

DESPLAZAMIENTO TRANSFRONTERIZO, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ESTUDIO PREPARADO
PARA EL ACNUR Y LA
PDD A PETICIÓN DE
LOS GOBIERNOS QUE
PARTICIPAN EN LA
DECLARACIÓN Y
PLAN DE ACCIÓN DE
BRASIL DE 2014

Por David James Cantor
Julio 2018



PLATFORM
ON DISASTER
DISPLACEMENT
FOLLOW-UP TO THE NANSEN INITIATIVE



UNHCR
The UN Refugee Agency



PLATFORM
ON DISASTER
DISPLACEMENT
FOLLOW-UP TO THE NANSEN INITIATIVE



DESPLAZAMIENTO TRANSFRONTERIZO, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ESTUDIO PREPARADO PARA EL ACNUR Y LA PDD
A PETICIÓN DE LOS GOBIERNOS QUE PARTICIPAN EN LA
DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL DE 2014

Por David James Cantor
Director, Refugee Law Initiative, School of Advanced Study, Universidad de Londres.
July 2018

*With the generous support
of Switzerland*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

TABLE OF CONTENTS

1	INTRODUCCIÓN	7
1.1	Antecedentes del estudio	7
1.2	Alcance del estudio	8
1.3	Otras consideraciones metodológicas	11
1.4	Estructura del estudio	11
2	MOVIMIENTO Y DESASTRES: INVESTIGACIONES, EVIDENCIAS Y DATOS REGIONALES	13
2.1	Las Américas: movimiento interno vinculado a los desastres y el cambio climático	14
2.2	Las Américas: movimiento transfronterizo vinculado a los desastres y el cambio climático	15
2.3	América Central y México	16
2.4	América del Sur	17
2.5	Caribe	19
2.6	Observaciones y recomendaciones	21
3	DERECHO INTERNACIONAL: PROMOCIÓN DE SINERGIAS	23
3.1	Migración	24
3.2	Protección internacional	25
3.3	Gestión del riesgo de desastres	29
3.4	Cambio climático	35
3.5	Observaciones y recomendaciones	37
4	AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO: LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES	39
4.1	Leyes migratorias	40
4.2	Derecho de protección internacional	46
4.3	Leyes de gestión del riesgo de desastres	47
4.4	Legislación y políticas sobre el cambio climático	49
4.5	Observaciones y recomendaciones	50
5	AMÉRICA DEL SUR: LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES	52
5.1	Leyes migratorias	53
5.2	Derecho de protección internacional	59
5.3	Leyes de gestión del riesgo de desastres	61
5.4	Legislación y políticas sobre el cambio climático	63
5.5	Observaciones y recomendaciones	64

6	EL CARIBE: LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES	66
<hr/>		
6.1	Leyes migratorias	67
6.2	Derecho de protección internacional	74
6.3	Leyes de gestión del riesgo de desastres	77
6.4	Legislación y políticas sobre el cambio climático	78
6.5	Observaciones y recomendaciones	79
	CONCLUSIÓN	81
<hr/>		
7.1	Nivel mundial	82
7.2	Nivel regional/bilateral	82
7.3	Nivel nacional	83
	ANEXOS	85
<hr/>		
ANEX A	Países estudiados	86
ANEX B	Desplazamiento interno por desastres repentinos	87
ANEX C	Requisitos de visado para estadías breves	89
ANEX D	Leyes migratorias por país	92
ANEX E	Conocimientos especializados	127

INTRODUCCIÓN

1

Este estudio, encargado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), responde a un llamamiento por parte de los Gobiernos de América Latina y el Caribe que adoptaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 a evaluar y brindar orientación sobre la respuesta en estas regiones al desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres asociados con las amenazas naturales y cambio climático (en lo sucesivo, “desplazamiento por desastres”).²

1.1

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

En 2014, los Gobiernos de América Latina y el Caribe se reunieron en Brasilia para celebrar el 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Al final de la reunión ministerial, los Gobiernos participantes adoptaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014. A través de este instrumento, se comprometieron a trabajar juntos para mantener los niveles más altos de protección a nivel internacional y regional, implementar soluciones innovadoras para los refugiados y las personas desplazadas, y ponerle fin a la difícil situación que afrontan las personas apátridas en la región.

En la Declaración de Brasil, se reconocen específicamente los “desafíos que plantean el cambio climático y los desastres naturales, así como el desplazamiento transfronterizo de personas que estos fenómenos generan

2 Queremos agradecer sinceramente a los expertos entrevistados por sus generosos aportes (consulte el anexo F para obtener más información). Un especial agradecimiento a Juan Carlos Méndez (PDD) y Julia Hanby (ACNUR) por su ayuda para obtener estas entrevistas. Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento y agradecimiento por los comentarios útiles recibidos de Walter Kälin, Atle Solberg, Giulia Mancini Pinheiro (PDD) y Madeline Garlick, Ariel Riva, Isabelle Michal, Alexandra McDowall y Luis Diego Obando (ACNUR). Finalmente, un especial reconocimiento al Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales (ESRC) por su apoyo al proyecto de investigación más amplio dentro el cual el autor pudo realizar este estudio de investigación (“Pushing the Boundaries: New Dynamics of Forced Migration and Transnational Responses in Latin America” [Subvención N.º ES/K001051/1]).

en la región”.³ Se destaca “la necesidad de llevar a cabo estudios y prestar más atención a esta cuestión, incluso por parte del ACNUR”.⁴ En el Plan de Acción, que acompaña a la Declaración, se reitera este llamamiento en su capítulo sobre “cooperación regional” y se realiza una petición específica al ACNUR:

A la luz de los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como por el desplazamiento transfronterizo de personas que estos fenómenos puedan generar, se solicita al ACNUR realizar un estudio sobre el tema con miras a apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados, incluidos las estrategias de respuesta en los países de la región, planes de contingencia, respuestas integradas para la gestión del riesgo de desastres y programas de visas humanitarias, en el marco de su competencia.⁵

Por este motivo, el ACNUR, junto con la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), encargó el presente estudio para apoyar la respuesta de los Gobiernos en América Latina y el Caribe al desplazamiento transfronterizo por desastres. El estudio fue financiado por el Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza.

Mediante este estudio, el ACNUR desempeña el papel técnico que le fue asignado de prestar asistencia y apoyo técnico a los Gobiernos en la ejecución de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014. En este sentido, el ACNUR se basa en los antecedentes de

compromiso con el desplazamiento en el contexto de desastres y cambio climático que se remontan a la década de 1990. Se alinea con el principal objetivo estratégico actual del ACNUR de “promover soluciones jurídicas, normativas y prácticas para proteger a las personas desplazadas a raíz de los efectos del cambio climático y los desastres naturales, en reconocimiento de las necesidades humanitarias imperiosas asociadas con el desplazamiento de este tipo, y su relación con los conflictos y la inestabilidad”.⁶

La PDD, el socio del ACNUR en este estudio, fue establecida el 1 de julio de 2016 para dar seguimiento a la labor iniciada por la Iniciativa Nansen en materia de desplazamiento transfronterizo por desastres y para implementar las recomendaciones de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático de 2015 (Agenda de Protección) de la Iniciativa Nansen.⁷ Su objetivo general es “fortalecer la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, incluidos aquellos vinculados a los efectos del cambio climático, y prevenir o reducir los riesgos de desplazamientos por desastres”. Este estudio es fundamental para la consecución de las prioridades estratégicas definidas en el Plan de Trabajo de 2016-2019 de la PDD.

1.2

ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio se centra en las medidas jurídicas y normativas relevantes para el desplazamiento transfronterizo de personas en el contexto del

3 Párrafo trigésimo segundo. Téngase en cuenta que, si bien se emplea en la Declaración de Brasil, en este estudio, se evita la terminología de “desastres naturales”. Se trata de fenómenos peligrosos, que pueden ser de origen natural, con “condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad” en la sociedad que “causan pérdidas humanas, materiales, económicas y ambientales” y, como resultado, generan un “desastre”. Como tales, los desastres nunca son simplemente de tipo “natural”, sino que también reflejan las vulnerabilidades de las sociedades. Véase, por ejemplo, la definición utilizada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Relating to Disaster Risk Reduction” (2016), documento de las Naciones Unidas A/71/644, 13.

4 *Ibíd.*

5 Capítulo siete.

6 ACNUR, *Direcciones Estratégicas del ACNUR 2017-2021* [en línea], 2017, <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=590707354>>, 18.

7 El ACNUR desempeñó un papel decisivo al destacar las deficiencias existentes en cuanto al desplazamiento transfronterizo por desastres y apoyó a los Estados en el proceso de la Iniciativa Nansen. Actualmente, el ACNUR es un invitado permanente en el Grupo Directivo de la PDD, integra su Comité Consultivo y se comprometió a ayudar a la PDD en la ejecución de las recomendaciones de la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen, en particular, mediante el fomento del desarrollo de políticas y normas en ámbitos donde se observan deficiencias.

cambio climático y los desastres relacionados con las amenazas naturales.

1.2.1 Movimiento

El tema principal del estudio es el movimiento transfronterizo o internacional en el contexto de desastres asociados con las amenazas naturales y cambio climático. En este sentido, las tres categorías de movimiento implícitas en el término “movilidad humana” que se menciona en el párrafo 14(f) del acuerdo de resultados de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) realizada en Cancún son: desplazamiento (forzado), migración (predominantemente voluntaria) y reubicación planificada (voluntaria o forzada).⁸ En esta tipología, el estudio aborda, sobre todo, la primera categoría de movimiento desde la perspectiva de las necesidades de protección que tienen las personas desplazadas transfronterizas en el contexto de cambio climático y desastres relacionados con las amenazas naturales.⁹

Dadas las múltiples causas de la movilidad humana en el contexto de desastres de evolución lenta y desastres repentinos, puede ser difícil precisar el punto decisivo entre un movimiento forzado y un movimiento voluntario.¹⁰ Sin embargo, es importante diferenciar entre los movimientos voluntarios y los forzados, no solo porque el derecho internacional a veces exige realizar esta precisión,¹¹ sino también porque la naturaleza del movimiento influye en la capacidad de las personas de asentarse con éxito en su

destino,¹² y esto, a su vez, puede determinar su necesidad de asistencia adicional y sus planes para el futuro, como el deseo de retornar. Por lo tanto, el autor del estudio emplea términos como “movilidad” en un sentido amplio para referirse tanto a los movimientos voluntarios como a los forzados, así como para brindar una descripción de las categorías de personas que se beneficiaron de las diferentes medidas aplicadas en los contextos de desastres.

En definitiva, este estudio se centra directamente en la movilidad humana en el contexto internacional. Como tal, el movimiento interno dentro de un país se aborda solo de manera tangencial. Sin embargo, en el ámbito internacional, el autor no se limita solo a analizar el caso de las personas que abandonaron su país a causa de un desastre, sino también aborda la situación de las personas procedentes de países afectados por desastres que ya se encuentran en el extranjero, pero que no pueden regresar a sus países de origen debido a tales desastres.

1.2.2 Alcance regional

El estudio tiene un alcance regional más que mundial y se centra en las tres regiones de las Américas de las que se extraen los Estados que aprobaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: México y América Central,¹³ América del Sur¹⁴ y el Caribe.¹⁵ Al tratar los temas relacionados con el desplazamiento transfronterizo debido al cambio climático y los desastres, describe la dinámica empírica del movimiento y las respuestas de los Gobiernos de las tres regiones. En este sentido, no se limita solo a la consideración de aquellos

8 Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen de 2015.

9 Por ende, la migración y la reubicación planificada se abordan solo con objeto de prevenir el desplazamiento o encontrar soluciones duraderas a este fenómeno.

10 Esto es particularmente válido en el caso de los desastres de evolución lenta, cuando el desplazamiento se produce como consecuencia de una erosión gradual de la resiliencia. En comparación con esto, el carácter forzado de un movimiento de personas en el contexto de un desastre repentino, como un terremoto, es más fácil de reconocer, aunque hay otros factores, como la pobreza y la falta de preparación, que también contribuyen a provocar el desplazamiento. Por último, el efecto acumulativo de una serie de desastres repentinos de menor escala también puede provocar, con el tiempo, un desplazamiento.

11 W. Kälin, “Conceptualising Climate-Induced Displacement”, en J. McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishers, 2012.

12 G. Hugo, “Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific”, en J. McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishers, 2012.

13 Los Estados de América Central y México que aprobaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 fueron Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

14 Los Estados de América del Sur que aprobaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

15 Los Estados del Caribe que aprobaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 fueron Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago, junto con los territorios de las Islas Caimán, Curazao y las Islas Turcas y Caicos.

países que estuvieron presentes en la adopción de la Declaración de Brasil de 2014. La razón por la cual el estudio tiene un alcance más amplio es porque, en raras ocasiones, los factores climáticos y los desastres respetan las fronteras nacionales; tal es así que muchos de los desafíos (y marcos de respuesta, actuales o posibles) son marcadamente regionales.

Por ende, el estudio considera las cuestiones temáticas en relación con una amplia gama de Estados que tienen grandes diferencias en cuanto a su historia, principios y estructuras jurídicas y gubernamentales, situación geográfica y exposición a factores climáticos y amenazas naturales, tamaño, población y recursos. De los 33 Estados analizados en el estudio, ocho de ellos se encuentran en América Central (y México), 12 en América del Sur y 13 en el Caribe. Sin embargo, el panorama se complica, asimismo, por la inclusión de otros 18 territorios que no gozan de soberanía plena en América del Sur y el Caribe, y que viven bajo la influencia de Estados no pertenecientes a las tres regiones (es decir, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos).¹⁶ Su inclusión refleja la aspiración de lograr un estudio completo, así como el reconocimiento de que no están menos expuestos al cambio climático y los desastres.

1.2.3 Aspecto legal

El estudio se centra, sobre todo, en identificar los marcos jurídicos que sean relevantes para las respuestas de los Gobiernos al movimiento transfronterizo asociado con el cambio climático y los desastres. Sin embargo, tiene en cuenta, además, los marcos normativos y, a nivel nacional, la práctica pertinente por parte de los Estados. A raíz de los problemas metodológicos que se tuvieron durante la recopilación de datos para este estudio¹⁷, el análisis no pretende ser definitivo ni completo en este sentido. A pesar de esto, ofrece una adecuada visión general de los marcos relevantes relacionados con este tema.

