migratoria durante la estadía

[124] Las prácticas eficaces relacionadas con la condición migratoria que tendrán, durante su estadía, las personas desplazadas en el contexto de un desastre que han sido admitidas, incluyen las siguientes:

- *Asegurar que las personas admitidas de forma temporal gocen del pleno respeto de sus derechos humanos y que tengan acceso a la asistencia que necesitan para satisfacer sus necesidades básicas, que incluyen refugio, alimentación, atención médica, educación, subsistencia, seguridad, unidad familiar y respeto de sus derechos sociales y culturales.*
- *Asegurar que las personas desplazadas reciban información sobre sus derechos y responsabilidades relacionados con las medidas de protección humanitaria, en un idioma que entiendan y de una forma que puedan comprender.*

II. Protección contra el retorno para personas que se encuentran en el extranjero en el momento cuando ocurre un desastre en su país de origen

[125] Los ciudadanos de un país afectado por un desastre pueden estar fuera del país cuando ocurre el desastre. Para estas personas, por varias razones puede ser problemático retornar a su país de origen en la fase posterior al desastre. En primer lugar, el retorno podría poner en riesgo su vida y salud; y en segundo lugar, las autoridades 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 consiguiente, bajo ciertas circunstancias a estas personas se les puede considerar como personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres *in situ*.⁷¹ Incluso en los casos cuando estas razones no son aplicables, los migrantes que se encuentran en el extranjero pueden tener la capacidad de apoyar eficazmente las iniciativas de socorro y recuperación a través del envío de remesas a los miembros de sus familias que se encuentran en las zonas afectadas por el desastre.

[126] Las medidas temporales para extranjeros que ya se encuentran en el exterior no solo sirven para proteger a las personas afectadas contra un retorno prematuro sino además, son medidas de solidaridad con el Estado afectado por el desastre.

A. Brechas a abordar

[127] 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.

B. Prácticas eficaces relacionadas con la no devolución de extranjeros

[128] Las prácticas eficaces relacionadas con 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, prorrogar o cambiar su condición migratoria por razones humanitarias, suspender su deportación u otorgarles una condición de protección temporal 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.*
- *Brindar información comprensible a las personas en cuestión, sobre la posibilidad de recibir este tipo de protección humanitaria temporal.*

III. Transición hacia soluciones duraderas para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres

[129] Los Estados son los responsables principales de encontrar soluciones duraderas para sus ciudadanos o residentes habituales desplazados. Para poder desarrollar un enfoque global para encontrar soluciones al desplazamiento con el fin de que las personas puedan rehacer su vida de manera sostenible, es necesario contar con información precisa sobre sus necesidades, así como mecanismos para asegurar que se consulte y se involucre eficazmente a los desplazados. Además, los enfoques globales deberán incluir medidas para proveer vivienda adecuada, acceso a servicios básicos y educación y restituir los medios de subsistencia.⁷²

[130] La solución favorecida para dar fin al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres es el retorno voluntario, con un reintegración sostenible en el lugar donde las personas desplazadas vivían antes de que ocurriera el desastre. En los casos cuando no es posible el retorno, particularmente cuando la zona en cuestión ya no es habitable o está demasiado expuesta a ser afectada por desastres recurrentes, una alternativa para dar fin al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres incluye el retorno al país de origen, seguido por la reubicación planificada en un lugar de residencia nuevo dentro del país. Como último recurso, en circunstancias excepcionales cuando no hay otras alternativas disponibles, para encontrar una solución duradera puede ser necesario facilitar la admisión permanente en el país de refugio.

A. Brechas a abordar

[131] Si no mejora la resiliencia a futuros desastres y situaciones ambientales difíciles, es posible que los retornados sigan en alto riesgo de ser afectados por crisis repetidas y desplazamiento recurrente. Además, el retorno puede retrasarse meses o años debido a los siguientes factores: iniciativas lentas e 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 tierras; o financiamiento de construcciones bajo normas de construcción más altas, que puedan resistir desastres futuros. Adicionalmente, 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.

[132] En muchos casos, el apoyo internacional relativo a la recuperación y reconstrucción para ayudar a las personas desplazadas en el contexto de desastres a encontrar soluciones duraderas es insuficiente o ineficaz debido a la falta de coordinación entre los diferentes actores humanitarios y de desarrollo y sus respectivos donantes.

B. Prácticas eficaces en la transición hacia soluciones duraderas

[133] Las prácticas eficaces en la transición hacia soluciones duraderas para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres incluyen las siguientes:

- *Asegurar que las personas y comunidades afectadas sean informadas y consultadas y que participen en los procesos para encontrar soluciones duraderas.*
- *Desarrollar mecanismos intergubernamentales para determinar cuándo es permisible el retorno del extranjero en el contexto de desastres, y cómo facilitar el retorno, lo que incluye los procedimientos de salida necesarios y el viaje al país de origen.*

- *Autorizar a las personas desplazadas a través de fronteras a solicitar una renovación de su admisión o solicitar ser admitidas de forma permanente o reasentarse en un tercer país, cuando las condiciones que provocaron el desplazamiento persisten por mucho tiempo.*
- *Crear medidas para mantener los lazos culturales y familiares cuando el retorno al país de origen no sea posible.*

PARTE V: PROTECCIÓN PARA EXTRANJEROS QUE QUEDAN ATRAPADOS EN UN PAÍS AFECTADO POR UN DESASTRE

[134] Cuando un desastre azota a un país o toda una región, dadas las características actuales de la migración es muy probable que haya extranjeros en un país en el momento cuando ocurre un desastre, que pueden resultar afectados directa o indirectamente por el desastre y pueden requerir asistencia y protección humanitaria. Estos pueden ser migrantes en tránsito, migrantes regulares o irregulares que se encuentran en el país de forma temporal o permanente o turistas y visitantes.

