

# La Guía de la CRM: una nueva herramienta de protección para el desplazamiento transfronterizo inducido por desastres en las Américas

Walter Käelin y David Cantor

**Los Estados de las Américas se enfrentan a desafíos complejos frente a la movilidad humana causada tanto por desastres de evolución lenta como por desastres repentinos. Una nueva guía regional presenta prácticas y medidas para ayudar a abordar las necesidades de protección de las personas desplazadas por desastres transfronterizos.**

En noviembre de 2016, en Honduras, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)<sup>1</sup> implementó la Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM: protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres<sup>2</sup>. Diseñada para aplicarse principalmente a todo desplazamiento provocado por desastres de inicio repentino, la Guía de la CRM se crea a partir de una Consulta Regional de la Iniciativa Nansen sobre América Central de 2013, un proceso mundial dirigido por el Estado que culminó en la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de Protección) que fue aprobada por 109 delegaciones de

gobierno en octubre de 2015<sup>3</sup>. Para apoyar a los Estados en la utilización de la Agenda de Protección —una serie de herramientas de prácticas recopiladas de forma internacional— la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres fue lanzada como un método de seguimiento en mayo de 2016. La Guía de la CRM se basa en la Agenda de Protección; sin embargo, las prácticas y las medidas que presenta apuntan de forma más específica a las Américas y reflejan las experiencias recopiladas de los Estados en esta región.

La Guía les proporciona directrices a los Países Miembros de la CRM con respecto al modo en que la legislación vigente, la política y la práctica en las Américas pueden utilizarse

octubre 2017

[www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe)

para abordar las necesidades de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. Esto incluiría a los desplazados por los recientes huracanes en el Caribe. Los ejemplos de medidas pertinentes incluyen la aplicación flexible de las categorías existentes de migración, la concesión de admisión temporal y la estadía durante la emisión de visas humanitarias, y la suspensión temporal del retorno a los países afectados por desastres. Su utilidad radica en el hecho de que fortalece y amplía la ley de inmigración y las prácticas de política actuales<sup>4</sup>, sin ser vinculante ni crear nuevas obligaciones, extender las obligaciones existentes de los Estados ni requerir que se aprueben nuevas leyes.

Desde su implementación, la Guía de la CRM ya ha demostrado lo valiosa que es a la hora de crear herramientas operativas para la preparación y la respuesta al desplazamiento en el contexto de desastres. En marzo de 2017, las autoridades de Costa Rica y Panamá realizaron un taller sobre el desplazamiento en contextos de desastres para preparar una respuesta conjunta a situaciones en las que las personas deben huir a través de su frontera compartida cuando ocurre algún desastre. En este proceso, la Guía de la CRM proporcionó un punto de referencia importante, ya que brindó asesoramiento y orientación a las autoridades que trabajan en ambos lados de la frontera, incluidos funcionarios de inmigración, organismos de gestión de riesgo de desastres, funcionarios consulares y encargados de la Cruz Roja. El resultado del taller fue un conjunto de Procedimientos Operativos Estándar sobre el modo en el que los dos países pueden colaborar de manera concreta para asistir y proteger a las personas desplazadas por desastres. Estos procedimientos fueron probados y validados en un ejercicio de simulación binacional en agosto de 2017 en el distrito de Coto Brus de la provincia Puntarenas de Costa Rica, que limita con Panamá.

La Guía de la CRM también cuenta con una respuesta informada y respaldada. Por ejemplo, las autoridades de Costa Rica se basaron en el trabajo preparatorio de la Guía para asegurar una respuesta mejor informada y preparada ante cualquier tipo de desplazamiento que causara el huracán Otto en noviembre de 2016. Para aumentar la concienciación y el uso de la Guía de la CRM, los viceministros de la CRM acordaron llevar a cabo un programa de capacitación para funcionarios gubernamentales y otras partes

interesadas de la CRM que participaran en organizaciones internacionales y la sociedad civil. Esta capacitación, que comenzó en agosto de 2017, apunta a fortalecer la capacidad institucional y la cooperación transfronteriza sobre cómo aplicar medidas que abordan el desplazamiento en contextos de desastres, según lo establecido en la Guía de la CRM, la Agenda de Protección y las Directrices para Migrantes en Países en Situaciones de Crisis<sup>5</sup>.

A menos de un año de la implementación de la Guía, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)<sup>6</sup> anunció su intención de trabajar en el desarrollo de una guía similar, lo que demuestra la importancia de la Guía de la CRM más allá de la subregión de este organismo.