A nivel internacional, se ocupa de cuatro marcos con particular relevancia o capacidad

para responder al desplazamiento transfronterizo: las leyes migratorias, el derecho internacional de protección (el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados),¹⁸ las leyes de gestión de desastres y el derecho ambiental, que se centran, específicamente, en la legislación sobre el cambio climático.¹⁹ Al mismo tiempo, si bien son los más relevantes, esto no quiere decir que son los únicos marcos internacionales adecuados para abordar el movimiento transfronterizo en el contexto de cambio climático y desastres vinculados con las amenazas naturales.

Estos marcos internacionales no siempre se ven reflejados apropiadamente en las leyes nacionales. Por consiguiente, en ese nivel, se hace hincapié en los marcos nacionales de las leyes de migración, el derecho internacional de protección (el derecho internacional de los refugiados y las normas de protección complementaria), las leyes de gestión de desastres y la legislación sobre el cambio climático. Habida cuenta de la atención prestada al movimiento transfronterizo, el estudio analiza los marcos de migración y protección en todos los Estados pertinentes. Sin embargo, en el caso de los marcos en materia de cambio climático y desastres, examina seis estudios de casos de países, dos de cada región, como punto de partida

18 Basándose en la validación de las normas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, en este estudio, el término "protección internacional" se emplea de acuerdo con la definición elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-21/14 (19 de agosto de 2014) sobre los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, es decir, como "la protección que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva" (párrafo 37). Se aclara, además, que "si bien la protección internacional del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional —y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario—, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección» (ibíd.).

19 Para un examen de la relación entre el derecho ambiental y la legislación sobre el cambio climático, véase, por ejemplo, C. Odozory K.O. Odeku, "Explaining the Similarities and Differences between Climate Law and Environmental Law", *Journal of Human Ecology*, vol. 45, 2014, pág. 127.

16 Véase el anexo A.

17 Véase la sección 1.3.

para la posible aplicación de estos marcos más amplios en el tema del movimiento transfronterizo: Costa Rica y México (América Central), Brasil y Ecuador (América del Sur) y Antigua y Barbuda y República Dominicana (Caribe).²⁰

1.3

OTRAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Este estudio se basa en varios estudios similares de los marcos normativos y jurídicos que el autor del presente estudio y otras personas llevaron a cabo en años recientes.²¹ Sin embargo, cabe destacar que existen muy pocas fuentes bibliográficas académicas o secundarias sobre el tema, aparte de las relacionadas con la dinámica de movimiento descrita en el estudio para las tres regiones afectadas.²²

Por otra parte, las tareas de investigación fueron complicadas por el hecho de que no todas las leyes y políticas en estas tres regiones de las Américas están a disposición del público. Este desafío fue particularmente difícil en el Caribe, donde a menudo hubo problemas para verificar si una ley o política identificada era la última versión adoptada o en vigor. En algunos casos, fue hasta imposible obtener la versión de la ley o política nacional relevante después de hacer las búsquedas en línea, en las bibliotecas jurídicas o especializadas del Caribe y las consultas directas a los Gobiernos

en cuestión.²³ Por lo tanto, en especial en el caso del Caribe, los análisis de las leyes y políticas nacionales deben interpretarse como un reflejo de la tendencia general y no como análisis definitivos del país o caso en particular.²⁴

Además, en términos generales, fue aún más difícil acceder a los detalles sobre la implementación u otras prácticas nacionales. En los estudios anteriores, que se citan en el presente documento, el autor se benefició en gran medida de las entrevistas que mantuvo con expertos en dinámica de desplazamiento y prácticas nacionales de diferentes países.²⁵ Sin embargo, para este estudio, se obtuvo muy poca respuesta por parte de los expertos en leyes nacionales. En el Caribe, sobre todo, fue difícil identificar las prácticas nacionales y los fundamentos jurídicos sobre los cuales se implementaron. Esta es una deficiencia potencialmente importante. Al mismo tiempo, en el presente estudio, se reconocen con agradecimiento los aportes generosos de los pocos expertos que sí respondieron a las solicitudes de entrevistas o datos.²⁶

1.4

ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

Al inicio del estudio, se revisan las investigaciones y datos existentes sobre la dinámica del movimiento en estas tres regiones (sección 2). A continuación, se detallan los

20 Estos estudios de casos (dos de cada región), se seleccionaron, sobre todo, por el nivel generalmente elevado y constante de participación de los Estados interesados en las áreas de desastres y cambio climático.

21 Véase D. J. Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres* [en línea], Iniciativa Nansen, 2015, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/07/200715_FINAL_BACKGROUND_PAPER_LATIN_AMERICA_SP_screen.pdf>; W. Kälin y D. J. Cantor, "La Guía de la CRM: una nueva herramienta de protección para el desplazamiento transfronterizo inducido por desastres en las Américas", *Revista Migraciones Forzadas*, N.º 56, 2017, pág. 58; N. Rodríguez Serna, *Human Mobility in the Context of Natural Hazard-related Disasters in South America* [en línea], Iniciativa Nansen, 2015, <https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/12/14122015_FINAL_BACKGROUND_PAPER_SOUTH_AMERICA_screen.pdf>.

22 Véase la sección 2 del estudio.

23 Por ejemplo, no fue ni siquiera posible encontrar las políticas y leyes generales de inmigración vigentes en San Cristóbal y Nieves o Santa Lucía, a pesar de los pedidos formulados a los Gobiernos de cada país y a las organizaciones internacionales que trabajan en las áreas de migración y refugiados en el Caribe.

24 En particular, el estudio no debe emplearse como documento de referencia para brindar asesoramiento en materia de inmigración u otras cuestiones jurídicas a ninguna persona o grupo de personas.

25 Véase, en particular, Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*.

26 Se llegó al común acuerdo de que los aportes adoptarían la forma de "información de antecedentes" y que, en este estudio, no se vincularían de manera expresa con el nombre de la persona. Por consiguiente, en los casos donde no se incluye en este estudio una nota al pie con una fuente bibliográfica para afirmar la evidencia, se debe suponer que la información se derivó de una entrevista o un intercambio por correo electrónico con una de las personas que figuran en el anexo. Para las fuentes que lo solicitaron, se omitieron los nombres y detalles que las identifican.

cuatro marcos relevantes a nivel internacional, a saber, migración, protección internacional, gestión del riesgo de desastres y cambio climático, para identificar las deficiencias, así como los posibles puntos de interacción y sinergia en relación con cada uno de ellos (sección 3). Posteriormente, se evalúan las leyes, políticas y prácticas nacionales en América Central y México (sección 4), América del Sur (sección 5) y el Caribe (sección 6). Al final de cada sección, se ofrece un panorama general de los principales desafíos y oportunidades. Por último, se presentan un análisis general y recomendaciones a nivel interregional, intrarregional y nacional (sección 7).

2

**MOVIMIENTO
Y DESASTRES:
INVESTIGACIONES,
EVIDENCIAS Y DATOS
REGIONALES**

En la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, se señalan los “nuevos desafíos que plantean el cambio climático y los desastres naturales” en América Latina y el Caribe.²⁷ De hecho, en todas las Américas, la mayoría de los países son vulnerables a los desastres relacionados con las amenazas naturales y los factores climáticos, y han sufrido los efectos de ellos en la última década.²⁸ Las regiones de América Central y México, América del Sur y el Caribe no son una excepción, y los países que las componen, a menudo, se ven afectados por los desastres de evolución lenta y los desastres repentinos vinculados a las amenazas naturales y los factores climáticos.

En la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, se aborda de manera específica el desafío del “desplazamiento transfronterizo” causado por estos fenómenos. Como primer paso para comprender el desplazamiento y elaborar la respuesta por parte de los Gobiernos, en esta sección, se demuestra que el movimiento de personas en el contexto de estos fenómenos ya es un tema relativamente bien documentado. En primer lugar, se examina de manera breve la dinámica principal del movimiento interno (sección 2.1) y el movimiento transfronterizo (sección 2.2) en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales y el cambio climático en el plano de las Américas. A continuación, se analizan con más detalle las evidencias relacionadas con estas formas de movimiento en cada una de las tres regiones seleccionadas: América Central y México (sección 2.3), América del Sur (sección 2.4) y el Caribe (sección 2.5).

2.1

LAS AMÉRICAS: MOVIMIENTO INTERNO VINCULADO A LOS DESASTRES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

La mayoría de los conocimientos y estadísticas existentes se enfocan en gran medida en las formas de movimiento dentro de estos países. De hecho, con miras al futuro, en uno

de los estudios se predice que, en 2050, los denominados “migrantes climáticos internos”, es decir, las personas forzadas a desplazarse dentro de sus países debido a los efectos climáticos de evolución lenta, como escasez de agua, pérdida de cosechas y aumento del nivel del mar, oscilarán entre 9.4 millones y 17.1 millones de personas en América Latina (hasta el 2.6 % de la población total de la región).²⁹ En el estudio, se informa que las personas se alejan de las áreas menos viables con una mayor escasez de agua y una productividad agrícola más baja, así como de las áreas afectadas por el aumento del nivel del mar y las marejadas ciclónicas.³⁰ Si se observan los efectos del cambio climático, algunos de ellos se han agravado, lo que condujo a que se crearan “puntos críticos” de migración inducida por el cambio climático en las regiones más pobres y vulnerables.

Por otra parte, ya es considerable la magnitud del movimiento interno debido a los desastres repentinos vinculados a las amenazas naturales y los factores climáticos. En efecto, de acuerdo con los datos cuantitativos procedentes de una fuente, en las tres regiones, se registraron más de 20 millones de desplazados internos a raíz de los desastres vinculados a las amenazas naturales repentinas y los factores climáticos en los últimos diez años (entre 2008 y 2017).³¹ Esta cifra no refleja si estos casos de movimientos son repetidos,³² temporales o permanentes. Sin embargo, a raíz de las limitaciones prácticas en los métodos de recopilación de datos, es probable que las cifras reales de desplazamientos internos en el contexto de desastres repentinos sean más elevadas.³³

27 Véase la sección 1.1.

28 Véase, por ejemplo, IFRC, *World Disasters Report 2016*, 2016, págs. 232-235.

29 Grupo Banco Mundial, “Internal Climate Migration in Latin America”, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, Nota de política N.º 3, 2018.

30 Grupo Banco Mundial, “Internal Climate Migration”.

31 Véase el anexo B. Para realizar comparaciones, véanse también los conjuntos de datos y los informes nacionales sobre desplazamiento interno por desastres elaborados para determinados países de las Américas con la Matriz de Seguimiento de Desplazamientos: <<https://displacement.iom.int/>>.

32 Por este motivo, se emplea el término “casos”, dado que las cifras pueden incluir los desplazamientos reiterados realizados por la misma persona. Por consiguiente, no se pueden entenderse como la cantidad de personas desplazadas de manera interna durante el período pertinente en las tres regiones.

33 Los datos solo incluyen los casos de desplazamiento informados públicamente.

2.2

LAS AMÉRICAS: MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO VINCULADO A LOS DESASTRES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

No se dispone de datos comparativos detallados que hagan un seguimiento de los movimientos transfronterizos de personas en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales y los factores climáticos. A pesar de esto, como demostró el autor en un estudio anterior,³⁴ tales procesos y fenómenos ambientales están vinculados al movimiento transfronterizo de personas. A continuación, se brindan las siguientes conclusiones generales sobre los patrones emergentes en las tres regiones que pueden derivarse de este estudio:³⁵

- Los desastres de evolución lenta originados por los cambios en los patrones climáticos y de precipitación, la erosión del suelo, el deshielo del permafrost, el derretimiento de los glaciares y otros cambios ambientales contribuyen al movimiento internacional, pero como existen factores contextuales “no ambientales” más generales que influyen en la resiliencia de los hogares, estos cambios muchas veces parecen desempeñar un papel indirecto o agravante en la decisión de migrar.
- Los desastres repentinos vinculados a las amenazas naturales, como tormentas, terremotos y erupciones volcánicas, llevan a un aumento del movimiento internacional en la forma de 1) patrones de movimiento de corto plazo a través de una frontera terrestre contigua de habitantes fronterizos que huyen o se ven afectados por una amenaza natural (al que aquí haremos referencia como “desplazamiento transfronterizo” para distinguirlo del “desplazamiento al extranjero” en el sentido más amplio del movimiento internacional) y 2) patrones de movimiento de más largo plazo de personas

provenientes de países que han sido muy castigados por un desastre. Las personas que se encontraban en el extranjero en el momento del desastre también pueden verse imposibilitadas de regresar a su país debido a sus efectos.

- Puede que no siempre sea conveniente o hasta posible trazar una línea clara entre los desastres de evolución lenta y los desastres repentinos como factores causantes del movimiento internacional, en especial, en contextos donde sus efectos se combinan para obligar a las familias a migrar.
- En los contextos de desastres, la proximidad a una frontera, los lazos familiares con migrantes que se encuentran fuera del país y las experiencias anteriores de migración internacional parecen ser factores significativos a nivel individual que facilitan el movimiento internacional.
- El movimiento internacional que ocurre en los contextos de desastres tiende a seguir y a mezclarse con rutas migratorias y de desplazamiento “tradicionales” en lugar de crear nuevas rutas, salvo que las tradicionales estén bloqueadas.
- A excepción de los desplazamientos transfronterizos en caso de desastres repentinos (véase arriba), los movimientos internacionales en el contexto de desastres repentinos y de evolución lenta no suelen ser inmediatos y, muchas veces, ocurren después de un tiempo considerable.
- Las evacuaciones por desastres, por lo general, se limitan a los nacionales de los países afectados (dentro de sus fronteras) o a los ciudadanos de otros Estados (a sus países de origen), pero, de vez en cuando, también se realizan evacuaciones internacionales de ciudadanos de un país afectado a otro país.

Estas conclusiones ofrecen un panorama general de cómo los desastres vinculados a las amenazas naturales y los factores climáticos impulsan el movimiento internacional de personas en América Latina. Para profundizar en este análisis, en las siguientes secciones, se examinarán las evidencias del movimiento de personas, y su dinámica, en el contexto de desastres repentinos y de evolución lenta a

34 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 9-15.

35 *Ibid.*

nivel regional para América Central y México (sección 2.3), América del Sur (sección 2.4) y el Caribe (sección 2.5).