[135] Los migrantes que residen en un país o se encuentran en tránsito cuando ocurre un desastre pueden enfrentar cuestiones de protección específicas, relacionadas con obtener acceso a asistencia humanitaria de emergencia o servicios consulares, negociar la rescisión de contratos de trabajo y facilitar la salida y retorno seguro; cabe notar que estos riesgos son mayores para los migrantes irregulares. Además, los migrantes irregulares indocumentados que se encuentran en el extranjero desde hace mucho tiempo también podrían carecer de los documentos necesarios para demostrar que son ciudadanos de su país natal, con lo cual quedan en un limbo jurídico. Los migrantes pueden enfrentar mayor riesgo de ser arrestados o deportados por falta de documentos si estos se perdieron o destruyeron cuando ocurrió el desastre o durante la huida.

[136] Además, los países de origen de los extranjeros enfrentan retos considerables en los esfuerzos por localizar a sus ciudadanos en el exterior, proveer servicios consulares y organizar la repatriación ordenada y segura de sus ciudadanos en tiempos de desastre. En especial, este es el caso de los migrantes irregulares, migrantes en tránsito y turistas o visitantes que no están inscritos en su consulado, así como los ciudadanos de países que no cuentan con oficinas consulares en ese país.

A. Brechas a abordar

[137] Las comunidades de migrantes y sus necesidades específicas no siempre están incluidas en los planes de respuesta de emergencia a desastres. Es posible que las leyes nacionales relativas al socorro en caso de desastre no incluyan disposiciones sobre asistencia humanitaria para todas las personas inmediatamente después del desastre, independientemente de su condición legal en el país. Los migrantes en condición migratoria irregular pueden temer ser deportados o aprehendidos si acuden a las autoridades para recibir asistencia humanitaria; o podrían carecer de los documentos de identificación personal requeridos para obtener la asistencia. Finalmente, la asistencia de recuperación y reconstrucción a más largo plazo podría incluir solamente disposiciones para los ciudadanos del país afectado.

[138] Si bien los Estados afectados por un desastre son responsables (aunque en diferente medida) de todas las personas que se encuentran en su territorio, en virtud de su soberanía territorial, los países cuyos ciudadanos quedan atrapados en una situación de desastre en el extranjero también tienen el derecho y deber de brindar protección consular a sus ciudadanos. Sin embargo, esto puede ser especialmente difícil si el país de origen no cuenta con oficinas consulares en el país afectado por el desastre o no ha firmado un acuerdo con otro país que podría sustituirlo. Adicionalmente, puede ocurrir que los países de origen no tengan los medios y recursos necesarios para brindar servicios consulares eficaces, incluida la capacidad de repatriar a los ciudadanos que deseen retornar.

[139] Actualmente, la iniciativa Migrants in Countries in Crisis (MICIC), dirigida por los Estados, busca desarrollar la capacidad de los Estados y otros interesados de responder mejor a situaciones donde los migrantes acaban en una situación de vulnerabilidad debido a que el país donde se encuentran enfrenta una crisis aguda a causa de un desastre o conflicto.⁷³ El objetivo final de MICIC es desarrollar una serie de directrices, principios y buenas prácticas voluntarios y definir funciones y responsabilidades para apoyar a los Estados, organizaciones internacionales y otros interesados pertinentes.

B. Prácticas eficaces en la protección de extranjeros que quedan atrapados en un país afectado por un desastre

[140] Las prácticas eficaces para los países afectados por un desastre donde se encuentran extranjeros cuando ocurre el desastre incluyen las siguientes:

- *Revisar las leyes y políticas nacionales existentes en materia de gestión de desastres para asegurar que los planes de preparación, respuesta y recuperación de desastres incluyan medidas para responder a las necesidades de protección y asistencia de los extranjeros, sea cual fuere su situación legal, y brindarles la misma asistencia y protección de emergencia que a los ciudadanos del país afectado, sin discriminación alguna y con pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes extranjeros.*
- *Asegurar que los extranjeros en condición migratoria irregular puedan obtener acceso a protección y asistencia de emergencia sin temor a ser reportados a las autoridades migratorias.*
- *Facilitar a los extranjeros afectados por un desastre en su territorio el acceso a servicios consulares y facilitar su retorno, si desean regresar a su país de origen.*
- *Abstenerse temporalmente de la aplicación de las leyes de inmigración en las zonas afectadas directamente por el desastre y las zonas donde los sobrevivientes del desastre encuentran refugio.*
- *Abstenerse temporalmente de exigir los requisitos estipulados en las leyes de inmigración que los extranjeros no pueden cumplir a causa del desastre; por ejemplo, porque perdieron los documentos necesarios, ya no cuentan con los recursos para el pago de cuotas e impuestos o ya no tienen empleo.*
- *Asegurar que se informe adecuadamente a los extranjeros afectados por el desastre, así como a sus consulados y embajadas, de cualquier medida tomada en beneficio de ellos.*
- *Ratificar y aplicar marcos legales internacionales y regionales pertinentes en materia de protección de migrantes en el extranjero, como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.*

[141] Las prácticas eficaces para los países de origen cuyos ciudadanos se encuentran en un país afectado por un desastre incluyen las siguientes:

- *Desarrollar políticas nacionales orientadas hacia la preparación y respuesta a las necesidades de los ciudadanos que se encuentran en el exterior en el contexto de desastres.*
- *Establecer arreglos o procedimientos estándar de operación bilaterales y (sub)regionales para abordar las necesidades de las personas que quedan atrapadas en un país extranjero*

a raíz de un desastre, lo que incluye cuestiones como cooperación en la provisión de servicios consulares para estas personas y medidas para facilitar procesos de repatriación segura.