### Pasos futuros: los desastres de evolución lenta y el cambio climático

Mirando al futuro, existe una variedad de formas en que los Países Miembros de la CRM u otros Estados en las Américas pueden implementar y desarrollar en más profundidad las medidas relacionadas con la protección y la migración descritas en la Guía. Por ejemplo, su enfoque del desplazamiento en contextos de desastres podría desarrollarse específicamente basándose en el marco de la reciprocidad y las obligaciones legales en el campo paralelo bien establecido de la ley de respuesta a desastres. Sin embargo, esta no es la única área en la cual la Guía de la CRM podría servir como inspiración en el futuro.

Junto con los desastres repentinos, las Américas, como región, se ven igualmente afectadas por desastres de evolución lenta relacionados, por ejemplo, con los efectos adversos del cambio climático. Estos últimos pueden afectar el riesgo de desplazamiento de dos maneras: en primer lugar, alterando la frecuencia y la gravedad de ciertos peligros (como la sequía, las inundaciones y las olas de calor) y, en segundo lugar, aumentando la vulnerabilidad de las personas y las comunidades. Los peligros relacionados con el cambio climático continuarán afectando la movilidad humana en las Américas, incluso si no está claro exactamente cuántas personas sufrirán los impactos<sup>7</sup>.

Esta falta de información significa que el impacto de desplazamiento de los eventos de evolución lenta, y las necesidades de protección de quienes actúan en respuesta, son menos evidentes que en el caso de eventos dramáticos de inicio repentino. Hay una falta



En Haití, 750 000 personas necesitaban ayuda humanitaria urgente después de que el huracán Matthew golpeará el país en octubre de 2016.

de recopilación sistemática y seguimiento de datos sobre el desplazamiento en casos de desastre en general, aún más marcada con respecto al desplazamiento vinculado a eventos de evolución lenta. Las estimaciones internacionales existentes sugieren que alrededor de 25,4 millones de personas se desplazan cada año en el contexto de desastres repentinos, y se estima que la cantidad para América Latina y el Caribe en 2016 fue de 1,8 millones<sup>8</sup>. Sin embargo, estas cifras no dan cuenta de las personas que se trasladan debido a procesos de desarrollo lento que las han afectado durante un largo período de tiempo. Estas formas de movilidad humana son difíciles de identificar de forma definitiva y la falta de herramientas estandarizadas de recolección de datos y de vocabulario tampoco es de mucha ayuda.

De hecho, aunque la relación entre los efectos adversos del cambio climático y los diferentes tipos de movilidad humana (migración, desplazamiento y reubicación planificada) es cada vez más reconocida, su carácter es complejo. Como factor que impulsa la movilidad, el impacto de los fenómenos de evolución lenta, como la degradación de la tierra y de los bosques, la pérdida de la biodiversidad y la desertificación, a menudo se vuelve difícil de separar y se ve agravado por otras vulnerabilidades preexistentes a causa de debilidades en la gobernanza, el crecimiento

demográfico, la escasa planificación urbana o el subdesarrollo rural. Asimismo, el desplazamiento en contextos de desastres suele ser el resultado del impacto de los desastres de evolución lenta y los repentinos. Esto se puede observar en el desplazamiento continuo que tiene lugar en las zonas rurales y costeras de Honduras, Haití y Panamá, donde la resistencia a los peligros de inicio repentino ya era débil a causa de la aridez, la degradación de la tierra y la erosión costera.

Debido en parte a esta complejidad, parece que, incluso en las Américas, existe poca práctica de parte de los Estados en cuanto a las necesidades de protección de las personas desplazadas por eventos de evolución lenta, en comparación con los desplazados por episodios repentinos. Al mismo tiempo, esta es una cuestión que trasciende las áreas políticas tradicionales, desde la asistencia humanitaria, la protección de refugiados, la gestión de la migración y los derechos humanos hasta la acción contra el cambio climático, la reducción de los riesgos de desastre y el desarrollo. Abordar los desplazamientos relacionados con desastres debido a acontecimientos de evolución lenta, especialmente en el contexto de los efectos adversos del cambio climático, requeriría un enfoque integral del gobierno, soluciones sólidas de desarrollo y la integración de la acción contra el cambio climático, la reducción de desastres y la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030.