2.3

AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

El clima de América Central y México se caracteriza por fenómenos climáticos extremos, incluidas las sequías y las tormentas tropicales, con abundantes precipitaciones y fuertes vientos de creciente frecuencia e intensidad.³⁶ En Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá, se ha demostrado que las variaciones repetidas o prolongadas de la temperatura, en particular, la exposición al calor y las sequías (y huracanes), fomentan la movilidad desde las zonas rurales, en especial entre las personas jóvenes de familias que dependen de la agricultura de secano, sobre todo, las mujeres jóvenes.³⁷ En este sentido, se documentó la dinámica de la movilidad internacional en el caso del movimiento desde Honduras³⁸ y, precisamente, desde México hasta los Estados

Unidos.³⁹ En México, las sequías se relacionan con un mayor aumento del movimiento desde las zonas rurales y a los Estados Unidos en comparación con otras perturbaciones climáticas.⁴⁰

En México y América Central, los desastres repentinos vinculados a las amenazas naturales provocaron, como mínimo y de acuerdo con los informes, el desplazamiento interno de tres millones de personas en el transcurso de los últimos diez años (2008-2017), en su gran mayoría, en México.⁴¹ Esta cifra es relativamente pequeña si se la compara con las de América del Sur y el Caribe.⁴² No obstante, también se ha demostrado de forma reiterada que los desastres repentinos graves ocurridos en América Central conducen a un aumento de la migración/desplazamiento forzado en los países afectados de la región, incluso en los casos de fuertes tormentas tropicales en América Central,⁴³ como el huracán Mitch en

36 Grupo Banco Mundial, "Internal Climate Migration".

37 J. Baez, G. Caruso, V. Mueller y C. Niu, "Heat Exposure and Youth Migration in Central America and the Caribbean", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 107, 2017, pág. 446; J. Baez, G. Caruso, V. Mueller y C. Niu, "Droughts Augment Youth Migration in Northern Latin America and the Caribbean", *Climatic Change*, vol. 140, 2017, pág. 423; R.J. Nawrotzki, J. DeWaard, M. Bakhtsiyarava y J. Trang Ha, "Climate Shocks and Rural-Urban Migration on México: Exploring Nonlinearities and Thresholds", *Climatic Change*, vol. 140, 2017, pág. 243.

38 D.J. Wrathall, "Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift: The Search for Stability in Garifuna Villages of Northern Honduras", *Human Ecology*, vol. 40, 2012, pág. 583.

39 M. Leighton-Schwartz y J. Notini, "Desertification and Migration: México and the United States" [en línea], *U.S. Commission on Immigration Reform*, Informe de investigación, 1994, <<https://www.utexas.edu/lbj/uscir/respapers/dam-f94.pdf>>; L. Andersen, L. Lund y D. Verner, "Migration and Climate Change", en D. Verner (ed.), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2010, pág. 202; S. Alscher, "Environmental Factors in Mexican Migration: The Cases of Chiapas and Tlaxcala", en T. Afifi y J. Jäger (eds.), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Springer, 2010, pág. 172; S. Feng, A. Krueger y M. Oppenheimer, "Linkages Among Climate Change, Crop Yields and México-U.S. Border Migration", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107, 2010, pág. 14257; K. Schmidt-Verkerk, "Buscando La Vida' – How Do Perceptions of Increasingly Dry Weather Affect Migratory Behaviour in Zacatecas, México?", en T. Afifi y J. Jäger (eds.), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Springer, 2010; R.J. Nawrotzki, F. Riosmena y L. M. Hunter, «Do Rainfall Deficits Predict U.S.-Bound Migration from Rural México? Evidence from the Mexican Census», *Population Research and Policy Review*, vol. 32, 2013, pág. 129.

40 I. Chort y M. de la Rupelle, "Determinants of México-US Outward and Return Migration Flows: A State-Level Panel Data Analysis", *Demography*, vol. 53, 2016, pág. 1453; R.J. Nawrotzki, F. Riosmena y L. M. Hunter, "Do Rainfall Deficits Predict U.S.-Bound Migration from Rural México? Evidence from the Mexican Census", *Population Research and Policy Review*, vol. 32, 2013, pág. 129.

41 Véase el anexo B.

42 Véase a continuación.

43 O. C. Andrade Afonso, "Natural Disasters and Migration: Storms in Central America and the Caribbean and Immigration to the U.S.", *Explorations*, vol. 14, 2011, pág. 1.

1998,⁴⁴ y los terremotos devastadores, como el acaecido en El Salvador en el año 2000.⁴⁵

En una línea clara de investigación, se demuestra que los huracanes y las tormentas fuertes que ocurren en México y los países de América Central se correlacionan con un aumento en la inmigración regular hacia los Estados Unidos, tanto en las categorías de inmigración temporal como permanente.⁴⁶ Entre los factores relacionados con los niveles más altos de desplazamiento forzado/migración en estos contextos, podemos mencionar los países con poblaciones más grandes de inmigrantes estadounidenses (es decir, una diáspora más numerosa en los Estados Unidos), los países más pobres y aquellos que están más cercanos a los Estados Unidos.⁴⁷ En general, el aumento en el movimiento internacional desde México y América Central ocurre alrededor de un año después de que sucede una tormenta

fuerte.⁴⁸ En el caso de México, la probabilidad de movimiento, que es baja inmediatamente después de un desastre, aumenta hasta el nivel máximo a los tres años del suceso y luego desciende.⁴⁹

Las tendencias específicas del “desplazamiento a través de una frontera terrestre contigua” por desastres repentinos (véase arriba) también se documentan en México y América Central, como el caso de los habitantes de la región norte de Guatemala, quienes atraviesan la frontera con México, con la esperanza de poder sobrellevar mejor, de ese lado de la frontera, una futura tormenta que se aproxima.⁵⁰ Las investigaciones sobre México y América Central también contienen referencias a casos de movimiento internacional debido al efecto combinado de los desastres repentinos y de evolución lenta, como las comunidades rurales en Honduras donde los efectos de la degradación ambiental de evolución lenta y de las tormentas tropicales repentinas hacen que la vida en esos lugares sea inviable.⁵¹

2.4

AMÉRICA DEL SUR

El clima de América del Sur se caracteriza por lluvias intensas, en especial en la región del sudeste, y períodos de sequía cada vez mayores en la región del noreste.⁵² En las zonas

44 D. Reichmann, “Honduras: The Perils of Remittance Dependence and Clandestine Migration” [en línea], Migration Policy Institute, 2013, <<http://www.migrationpolicy.org/article/honduras-perils-remittance-dependence-and-clandestine-migration>>.

45 M. Attz, “Natural Disasters and Remittances: Exploring the Linkages between Poverty, Gender, and Disaster Vulnerability in Caribbean SIDS”, UNU-WIDER, Informe de investigación N.º 2008/61, págs. 1, 9.

46 P. Mahajan y D. Yang, “Taken by Storm: Hurricanes, Migrant Networks, and U.S. Immigration”, Center for Economic Studies, Documentos de trabajo, 2017, págs. 17-50; véase también por los mismos autores “Hurricanes Drive Immigration to the US” [en línea], The Conversation, 15 de septiembre de 2017, <<https://theconversation.com/hurricanes-drive-immigration-to-the-us-83755>>; Andrade Afonso, “Natural Disasters and Migration”.

47 *Ibid.* Sin embargo, cabe señalar que también existen evidencias de que tales sucesos, por lo general, pueden reducir las posibilidades de migración (después del terremoto en El Salvador, al limitar el acceso al ahorro y el crédito) o en sectores particulares (entre los dueños de pequeñas empresas después del huracán Mitch en Nicaragua quienes contratan a familiares para ayudar con la estabilización de las empresas familiares). Por otra parte, estos desastres puede que no tengan ninguna repercusión general en la probabilidad de migración internacional por cuestiones de supervivencia, pero aumentan la selectividad de migrantes de acuerdo con la experiencia anterior de migración internacional de las familias (como en Nicaragua). Véase P. Loebach, “Household Migration as a Livelihood Adaptation in Response to a Natural Disaster: Nicaragua and Hurricane Mitch”, *Population and Environment*, vol. 38, 2016, pág. 185; T. Halliday, “Migration, Risk and Liquidity Constraints in El Salvador”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 54, 2006, pág. 893.

48 Sin embargo, en el caso de los países que sufren numerosas tormentas en años consecutivos, no es discernible el efecto individual de estos sucesos (p. ej., Belice). Véase Andrade Afonso, “Natural Disasters and Migration”. Curiosamente, en las investigaciones realizadas sobre los movimientos internos vinculados a grandes desastres en América Latina, se sugiere que la migración desde las zonas rurales alcanza sus niveles máximos alrededor de un año después de que ocurre una sequía, terremoto o tormenta y cerca de dos años después de una inundación. Véase M. A. Messick, *Natural Disasters in Latin America: The Role of Disaster Type and Productive Sector on the Urban-Rural Income Gap and Rural to Urban Migration*, University of Southern Mississippi Dissertations, 2016, verano 8-2016.

49 R. J. Nawrotzki y J. DeWaard, “Climate Shocks and the Timing of Migration from México”, *Population and Environment*, vol. 38, 2016, pág. 72.

50 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 12.

51 Véase Wrathall, “Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift”.

52 G. O. Magrin y otros, “Central and South America”, en V. R. Barros y otros (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, CUP, 2014.

rurales de América del Sur, las temperaturas extremas están muy relacionadas con el aumento del desplazamiento/migración interprovincial, sobre todo, en el caso de las mujeres.⁵³ Se han documentado los efectos del cambio climático, como las sequías, en las migraciones internas temporales y permanentes desde las zonas rurales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.⁵⁴ Al mismo tiempo, de acuerdo con las investigaciones, los desastres de evolución lenta no aumentan de manera constante la migración/desplazamiento forzado interno desde las zonas rurales y, en algunos casos, los reducen dado que las familias responden de diferentes formas a los cambios en las condiciones ambientales.⁵⁵ Existen muy poca evidencia sobre movilidad internacional en estos contextos.

Según los informes, los desastres repentinos vinculados a las amenazas naturales provocaron el desplazamiento interno de casi 11 millones de personas en América del Sur

en los últimos diez años (2008-2017).⁵⁶ De acuerdo con las investigaciones sobre Perú, si bien las percepciones individuales respecto de los fenómenos ambientales (graduales) de largo plazo, como las sequías, reducen las probabilidades de que haya una movilidad interna, los fenómenos repentinos, como las inundaciones, generan lo contrario.⁵⁷ En el caso de los grandes desastres, en uno de los estudios, se sugiere que los movimientos internos desde las zonas rurales alcanzan sus niveles máximos alrededor de un año después de que ocurre una sequía, terremoto o tormenta y cerca de dos años después de una inundación.⁵⁸

En América del Sur, se han realizado relativamente pocas investigaciones sobre la relación entre los desastres repentinos vinculados a las amenazas naturales y el movimiento internacional de más largo plazo desde los países de esta región. Sin embargo, existen ejemplos más frecuentes de desplazamientos través de una frontera terrestre contigua a causa de desastres repentinos, como las víctimas de grandes inundaciones en el sur de Colombia que atraviesan la frontera para ingresar al norte de Ecuador.⁵⁹ Otros ejemplos de desplazamiento transfronterizo ocurren cuando la dificultad de migrar a nivel interno desde regiones fronterizas remotas afectadas por desastres es mayor que la facilidad relativa de obtener acceso a localidades seguras del otro lado de la frontera, como en el caso de los chilenos que cruzaron la frontera con Argentina después de la devastación provocada por deslaves y terremotos en algunas zonas fronterizas de Chile.⁶⁰ Las inundaciones en las regiones amazónicas de Bolivia y Perú también provocaron el movimiento de corto plazo de residentes de zonas fronterizas con Brasil para solicitar asistencia en dicho país.

53 Sin embargo, cabe tener en cuenta que existen algunas variaciones de acuerdo con el país y las condiciones climáticas históricas. Véase B. Thiede, C. Gray y V. Mueller, "Climate Variability and Inter-provincial Migration in South America, 1970-2011", *Global Environmental Change*, vol. 41, 2016, pág. 228.

54 OIM, "Migraciones, ambiente y cambio climático: Estudios de caso en América del Sur", Cuadernos Migratorios N.º 8, OIM, 2017, págs. 16-17; L. Andersen, L. Lund y D. Verner, "Migration and Climate Change", en D. Verner (ed.), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2010, pág. 202; O. Álvarez Gila, A. Ugalde Zaratiegui y V. López de Maturana, "Migration and Environment in Los Ríos, Ecuador (1997-2008)", *Journal of Identity and Migration Studies*, vol. 4, 2010, págs. 136, 152; C. L. Gray, "Gender, Natural Capital and Migration in the Southern Ecuadorian Andes", *Environment and Planning*, vol. 42, pág. 678; C. L. Gray, "Environment, and Rural Out-Migration in the Southern Ecuadorian Andes", *World Development*, vol. 37, 2009, pág. 457.

55 Se proporcionan evidencias sobre la existencia de una relación más compleja entre las condiciones ambientales adversas y los movimientos internos en Bolivia, Ecuador y Perú. Véase H. Adams, "Why Populations Persist: Mobility, Place Attachment and Climate Change", *Population and Environment*, vol. 37, 2016, pág. 429; V. Koubi, G. Spilker, L. Schaffer y T. Böhmelt, "The Role of Environmental Perceptions in Migration Decision-Making: Evidence from Both Migrants and Non-Migrants in Five Developing Countries", *Population and Environment*, vol. 38, 2016, pág. 134; K. Rao, "Can Glacial Retreat Lead to Migration? A Critical Discussion of the Impact of Glacier Shrinkage upon Population Mobility in the Bolivian Andes", *Population and Environment*, vol. 36, 2015, pág. 480; C. Gray y R. Bilborrow, "Environmental Influences on Human Migration in Rural Ecuador", *Demography*, vol. 50, 2013, pág. 1217.

56 Véase el anexo B.

57 V. Koubi, G. Spilker, L. Schaffer y T. Böhmelt, "The Role of Environmental Perceptions in Migration Decision-Making: Evidence from Both Migrants and Non-Migrants in Five Developing Countries", *Population and Environment*, vol. 38, 2016, pág. 134.

58 M. A. Messick, *Natural Disasters in Latin America*.

59 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 12.

