La ayuda en caso de desastre y desplazamiento: en busca de la coherencia de las políticas

David James Cantor

¿Cómo podemos hacer un mejor uso de los marcos existentes de respuesta en caso de desastre para responder a sus efectos relacionados con la movilidad? Tomar las Américas como estudio de caso ofrece una ventana a esta y otras cuestiones relacionadas.

Sabemos que los marcos nacionales y regionales sobre inmigración son importantes para facilitar la admisión y la estancia de las personas afectadas por desastres en regiones como las Américas[1]. Pero eso sería mirar la cuestión desde una sola perspectiva política: la ley de inmigración. ¿Y los marcos que rigen específicamente la respuesta y la ayuda en la respuesta en casos de desastre? ¿Cómo abordan el desplazamiento y otros impactos de los relacionados con la movilidad? ¿Y cómo podemos promover la coherencia entre los distintos ámbitos políticos de la regulación de la inmigración y la respuesta a los desastres?

Los marcos de GRD y movimiento dentro de un país

"Gestión del riesgo de desastres" (GRD) es un término general que abarca la protección civil, las medidas en caso de desastre, la reducción

del riesgo de desastres, la preparación y la respuesta para casos de desastre, y la respuesta de emergencia. A nivel mundial, los conceptos clave de la GRD no se articulan en un tratado legal, sino mediante marcos normativos no vinculantes como el Marco de Hyogo de 2005 y el Marco de Sendái de 2015 (ambos de las Naciones Unidas), o las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial lanzadas en 2007 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Sin embargo, los marcos de GRD están bien establecidos en la legislación (y en las políticas) a nivel regional y nacional. A este respecto, el campo de la GRD es similar al de la inmigración.

Como punto de contraste, en los marcos de GRD la mayoría de las disposiciones relativas a la movilidad están más orientadas a los desplazamientos internos que a los movimientos transfronterizos, de los que se ocupan fundamentalmente las leyes de inmigración. De hecho, la mayoría de las disposiciones relacionadas con la movilidad en los marcos nacionales de GRD parecen abordar la cuestión de las "evacuaciones" como una forma particular de desplazamiento interno[2]. Sin embargo, el concepto de evacuación no se entiende de manera uniforme en todo el mundo. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los países consideran que las evacuaciones constituyen una medida preventiva o de socorro llevada a cabo por el Estado[3], otros pocos creen que también abarca los desplazamientos espontáneos de personas amenazadas por un desastre[4].

Es fundamental que los marcos de GRD no se limiten únicamente a los conceptos de evacuación estrechamente definidos, sino que aborden también las repercusiones más amplias de los desplazamientos en un país. Para ello, el Marco de Sendái de 2015, con el fin de "garantizar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y desplazamientos conexos", no solo insta que se realicen simulacros de evacuación, sino que también señala de forma útil la necesidad de establecer unos sistemas de apoyo en la zona para las personas desplazadas por un desastre; entre ellos, el acceso a un refugio seguro y a suministro de ayuda. Asimismo, las Directrices de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de 2007 señalan que las "personas desplazadas" pueden ser un colectivo especialmente vulnerable con necesidades especiales en el contexto de desastres. Sin embargo, al menos en las Américas, parece que son relativamente pocos los marcos nacionales de GRD que se ocupan directamente de este conjunto más amplio de preocupaciones relacionadas con el desplazamiento.

IFRC

Semanas de lluvias torrenciales en Venezuela en diciembre de 2021 provocaron graves inundaciones y desprendimientos de tierras en el Distrito Federal de Caracas, que afectaron a más de 600 000 personas.

En general, los marcos de GRD ofrecen un buen punto de partida para responder a los desplazamientos internos en contextos de desastre. El desplazamiento en estas situaciones está tan estrechamente ligado a otros impactos de un desastre que, cuando se crea un nuevo marco aparte del de GRD establecido con la intención de lidiar con los desplazamientos internos provocados o no por desastres, se corre el riesgo de duplicar o fragmentar las políticas. Tampoco es necesario que el campo de la GRD adopte directamente la terminología del desplazamiento interno o de los desplazados internos. Pero el contenido de las normas de protección para los desplazados internos es importante, y las leyes y políticas de GRD deberían actualizarse para reconocer y abordar adecuadamente los impactos relativos al desplazamiento que conllevan los desastres. Los Principios rectores de los Desplazamientos Internos publicados en 1998 por las Naciones Unidas ofrecen un punto de referencia crucial sobre el conjunto de potenciales necesidades y las normas relativas a los derechos implicadas.