- *Llevar un registro de todos los ciudadanos que se encuentran en el extranjero para poder identificarlos fácilmente en caso de desastre; además, informarles sobre los servicios que proveen los consulados en caso de desastre y cómo obtener acceso a ellos.*
- *Sumar personas especializadas en respuestas de emergencia al equipo de funcionarios consulares en el país afectado por el desastre, con el fin de fortalecer el equipo.*
- *Proveer servicios como por ejemplo, números de emergencia accesibles para los ciudadanos afectados por el desastre y sus familiares en el país de origen; localizar a ciudadanos que no pueden ser localizados por su familiares; ofrecer fondos de emergencia; negociar la rescisión de contratos de empleo cuando sea necesario; y facilitar la repatriación voluntaria ordenada, rápida y segura de sus conciudadanos.*

PARTE VI: EL CAMINO A SEGUIR

[142] A raíz del proceso consultivo de la Iniciativa Nansen, se llegó a la conclusión que para dar respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres es necesario mejorar las medidas a nivel nacional, (sub)regional e internacional. La Iniciativa Nansen ha ayudado a enmarcar y conceptualizar las necesidades y desafíos relacionados con el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Además, ha generado conocimientos y ejemplos de prácticas existentes y ha hecho avances en el apoyo para promover la integración de este tema en los procesos y marcos existentes pertinentes a nivel internacional y (sub)regional. Sin embargo, queda mucho más por hacer, ahora y en el futuro, para lograr responder de manera integral al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y abordar las principales brechas jurídicas, institucionales, operativas, financieras y de conocimiento. Será importante tomar tales medidas para generar una aplicación más generalizada y sistemática de las numerosas prácticas eficaces utilizadas actualmente por los Estados y otros actores.

[143] Dado que la Iniciativa Nansen es un proceso consultivo informal, los temas prioritarios identificados para futuras acciones y las opciones propuestas en la Agenda de protección para el desarrollo de un arreglo institucional internacional relativo al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, tienen por objeto brindar orientación y sugerencias para debates futuros del tema en el marco de estructuras políticas formales.

I. Ámbitos prioritarios de actuación futura

[144] Como resultado del proceso consultivo de la Iniciativa Nansen, se llegó a la conclusión que es necesario tomar medidas adicionales a nivel nacional, regional e internacional para dar respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, en cuatro áreas temáticas clave: 1) reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático; 2) gestión migratoria; 3) reubicación planificada; y 4) protección para los desplazados. Sobre la base de estas conclusiones, en esta sección se presentan cuatro ámbitos prioritarios de actuación futura y se identifican las principales actividades a realizar en cada ámbito, además de los actores institucionales que cuentan con los conocimientos técnicos especializados y la experiencia operativa necesarios para llevar a cabo estas tareas. En vista del reconocimiento que las dinámicas de desplazamiento y las respuestas apropiadas varían entre las diferentes regiones, las funciones de las organizaciones regionales y (sub)regionales se resaltan como de particular importancia para el desarrollo de respuestas futuras a situaciones de desplazamiento en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionada con los desastres y los efectos adversos del cambio climático.

[145] Bajo cada uno de los ámbitos prioritarios presentados a continuación, se hace énfasis en las necesidades específicas de conocimientos adicionales. Además, se identifican algunos ejemplos de actuales procesos pertinentes a nivel internacional y regional que podrían beneficiarse de los hallazgos y prácticas eficaces de la Agenda de protección. Adicionalmente, se recomienda que todos los interesados pertinentes lleven a cabo un proceso interno de revisión de cada ámbito prioritario.

A. Integrar el tema de la movilidad humana en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático

[146] La reducción del riesgo de desastres puede desempeñar un papel fundamental en la prevención o mitigación de los impactos del desplazamiento en el contexto de desastres, según se reconoce en el Marco de acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030. Adicionalmente, las estrategias de adaptación al cambio climático pueden ayudar a evitar el desplazamiento a través del fortalecimiento de la resiliencia de las personas que viven en zonas afectadas por amenazas naturales, degradación ambiental o los efectos adversos del cambio climático. En relación con esto, para dar respuesta al desplazamiento en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionada con desastres, también es crucial contar con estrategias de desarrollo que integren medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. A pesar de reconocer esto, los Estados y otros interesados señalaron de forma consistente la necesidad de investigación, asistencia técnica y desarrollo de capacidades institucionales adicionales para asegurar que se incorporen consideraciones de movilidad humana, plenamente y de manera adecuada, en las leyes, políticas, estrategias y actividades operativas en materia de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

[147] Con base en los resultados de las consultas regionales y el proceso consultivo más amplio de la Iniciativa Nansen, se sugiere tomar las siguientes medidas clave:

- Desarrollar guías y brindar asistencia técnica y de fortalecimiento institucional a las autoridades nacionales y 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 y otras formas de movilidad humana (UNISDR, OIM, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN OCHA, por sus siglas en inglés), PNUD, Banco Mundial);
- Desarrollar guías y brindar asistencia técnica y de fortalecimiento institucional para promover la inclusión de consideraciones de movilidad humana en las estrategias y políticas nacionales y regionales relativas a la adaptación al cambio climático; esto incluye los planes nacionales de adaptación desarrollados como parte del proceso de CMNUCC (Secretaría de CMNUCC, OIM, PNUD);
- Asegurar el fácil acceso a fondos para el financiamiento de medidas relacionadas con la movilidad humana dentro de los planes nacionales y regionales de adaptación al cambio climático (negociaciones e instituciones de CMNUCC, PNUD, Banco Mundial).

[148] Algunos ejemplos de marcos y procesos pertinentes a nivel mundial y regional incluyen, pero no se limitan a los siguientes:

- Aplicación del Marco de acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (marzo de 2015);
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Proceso de Adaptación al Cambio Climático;
- Agenda para el desarrollo después de 2015 (septiembre de 2015);
- Iniciativa sobre resiliencia ante el riesgo de desastres causados por sequías y sostenibilidad del Servicio Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD);

- Adopción y ejecución de la estrategia para el desarrollo con resiliencia al clima y desastres en el Pacífico (Strategy for Climate and Disaster Resilient Development in the Pacific) (2014-2015).

