***Nota conceptual para un taller sobre el desarrollo de Lineamientos sobre admisión y estancia de personas que se desplazan en el contexto de desastres a través de las fronteras***

*San José, Costa Rica, Febrero 10-11, 2015*

1. **Introducción**

En los últimos años en América Central[[1]](#footnote-1), una amplia gama de desastres naturales, tales como inundaciones, huracanes, sequías, maremotos, terremotos, volcanes y deslizamientos de tierra, han desplazado a cientos de miles de personas, tanto dentro de sus propios países como a través de las fronteras internacionales. En respuesta a estos desplazamientos hacia el extranjero, los Estados en la región -y más allá- han utilizado una serie diversa de mecanismos de protección temporal para permitir que las personas afectadas por los desastres naturales puedan ingresar o permanecer en sus países durante las secuelas de un desastre. Mientras que estas medidas han desempeñado un importante rol de protección, los participantes en la Consulta Regional de la Iniciativa Nansen realizada en San José, Costa Rica, en diciembre de 2013, concluyeron que hay mucho trabajo por hacer a fin de fortalecer y armonizar estos mecanismos de protección temporal durante el desplazamiento transfronterizo al momento de un desastre en la región. En particular, la recomendación fue continuar con el diálogo sobre visas humanitarias en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) [[2]](#footnote-2).

Esta nota conceptual proporciona antecedentes sobre desplazamientos transfronterizos en contextos de desastres en América Central y el resto de la región; así como, un resumen sobre el uso de mecanismos de protección temporal como respuesta. Se propone entonces un proceso de consulta regional sobre el uso de visas humanitarias en desastres repentinos, el cual daría paso a un taller en el marco de la CRM con el objetivo de apoyar y discutir algunas directrices regionales para el desarrollo y el uso de visas humanitarias para personas desplazadas fuera de sus fronteras en futuros desastres.

**II. Antecedentes: La Consulta Regional de la Iniciativa Nansen en América Central**

Más de 100 participantes de países de América Central, México, Colombia, Haití y República Dominicana, representantes de la Iniciativa Nansen, así como representantes de organizaciones regionales e internacionales, sociedad civil e instituciones de investigación, se reunieron en San José, Costa Rica, del 2 al 4 de diciembre de 2013 en la segunda consulta de la Iniciativa Nansen sobre *"Desastres y desplazamiento transfronterizo en América Central: nuevas necesidades, nuevas respuestas."*[[3]](#footnote-3)

Durante la consulta, los participantes reconocieron el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres como un tema muy importante para la región. Reconocieron además que, mientras que la mayoría de las personas desplazadas por desastres permanece dentro de sus propios países al amparo de la legislación nacional, existe un vacío legal respecto a la protección de los desplazados a través de fronteras. Los participantes identificaron a la Conferencia Regional sobre Migración como un foro relevante para continuar el diálogo regional sobre cómo abordar las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de dichos desastres.

**III. Los conceptos de protección temporal, visas humanitarias y arreglos/permisos de estancia**

Mientras el alcance y la definición exactas de protección temporal no estén definidos[[4]](#footnote-4); en general, se refiere a un concepto global para permitirle a una persona con necesidad de protección entrar y/o permanecer dentro de un país distinto del suyo a fin de asegurar las normas básicas de tratamiento conforme al marco legal de los derechos humanos, incluida la protección contra la devolución (*refoulement)*.[[5]](#footnote-5) Algunos mecanismos de protección temporal han sido utilizados en situaciones donde las normas internacionales de protección existentes podrían no ser aplicables o donde su aplicación e implementación es difícil o imposible. En este sentido, estos son complementarios a otros mecanismos en el régimen de protección internacional y regional, tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena de Indias de 1984.

En el contexto de desastres repentinos, la protección temporal permitiría una respuesta rápida y flexible, manteniendo las normas básicas internacionales de protección. Como lo demuestra la experiencia centroamericana, los Estados utilizan diversos mecanismos legales para proporcionar protección temporal en contextos de desastre. Este documento conceptual pretende explorar las herramientas de visas humanitarias y los permisos/arreglos de estancia, los cuáles se refieren a las decisiones administrativas, por parte de una autoridad competente, para concederle a un extranjero un permiso para ingresar y/o permanecer en otro país en caso de una crisis humanitaria relacionada con algún desastre que haya dado lugar a desplazamientos.