60 *Ibid.*

2.5

CARIBE

El clima del Caribe se caracteriza por el aumento de las temperaturas, los fenómenos climáticos extremos cada vez más frecuentes y la elevación del nivel del mar.⁶¹ En la República Dominicana y Haití, las variaciones repetidas o prolongadas de la temperatura, en particular, la exposición al calor y las sequías (y huracanes), fomentan la movilidad desde las zonas rurales, en especial entre las personas jóvenes de familias que dependen de la agricultura de secano, sobre todo, las mujeres jóvenes.⁶² Se planteó la existencia de una relación circular entre la movilidad, la degradación ambiental y la pobreza en estos países, donde la pobreza es el factor que impulsa el movimiento, sumado a los factores climáticos, la erosión del suelo y las catástrofes.⁶³ Asimismo se demostró que los desastres de evolución lenta ocasionados por los cambios en los patrones climáticos y de lluvias, la erosión del suelo y otras formas de degradación ambiental contribuyen al movimiento internacional desde la República Dominicana y Haití.⁶⁴

En el Caribe, los desastres repentinos vinculados a las amenazas naturales, en particular las tormentas intensas y frecuentes (y el terremoto ocurrido en Haití, en

2010) ocasionaron, según los informes, el desplazamiento interno de más de 6.5 millones de personas en el transcurso de los últimos diez años (2008-2017), en su gran mayoría, en Cuba y Haití.⁶⁵ Teniendo en cuenta la población relativamente pequeña del Caribe, en comparación con la de América Central (y México) y América del Sur, este número es elevado. Además, los estudios indican que algunos desastres repentinos ocurridos en el Caribe también llevan a un aumento de la migración desde los países afectados, como las tormentas tropicales habituales en toda la región,⁶⁶ el terremoto de Haití de 2010⁶⁷ y la erupción volcánica en 1995 en el territorio británico de ultramar de Montserrat.⁶⁸ Por otra parte, las fuentes bibliográficas señalan que el desplazamiento internacional es el resultado del efecto combinado de los desastres de evolución lenta y aquellos que se producen de modo repentino en Haití, donde los efectos de la degradación ambiental de evolución lenta y las tormentas tropicales repentinas hacen que no sea viable vivir allí.⁶⁹

En una línea discreta de investigación, se demuestra que los huracanes y las tormentas fuertes que ocurren en el Caribe se correlacionan con un aumento en la inmigración regular hacia los Estados Unidos, tanto en las categorías de inmigración temporal como permanente.⁷⁰ Entre los factores que inciden en los niveles más altos de movilidad en estos contextos, podemos mencionar los países con poblaciones más grandes de inmigrantes estadounidenses (es decir, una diáspora más numerosa en los Estados Unidos), los países más pobres y aquellos que están más cercanos a los Estados

61 L. A. Nurse y otros, "Small Islands", en V. R. Barros y otros (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, CUP, 2014.

62 J. Baez, G. Caruso, V. Mueller y C. Niu, "Heat Exposure and Youth Migration in Central America and the Caribbean", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 107, 2017, pág. 446; J. Baez, G. Caruso, V. Mueller y C. Niu, "Droughts Augment Youth Migration in Northern Latin America and the Caribbean", *Climatic Change*, vol. 140, 2017, pág. 423; R.J. Nawrotzki, J. DeWaard, M. Bakhtsiyarava y J. Trang Ha, "Climate Shocks and Rural-Urban Migration on México: Exploring Nonlinearities and Thresholds", *Climatic Change*, vol. 140, 2017, pág. 243; A. Cordero Ulate y G. Lathrop, *Relaciones entre medio ambiente y migraciones en República Dominicana*, OIM, 2016.

63 B. Wooding y M. A. Morales, *Migración y sostenibilidad ambiental en Hispaniola*, Observatorio Migrantes del Caribe y CIES-UNIBE, 2014.

64 S. Alscher, "Environmental Degradation and Migration on Hispaniola Island", *International Migration*, vol. 49, 2011, pág. 164; L. Andersen, L. Lund y D. Verner, "Migration and Climate Change", en D. Verner (ed.), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2010, pág. 202.

65 Véase el anexo B.

66 Andrade Afonso, "Natural Disasters and Migration".

67 P. Weiss Fagan, "Receiving Haitian Migrants in the Context of the 2010 Earthquake" [en línea], 2013, <<http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Fagan%20Haiti%20Case%20Study%2016%20December%202013.pdf>>.

68 Andrade Afonso, "Natural Disasters and Migration".

69 Véase Alscher, "Environmental Degradation".

70 Mahajan y Yang, "Taken by Storm" y "Hurricanes Drive Immigration to the US"; Andrade Afonso, "Natural Disasters and Migration". Sin embargo, en el estudio de Andrade, cuando los países, como Jamaica, experimentan numerosas tormentas fuertes en años consecutivos, no se detallan los efectos generados por cada una de ellas.

Unidos.⁷¹ En términos generales, el aumento del movimiento internacional desde los países del Caribe afectados por una tormenta grave se produce cerca de un año después del suceso.⁷² Sin embargo, esta línea de investigación ofrece solo un panorama parcial de los desastres repentinos en la dinámica regional compleja y, a menudo, invisible de la migración caribeña en general, que tiene un importante componente irregular para los Estados Unidos y otros países ricos.⁷³

Uno de los flujos recientes de migración/ desplazamiento caribeño más importantes y mejor documentados, vinculados a un desastre repentino, es el aumento y la diversificación de la movilidad desde Haití tras el terremoto de 2010.⁷⁴ En este caso, el desplazamiento transfronterizo hacia la República Dominicana (que constituye la otra mitad de la isla La Española) sucedió inmediatamente después del terremoto, dado que los haitianos afectados se concentraron en la frontera para solicitar asistencia y apoyo. Sin embargo, sectores de la población haitiana también empezaron a migrar a Brasil y otros países sudamericanos, en parte, como respuesta a la dificultad de obtener acceso a los Estados Unidos, Canadá y Guayana Francesa después del terremoto.⁷⁵ La disponibilidad de la asistencia internacional hizo que el desplazamiento de los haitianos fuera de La Española no fuera inmediato, y continuó durante mucho tiempo después de que desaparecieran las réplicas.⁷⁶

Otro ejemplo reciente de la complejidad de los flujos migratorios regionales del Caribe y su relación con los desastres repentinos es el

desplazamiento de puertorriqueños hacia los Estados Unidos después de la devastación causada en la isla por el huracán María en 2017. Las fuentes de información difieren respecto de la afluencia de personas, pero una estimación conservadora indica que más de 135.000 puertorriqueños migraron a los Estados Unidos después del desastre.⁷⁷ Algunos de ellos, entre 50.000 y 75.000, se asentaron de manera permanente en Florida.⁷⁸ Varios miles de familias que se trasladaron al continente recibieron refugio y asistencia temporal por parte de las autoridades federales para cubrir los gastos básicos de manutención hasta que pudieran regresar a sus viviendas en Puerto Rico.⁷⁹ Hay fuertes indicios de que los efectos prolongados del desastre se traducirán en un gran flujo continuo de personas desde la isla hacia el continente en los años venideros.⁸⁰ De todos modos, este flujo regional importante de personas no es "internacional" en el sentido de que los puertorriqueños son ciudadanos estadounidenses y, por ende, tienen el derecho de vivir en los Estados Unidos continentales.

71 Ibid.

72 Ibid.

73 OIM, "Migration in the Caribbean: Current Trends, Opportunities and Challenges", 2017, Working Papers on Migration, N.º 1, págs. 12-14.

74 Véase, por ejemplo, C. Audebert, "The Recent Geodynamics of Haitian Migration in the Americas: Refugees or Economic Migrants?", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 34, 2017, pág. 55; P. Weiss Fagen, *Receiving Haitian Migrants in the context of the 2010 Earthquake*, Iniciativa Nansen, 2013, pág. 14.

75 Ibid.

76 La necesidad de reunir suficientes recursos para migrar también puede provocar este efecto de demora debido al tiempo requerido para ahorrar, recaudar fondos o esperar la llegada de recursos enviados por familiares u otras personas.

77 J. Hinojosa, N. Román y E. Meléndez, "Puerto Rican Post-Maria Relocation by States" [en línea], marzo de 2018, Centre for Puerto Rican Studies Research, CUNY, informe de investigación, Centro RB2018-03, <<https://centropr.hunter.cuny.edu/sites/default/files/PDF/Schoolroll-v4-27-2018.pdf>>.

78 NBC, "'I'm staying': Months after Maria, Puerto Ricans settle in Florida" [en línea], 14 de marzo de 2018, <<https://www.nbcnews.com/news/latino/i-m-staying-months-after-maria-puerto-ricans-settle-florida-n851826>>. Otras fuentes de información, en un principio, indicaron que nada menos que 156.000 puertorriqueños se habían trasladado a Florida. Véase Miami Herald, "The Stampede of Puerto Ricans to Florida is Bad News for Trump" [en línea], 20 de noviembre de 2017, <<http://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article184816303.html>>.

79 The Inquirer, "Puerto Rican Hurricane Evacuees in Philadelphia: 'No Help at All'" [en línea], 12 de febrero de 2018, <<http://www.philly.com/philly/news/politics/puerto-rico-hurricane-evacuees-fema-philadelphia-aid-struggle-20180212.html>>.

80 De acuerdo con las investigaciones, entre 2017 y 2019, casi medio millón de otros puertorriqueños pudieron trasladarse al continente debido a los efectos directos del desastre. Hinojosa y otros, "Puerto Rican Post-Maria Relocation by States". Véase también la encuesta de actitudes informada en NBC, "'I'm staying': Months after Maria, Puerto Ricans settle in Florida" [en línea], 14 de marzo de 2018, <<https://www.nbcnews.com/news/latino/i-m-staying-months-after-maria-puerto-ricans-settle-florida-n851826>>. Por otro lado, los estudios recientes señalan que aún se desconocen los efectos totales del desastre y que el número de víctimas informado es mucho más alto de lo que se había pensado. Véase N. Kishore y otros, "Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria", 2018, *New England Journal of Medicine*.

Además, el Caribe es la única región de las Américas donde se ha implementado con relativa regularidad la evacuación transfronteriza de los nacionales de un país gravemente afectado por un desastre repentino. Esto, en parte, refleja sus características geográficas, dado que, por lo general, no es posible el movimiento a través de una frontera terrestre contigua de personas que huyen o se ven afectadas por un desastre muy grave.⁸¹ Por lo tanto, la erupción volcánica ocurrida en Montserrat llevó a la evacuación y reubicación en el extranjero de toda su población.⁸² Después del terremoto de Haití de 2010, determinados perfiles de nacionales haitianos fueron evacuados por Canadá, México y los Estados Unidos.⁸³ Estas formas de movimiento son distintas, ya que son menos una reacción de las personas afectadas y reflejan con más frecuencia intervenciones que realizan Gobiernos más prósperos y bien preparados de las Américas u otras regiones para apoyar al país afectado.

Hace poco, después de que ocurrieron los huracanes Irma y María en 2017, Puerto Rico, uno de los territorios no incorporados de los Estados Unidos, recibió barcos que habían evacuado no solo a ciudadanos estadounidenses, sino también a ciudadanos vulnerables de otros territorios de ultramar de Reino Unido, Países Bajos y Francia que habían sido afectados por estos fenómenos

naturales.⁸⁴ Algunos Estados independientes del Caribe también acogieron a personas, como el caso de los habitantes de la devastada Dominica que se trasladaron al país cercano de Antigua y Barbuda, y a Trinidad y Tobago. Estos desplazamientos transfronterizos como consecuencia de los huracanes de 2017 ocurrieron junto con la evacuación interna masiva, obligatoria y preventiva de Antigua y Barbuda⁸⁵ y de las islas meridionales de las Bahamas.⁸⁶

2.6

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Estos hallazgos demuestran que la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 no se precipita al señalar los nuevos desafíos planteados por el desplazamiento causado por

84 Reuters, "Puerto Rico Opens Arms to Refugee from Irma's Caribbean Chaos" [en línea], 13 de septiembre de 2017, <<https://uk.reuters.com/article/us-storm-irma-caribbean/puerto-rico-opens-arms-to-refugees-from-irmas-caribbean-chaos-idUKKCN1BO26P>>; *The Guardian*, «US Virgin Islands Refusing Entry to Non-American Irma Evacuees, Survivors Say» [en línea], 12 de septiembre de 2017, <<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/12/us-british-virgin-islands-hurricane-irma-refused-entry>>. Esta decisión se tomó con las medidas adoptadas por los Gobiernos extranjeros para evacuar a sus ciudadanos de los países afectados por el desastre. Para conocer la respuesta de los Gobiernos de la CARICOM, los Estados Unidos, Francia, Países Bajos y China, véase *The Diplomat*, «China Evacuates 462 Nationals From Dominica After Hurricane Maria» [en línea], 27 de septiembre de 2017, <<https://thediplomat.com/2017/09/china-evacuates-462-nationals-from-dominica-after-hurricane-maria/>>; *New York Post*, «US Aids Mass Evacuation of Devastated Caribbean Islands» [en línea], 12 de septiembre de 2017, <<https://nypost.com/2017/09/12/us-aids-mass-evacuation-of-devastated-caribbean-islands/>>; *The Independent*, «Irma: British Citizens Stranded in Caribbean (Because French Rescue Planes Refuse to Take Refugees from UK)» [en línea], 11 de septiembre de 2017, <<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/irma-british-citizens-caribbean-french-rescue-planes-uk-refugees-st-maarten-caribbean-france-a7940816.html>>; *BVI Platinum*, «BVI Gov't to Help Evacuate Caribbean Nationals» [en línea], 13 de septiembre de 2017, <<https://www.bviplatinum.com/news.php?articleId=27926>>; Departamento de Información Pública (Guyana), «Fifty-five Guyanese Nationals Evacuated to Date» [en línea], 12 de octubre de 2017, <<http://dpi.gov.gy/fifty-five-guyanese-nationals-evacuated-to-date/>>.

85 *The Guardian*, "The Night Barbuda Died: How Hurricane Irma Created a Caribbean Ghost Town" [en línea], 20 de noviembre de 2017, <<https://www.theguardian.com/global-development/2017/nov/20/the-night-barbuda-died-how-hurricane-irma-created-a-caribbean-ghost-town>>.