Los marcos de GRD y la movilidad transfronteriza

Los marcos de GRD también pueden desempeñar un papel crucial en contextos de movilidad transfronteriza. Como normalmente no discriminan entre nacionales y extranjeros, los migrantes que se ven envueltos en un desastre a menudo pueden acceder a la ayuda para estos casos en ese país basándose puramente en la necesidad (y las directrices de la MICIC de 2016[5] abogan por que normalmente se siga este enfoque). Aun así, las leyes y políticas de GRD a nivel nacional a veces no dejan claro si los migrantes irregulares o "sin papeles" tienen derecho a recibir dicha ayuda, pero dado el contexto de emergencia y los derechos en juego, el principio de la GRD de dar prioridad a la necesidad debería prevalecer sobre la preocupación de las leyes de inmigración sobre la condición. Muchos países también necesitan garantizar que las necesidades específicas de los migrantes se incluyan mejor en los planes nacionales de respuesta ante los desastres.

Lo que no se sobreentiende tan bien en este ámbito es si los marcos de GRD pueden servir de base para la entrada o la estancia legal de las personas que huyen de situaciones de desastre en otro país. Es indudable que la preocupación por los movimientos transfronterizos de las personas forma parte integral de los marcos internacionales de GRD. Sin embargo, en la mayoría de sus marcos las disposiciones relativas al movimiento transfronterizo tienen como objetivo principal facilitar el traslado del personal de socorro al Estado afectado por el desastre, en vez de facilitar la huida o la evacuación de personas de ese territorio[6].

Estos instrumentos internacionales reconocen que la concesión de medidas especiales en lo que respecta a los requisitos de visado y entrada del personal de emergencia puede estar sujeta a intereses estatales como la defensa nacional y el orden público. Pero también hacen hincapié en que cualquier medida para proteger esos intereses debería, según palabras textuales de las Directrices de 2007 del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "armonizarse con las exigencias de la situación de que se trate y estar de conformidad con el imperativo humanitario de subvenir a las necesidades de las comunidades afectadas". En otras palabras, en el contexto de los desastres, un principio aplicable es que los Estados deberían tratar de garantizar la compatibilidad de sus controles de inmigración con los requisitos de ayuda en casos de desastre.

De hecho, en la última década, este principio de la GRD ha empezado a influir en las políticas sobre el movimiento de personas en la otra dirección, es decir, las que huyen del Estado afectado por el desastre en busca de ser admitidas o de quedarse en otro país. En concreto, en los últimos años, diversos foros regionales de gestión del riesgo de desastres han reconocido la necesidad de que los marcos de GRD adopten medidas prácticas para responder a este tipo de desplazamientos transfronterizos. Por ejemplo, el Plan 2014-2019 de la entidad de coordinación regional de desastres de Centroamérica, CEPREDENAC, ordena la promoción de "mecanismos que garanticen la protección internacional de los migrantes en casos de desastres". Asimismo, el CDEMA, la entidad regional de coordinación en casos de desastre de la Comunidad del Caribe (CARICOM), propone la adopción de "planes para la recepción de personas desplazadas de los Estados afectados [por desastres]" a nivel regional y en las políticas nacionales.

Por supuesto, los marcos de GRD por lo general no reemplazan a la ley a la hora de regular el ámbito del control de la inmigración. Sin embargo, por una cuestión de coherencia jurídica y política, los marcos relativos a la inmigración —cuando se aplican a contextos de desastre— deberían intentar ser compatibles con el imperativo de emergencia del auxilio en esos casos, y facilitar no solo el socorro de emergencia sino también, cuando sea necesario, la admisión de las personas afectadas por desastres. Además, dado el énfasis de los marcos internacionales de GRD en la cooperación entre el Estado afectado por el desastre y el resto de Estados, estos ofrecen una base para seguir desarrollando unas propuestas prácticas conjuntas a la movilidad transfronteriza en contextos de desastre. Por ejemplo, en las Américas, varios países cuentan con acuerdos bilaterales con sus vecinos que establecen mecanismos y políticas para ayudar a sus respectivos sistemas de respuesta en casos de desastre a gestionar conjuntamente el desplazamiento transfronterizo durante ese contexto (por ejemplo, Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Costa Rica-Panamá).