[149] Se requieren conocimientos adicionales en los siguientes temas:

- Cómo identificar a las personas en riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres, incluido el desplazamiento a través de fronteras
- Cómo modelar y vincular mejor las situaciones de cambio climático a las evaluaciones del riesgo de desastres, con el fin de proyectar los riesgos de desplazamiento

B. Promover la migración como una posible forma de adaptación positiva

[150] Con un apoyo y gestión apropiadas, la migración tiene el potencial de ayudar a las personas que viven en zonas expuestas a los efectos adversos del cambio climático a evitar situaciones que, de lo contrario, en el futuro podrían conducir a crisis humanitarias y desplazamientos. Sin embargo, se requieren investigación, orientación y apoyo operativo adicionales para aprovechar al máximo este potencial en las políticas, estrategias e iniciativas en materia de cambio climático y desarrollo. Para lograr que la migración sea una forma positiva de adaptación a los efectos adversos de las amenazas naturales y la degradación ambiental es necesario, entre otros, abordar las necesidades de protección específicas de las poblaciones desplazadas, así como la seguridad de los migrantes; esto incluye a las personas que quedan atrapadas en una situación de desastre en el extranjero.

[151] Con base en los resultados de las consultas regionales y el proceso consultivo más amplio de la Iniciativa Nansen, se sugiere tomar las siguientes medidas clave:

- Que los Estados y las organizaciones regionales revisen los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales existentes sobre la libre movilidad de personas para determinar en qué medida facilitan (o podrían facilitar más) la migración como medida de adaptación.
- Brindar asistencia técnica y apoyo de fortalecimiento institucional a las autoridades nacionales en la revisión, adaptación o desarrollo de leyes nacionales orientadas a facilitar la migración como medida de adaptación; por ejemplo, a través de programas de trabajadores estacionales (OIM, OIT, PNUD).
- Apoyar a los Estados y las organizaciones (sub)regionales en el desarrollo y aplicación de acuerdos bilaterales o (sub)regionales orientados a facilitar la migración temporal, circular o permanente de personas provenientes de zonas especialmente afectadas por desastres y los efectos adversos del cambio climático (OIM, OIT, comisiones económicas regionales).
- Ejecutar programas de desarrollo de capacidades para migrantes provenientes de zonas expuestas a la degradación ambiental o las amenazas naturales cíclicas (OIM, OIT, PNUD).

[152] Algunos ejemplos de marcos y procesos pertinentes a nivel mundial y regional incluyen, pero no se limitan a los siguientes:

- Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés)
- Procesos consultivos regionales sobre migración
- Iniciativa Migrants in Countries in Crisis (MICIC, por sus siglas en inglés)
- OIM: Proyecto MECLEP (Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy Project)

- UNESCAP/OIT/PNUD: Proyecto sobre cambio climático y migración en el Pacífico (PCCM, por sus siglas en inglés)

[153] Se requieren conocimientos adicionales en los siguientes temas:

- Determinar en qué medida las personas ya utilizan la migración como una estrategia de adaptación y qué lecciones pueden aprenderse para mejorar los beneficios y responder a los riesgos en materia de protección.

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

[154] Cada vez más, la reubicación planificada (ya sea antes o después de la ocurrencia de un desastre) de las personas que viven en zonas propensas a ser afectadas por amenazas naturales se reconoce como una posible medida positiva para trasladar a las personas en riesgo de muerte, lesiones o desplazamiento. Sin embargo, debido a los múltiples efectos negativos relacionados con procesos de reubicación anteriores, comúnmente la reubicación planificada se considera como último recurso, cuando todas las demás opciones han fallado y la resiliencia de la comunidad ha disminuido significativamente. Se requiere de una orientación y asistencia técnica adicionales para apoyar a las autoridades en relación con el uso de la reubicación planificada; y en particular, cómo manejar los procesos a manera de incluir a las comunidades afectadas en todo el proceso, con pleno respeto de sus derechos.

[155] Con base en los resultados de las consultas regionales y el proceso consultivo más amplio de la Iniciativa Nansen, se sugiere tomar las siguientes medidas clave:

- Desarrollar guías operativas y asistencia técnica para la ejecución de procesos de reubicación planificada en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, con pleno respeto de los derechos de las personas (Banco Mundial, PNUD, ACNUR).
- Brindar asesoría técnica y apoyo operativo a las autoridades nacionales y locales que buscan integrar la reubicación planificada en las estrategias y planes de adaptación al cambio climático o reducción del riesgo de desastres (PNUD, Banco Mundial, UNISDR, Secretaría de CMNUCC).
- Integrar la posibilidad de tomar medidas de reubicación planificada en las estrategias de respuesta a desastres (UN OCHA, OIM, PNUD).

[156] Algunos ejemplos de marcos y procesos pertinentes a nivel mundial y regional incluyen, pero no se limitan a los siguientes:

- Aplicación del Marco de acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (marzo de 2015)
- Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático
- Sistema global de grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) (grupos temáticos: coordinación y gestión de campamentos, protección y recuperación temprana)
- ACNUR/Institución Brookings/Universidad de Georgetown: Proyecto sobre reubicación planificada, desastres y cambio climático (Planned Relocation, Disasters and Climate Change Project)

[157] Se requieren conocimientos adicionales en los siguientes temas:

- Recopilación, análisis y evaluación de prácticas eficaces relativas a los procesos de reubicación planificada en el contexto de desastres y degradación ambiental.

D. Asegurar el acceso a protección y asistencia para las personas desplazadas en el contexto de desastres

[158] Aunque algunos países cuentan con disposiciones legales que estipulan explícitamente la protección humanitaria para personas desplazadas por desastres, muchos Estados aún carecen de leyes y políticas que brinden orientación y una respuesta predecible si tales personas llegan a sus fronteras. Incluso en las regiones donde existe este tipo de disposiciones legales, estos enfoques se beneficiarían de una mayor armonización, con el fin de facilitar más la cooperación regional al responder a situaciones de desplazamiento en el contexto de desastres. Dado que la mayoría de los desplazamientos relacionados con desastres ocurren al interior de los países, la protección de los desplazados internos también es importante. Adicionalmente, la mayor previsibilidad y la responsabilidad de brindar protección y asistencia a las personas desplazadas en el contexto de desastres (lo que incluye la búsqueda de soluciones duraderas) también son componentes fundamentales para el desarrollo de una respuesta integral.