86 AP, "Bahamas to Evacuate Islands in path of 'Irma'" [en línea], 6 de septiembre de 2017, <<https://www.apnews.com/886e1a39f5a54452b85d78f821afb3bd>>.

81 La única isla grande del Caribe con una frontera terrestre es La Española, que se divide entre la República Dominicana y Haití.

82 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 13.

83 *Ibid.*

los desastres en América Latina y el Caribe. Este movimiento de población ya es una realidad en las Américas. De hecho, en lo concerniente a la dinámica empírica del movimiento de las tres regiones de las Américas, podemos hacer importantes aportes a los hallazgos sobre los patrones emergentes de movilidad que se verificaron con el estudio anterior acerca de este tema realizado bajo los auspicios de la Iniciativa Nansen.⁸⁷ En cuanto al estado actual de las investigaciones y las necesidades de recopilación de datos en los países de América Latina y el Caribe, podemos agregar las siguientes conclusiones:

- Existen datos e investigaciones relativamente sólidas que demuestran el movimiento de la población en el contexto de desastres repentinos y de evolución lenta asociados con el cambio climático; asimismo señalan algunos aspectos importantes de su dinámica.
- Aun cuando carecemos de cifras exactas y, a menudo, de datos oficiales, la magnitud del desplazamiento interno vinculado a estos fenómenos parece ser bastante considerable y estar impulsada, en particular, por las consecuencias de las sequías y las temperaturas extremas en las zonas rurales de los países afectados, así como de las temperaturas y las inundaciones.
- No contamos, inclusive, con datos aproximados sobre la magnitud del movimiento internacional relacionado con estos fenómenos. Si se obtuvieran datos más exactos de las fuentes oficiales, se podría calcular la magnitud de estos movimientos. Aun así, las evidencias existentes señalan determinados aspectos de la dinámica del movimiento internacional vinculado a estos fenómenos, entre ellos:
 - Hay evidencias anecdóticas convincentes de que los desplazamientos transfronterizos de corto plazo vinculados a estos fenómenos ocurren en las tres regiones, si bien esta tendencia es menos evidente en el Caribe, dada la relativa falta de fronteras terrestres internacionales en las islas. Sin embargo, se deben realizar más investigaciones sobre su dinámica, perfil y magnitud.
- Las investigaciones existentes demuestran que los patrones de movimiento internacional de más largo plazo vinculados a estos fenómenos ocurren desde México y América Central y el Caribe hacia los Estados Unidos y otros países ricos, sobre todo, debido a las tormentas fuertes (y el terremoto de Haití de 2010). Es posible que estos movimientos se realicen, en particular, desde países pobres o las regiones pobres de determinados países. Existen menos evidencias para justificar estas tendencias en América del Sur, pero puede deberse, simplemente, a la falta de investigaciones al respecto. Hay una menor cantidad de investigaciones y datos sobre los patrones de movimiento intrarregional de más largo plazo dentro de las tres regiones. Se deben llevar a cabo más investigaciones en las tres regiones sobre la dinámica, el perfil y la magnitud de dichos movimientos.
- En las tres regiones, desconocemos, en el contexto de desastres y cambio climático, la relación entre el movimiento interno e internacional de las personas afectadas.
- Tanto en el movimiento interno como en el movimiento internacional (excepto en los desplazamientos transfronterizos de corto plazo), parece transcurrir bastante tiempo, como mínimo un año, entre el desastre repentino o de evolución lenta, y el posterior movimiento de las personas afectadas, lo que confirma la complejidad de la relación entre el desastre y el movimiento.
- Los movimientos internos e internacionales parecen seguir las mismas rutas migratorias que utilizan los nacionales del país correspondiente, salvo que estén bloqueadas. Sin embargo, esto podría reflejar simplemente una falta de datos o investigaciones sobre otras rutas migratorias seguidas por las personas afectadas.

87 Véase arriba, en la sección 2.2, donde se hace referencia a Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*.



3

DERECHO INTERNACIONAL: PROMOCIÓN DE SINERGIAS

La Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 fomenta la adopción de nuevas “respuestas integradas” a los desafíos asociados con el desplazamiento transfronterizo por desastres. Estos no se limitan a las leyes relacionadas con la protección internacional en la forma de derecho de los derechos humanos y de los refugiados. Más bien, el Plan de Acción contempla, en concreto, la inclusión de otros marcos jurídicos, entre ellos, aquellos para la “gestión del riesgo de desastres” y, como parte de las leyes migratorias, los “programas de visas humanitarias”.⁸⁸ Entonces, ¿hasta qué punto otros marcos jurídicos contienen disposiciones que aborden, expresamente, el desafío del desplazamiento transfronterizo por desastres o que puedan aplicarse para llevarlo a cabo?

En el ámbito internacional, esto plantea interrogantes sobre si, o cómo, el derecho internacional trata el nuevo desafío del desplazamiento por desastres. En esta sección, se identifican cuatro áreas principales del derecho internacional que pueden considerarse relevantes. Estas son las leyes de protección internacional, es decir, las leyes migratorias (sección 3.1), el derecho de los derechos humanos y los refugiados (sección 3.2), las leyes relativas a la gestión del riesgo de desastres (sección 3.3) y las que se centran en el cambio climático (sección 3.4). Estas áreas del derecho ofrecen parámetros relevantes para la adopción, el diseño y la ejecución de las leyes nacionales al objeto de proteger a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres o cambio climático vinculados a una amenaza natural.⁸⁹

3.1

MIGRACIÓN

A nivel mundial, el derecho internacional contiene pocos instrumentos pertinentes en materia de migración. Incluso la Convención internacional sobre la protección de los

derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, cuyo nivel de ratificación ha sido relativamente bajo, contiene pocas disposiciones que sean de particular relevancia para las personas que huyen de un desastre. Por lo tanto, en la actualidad, la inmigración es un campo regulado, sobre todo, por el derecho en el plano nacional.

No obstante, a nivel mundial, ya existen directrices internacionales sobre este punto. Basándose en las siete consultas regionales con los Gobiernos y un estudio sobre las prácticas internacionales, la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen de 2015 recomienda las siguientes “prácticas eficaces” para brindar protección y asistencia a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres:⁹⁰ determinar criterios para identificar a tales personas, que incluye evaluar los “efectos directos y graves” del desastre en la persona y el nivel de gravedad de los efectos del desastre,⁹¹ así como los factores adicionales y contrarios, y establecer mecanismos para identificar a tales personas mediante la integración de los criterios en las políticas y leyes nacionales, la designación y autorización de autoridades competentes para aplicar dichos criterios, y la consagración de sus obligaciones relativas

90 Iniciativa Nansen, Agenda de Protección, vol. I, págs. 22-23.

91 En este sentido, la Agenda de Protección (págs. 22-23) especifica lo siguiente:

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, en particular porque

I. un desastre en curso o, en contadas ocasiones, un desastre inminente y previsible en el país de origen constituye un riesgo real para la vida o seguridad de la persona;

II. como resultado directo del desastre, la persona resultó lesionada, perdió a familiares y/o perdió sus medios de subsistencia; y/o

III. tras el desastre y como resultado directo de este, la persona enfrenta un riesgo real para su vida o seguridad o dificultades extremas en su país, particularmente debido al hecho que no puede obtener acceso a la protección y asistencia humanitaria que necesita en ese país;

A. porque esta protección y asistencia no está disponible debido a que la situación supera temporalmente la capacidad de respuesta del Gobierno, y el acceso por parte de actores humanitarios internacionales no es posible o está gravemente debilitado;

B. porque hay obstáculos jurídicos o de hecho que impiden a la persona obtener acceso a la protección y asistencia disponible.

88 Véase la sección 1.1.

89 Véanse, a continuación, las secciones 4-6.

a los derechos humanos y los refugiados en las políticas y leyes nacionales sobre personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.⁹² En 2015, más de 100 Estados manifestaron su apoyo y aprobación de estas directrices mundiales.

Asimismo, como uno de los resultados previstos del proceso iniciado por la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM) de 2018 puede brindar un marco general no vinculante de principios internacionales acordados en materia de inmigración.⁹³ El proyecto final se refiere a crear “condiciones ambientales, sociales, económicas y políticas propicias para las personas a fin de que puedan llevar una vida pacífica, productiva y sostenible en sus países y satisfacer sus aspiraciones personales y, a la vez, asegurar que la desesperación y la degradación del medio ambiente no las obligue a buscar medios de vida en otros lugares a través de la migración irregular”, entre otras cosas, teniendo en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.⁹⁴ Para mejorar las vías habituales de migración, también hace referencia a las medidas que apuntan a brindar asistencia y protección a los migrantes afectados por desastres y los efectos del cambio climático en sus países de origen.⁹⁵

A nivel regional, incluso en las Américas, existen varios procesos regionales de integración que dieron lugar a acuerdos que permiten la libre circulación de personas sobre la base de formas supranacionales de “ciudadanía” de la entidad pertinente (en otras palabras, se eliminan las fronteras nacionales entre los Estados miembros) o posibilitan que haya un trato favorable de migración entre los Estados miembros. Estos, pueden constituir una base jurídica para el movimiento internacional de personas afectadas por un desastre. Ahora bien, dada la estrecha

relación que mantienen con las políticas y leyes nacionales en los bloques pertinentes, se abordarán más adelante respecto de cada una de las regiones.⁹⁶

3.2

PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados impone limitaciones a las facultades discrecionales de los Estados en el ámbito de la migración para expulsar o deportar a los extranjeros o negarles su ingreso al país, así como impone determinadas obligaciones de proporcionar a tales personas formas de protección internacional basadas en su condición. Por lo tanto, estos órganos de derecho internacional pueden resultar de interés para la protección de las personas que huyen de un país afectado por un desastre.

3.2.1 Normas internacionales sobre los refugiados

En el plano mundial, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (la Convención sobre los Refugiados) es un elemento clave de la protección internacional para los refugiados. Tras su actualización mediante el Protocolo de 1967, que eliminó la restricción temporal original, el artículo 1A(2) de la Convención define el término “refugiado” de la siguiente manera:

[una persona que] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.⁹⁷

92 En lo que respecta a las obligaciones relativas a los derechos humanos y los refugiados en este contexto, véase la sección 3.2.

93 En el momento de la elaboración de este estudio, el proyecto final del GCM tiene fecha del 11 de julio de 2018 y se puede encontrar aquí: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf>.

94 *Ibíd.*, Objetivo 2, párrafo 18.

95 *Ibíd.*, Objetivo 3, párrafo c.

96 Véanse las secciones 4.1.1.2, 5.1.1.2 y 6.1.1.2.

97 El artículo 1C rige la suspensión de la condición de refugiado.

Determinadas personas que cumplen los requisitos de la definición del artículo 1A(2) pueden, sin embargo, quedar excluidas de la protección otorgada por la Convención, entre otras cosas, debido a la existencia de fuertes sospechas de haber cometido delitos graves.⁹⁸ La Convención, además, establece las obligaciones, los derechos y los beneficios de la condición de refugiado, incluida una garantía calificada de no devolución que también se aplica en el caso de no admisión en la frontera.⁹⁹

Ningún organismo internacional se pronunció sobre si la definición proporcionada en el artículo 1A(2) abarca a personas que huyen de un desastre vinculado a una amenaza natural. No obstante, la ausencia de persecución significa que dichas situaciones, por lo general, no se consideran en sí mismas como base para conceder la condición de refugiado, una interpretación que debe ser confirmada por la jurisprudencia de los principales tribunales nacionales.¹⁰⁰ Por otra parte, los especialistas han pedido en diversas oportunidades que se enmiende la definición de la Convención para abordar estas situaciones (o redactar un nuevo derecho convencional, centrado en los refugiados, sobre el desplazamiento por

razones ambientales), pero los Estados no han adoptado medidas al respecto.¹⁰¹

Asimismo, como uno de los resultados previstos del proceso iniciado por la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR) de 2018, elaborado mediante consultas con los Estados, reconoce que “el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales están cada vez más relacionados con los factores que impulsan los movimientos de refugiados”.¹⁰² Además, alude a la importancia de reducir el riesgo de desastres en los contextos de refugiados.¹⁰³ En lo que respecta a la orientación y el apoyo que prestan los interesados pertinentes para abordar desafíos en materia de protección, el GCR insiste en “asistir a las personas que se vieron obligadas a desplazarse por desastres naturales, teniendo en cuenta las leyes nacionales y los instrumentos regionales, según proceda, así como las prácticas en vigor, como la protección temporal y las disposiciones de estadía por razones humanitarias”.¹⁰⁴

3.2.2 Normas regionales sobre los refugiados

En América Central y del Sur, también existe una definición regional complementaria del término “refugiado”. Esta definición se basa en la Declaración de Cartagena de 1984, un instrumento no vinculante, donde se recomienda, entre otras cosas, que los Estados de esta región consideren, asimismo, como refugiados a:

“las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad

98 Artículo 1F.

99 Artículos 2-35. El término “no devolución” se refiere a enviar a una persona a un territorio donde puede correr el riesgo de sufrir graves daños. La garantía de no devolución establecida en el artículo 33(1) de la Convención es condicional en el sentido de que el artículo 33(2) invalida este beneficio cuando las personas representan un grave peligro para el Estado de acogida.

100 Véase, por ejemplo, Corte Suprema de Canadá, *Canada (Attorney General) v Ward* [1993] 2 S.C.R. 689. Por otro lado, la Corte Suprema de Nueva Zelanda en *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107 no ha descartado la posibilidad de que la degradación ambiental como consecuencia del “cambio climático u otros desastres naturales pueda incluirse en la Convención sobre los Refugiados”. Para obtener la información más reciente sobre el tema, véase M. Scott, *Refugee Status Determination in the Context of ‘Natural’ Disasters and Climate Change*, Lund University, 2018.

101 Entre los ejemplos recientes de tales pedidos, se encuentran B. Docherty y T. Giannini, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, 2009, pág. 349; M. Prieur, “Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons”, *The Urban Lawyer*, vol. 42/43, 2010, pág. 247. Véase también la crítica formulada por J. Mc Adam, “Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 23, 2011, pág. 2.

102 En el momento de la elaboración de este estudio, el anteproyecto del GCR tiene fecha del 20 de julio de 2018 y se puede encontrar aquí: <<http://www.unhcr.org/5b51fd587>>. Véase el párrafo 8.