**IV. Desafíos y oportunidades en América Central y América del Norte**

Con un aumento en el número y gravedad de los desastres a nivel mundial y los crecientes desafíos relacionados con el cambio climático, se prevé que el desplazamiento en América Central y América del Norte, incluidos los cruces fronterizos, aumente en el futuro. Sin embargo, como se destacó ampliamente, a diferencia de con los refugiados, no hay ningún régimen de protección internacional o regional que aborde explícitamente los desplazamientos transfronterizos provocados por desastres, ni tampoco la situación de migrantes regulares o irregulares atrapados en situaciones de desastre o incapaces de retornar con seguridad y dignidad a un país devastado por una catástrofe. Aunque la legislación en derechos humanos proporciona "un derecho indirecto a ser admitidos y permanecer donde la remoción de una persona a su país de origen equivaldría a un trato inhumano"[[6]](#footnote-6), esto no abordaría todas las situaciones de desplazamiento[[7]](#footnote-7). Por último, mientras que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares proporciona cierta protección para éstos, no se les garantizan los derechos de admisión y estancia permanente en el país. [[8]](#footnote-8)

**A. Mecanismos de protección temporal existentes**

Varios países de América Central y América del Norte han concedido sin embargo diversas formas de protección temporal por razones humanitarias para víctimas que huyen de desastres. Por ejemplo, a raíz del terremoto de Haití de 2010, muchos gobiernos promulgaron medidas de inmigración especial en apoyo a las víctimas del desastre.[[9]](#footnote-9) Estos ejemplos incluyen estatus de protección temporal, medidas complementarias de protección o visas humanitarias a aquellos que han cruzado fronteras internacionales. Estas medidas han facilitado tanto el ingreso a un país de una persona afectada por desastres naturales, como permitir a un extranjero proveniente de un país afectado permanecer dentro del país donde se encontraba al momento del desastre.

*1. Medidas de protección temporal para la concesión de admisión*

Tras el terremoto de Haití de 2010, la República Dominicana aprobó una visa humanitaria de entrada múltiple durante un año, permitiendo así que los cuidadores de las personas mayormente heridas, acompañadas por miembros de la familia, pudieran cruzar legalmente la frontera de un lado a otro para buscar atención médica. El gobierno de México creó un programa de migración humanitaria desde febrero hasta mayo de 2010, el cual permitía a residentes mexicanos viajar a Haití para traer a sus familiares y envió tres barcos para el rescate de un total de 511 haitianos durante el período de marzo a junio de 2010. Todos ellos recibieron una visa de no inmigrante por un año, emitida por "razones humanitarias o de interés público" que luego se extendió hasta finales de 2011. Asimismo, el gobierno de Canadá y la provincia de Quebec en particular, aceleraron y ampliaron principalmente el procesamiento de los mecanismos de migración existentes. Quebec también aplicó medidas humanitarias para facilitar la migración de un pequeño número de "situaciones particularmente calamitosas". Otros países de Europa, África y más lugares también facilitaron sus reglas de migración a la luz del terremoto de Haití de 2010.

2. *Medidas de protección temporal que permiten estancia permanente*

Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela detuvieron las deportaciones y emitieron visas humanitarias para ayudar a los ciudadanos haitianos afectados por el terremoto. En América del Norte, el gobierno de los Estados Unidos concedió estatus de protección temporal (TPS, siglas en inglés) para los haitianos bajo la Ley Migratoria de 1990. El “TPS” es un estatus migratorio temporal que puede ser proporcionado a los nacionales de países seleccionados que viven en los Estados Unidos y no pueden regresar a su país de origen debido a "conflictos armados, desastres ambientales o condiciones extraordinarias y temporales". Tras el huracán Mitch en 1998, también se concedió el estatus “TPS” a hondureños y nicaragüenses con base en el extraordinario grado de desplazamientos y daños en estos dos países en particular. [[10]](#footnote-10)

**B. Puntos para el diálogo futuro**

Mientras que los países de la región han utilizado diversas medidas para brindar protección a las víctimas de desastre que han cruzado las fronteras internacionales, la experiencia de Haití también demuestra que este tipo de acuerdos se desarrolla generalmente como respuesta de emergencia *ad hoc* en situaciones extraordinarias, determinados sobre una base de caso por caso y a menudo aplicados unilateralmente, en contraposición a una respuesta regional más coordinada. Los mecanismos no necesariamente abordan todas las necesidades específicas de protección de los migrantes residentes o en tránsito en un país al momento de un desastre; por ejemplo, los desafíos de acceso a la protección del estado y a asistencia como un no-ciudadano y/o como una persona sin documentos. Algunos mecanismos de protección temporal también pueden utilizarse durante largos periodos de tiempo, haciendo que algunas personas tengan estatus temporales durante períodos prolongados de tiempo, mientras que los periodos de otros terminan abruptamente, dejando a estas personas en riesgo de retorno prematuro.