[159] Con base en los resultados de las consultas regionales y el proceso consultivo más amplio de la Iniciativa Nansen, se sugiere tomar las siguientes medidas clave:

- Revisar las leyes nacionales para determinar en qué medida las leyes existentes estipulan la admisión y estadía temporal o la no devolución para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, incluida la búsqueda de soluciones duraderas.
- Empezar evaluaciones de los mecanismos de protección humanitaria, con el fin de desarrollarlos y armonizarlos a nivel regional (ACNUR, OIM).
- Brindar apoyo técnico y de fortalecimiento institucional a las autoridades que deseen desarrollar mecanismos de protección humanitaria a nivel nacional o regional (ACNUR, OIM).
- Examinar los mecanismos existentes de respuesta a desastres a nivel nacional y regional para identificar si incorporan el tema del desplazamiento en el contexto de desastres (UN OCHA, UNISDR, ACNUR, OIM).
- Evaluar los mandatos institucionales a nivel nacional, bajo el enfoque por grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos (IASC) en relación con el liderazgo para la protección de las personas desplazadas en el contexto de desastres, incluida la búsqueda de soluciones duraderas, para asegurar una mayor previsibilidad y responsabilidad (UN OCHA, ACNUR, ACNUDH, UNICEF, PNUD).
- Asegurar que ya sea posible activar mecanismos de financiamiento de soluciones duraderas para el desplazamiento desde la fase de respuesta humanitaria (PNUD, UN HABITAT, ACNUR).

[160] Algunos ejemplos de marcos y procesos pertinentes a nivel mundial y regional incluyen, pero no se limitan a los siguientes:

- Cumbre Mundial Humanitaria (Estambul, marzo de 2016)
- Agenda transformativa del Comité Permanente entre Organismos
- Debates del Consejo de Derechos Humanos sobre derechos humanos y medio ambiente
- Comisión de Derecho Internacional: Protección de personas en caso de desastres

- Revisión de la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso de Puebla) de medidas de protección humanitaria
- Implementación de la Declaración de Brasil y su Plan de Acción (Brasilia, diciembre de 2014)

[161] Se requieren conocimientos adicionales en los siguientes ámbitos:

- Seguir desarrollando los sistemas de recolección y análisis de datos sobre el número de personas desplazadas en el contexto de desastres, a nivel interno y a través de fronteras internacionales (IDMC, JIPS, UN OCHA, ACNUR, OIM).
- Evaluar 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 (UN OCHA, ACNUR, OIM).

[162] Para preparar acciones a realizar en el futuro en estos cuatro ámbitos prioritarios, se recomienda que los Estados y las organizaciones (sub)regionales, así como las agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales pertinentes lleven a cabo una revisión interna, con el fin de identificar sus posibles aportes al desarrollo de una respuesta integral al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionadas con desastres y cambio climático, de acuerdo con las prácticas eficaces identificadas en esta Agenda de protección. Este proceso podría incluir una revisión de los siguientes aspectos, según sea pertinente: i) herramientas, conocimientos y competencias existentes, ii) experiencia y capacidad operativa y iii) ejemplos de marcos legales, políticas y prácticas existentes. Además, podría incluir un análisis de brechas para identificar los temas que requieren mayor desarrollo y apoyo económico.

II. Establecimiento de un arreglo institucional internacional

[163] En el proceso consultivo de la Iniciativa se identificó, además de los Estados, a numerosos actores que ya están respondiendo explícitamente al reto del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres o cuyo mandato o actividades actuales se reconocen como componentes fundamentales para el desarrollo de una respuesta integral. Sin embargo, por numerosos que sean, la multiplicidad de actores y el carácter impredecible o disparejo de las respuestas operativas llevaron a la conclusión de que los marcos legales, arreglos institucionales y de financiamiento y respuestas operativas actuales son insuficientes para hacer frente a desafíos futuros, particularmente si se tienen en cuenta las proyecciones relativas al cambio climático y el riesgo de desastres.

[164] Los participantes del proceso reconocieron la necesidad de un catalizador para generar una mayor atención y sensación de urgencia con respecto al tema del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Aunque se están realizando numerosas actividades, no se llevan a cabo de forma sistemática en todas las regiones afectadas y además, la responsabilidad y liderazgo institucionales no están claramente definidos. Por lo tanto, se observó además la necesidad de coordinar mejor esta diversidad de acciones bajo una visión y objetivo estratégicos generales. Finalmente, incluso con una mejor colaboración y coordinación de las actividades actuales, a raíz del proceso de la Iniciativa Nansen se llegó a la conclusión de que, a pesar de las prácticas desarrolladas en algunas regiones del mundo, sigue existiendo un vacío legal considerable para las personas desplazadas que buscan atravesar fronteras internacionales en el contexto de desastres. Actualmente, ninguna de las instituciones internacionales tiene el mandato de abordar este vacío

legal. Es necesario tomar medidas futuras para seguir desarrollando objetivos estratégicos, mejorar la coordinación y abordar retos legales relacionados con el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

[165] Un primer paso importante consistirá en iniciar el desarrollo de un arreglo institucional (que incluya y se elabore en coordinación con las Naciones Unidas) en materia de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionada con los desastres y los efectos adversos del cambio climático. Una vez que la Iniciativa Nansen haya concluido a finales de 2015, se podrá establecer un arreglo intermedio y de transición para avanzar con las tareas inmediatas y apoyar la implementación de la Agenda de protección.

[166] Idealmente, el arreglo institucional futuro aprovechará las estructuras y mecanismos existentes en lugar de crear nuevos, para evitar la duplicación. Adicionalmente, en vista de las brechas institucionales existentes, podría funcionar como un arreglo independiente, pero austero con la capacidad de actuar de catalizador de una acción sostenida en materia de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Finalmente, el arreglo deberá reflejar el carácter transversal y de causalidad múltiple del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, así como el hecho que una respuesta integral debe abarcar diversos ámbitos: acción humanitaria, protección de derechos humanos, gestión migratoria, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, protección de refugiados y desarrollo.