103 *Ibid.*, párrafos 9, 53, 79.

104 *Ibid.*, párrafo 63.

han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹⁰⁵

Si bien la Declaración de Cartagena no es un tratado, quince Estados de América Central y México y América del Sur incorporaron una definición complementaria del término “refugiado” en sus leyes nacionales, basándose en la que se proporciona en la Declaración.¹⁰⁶ En estos Estados, las personas reconocidas en virtud de esta definición ampliada son refugiados y, por ende, gozan de todos los derechos y beneficios otorgados por la Convención.

Algunos sugieren que la parte “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” podría incluir los desastres vinculados a las amenazas naturales. En este sentido, las personas que abandonan su país porque su “vida, seguridad o libertad” son amenazas por el desastre entrarían en la categoría de refugiado de acuerdo con la definición de la Declaración de Cartagena. Sin embargo, hasta el momento, los Estados han tendido a aplicar esta parte de la definición cuando la situación guarda una relación directa con las circunstancias gubernamentales o políticas.¹⁰⁷

Tras la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984, los Estados de la región se han reunido en cada décimo aniversario para adoptar una nueva declaración basándose en su premisa de tener un enfoque regional de protección de los refugiados en América

Latina.¹⁰⁸ El marco y el plan de actuación adoptados en su trigésimo aniversario, en la forma de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, ampliaron el enfoque regional para incluir no solo a América Central y América del Sur, sino también, y por primera vez, al Caribe.

Igualmente, la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 no solo solicitó que el ACNUR se encargara de elaborar el presente estudio sobre el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres, sino también propuso otros conceptos relevantes que se abordan en todo este estudio. Lo más importante es el gran hincapié que se hace en “la cooperación y solidaridad regional” en todo el instrumento en relación con el movimiento debido a múltiples causas,¹⁰⁹ que respalda las recomendaciones formuladas en este estudio. Sumado a esto, el estudio elabora un análisis y recomendaciones sobre cómo llevar a la práctica conceptos específicos del Plan de Acción en el ámbito nacional, como las concernientes a los “mecanismos de libre circulación” y las “visas humanitarias”.¹¹⁰

3.2.3. Normas de derechos humanos

El derecho de los derechos humanos contiene normas prohibitivas sobre la devolución que, según se dice, ofrecen “protección complementaria” a la protección internacional proporcionada a los refugiados. Por lo tanto, la prohibición absoluta de tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes que estipula el derecho de los tratados de derechos humanos también impide la “devolución” de un extranjero a un territorio donde exista un riesgo real de sufrir tales tratos (o de la privación arbitraria de su vida). Sin embargo, a diferencia del derecho de los refugiados, este

105 Conclusión 3.

106 Además, la legislación de Costa Rica no hace referencia de manera expresa a la definición, pero los tribunales han exigido a las autoridades que la apliquen como una cuestión de derecho nacional. Véase la sección 4.2.1.

107 Véase D. J. Cantor y D. Trimiño Mora, “A Simple Solution to War Refugees? The Latin American Expanded Definition and its relationship to IHL”, en D. J. Cantor y J. F. Durieux (eds.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Nijhoff, 2014; W. Kälin, “Conceptualising Climate-Induced Displacement”, en J. McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishers, 2010, págs. 88-89.

108 En su décimo aniversario, los Estados adoptaron en 1994 la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas. En el vigésimo aniversario, los Estados adoptaron en 2004 la Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. En el trigésimo aniversario, los Estados adoptaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.

109 Véase, en especial, los capítulos 4, 5 y 6 del Plan de Acción.

110 Véase, en especial, el capítulo 3 (Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles) del Plan de Acción. Estos conceptos se incluyen en los capítulos dedicados a los enfoques nacionales en el presente estudio.

principio de no devolución, por lo general, no le confiere ninguna condición particular al beneficiario.¹¹¹

Este principio de no devolución basado en los derechos humanos aparece explícitamente en la Convención contra la Tortura de 1984 (CCT),¹¹² la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985¹¹³ y la Directiva de Reconocimiento 2004/14 de la Unión Europea.¹¹⁴ Asimismo, los órganos internacionales de derechos humanos creados en virtud de tratados, que estaban encargados de la interpretación de estos y otros instrumentos, interpretaron esto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950,¹¹⁵ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966,¹¹⁶ la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969¹¹⁷ y la Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) de 1948^{118, 119}

Ningún organismo internacional ha confirmado aún la aplicación de las garantías de no devolución basadas en los derechos humanos en el contexto de personas que huyen de un país afectado por un desastre. En principio, este tipo de protección debería basarse probablemente en considerar la expulsión de una persona ante una amenaza real para su vida e integridad física debido al desastre como un acto de trato inhumano o degradante por parte del Estado expulsor. Dicho de otro modo, para aplicar la ley, sería necesario demostrar una relación directa e inminente con la amenaza que plantea un desastre en el territorio al cual se devolverá a la persona.¹²⁰

3.2.4 Repercusiones más amplias

El riesgo de que ocurra un desastre en el país de origen, en algunos casos, podría ocasionalmente servir de base para otorgar la condición de refugiado conforme a la definición proporcionada en la Convención o la Declaración de Cartagena, por ejemplo cuando la amenaza para la vida o la integridad física de una persona que plantea un desastre esté relacionada con un acto de discriminación o una ausencia de protección nacional. En contraste, el derecho internacional de los derechos humanos puede constituir una base general para impedir la no devolución de una persona a un territorio donde un desastre

111 La excepción es la condición de "protección subsidiaria" que se les otorga a los beneficiarios del artículo 15(a)-(b) de la Directiva de reconocimiento de la Unión Europea. Sin embargo, esta condición está igualmente regida por las cláusulas de exclusión basadas en las que se establecen en el artículo 1F de la Convención sobre los Refugiados.

112 Artículos 3 y 16.

113 El artículo 13, cuarto párrafo, se refiere a esto en el contexto de la extradición.

114 Artículo 15(a)-(b).

115 Artículo 3, como lo confirma una larga serie de casos tras la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Soering v UK* (1989) 11 EHRR 439.

116 Artículo 7, como lo confirma el Comité de Derechos Humanos en *Chitat Ng v Canada*, comunicación N.º 469/1991, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/49/D/469/1991 (1994).

117 Artículo 5, como lo confirma 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*, serie A, N.º 21, 19 de agosto de 2014, párrafo 226. Nótese, además, que el artículo 22(8) de la CADH tiene correspondencia con el artículo 33(1) de la Convención sobre los Refugiados, dado que impide la "devolución" del extranjero a un territorio donde su "derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas". Sobre la interpretación de esta y otras disposiciones de la CADH en el contexto de expulsión, véase la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pacheco Tineo Family v Bolivia*, 25 de noviembre de 2013, serie C, N.º 272, párrafos 128-160.

118 Artículo I. Véase D. J. Cantor y S. Barichello, "The Inter-American Human Rights System: A New Model for Integrating Refugee and Complementary Protection", *International Journal of Human Rights*, vol. 17, 2013, págs. 689, 692, y 691 para obtener una explicación de por qué se considera que, en este sentido, las normas de la DADDH son vinculantes.

119 Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en la *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, N.º 21, párrafos 222, 231-232) interpretó que el principio de "interés superior del niño", consagrado en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, es un "aspecto fundamental" en los procedimientos de devolución. En otras palabras, un niño o niña, en principio, no puede ser restituido/a a un país si no redundaría en su beneficio, incluso cuando exista un riesgo real de sufrir violaciones de los derechos humanos.

120 Sobre la protección contra la devolución basada en los derechos humanos en relación con los desastres de evolución lenta, véase ACNUDH, "The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants", 22 de marzo de 2018, págs. 21-22.

inminente representa un riesgo para la vida o la integridad física de una persona. En todo caso, la inminencia del desastre y la gravedad de los riesgos serán un factor relevante.¹²¹

Al mismo tiempo, es importante destacar que cuando ocurre un desastre se pueden generar condiciones más amplias y prolongadas que exigen brindar protección internacional conforme al derecho internacional de los refugiados o los derechos humanos. En particular, cuando un desastre vinculado a una amenaza natural o al cambio climático desata situaciones de violencia o persecución, provoca la caída de la autoridad gubernamental o el Gobierno lo utiliza como pretexto para perseguir a opositores, entonces, los peligros inherentes a estas condiciones más amplias pueden servir de base para solicitar protección según lo dispuesto en el derecho internacional de los refugiados o los derechos humanos.¹²²

De manera similar, el desastre puede crear condiciones permanentes lo suficientemente graves —donde se combinen factores tanto ambientales como no ambientales— que la devolución de la persona al territorio constituiría un acto de trato inhumano o degradante. En este sentido, la jurisprudencia de los órganos internacionales creados en virtud de tratados de derechos humanos describió las «condiciones generales» como capaces de transgredir las normas de derechos humanos y señaló la necesidad de tener en cuenta los factores individuales de vulnerabilidad, p. ej., género, edad, etc., cuando se evalúa la compatibilidad de los derechos de expulsión o no admisión en la frontera.¹²³

3.3

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El concepto de «gestión del riesgo de desastres» se puede emplear como un término general en los ámbitos designados en la legislación nacional para términos tan variados como defensa civil, medidas en caso de desastres, gestión del riesgo de desastres, reducción del riesgo de desastres, preparación y respuesta para casos de desastres y respuestas de emergencia.¹²⁴ Esta sección evalúa la posible pertinencia del derecho internacional en relación con este ámbito para la protección de extranjeros que huyen de un desastre en el país de origen. Tanto a nivel mundial como en las Américas, en primer lugar, analiza los marcos mundiales de la gestión del riesgo de desastres (sección 3.3.1) y luego continúa con los marcos regionales en esta parte del mundo (sección 3.3.2).

3.3.1 Normas internacionales sobre la gestión del riesgo de desastres

No existe ningún instrumento vinculante internacional sobre la gestión del riesgo de desastres.¹²⁵ No obstante, en este ámbito, se han elaborado marcos normativos internacionales. A nivel mundial, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 constituyó el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo, 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Ambos instrumentos no vinculantes fueron adoptados en las conferencias de los Estados y aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Si bien reconocen la necesidad de abordar el desplazamiento en los contextos de desastres vinculados a las amenazas naturales, se centran, principalmente, en el desplazamiento interno de las autoridades locales y nacionales.

121 Véase, por ejemplo, J. McAdam, "Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards", *Legal and Protection Policy Research Series*, ACNUR, 2011, págs. 15-36.

122 Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático*, vol. I, 2015, págs. 27-28.

123 Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sufi and Elmi v UK*, 2011, n.º de demandas 8319/07 y 11449/07.

124 M. Picard, "Disaster Management, Risk Reduction and International Disaster Response Law in the Commonwealth", Senior Officials of Law Ministries Meeting, 2016, Informe SOLM (16)11, 7.

125 En los desastres vinculados a los conflictos armados, pueden aplicarse las normas del derecho internacional de los conflictos armados.

El Marco de Hyogo, que cubrió el período hasta 2015, redujo las pérdidas por desastres a través de la integración de la reducción del riesgo de desastres en los planes de desarrollo como uno de sus objetivos estratégicos principales. Abordó el tema del desplazamiento solo en este sentido al instar a los Estados a «[e]sforzarse por asegurar, según proceda, que los programas destinados a las personas desplazadas no aumenten los riesgos y la vulnerabilidad ante las amenazas», como medida para reducir los factores de riesgo subyacentes relacionados con las cambiantes «prácticas de desarrollo socioeconómicas». ¹²⁶ Por consiguiente, la atención que le dio al desplazamiento estuvo limitada a hacer una advertencia sobre la posibilidad de que los programas que benefician a las personas desplazadas aumenten aún más el riesgo localizado y la vulnerabilidad ante los desastres.

Basándose en el Marco de Hyogo, el actual Marco de Sendai integra de forma más sustantiva el desafío del desplazamiento. De hecho, una de las prioridades del Marco de Sendai es fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres al incorporar la reducción del riesgo de desastres en todos los sectores. ¹²⁷ Por ende, en los planos regional y mundial, el «riesgo de desplazamiento» transfronterizo se enfrentará, sobre todo, a través de la «cooperación transfronteriza» en la planificación y la implementación de los enfoques basados en los ecosistemas para los recursos compartidos (p. ej., cuencas fluviales y costas), de modo de disminuir el riesgo de desastres. ¹²⁸ A nivel nacional y local, también presiona a los Estados a llevar a la práctica políticas y programas que «aborden la movilidad humana inducida por desastres» con el fin de cumplir con la prioridad específica

¹²⁶ Párrafo 4(ii)(i).

¹²⁷ Párrafo 26. Las cuatro prioridades del Marco de Sendai son los siguientes (párrafo 20):
 Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.
 Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
 Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
 Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

¹²⁸ Párrafo 28(d).

de reforzar la resiliencia de las personas comunidades y las comunidades de acogida. ¹²⁹

A la vez, en los ámbitos nacional y local, el Marco de Sendai integra las consideraciones relacionadas con el desplazamiento por desastres respecto de la prioridad de fortalecer la preparación para casos de desastres, la respuesta y la recuperación. Por lo tanto, con miras a «asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos», recomienda la realización de simulacros de evacuación y el establecimiento de sistemas de apoyo por zonas, incluido el acceso a refugios y a suministros de socorro. ¹³⁰ Por otra parte, especifica que las medidas para integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas «deberían aplicarse también a los asentamientos temporales de personas desplazadas por los desastres». ¹³¹

Otro marco no vinculante de amplia aplicación es las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial de 2007*, ¹³² aprobadas por los delegados de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ¹³³ y fomentadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. ¹³⁴ Las Directrices describen el papel de los Estados afectados y los Estados, las organizaciones humanitarias y otros actores que prestan asistencia en operaciones

¹²⁹ Párrafo 30(l). Subraya que todos “los migrantes contribuyen a la resiliencia de las comunidades y sociedades, y sus conocimientos, aptitudes y capacidades pueden ser de utilidad en el diseño y la aplicación” de las medidas de reducción y gestión del riesgo de desastres (párrafos 36[vi] y 27[h]).

¹³⁰ Párrafo 33(h).

¹³¹ Párrafo 33(j).

¹³² IFRC, *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* [en línea], 2007, <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/idrl-guidelines-en.pdf>>.