Conclusiones

Las leyes y las políticas de GRD tienen un importante papel en la configuración de la respuesta a la movilidad en el contexto de los desastres. Para un Estado afectado por un desastre, la GRD ofrece una arquitectura de normas y mecanismos para facilitar las medidas de evacuación y crear una respuesta para otros efectos del desastre relacionados con la movilidad (entre ellos, los migrantes que quedan atrapados en uno). Cabe la posibilidad de que no se requiera una ley o política independiente para los desplazados internos, siempre que el marco nacional de GRD los aborde adecuadamente. Mientras tanto, países como Colombia, que ya cuentan con una ley o política independiente para los desplazados internos afectados por el conflicto, tendrán que asegurarse de que los marcos para la GRD y para los desplazados internos estén coordinados[7].

En el caso de la movilidad transfronteriza en situaciones de desastre, los marcos de GRD desempeñan un papel ligeramente diferente. Los marcos de inmigración siguen predominando a la hora de determinar las cuestiones de admisión y estancia para los extranjeros. Pero la búsqueda de la coherencia jurídica y política también implica que, cuando el desastre se produzca en otro Estado de la región, los marcos nacionales de inmigración de otros Estados se desarrollen y apliquen teniendo en cuenta el imperativo carácter de emergencia del socorro en casos de desastre sobre el que se sustentan la legislación y la política de GRD. Por supuesto, en el caso de los migrantes transfronterizos que se vean afectados por un desastre en el país en el que se encuentran, los principios de la GRD deberían seguir prevaleciendo en la respuesta nacional.

Por último, los marcos internacionales de GRD se sustentan en la importancia de la cooperación entre Estados en la respuesta ante desastres y debería promoverse en todos estos escenarios. Los demás Estados tienen derecho a ofrecer asistencia a otro que se ha visto afectado por un desastre, incluida la ayuda para lidiar con los aspectos relacionados con el desplazamiento interno en esa situación. También deberían tenerse en consideración los acuerdos de cooperación interestatal para admitir temporalmente o conceder la estancia a personas que necesiten ser evacuadas del Estado afectado por el desastre o que hayan huido de sus efectos.

Al menos en las Américas, como indican los ejemplos aquí expuestos, los Estados parecen estar interesados en hacer un mejor uso de los marcos legales y normativos de la GRD existentes con el fin de responder al impacto de los desastres relacionados con la movilidad. En beneficio de todos, esta es una tendencia que debería promoverse en los foros de GRD en las Américas y en otras regiones.

David James Cantor *david.cantor@sas.ac.uk*
Director, Refugee Law Initiative, School of Advanced Study, Universidad de Londres

1. Cantor D J (2015) "Desastres, desplazamiento y un nuevo marco en las Américas", *Revista Migraciones Forzadas* número 49 https://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/cantor

2. Esto parece ser parte de una tendencia más amplia en las estrategias de GRD también. Véase Yonetani M (2018) "Mapping the Baseline: To What Extent Are Displacement and Other Forms of Human Mobility Integrated into National and Regional Disaster Risk Reduction Strategies?", Platform on Disaster Displacement https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/drrmapping

3. Por ejemplo: Costa Rica Ley Nº 8488 de 2005, Artículo 30.a

4. Por ejemplo: México Ley General de Protección Civil de 2012, reformada en 2017, Artículo 2.XIX

5. Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC) bit.ly/MICIC-guidelines

6. Por ejemplo, los Artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre lanzados por la Comisión de Derecho Internacional en 2016 y las Directrices de 2007 del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y en tratados regionales como la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre y el Acuerdo por el que se establece el Organismo Caribeño de Respuesta de Emergencia en caso de Desastre, ambos de 1991.

7. Para el análisis de los marcos de GRD en los países en los que los desplazamientos internos se deben tanto a los conflictos como a los desastres, véase Weerasinghe S (2021) "Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia", OIM/ACNUR bit.ly/IOM-UNHCR-bridging-the-divide-2021

BY-NC-ND

¿Le interesa leer RMF y ayudar también al planeta?

¡Escríbanos a **fmr@qeh.ox.ac.uk** y cancele su solicitud de copia impresa! En su lugar, suscríbase a nuestras alertas de correo electrónico (**www.fmreview.org/es/solicitar**) para acceder de forma digital y al instante a los últimos números completos, o cámbiese a nuestro Informe editorial, cuyo envío es más ligero y económico.

(Puede seguir solicitando sus copias impresas de la revista completa con fines formativos o de promoción o en caso de que su acceso a Internet —o el de sus asociados— sea menos fiable).