[167] Las principales funciones del arreglo incluirían las siguientes:

- Proveer liderazgo institucional y un punto focal para abogar por un enfoque sostenido para el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionada con los desastres y los efectos adversos del cambio climático.
- Crear un foro para la acción continuada, coordinación e integración del tema en los procesos actuales internacionales y (sub)regionales pertinentes.
- Apoyar la ejecución de la Agenda de protección.
- Seguir desarrollando los ejemplos de buenas prácticas de la Agenda de protección en la respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionada con los desastres y los efectos adversos del cambio climático, con una guía práctica y operativa.
- Brindar apoyo técnico y de capacitación a los Estados, las organizaciones (sub)regionales e internacionales y otros interesados clave que buscan incorporar el tema del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionada con los desastres y los efectos adversos del cambio climático en las leyes, políticas o respuestas operativas pertinentes, como por ejemplo:
 - a. Armonizar los mecanismos de migración y protección humanitaria
 - b. Revisar y/o modificar las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático para incluir consideraciones de movilidad humana y otros temas de acción importantes, como seguridad alimentaria y educación
 - c. Fortalecer los marcos de protección de desplazados internos
- Consolidar y apoyar el desarrollo de nuevas herramientas, información y análisis en materia de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, como por ejemplo:
 - a. Encargar nuevos estudios de investigación y recopilar información sobre el desplazamiento en el contexto de desastres

- b. Apoyar la realización de evaluaciones de necesidades urgentes y necesidades en fases posteriores al desastre
- c. Desarrollar situaciones hipotéticas de riesgos de desastre transfronterizos
- Abogar por la necesidad de fortalecer, modificar o ampliar los mecanismos de financiamiento existentes para apoyar una respuesta integral al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y otras formas de movilidad humana relacionada con los desastres y los efectos adversos del cambio climático, incluida la prevención y la búsqueda de soluciones duraderas.

[168] Un arreglo institucional internacional de esta índole podría asumir varias formas o configuraciones. Algunas opciones posibles incluyen las siguientes:

1. Una mejor **colaboración entre OIM y ACNUR** que aproveche las respectivas áreas de especialidad de ambas organizaciones.
2. Un **mecanismo de coordinación interinstitucional**, con una presidencia rotatoria apoyada por una pequeña secretaría y con la participación de múltiples agencias que incluyen, pero no se limitan a las siguientes: ACNUR, OIM, UN OCHA, UNISDR, PNUD, Secretaría de CMNUCC, UNICEF y ACNUDH.
3. Una **unidad conjunta de apoyo** en forma de una secretaría interinstitucional, que incluya a representantes trasladados de las agencias pertinentes, ubicada en la Secretaría de las Naciones Unidas o una de las agencias.
4. Un arreglo institucional **inspirado en otros procesos interinstitucionales** que hayan desarrollado capacidades técnicas y operativas independientes y que tengan una estructura rectora conformada por Estados y/u organizaciones internacionales.

[169] Para complementar la labor más bien técnica y operativa del arreglo institucional internacional, también podría ser útil nombrar a una persona experimentada o “defensor” para el tema del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, con el fin de asegurar que el tema mantenga un alto perfil, se promueva entre los Estados y sea abordado adecuadamente con una coordinación apropiada entre las agencias pertinentes de las Naciones Unidas. Algunas opciones posibles para esta función incluyen las siguientes:

1. Utilizar el **procedimiento especial del Consejo de Derechos Humanos** para crear el rol de un nuevo Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, desarrollar un “programa de trabajo conjunto” de los portadores actuales del mandato o ampliar el mandato del Relator Especial existente para incluir el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.
2. Crear el puesto de **representante especial o asesor especial del Secretario General** en materia de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

[170] Con el objetivo de apoyar el arreglo institucional internacional, los Estados interesados pueden conformar un **grupo de apoyo intergubernamental** para proporcionar una atención política adicional y un foro para el debate continuado del tema del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. En ausencia del nombramiento de una persona experimentada dentro de las Naciones Unidas (o como alternativa a este), los Estados podrían decidir nombrar a un funcionario de alto rango como **representante** del grupo para realizar labor de incidencia y generar una atención

sostenida a nivel político hacia el tema del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

ANEXOS

ANEXO I: Definiciones de la Iniciativa Nansen

En este anexo se incluyen las definiciones de los principales términos utilizados en la Agenda de protección.

ANEXO II: Dinámica regional de la movilidad humana en el contexto de desastres

En este anexo se presenta un resumen de información sobre la movilidad humana relacionada con los desastres y los efectos adversos del cambio climático en diferentes regiones alrededor del mundo, recopilada por la Iniciativa Nansen durante sus consultas y reuniones y que refleja el contenido de los estudios de investigación encargados por la Iniciativa Nansen.

ANEXO III: Prácticas de los Estados relativas a la admisión, estadía y no devolución de las personas afectadas por desastres

En este anexo se presenta un resumen de información sobre las prácticas de los Estados relativas al uso de leyes de inmigración para admitir y autorizar la estadía de extranjeros afectados por desastres y suspender su deportación o retorno.

Notas finales

[Las notas finales son provisionales y serán complementadas en la versión final de esta Agenda]

¹ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), “Global Estimates 2013: People Displaced by Disasters,” septiembre de 2014.

² En la Agenda de protección no se utiliza el concepto de “refugiado del clima”, ya que también aborda la protección y asistencia de personas desplazadas en el contexto de desastres geofísicos. Adicionalmente, dado que actualmente la ciencia no permite establecer un vínculo causal directo entre el calentamiento global en general y un fenómeno meteorológico extremo concreto y además, dado el carácter de causalidad múltiple del desplazamiento, se requiere precaución en el uso de este término.

³ 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, ver *ibíd.*, pp. 17 y 20.

⁵ El 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.

⁶ 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.” Resultado del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, Cancún, diciembre de 2009.

⁷ 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.” [Nota de la traductora: Las citas en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

⁸ Durante una reunión a nivel ministerial de Estados miembros de la ONU, facilitada por ACNUR y 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.]

⁹ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), “Global Estimates 2013: People Displaced by Disasters,” septiembre de 2014.