¹³³ XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, resolución 4 [en línea], 30 de noviembre de 2007, <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/2011/bluebook-2007-english.pdf>>.

¹³⁴ Véase, más recientemente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 72/133, 16 de enero de 2018, párrafo 29.

internacionales de socorro en casos de desastre. En particular, pretenden aclarar las normas y principios jurídicos pertinentes que se incorporarán para su aplicación en las legislaciones nacionales.¹³⁵

Las Directrices se centran, principalmente, en la relación entre el Estado afectado y los Estados auxiliares (y otras entidades) en el contexto de desastres, en particular, para mejorar la calidad y la eficacia de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.¹³⁶ Por otra parte, las Directrices estipulan que los actores que prestan asistencia no solo deberían «en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el derecho internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre», sino también asegurar que dicho socorro y asistencia se suministren «de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad».¹³⁷

Las Directrices conceden gran importancia a las cuestiones relacionadas con el movimiento de personas y mercancías y, por ende, con las leyes aduaneras y de migración. Esto obedece, sobre todo, a la necesidad de facilitar la reubicación del personal de asistencia al Estado afectado. En particular, las Directrices exigen a los Estados afectados lo siguiente:

- a) Conceder los visados y los permisos de trabajo necesarios, dentro de lo posible

a título gratuito, renovables dentro de su territorio, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o recuperación inicial.

b) En las operaciones de socorro en casos de desastre, dispensar de la obligación de esos visados y permisos de trabajo o acelerar significativamente su tramitación.

c) Establecer procedimientos acelerados para reconocer temporalmente las calificaciones profesionales del personal médico, los arquitectos e ingenieros extranjeros [...].

d) Facilitar la libertad de acceso a la zona afectada por el desastre y la libre movilidad dentro y a partir de ésta, teniendo en cuenta la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial.¹³⁸

De modo similar, las Directrices recomiendan que los Estados de origen y de tránsito «dispensen de visados de salida o de tránsito o los otorguen en forma expeditiva» para facilitar la reubicación del personal de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles al Estado afectado.¹³⁹

En todos estos escenarios, las Directrices reconocen que el otorgamiento de estas facilidades especiales puede estar sujeto a los intereses del Estado, como la seguridad nacional y el orden público. Sin embargo, todas las medidas para proteger estos intereses «deberían 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».¹⁴⁰

En otras palabras, en las actividades de socorro en casos de desastre, el principio es que los intereses del Estado en el control inmigratorio deberían procurar ser compatibles con el imperativo humanitario predominante.

En todas las Directrices, se expresa con claridad la preocupación que existe por el

135 La "Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (2013), redactada por la IFRC, la OCHA y la Unión Interparlamentaria, aporta más información al respecto.

136 Por ejemplo, la Directriz 10(1) establece que el socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial: [...] deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y, en principio, sobre la base de un llamamiento. El Estado afectado debería decidir en forma oportuna si ha de solicitar o no socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y comunicar prontamente su decisión. A los efectos de adoptar esa decisión, el Estado afectado debería evaluar prontamente las necesidades. Se debería considerar la posibilidad de realizar evaluaciones conjuntas de las necesidades con las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias que prestan asistencia.

137 Directriz 4(1)-(2).

138 Directriz 16(1).

139 Directriz 16(2).

140 Directriz 15.

desplazamiento y su efecto en el contexto de los desastres. A nivel interestatal, los procedimientos para compartir información sobre los desastres, incluidos los peligros emergentes, se justifican por la necesidad de «reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas»¹⁴¹ o, en otras palabras, de prepararse para los efectos, como el desplazamiento transfronterizo de personas. Además, las Directrices especifican que los actores encargados de la prestación de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial deberían responder a las necesidades especiales de los grupos particularmente vulnerables que pueden incluir, entre otros, a las «personas desplazadas».¹⁴²

Existen otros marcos internacionales no vinculantes, aparte de las Directrices, que establecen normas de protección para las personas víctimas de desastres. Por ejemplo, en 2014, la Comisión de Derecho Internacional adoptó el Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre.¹⁴³ Enfatizan, asimismo, el deber de cooperar, incluso a través de la «asistencia humanitaria»,¹⁴⁴ y el mandamiento judicial para el Estado afectado de no denegar de manera arbitraria su consentimiento a recibir asistencia externa.¹⁴⁵ Articulan igualmente el deber que tiene el Estado afectado de tomar «medidas necesarias, dentro de su legislación nacional», para facilitar la asistencia externa proporcionada por el personal de socorro en los ámbitos, como «requisitos de visado e ingreso».¹⁴⁶ Sin embargo, no se pronuncian sobre las normas de protección aplicables a las personas que huyen de sus países afectados por desastres.

De manera similar, en 2016, la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis

publicó sus Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales.¹⁴⁷ Estas directrices abordan diversas consideraciones jurídicas, políticas y prácticas relevantes para la movilidad humana en el contexto de desastres. En particular, proporcionan orientaciones útiles en materia de asistencia y protección a migrantes afectados por un desastre en el país de tránsito o residencia. Por otro lado, en cuanto al movimiento internacional, solo incluyen una única recomendación donde se especifica que, en última instancia, «cuando no se puede prestar protección localmente, puede ser necesaria la [...] evacuación [de los migrantes] a países de tránsito o al país de origen».¹⁴⁸

3.3.2 Normas regionales sobre la gestión del riesgo de desastres

A nivel regional, se llevó a cabo en 2016 la Primera Reunión Ministerial y de Autoridades de Alto Nivel sobre la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas. En la Reunión, se adoptaron la Declaración de Asunción de 2016 y los «Lineamientos para un Plan de Acción Regional sobre la implementación del Marco de Sendai 2015-2030», donde se desarrollan temas centrales en el plano regional y nacional para la implementación del Marco de Sendai, aunque no se menciona de manera específica el desplazamiento.¹⁴⁹ En 2017, 16 Estados y un territorio del Caribe, América Central y América del Sur también presentaron informes sobre la revisión de la disponibilidad de datos

141 Directriz 7.

142 Directriz 4(3)(a).

143 Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, 2016, documento de las Naciones Unidas A/71/10, que la Asamblea General de las Naciones Unidas tuvo en cuenta en la resolución 71/141, 19 de diciembre de 2016, párrafo 2.

144 Artículos 7-8.

145 Artículos 12-13.

146 Artículo 15(1)(a).

147 Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis, *Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales* [en línea], 2016, <http://micinitiative.iom.int/sites/default/files/document/mic_guidelines_spanish_web_17_10_2016.pdf>.

148 *Ibíd.*, Directriz 13.

149 Primera Reunión Ministerial y de Autoridades de Alto Nivel sobre la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Declaración de Asunción y “Lineamientos para un Plan de Acción Regional sobre la implementación del Marco de Sendai 2015-2030” [en línea], 9 de junio de 2016, <<http://eird.org/ran-sendai-2016/docs/declaration-sendai-americas-english.pdf>>.

para el Marco de Sendai de la UNISDR.¹⁵⁰ El informe incluye dos categorías relacionadas con la recopilación de datos sobre evacuación.¹⁵¹ De los 17 participantes, 12 de ellos confirmaron que habían recopilado datos sobre una o ambas categorías de evacuación, pero no brindaron más información.¹⁵² De todos modos, el informe no contiene una categoría sobre el desplazamiento.

Además, a nivel regional, no existe ninguna norma internacional vinculante sobre la gestión del riesgo de desastres en las Américas. Por ejemplo, antes de la elaboración de las Directrices de la IFRC de 2007, se había aprobado la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres en 1991, un tratado regional adoptado bajo los auspicios de la OEA. Al contar con seis Estados Partes en el Caribe, América Central y América del Sur,¹⁵³ articula una forma más rudimentaria de varios de los principios expresados en las Directrices. Por ejemplo, si bien está orientada, principalmente, a proporcionar asistencia interestatal, la Convención de la OEA de 1991 estipula que el personal del Estado auxiliador

podrá entrar, transitar y abandonar el territorio del Estado auxiliado [...], según sea necesario para cumplir su misión. A estos efectos, cada Estado

Parte proporcionará a dicho personal los documentos y facilidades migratorias necesarias, conforme a la legislación del Estado respectivo.¹⁵⁴

Al margen de los tratados relevantes, la OEA alentó a los Estados Miembros a incorporar las Directrices de la IFRC en sus legislaciones nacionales.¹⁵⁵ En 2011, en el marco del foro regional del SICA, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)¹⁵⁶ adoptó un «Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en casos de Desastres» para sus Estados Miembros de América Central, Belice y la República Dominicana.¹⁵⁷

Existe una disposición similar en el Acuerdo de 1991 que crea la Agencia de Respuesta de Emergencias a los Desastres del Caribe (CDERA; en 2009, pasó a denominarse Agencia del Caribe para la Gestión de Desastres [CDEMA]), una fuente de derecho internacional para los 14 Estados (y territorios) Partes del Caribe y América del Sur.¹⁵⁸ En ese tratado, el Estado requirente se compromete a «facilitar el ingreso y la estadía en el territorio, así como la salida de él» del personal al que aceptó previa notificación por parte del Estado que lo envía.¹⁵⁹ El Modelo de leyes y reglamentos sobre la gestión integral de los desastres de la CDEMA de 2013 no aborda esta cuestión con

150 Estos fueron Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y también el territorio británico de ultramar de Anguila (en el Caribe); Costa Rica, Guatemala, Honduras y México (en América Central), y Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador (en América del Sur).

151 El indicador G-6 del formulario de revisión de la disponibilidad de datos para el Marco de Sendai, es decir, "la cantidad de habitantes expuestos a riesgos de desastres que están protegidos con la evacuación preventiva después de que se emite una alerta temprana" y las "personas evacuadas debido a los desastres".

152 Estos fueron Antigua y Barbuda, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y el territorio británico de ultramar de Anguila (en el Caribe); Costa Rica, Guatemala, Honduras (en América Central), y Brasil, Colombia, Ecuador (en América del Sur). De los Estados que respondieron de manera negativa a una o ambas preguntas, la mayoría de ellos planificó empezar a recopilar estos datos en función de la "capacidad", los "recursos" o la "transferencia de tecnología". Véanse, por ejemplo, los informes de Bolivia, Guyana y Jamaica.

153 Los Estados Partes son Colombia, la República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

154 Artículo VII(a).

155 Véase, por ejemplo, Asamblea General de la OEA, resolución 2750, 4 de junio de 2012, documento de la OEA AG/RES. 2750 (XLII-O/12), párrafo 1, donde se aprueba el *Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria* [en línea], Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CEPCIDI) de la OEA, 10 de mayo de 2012, documento OEA/Ser.W/IV CEPCIDI/1053/12 rev. 1, <http://www.oas.org/en/sedi/dsd/RiskManagement/Inter_American_Plan_es.pdf>, párrafo 2.2.3.2.

156 Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).

157 SICA y CEPREDENAC, Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en casos de Desastres, 2011.

158 Los actuales Estados Partes son Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, República Dominicana, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Los territorios británicos de ultramar de las Islas Vírgenes Británicas y Montserrat también son partes.

159 Artículo 21(2)(c).

mayor detenimiento.¹⁶⁰ Sin embargo, establece disposiciones para la evacuación,¹⁶¹ aunque esto, al parecer, tiene un carácter puramente interno.

En determinados foros regionales, se reconoce en cierta medida la necesidad de abordar el desplazamiento en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales. Por ejemplo, en el foro regional del SICA, el CEPREDENAC incluyó entre las acciones clave de su Plan 2014-2019 lo siguiente:

Promover mecanismos que garanticen la protección internacional de migrantes en casos de desastres, así como atender sus necesidades, incluyendo el acceso a la asistencia humanitaria, la protección y su visibilidad en los registros y estadísticas; el derecho a la información y a la comunicación con los familiares, tomando en consideración lo suscrito en Convenios Internacionales existentes.¹⁶²

De manera similar, a la luz de los efectos ocasionados por el huracán de 2017, el director ejecutivo de la CDEMA señaló la «necesidad de que los Estados no afectados evalúen la posibilidad de hacer arreglos para recibir a las personas desplazadas de los Estados afectados» y añadió que las medidas apropiadas debían «aplicarse teniendo en consideración el marco normativo más

amplio de la CARICOM y las políticas de cada Estado».¹⁶³

Por último, en 2015, en la VII Reunión Regional sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria en América Latina y el Caribe (MIAH), los países participantes adoptaron una declaración que anima a los Gobiernos a «fomentar mecanismos para recibir y proteger a los refugiados y solicitantes de asilo debido a causas humanitarias».¹⁶⁴

3.3.5 Repercusiones más amplias

A nivel internacional, las leyes y políticas sobre la gestión del riesgo de desastres no se centran principalmente en la protección de las personas que abandonaron el territorio afectado. Más bien, y por razones obvias, la atención principal de las leyes y políticas pertinentes está en el territorio nacional afectado por un desastre o expuesto a él. Aun así, varias áreas de este cuerpo de derecho internacional pueden resultar de interés para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales.

En primer lugar, los marcos internacionales de gestión del riesgo de desastre abordan la movilidad humana en el contexto de desastres desde la perspectiva de la reubicación al Estado afectado del personal de asistencia humanitaria de los Estados auxiliares (y, a veces, otras entidades). Por principio, las Directrices de la IFRC establecen que, en los contextos de desastres, los Estados afectados deberían aplicar sus leyes migratorias con tales personas en forma flexible y expeditiva, y que los intereses de los Estados en el control inmigratorio deberían procurar ser compatibles con el imperativo humanitario predominante.¹⁶⁵ Estos principios deberían ofrecer un fundamento específico para la gestión del riesgo de desastres a la propuesta de que, en los contextos de desastres, incluso las leyes migratorias de los Estados no afectados que

160 CDEMA, *Modelo de leyes y reglamentos sobre la gestión integral de los desastres* [en línea], 2013, <http://www.cdema.org/cris/drm_info/Model_CDM_Legislation_and_Regulations_2013.pdf>. Sin embargo, cabe destacar que la cláusula 72(3)(b) del modelo de ley permite al ministro adoptar disposiciones “con respecto a los privilegios e inmunidades relativos a las leyes migratorias y aduaneras a los efectos de proporcionar asistencia humanitaria internacional”.