Durante las Consultas Regionales de la Iniciativa de Nansen, los participantes identificaron las siguientes necesidades en relación con los mecanismos de protección temporal en situaciones de desastre:

* Promover y armonizar el uso de las visas humanitarias para la admisión de personas desplazadas por los desastres.
* Desarrollar criterios para la identificación de personas elegibles para recibir visas humanitarias.
* Explorar posibilidades para asegurar que los beneficiarios de visas humanitarias tengan acceso a soluciones integrales y duraderas cuando sus visas expiren.
* Considerar medidas de protección para todos los migrantes cuando sus países de origen se enfrentan a situaciones de emergencia causadas por desastres.
* Elaborar directrices que sean aplicables en la región en el contexto de trabajo de la Conferencia Regional sobre Migración.

**V. Metodología para elaborar lineamientos sobre admisión y estancia de personas que se desplazan en el contexto de desastres a través de las fronteras**

Basándose en las prácticas existentes en la región, esta nota conceptual esboza una propuesta de un proceso para la elaboración de un borrador de lineamientos sobre admisión y estancia de personas que se desplazan en situaciones de desastre, en el contexto del alcance y trabajo de la Conferencia Regional sobre Migración.

El objetivo del proceso preparatorio y del Taller de la CRM es desarrollar lineamientos o un manual que cubran las tres situaciones descritas anteriormente, a saber:

1. Admisión, incluyendo criterios de elegibilidad y criterios para la transición a una solución.
2. Estándares durante la estancia cuando el país de origen está siendo afectado por un desastre, lo que prevendría un retorno digno y seguro.
3. Estándares durante la estancia para migrantes atrapados en un desastre.

Los lineamientos deberían referirse a y establecer un conjunto de principios y normas mínimas para la protección y también para orientar al gobierno a determinar:

1. Situaciones que contemplará (alcance) y categorías de personas cubiertas
2. Criterios de elegibilidad
3. Estándares para la admisión y recepción
4. Estándares mínimos de tratamiento
5. Criterios para alcanzar soluciones
6. Principios de cooperación internacional y solidaridad, incluyendo cómo compartir cargas y responsabilidades
7. Coordinación

Como primer paso, bajo la coordinación de un líder de equipo, se conformará un grupo de expertos en materia legal para: i) analizar prácticas existentes sobre medidas de protección temporal, ii) desarrollar el concepto de una visa humanitaria en contextos de desastres y iii) proponer lineamientos. El borrador de estos lineamientos será presentado a los Países Miembros de la CRM durante el taller para su discusión adicional, revisión y aprobación.

1. América Central incluye Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá. [↑](#footnote-ref-1)
2. La CRM está compuesta por 11 países de Centro, Norte América y Republica Dominicana. [↑](#footnote-ref-2)
3. Favor referirse a las Concusiones de la Consulta Regional en el enlace: <http://www.nanseninitiative.org/> [↑](#footnote-ref-3)
4. Mesa Redonda UNHCR Roundtable on Temporary Protection p 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Por ejemplo, en contextos de refugiados el concepto de protección temporal ha sido utilizado donde la determinación del status individual es impracticable o inaplicable y donde las respuestas existentes no son adecuadas o apropiadas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kälin y Schrepfer (2012) p. 35. Referirse también al capítulo tres en McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law* (2012). [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver, sin embargo, los resultados de la Conferencia de Bellagio sobre Cambio Climático y Desplazamiento, que indicó que en el caso de una afluencia masiva de personas, los Estados han reconocido las "obligaciones mínimas para asegurar la admisión a la seguridad, el respeto a los derechos humanos básicos, protección contra el *refoulment* y retorno seguro cuando las condiciones lo permitan a su país de origen. En una situación análoga donde las personas están en peligro en el mar, los Estados han aceptado obligaciones para acudir en su rescate." ACNUR, "Resumen de las deliberaciones sobre el cambio climático y desplazamiento," de abril de 2011 p. 5. [↑](#footnote-ref-7)
8. Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua han ratificado el Tratado. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (aprueba 18 de diciembre de 1990, entró en vigor el 01 de julio de 2003) 2220 UNTS 93. [↑](#footnote-ref-8)
9. Estos ejemplos del contexto de Haití pueden encontrarse en Patricia Weiss Fagan, "Recibiendo inmigrantes haitianos," (“Receiving Haitian Migrants”) un documento de debate producido para la Iniciativa centroamericana de Consulta Nansen, próximo a salir. [↑](#footnote-ref-9)
10. Referirse a Jane MacAdams p 38 / Bajo revisión. [↑](#footnote-ref-10)