¹⁰ Se calcula que durante la crisis de la sequía en el Cuerno de África en 2011-2012, aproximadamente 290,000 somalíes huyeron al extranjero. Al 1 de marzo de 2015, únicamente se había registrado un número reducido de somalíes retornados bajo el programa piloto de retorno seguro de la ONU. Por ejemplo, después de dos años la cifra general de 477,424 somalíes refugiados registrados en 2013 en Kenia se redujo solo en 53,117, lo que indica que la mayoría de los refugiados afectados por la sequía siguen viviendo en campamentos. Ver ACNUR, “Refugees in the Horn of Africa: Somali Displacement Crisis”, <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/regional.php>> y Kenya Somali Refugees, UNHCR update factsheet, 29 de enero de 2014, <data.unhcr.org/horn-of-africa/download.php?id=1295>.

¹¹ 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.

¹² 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).

¹³ 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.

¹⁴ Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África, 2009.

¹⁵ “Terminología,” Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés). Según UNISDR, “Con frecuencia, se describe a un desastre como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas. El impacto de los puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental.” Ver <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d> [N. de la t.: la traducción al español se encuentra en http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf].

¹⁶ 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).

¹⁷ Comité Permanente entre Organismos (IASC), *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, grupo de trabajo temático sobre protección global, marzo de 2010, p. 7.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 7

¹⁹ UNISDR, Terminología, <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>

²⁰ IPCC, 2014: Anexo 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* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and 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.]

²¹ 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.]

²² 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.]

²³ Barnett, Jon y Webber, Michael, “Migration as Adaptation: Opportunities and Limits” en Jane McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary perspectives* (Hart, Oxford, Portland, OR 2012). [N. de la t.: Las citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

²⁴ IASC, *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*. The Brookings-Bern Project on Internal Displacement (2011). Ver: http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/06%20operational%20guidelines%20nd/0106_operational_guidelines_nd_spanish.PDF

²⁵ Foresight, *Migration and Global Environmental Change*, Final Project Report, The Government Office for Science, Londres, 2011.

²⁶ IPCC, “Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Summary for Policymakers,” A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press: 2012, p. 5.

²⁷ Susan Martin, ‘Climate Change, Migration, and Governance’ (2010) 16(3) *Global Governance* 397; Fabrice G. Renaud y otros, ‘A Decision Framework for Environmentally Induced Migration’ (2011) 49 *International Migration* e5.

²⁸ Por lo tanto, horas y días después del terremoto de 2010, los haitianos que resultaron lesionados buscaron obtener acceso a asistencia médica en la República Dominicana, ya que el sistema de salud de Haití había colapsado por completo y la ayuda humanitaria internacional aún no había llegado.

²⁹ Por consiguiente, muchas víctimas de la hambruna que afectó a Somalia en 2011 y 2012 no huyeron a Kenia, Etiopía y Djibouti sino hasta después de no obtener acceso a ayuda alimentaria como desplazados internos.

³⁰ Por ejemplo, en tiempos de sequía los nepaleses pueden migrar a la India en busca de un empleo estacional para poder enviar remesas a sus familiares que viven en comunidades montañosas, con el fin de mejorar la seguridad alimentaria de estos.

³¹ 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.

³² Foresight, ‘Migration and Global Environmental Change’ (Final Project Report, The Government Office for Science, Foresight, 2011).

³³ Por ejemplo, en Vietnam las personas que viven en el delta del río Mekong son evacuadas de zonas propensas a inundaciones, en un esfuerzo por normalizar sus condiciones de vida.

³⁴ Ver 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.]

³⁵ Por ejemplo, ver Petz, Daniel, ‘Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN,’ (noviembre de 2014) The Brookings-LSE Project on Internal Displacement; Internal Displacement Monitoring Centre (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), pp. 34-36.

³⁶ Por ejemplo, el plan nacional de acción conjunta (JNAP, por sus siglas en inglés) que integra el cambio climático y gestión del riesgo de desastres bajo un solo ministerio (MEIDECC), ver *Tonga Government Ministry of Information and Communications* en <http://www.mic.gov.to/news-today/press-releases/5274-building-a-more-resilient-tonga-against-disaster-risk>; la ley sobre cambio climático de 2009 de Filipinas, que integra la reducción del riesgo de desastres con los planes de adaptación al cambio climático, planificación, desarrollo y reducción de la pobreza; en Malawi, la incorporación de reducción del riesgo de desastres en el plan de acción nacional de adaptación (NAPA, por sus siglas en inglés) y en los planes de acción para el cambio climático de los gobiernos locales; la alianza del gobierno de Bangladesh con el Flood Forecast and Warning Centre (FFWC) y ActionAid para incorporar enfoques de reducción del riesgo de desastres en los planes de adaptación al cambio climático en las tres zonas agroecológicas; el plan de acción nacional de adaptación de Samoa, que da prioridad a las políticas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático bajo el mismo Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; y el plan de acción estratégica nacional (SNAP, por sus siglas en inglés) de las Islas Maldivas, que integra la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático y promueve la colaboración entre formuladores de políticas, expertos y profesionales para el desarrollo de políticas globales de gestión del riesgo. Ver Tom Mitchel, Maarten van Aalst & Paula Silva Villanueva, 'Assessing Progress on Integrating Disaster risk Reduction and Climate Change Adaptation in Development Processes,' (septiembre de 2010) *Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 2: Institute of Development Studies*.

³⁷ Marine Franck, 'National Adaption and Planning for Relocation' en Koko Warner, Walter Kalin, Susan Martin, Youssef Nassef, Siun Lee, Susanne Melde, Hannah Entwisle Chapuisat, Marine Frank y Tamer Afifi, *Integrating Human Mobility Issues Within National Adaption Plans* (UNU-EHS Policy Brief, junio de 2014) p. 35.

³⁸ 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.

³⁹ Foresight, 'Migration and Global Environmental Change' (Final Project Report, The Government Office for Science, Foresight, 2011).

⁴⁰ Por ejemplo, en 2000 las autoridades guatemaltecas evacuaron y reubicaron a 625 familias de la ciudad de Caratrián Ixtahuacán sobre la base de evidencia científica de posibles derrumbes. Igualmente, a raíz de los efectos devastadores del ciclón Haiyan en 2013, que provocó el desplazamiento interno de cerca de cuatro millones de personas, el gobierno de Filipinas decidió evacuar y reubicar a 200,000 familias de zonas expuestas a amenazas naturales.