Por lo tanto, en general los desafíos continúan abordando la movilidad humana en el contexto de desastres y el cambio climático. Sin embargo, basarse en el enfoque y las medidas descritas en la Guía de la CRM para el desplazamiento debido a eventos de inicio repentino puede ofrecer una manera de avanzar en el desarrollo de políticas sobre movilidad a causa de desastres de evolución lenta en el contexto del cambio climático. Por ejemplo, los Estados podrían aprovechar los acuerdos migratorios bilaterales y regionales vigentes en las Américas, adoptar cupos nacionales o programas de trabajadores temporales y proporcionar capacitación y educación a los posibles migrantes, como un medio para promover la migración como adaptación a los efectos adversos del cambio climático, el cambio ambiental y los peligros naturales. El debate adicional sobre la migración como adaptación también podría tener lugar a nivel regional dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. También sería factible incorporar tales formas de movilidad a los marcos subregionales de libertad de movimiento como en el Mercosur (Mercado Común del Sur) o el SICA (Sistema de Integración Centroamericana).

Un desafío adicional en las Américas es que, en toda la región en su conjunto, la integración de diferentes marcos y procesos (sub)regionales no es tan amplia como en otras regiones, por ejemplo, la Unión Europea. El trabajo relevante para el desplazamiento en contextos de desastres de diferentes entidades regionales, por ejemplo, del Mercosur y la CSM o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la CRM, no se integra lo suficiente como para constituir un régimen migratorio regional sólido<sup>9</sup>. Esto genera obstáculos para la implementación y la aplicación mejorada de las diferentes medidas propuestas en instrumentos como la Agenda de Protección y la Guía de la CRM. Se necesitan formas de conectar los sistemas y de coordinar eficazmente múltiples mecanismos y procesos paralelos, a nivel regional, subregional y nacional.

## Conclusiones

En resumen, la implementación y la difusión de la Guía de la CRM es un paso importante en el fortalecimiento de la protección de personas desplazadas a través de fronteras en las Américas en el contexto de desastres. En las áreas en las que sigue habiendo dificultades para asegurar una respuesta

sólida para las personas en movimiento en relación con situaciones de desastres y para abordar los efectos adversos del cambio climático en la región, la Guía de la CRM también puede proporcionar un modelo y una plataforma desde la que se puede promover el desarrollo de políticas. Como primer paso, se necesitan datos que sean mejores y más sistemáticos para garantizar que tales esfuerzos a nivel regional o subregional se basen en una firme comprensión empírica de la movilidad humana en este contexto.

Walter Kálin [Envoy@disasterdisplacement.org](mailto:Envoy@disasterdisplacement.org)

Enviado de la presidencia de la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres  
[www.disasterdisplacement.org](http://www.disasterdisplacement.org)

David James Cantor [David.Cantor@london.ac.uk](mailto:David.Cantor@london.ac.uk)

Director, Iniciativa del Derecho de los Refugiados, Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres <https://rli.sas.ac.uk>

1. La CRM o el Proceso de Puebla es un proceso consultivo regional sobre la migración. Los Países Miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La CRM también incluye a miembros observadores: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. [www.crmvs.org/](http://www.crmvs.org/)
2. Conferencia Regional sobre Migración (2016) *Una Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM: protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*, redactada por la Iniciativa Nansen para los Países Miembros de la CRM <http://bit.ly/RCM-Guia-2016>
3. Iniciativa Nansen (2015) *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, Volumen I* <http://bit.ly/Nansen-AgendaProteccionVol1-Es>  
Véase también *Revista Migraciones Forzadas* no. 49 (2015) sobre "Desastres y desplazamiento en un clima cambiante" [www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres](http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres)
4. Iniciativa Nansen y Cantor D J (2015) *Leyes, Políticas y Prácticas en Materia de Protección Temporal Humanitaria de Extranjeros en el Contexto de Desastres*, documento de referencia, Estados de la Conferencia Regional sobre Migración y otros estados en las Américas, Taller Regional en materia de Protección Temporal y/o Visa Humanitaria en Situaciones de Desastres, San José, Costa Rica, del 10 al 11 de febrero de 2015 <http://bit.ly/Nansen-Cantor-2015-ES>
5. MICIC (2016) *Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por Conflictos o Desastres Naturales* <http://bit.ly/MICIC-Guidelines-2016-es>
6. <http://csm-osumi.org>
7. Iniciativa Nansen y Rodríguez Serna N (2015) *Human Mobility in the Context of Natural Hazard Related Disasters in South America*, documento de referencia, Iniciativa Nansen/Iniciativa del Derecho de los Refugiados, Consulta de América del Sur, Quito, Ecuador, del 15 al 16 de julio de 2015 <http://bit.ly/Nansen-RSerna-2015>
8. Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (2017) *Global Report on Internal Displacement, Part I* <http://bit.ly/IDMC-GRID2017-Part1>
9. Lavenex S "Regional migration governance" en Börzel T y Risse T (Ed) (2016) *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:93574>