⁴¹ Planned Relocations, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future, Sanremo Consultation Report, 12-14 de marzo de 2014. <<http://www.unhcr.org/53c4d6f99.pdf>>

⁴² Ver *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, The Brookings Institution- University of Bern Project on Internal Displacement, abril de 2010, p. 5.

⁴³ Guiding Principles on Internal Displacement ((UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998).

⁴⁴ *Ibid.*, Principio 5.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Para obtener orientación ver, en particular, las Directrices operativas sobre la protección de personas en situaciones de desastres naturales (Operational Guidelines for the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters) (UN Doc. A/HRC/16/43/Add.5), y el Marco sobre soluciones duraderas para desplazados internos (Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons) (IN Doc. A/HRC/13/21/Add.4).

⁴⁷ Hugo, Graeme, 'Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific,' en Jane McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary perspectives* (Hart, Oxford, 2012).

⁴⁸ Walter Kälin y Nina Schrepfer, 'Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches' (febrero de 2012). Legal and Protection Policy Research Series, 35; A la fecha, los Estados no se han basado explícitamente en obligaciones de las normas internacionales de derechos humanos o mecanismos de protección complementaria como base legal para admitir a personas desplazadas en el contexto de desastres. En lugar de ello, los Estados se han basado en su autoridad discrecional, muchas veces por "razones humanitarias". Ver McAdam, Jane, "Climate Change, Forced Migration, and International Law" (Oxford University Press, 2012) 49.

⁴⁹ En los resultados de la Conferencia de Bellagio sobre cambio climático y desplazamiento se indica que en caso de una afluencia masiva de personas, los Estados han reconocido "las obligaciones mínimas para garantizar el acceso a la protección, el respeto de los derechos humanos fundamentales, la protección contra la devolución y el retorno seguro cuando las condiciones en el país de origen lo permitan. En una situación similar, cuando las personas están en peligro en el mar, los Estados han aceptado el tradicional deber de acudir a su rescate." Ver ACNUR, "Resumen de las deliberaciones sobre cambio climático y desplazamiento" Conferencia de Bellagio sobre cambio climático y desplazamiento (2011). A la fecha, esto solo se ha reconocido formalmente en el contexto de la identificación de refugiados. Sin embargo, algunos ejemplos de prácticas estatales indican que los Estados también están reconociendo obligaciones en otros contextos, aunque no de manera consistente o generalizada. Ver también el Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, actualizada en 1974, y el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimo de 1979.

⁵⁰ Por ejemplo, ver el fallo de la 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, párrafo 222.

⁵¹ *Ibid.*, párrafo 231.

⁵² *Ibid.*, párrafo 241.

⁵³ Por ejemplo, ver el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de 2000, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, de 2000.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Los ejemplos incluidos en esta sección fueron extraídos, en su mayoría, de 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,” diciembre de 2014 (a ser publicado por la Iniciativa Nansen).

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Argentina, Cuba, Finlandia, México y Suecia cuentan con leyes nacionales que reconocen expresamente los impactos de las amenazas naturales como posibles razones para autorizar el ingreso y estadía de extranjeros.

⁵⁸ La terminología fue extraída de las leyes nacionales de Finlandia, México y Argentina/Suecia, respectivamente.

⁵⁹ En Argentina este tipo de medidas están limitadas a “casos especiales” de una clase más amplia de “residentes transitorios” mientras que en México, existe una visa emitida por una “causa humanitaria” únicamente para las personas que tienen a un familiar que ya vive en el país y que puede patrocinar a una persona que “se encuentra en una situación de peligro para su vida o integridad debido a violencia o un desastre natural debidamente acreditado.”

⁶⁰ Tanto Suecia como Finlandia abordan la cuestión de una posible opción de huir a nivel interno. Finlandia: Se debe denegar la protección humanitaria “si él o ella, en alguna parte de su país de origen o país de residencia permanente, no ... enfrenta un riesgo real de sufrir daños graves y si se puede esperar de manera razonable que él o ella resida en esa zona del país.” En la evaluación se tomarán en cuenta las “circunstancias generales que imperan en esa parte del país y las circunstancias personales del solicitante.” (Sección 88e(323/2009). [N. de la t.: Las citas en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

⁶¹ Algunos ejemplos son la erupción volcánica de 1995 en Montserrat y el terremoto de 2010 en Haití (Canadá, México, EEUU).

⁶² Ver las medidas de Finlandia para “registrar a un número elevado de desplazados que ingresan al país de forma simultánea” en su ley de extranjería, que incluyen específicamente situaciones cuando los extranjeros “no pueden retornar de forma segura a su país de origen o país de residencia permanente debido a que ocurrió un desplazamiento masivo de personas en el país o las regiones vecinas como resultado de ... un desastre ambiental” (Ley de extranjería de Finlandia, sección 133). [N. de la t.: La cita se tradujo al español para propósitos de este documento.]

⁶³ Esto es particularmente cierto en África.

⁶⁴ Por ejemplo, las medidas de “protección humanitaria temporal” de Panamá.

⁶⁵ 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>.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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 el 4 de marzo de 2015).

⁶⁸ Ver Tamara Wood, “Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and practice for addressing cross-border displacement in disaster contexts”, pp. 32-33 (a ser publicado por la Iniciativa Nansen). [N. de la t.: las citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

⁶⁹ Ver también ACNUR, “Guidance Note on Temporary Protection or Stay Arrangements,” Division of International Protection, enero de 2014.

⁷⁰ Por ejemplo, las medidas de “protección humanitaria temporal” de Panamá, Venezuela y Perú están incluidas en las leyes nacionales sobre refugiados de estos países.

⁷¹ 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.]

⁷² IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons, The Brookings Institution- University of Bern Project on Internal Displacement, abril de 2010.

⁷³ Para ver detalles, ver <https://www.iom.int/cms/micic>.