161 *Ibíd.*; véanse las cláusulas 34 y 35 del modelo de ley, así como el reglamento (de evacuación) sobre la gestión integral de los desastres establecido en el anexo 8.

162 SICA y CEPREDENAC, “Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres 2014-2019” [en línea], diciembre de 2014, <http://www.cepredenac.org/application/files/8714/9866/7804/Plan_Regional_de_Reducion_de_Riesgo_de_Desastres_PRRD_2014_-_2019.pdf>, Eje Articulador 5(d), pág. 23. En el anterior “Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres 2006-2015”, aprobado en noviembre de 2006, el CEPREDENAC reconoce por primera vez que los desastres en América Central generan “continuos flujos migratorios” en la región, <https://conred.gob.gt/site/documentos/base_legal/plan_regional_2006.pdf>, 1.1.1., pág. 5.

163 CDEMA, “Statement by Mr Ronald Jackson, Executive Director of CDEMA on the recognition of International Day for Disaster Reduction” [en línea], 13 de octubre de 2017, <http://www.cdema.org/ED_CDEMA_Statement_IDDR_13Oct2017.pdf>.

164 Párrafo 16, énfasis añadido.

165 Directriz 16.

deseen prestar asistencia deberían tener en cuenta el imperativo humanitario en relación con la situación de las personas provenientes del territorio afectado por un desastre. Esto también debería enmarcarse como una forma complementaria de asistencia humanitaria proporcionada de manera directa a quienes se encuentran en el territorio afectado; además, que sea una forma de asistencia que tenga consecuencias menos invasivas en la soberanía del Estado afectado.

En segundo lugar, en los marcos internacionales de la gestión del riesgo de desastres, se hace especial hincapié en la cooperación entre el Estado afectado y el resto de los Estados cuando se presta asistencia. En principio, es evidente que esto abarca la cooperación interestatal en las cuestiones relacionadas con el desplazamiento. De hecho, las Directrices de la IFRC de 2007 destacan la necesidad imperiosa de crear procedimientos basados en la cooperación interestatal como medio para prevenir y reducir al mínimo los efectos transfronterizos, como el desplazamiento de las poblaciones a través de fronteras.¹⁶⁶ Las Directrices también reconocen de manera explícita que, dentro del territorio del Estado afectado, las «personas desplazadas» son un grupo particularmente vulnerable con necesidades especiales.¹⁶⁷ Ambos principios se reiteran en el Marco de Sendai de 2015.¹⁶⁸ Además, a nivel regional, los órganos encargados de la gestión del riesgo de desastres en México y América Central, y el Caribe reconocieron en forma expresa la necesidad de establecer arreglos basados en la gestión del riesgo de desastres para proteger y asistir a las personas desplazadas de los Estados afectados.

3.4

CAMBIO CLIMÁTICO

El derecho ambiental internacional ofrece el marco para el derecho internacional relacionado con el cambio climático. Se basa en un conjunto diverso de reglas y principios generales, los parámetros precisos y condición jurídica que, en ocasiones, pueden ser difíciles de determinar. A menudo, se adoptan para incluir la responsabilidad de los Estados de no causar daños ambientales transfronterizos, el principio de medidas preventivas, el principio de cooperación, el principio de desarrollo sostenible, el principio de precaución, el principio de quien contamina paga y el principio de responsabilidad común pero diferenciada.¹⁶⁹ Esta sección evalúa la relevancia de las normas pertinentes a la cuestión ambiental específica del cambio climático tanto a nivel mundial (sección 3.3.1) como regional (sección 3.3.2).

3.4.1 Normas internacionales sobre el cambio climático

La legislación internacional sobre el cambio climático se basa en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992.¹⁷⁰ El objetivo principal de la CMNUCC es la prevención y mitigación del cambio climático, pero también contiene las obligaciones de los Estados de planificar, facilitar, asistir y cooperar en la «adaptación» a los efectos adversos del cambio climático.¹⁷¹ La CMNUCC de 1992 crea la Conferencia de las Partes (COP) que se reúne con frecuencia para examinar la aplicación de la Convención y toma decisiones para fomentar su aplicación eficaz.¹⁷² Los acuerdos posteriores adoptados en estas COP abarcan el Protocolo de Kioto de

166 Directriz 7.

167 Directriz 4(3)(a).

168 Párrafos 28(d) y 30(l).

169 Véase, por ejemplo, P. Sands y J. Peel, *Principles of International Environmental Law*, 3.º ed., CUP, 2012, págs. 187-237.

170 Este tratado fue ratificado por todos los Estados y territorios del Caribe, América Central y América del Sur.

171 Artículos 4(1)(b), 4(1)(e), 4(3), 4.4. y 4.5.

172 Artículo 7.

1997 (COP 3) y sus enmiendas y el Acuerdo de París de 2015 (COP 21).¹⁷³

El desplazamiento vinculado al cambio climático se reconoce en el contexto de la CMNUCC. En particular, el Acuerdo de Cancún (COP 16) invita a los Estados Partes a reforzar las actividades de adaptación al tomar, entre otras cosas, «[m]edidas para mejorar la comprensión, la coordinación y la cooperación respecto de los desplazamientos, las migraciones y la reubicación planificada provocada por el cambio climático a nivel nacional, regional e internacional».¹⁷⁴ En la Conferencia de las Partes celebrada en Doha (COP 18) en 2012, se reconoció que se debe seguir trabajando para comprender mejor cómo los «efectos del cambio climático afectan los patrones de migración, desplazamiento y movilidad humana».¹⁷⁵

En 2013, la COP 19 estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático como plataforma para reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa, con respecto a tales pérdidas y daños.¹⁷⁶ La Conferencia de París instruyó a este mecanismo crear un Equipo de Tareas para «formular recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático».¹⁷⁷ En este contexto, la Conferencia de Marrakech de 2016 (COP 22) alentó a los Estados Partes a incorporar los temas de, por ejemplo, «el desplazamiento, la migración y la movilidad humana» en la planificación y las medidas, así como a alentar a las entidades bilaterales y multilaterales a apoyar dichos esfuerzos.¹⁷⁸

Los Estados Miembros de la CMNUCC también pueden participar en diferentes procesos para identificar y establecer medidas nacionales específicas a fin de contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático. En virtud del Acuerdo de Cancún de 2010 no vinculante, se anima a los Estados a formular e implementar planes nacionales de adaptación como medio para identificar las necesidades de adaptación y desarrollar respuestas nacionales con el objetivo de reducir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, al aumentar la resiliencia y capacidad de adaptación, y facilitar la integración de la adaptación al cambio climático en las nuevas políticas y acciones.¹⁷⁹ Por otra parte, conforme al Acuerdo de París de 2015, cada Estado Parte debe, por aplicación del derecho de los tratados, elaborar informes sucesivos donde se detallen las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) a la mitigación del cambio climático que pretende lograr.¹⁸⁰

3.4.2 Normas regionales sobre el cambio climático

En las Américas, existen muy pocos ejemplos de normas regionales relevantes. Sin embargo, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)¹⁸¹ del SICA formuló como uno de los objetivos operacionales la necesidad de «[d]esarrollar estrategias nacionales encaminadas a abordar y tratar adecuadamente los procesos cada vez más frecuentes de evacuación, reubicación temporal y permanente y migratorios de las poblaciones más afectadas por el aumento de la recurrencia de los eventos climáticos extremos».¹⁸²

3.4.3 Repercusiones más amplias

Los instrumentos internacionales adoptados en virtud de la CMNUCC coinciden en el

173 Estos tratados fueron ratificados por todos los Estados y territorios del Caribe, América Central y América del Sur, excepto Colombia y Surinam, que no ratificaron el Acuerdo de París de 2015.

174 Decisión 1/CP.16, párrafo 14(f).

175 Decisión 3/CP.18, párrafo 7(a)(vi).

176 Decisión 2/CP.19. Véase también el Acuerdo de París de 2015 (COP 21), artículo 8.

177 Decisión 1/CP.21, párrafo 49. La primera reunión del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos se llevó a cabo en 2017. Véase <<https://unfccc.int/event/first-meeting-of-the-task-force-on-displacement>>.

178 Decisión 3/CP.22, párrafo 9.

179 Decisión 5/CP.17, párrafo. En relación con el tema de la movilidad humana, véase K. Warner y otros, Integrating Human Mobility Issues within National Adaptation Plans, junio de 2014, documento de política N.º 9 de la UNU.

180 Artículo 4.

181 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

182 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del SICA, Estrategia Regional de Cambio Climático [en línea], noviembre de 2010, <<http://bvssan.incap.int/local/cambio-climatico/Estrategia-Regional-Cambio-Climatico.pdf>>, objetivo operacional 1.1.5.3.

ámbito de la gestión del riesgo de desastres con centrarse en alentar a los Estados a incorporar el desplazamiento en el contexto del cambio climático en sus políticas y leyes nacionales, y a establecer mecanismos cooperativos interestatales para apoyar su respuesta a tales situaciones. El énfasis en los enfoques integrados también se reitera en mecanismos como el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos. Asimismo, se hace especial hincapié en recopilar información al objeto de crear una base institucional para mejorar la recopilación de datos, así como las investigaciones independientes.¹⁸³ También apuntan a considerar la «migración como adaptación» en situaciones de degradación ambiental extrema, incluso en la forma de reubicación planificada en otro país. En foros regionales de las Américas, se hacen llamamientos similares, en particular, en el contexto centroamericano.

3.5

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

La Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 destaca la necesidad de adoptar «respuestas integradas» al desafío asociado con el desplazamiento transfronterizo por desastres. El análisis en esta sección del estudio demuestra que de hecho existen importantes sinergias y convergencia entre los marcos internacionales en las cuatro áreas de las leyes y políticas internacionales sobre el principio aplicable pertinente. Por lo tanto, el marco general de las obligaciones legales y los imperativos de política en el plano internacional sirven para proporcionar un conjunto útil de parámetros para el desarrollo de, según el Plan de Acción,

«medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados» a los efectos de abordar este nuevo desafío del desplazamiento.

En las cuatro áreas del derecho internacional que se revisan en este estudio, es posible extraer varios principios fundamentales que guían y canalizan las respuestas nacionales y regionales al desplazamiento transfronterizo por desastres. Estos principios comprenden los siguientes:

- La cooperación internacional para mejorar la comprensión de tales movimientos, es decir, a través de la recopilación e intercambio de datos por parte de los Gobiernos y los estudios similares a este.
- La cooperación internacional para desarrollar enfoques de respuesta/ planificación integrada entre los Estados con el propósito de prevenir y solucionar tales movimientos forzados, con especial énfasis en la adopción de mecanismos de preparación y cooperación transfronteriza.
- La cooperación internacional en la prestación de asistencia humanitaria en contextos de desastres, cuya interpretación conforme a los principios vigentes puede apuntar, en consecuencia, al deseo de asistir a las personas que abandonan su país, junto con cualquier prestación de asistencia en el territorio del Estado afectado.¹⁸⁴
- A nivel nacional, la planificación y respuesta al desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres y cambio climático debe integrarse en diversos ámbitos de las leyes y políticas, incluidas la inmigración, la gestión del riesgo de desastres y las medidas contra el cambio climático.
- A nivel nacional, cualquier facultad discrecional que las leyes y políticas concedan en el ámbito de la inmigración está limitada por las obligaciones

183 Por ejemplo, en este sentido, véanse los documentos de investigación elaborados en el marco del plan de trabajo del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos: *Mapping of existing international and regional guidance and tools on averting, minimizing, addressing and facilitating durable solutions to displacement related to the adverse impacts of climate change; Mapping of existing relevant policies and institutional frameworks that deal with the climate and displacement interaction at the national level*. Ambos documentos se encuentran disponibles en <<http://www.environmentalmigration.iom.int/iom-pdd-task-force-displacement-stakeholder-meeting>>.

184 Este punto reviste particular importancia a raíz de las consecuencias en ocasiones desafiantes que tiene en la soberanía de este último, pero no debería considerarse como una alternativa a otras formas de ayuda internacional ofrecidas al país afectado.

internacionales más generales relacionadas con la protección de los refugiados, los derechos humanos, la gestión del riesgo de desastres (así como, posiblemente, el cambio climático).

- A nivel nacional, los principios de gestión del riesgo de desastres subrayan que, en los contextos de desastres, los intereses de los Estados en el control migratorio, en lo posible, deberían procurar ser compatibles con el imperativo humanitario predominante para asistir y, cuando proceda, proteger a las personas que huyen del Estado afectado.

4

AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO: LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES

La Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 solicitó este estudio, entre otras cosas, “con el propósito de apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados” para abordar el nuevo desafío del desplazamiento transfronterizo por desastres.¹⁸⁵ Esto incluye “estrategias de respuesta [...], planes de contingencia, respuestas integradas para la gestión del riesgo de desastres y los programas de visas humanitarias”.¹⁸⁶ Otros capítulos del Plan de Acción enfatizan igualmente la importancia de la “cooperación y solidaridad regional”, así como los “mecanismos de libre circulación” para elaborar respuestas nacionales y regionales.¹⁸⁷

A tal efecto, el estudio analiza los marcos jurídicos y normativos existentes a nivel nacional y regional que son relevantes para abordar la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. Por regiones, el estudio comienza con América Central y México (sección 4) y luego sigue con América del Sur (sección 5) y el Caribe (sección 6). Se basa en el análisis de los marcos internacionales que circunscriben estos enfoques nacionales (sección 3). El objetivo no solo es describir las leyes, políticas y prácticas nacionales vigentes en las tres regiones, sino también identificar cómo las medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales pueden ampliarse a partir de lo que ya existe.

América Central se compone de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. A efectos de este estudio, México —si bien está ubicado geográficamente en América del Norte— también se incluye en esta sección, dada su proximidad con América Central y la estrecha relación con los movimientos regionales de personas en y desde este continente. En esta región de ocho países, se registra movimiento internacional en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales

y el cambio climático.¹⁸⁸ Sin embargo, es además una región conocida por sus políticas y leyes relativamente avanzadas en materia de desastres e inmigración.

Esta sección revisa cómo se utilizan, o se podrían utilizar, los marcos nacionales de los países de esta región para la protección de las personas afectadas. Se centra en las leyes, políticas y prácticas nacionales en cuatro ámbitos: las leyes migratorias —incluidas las categorías migratorias regulares y excepcionales (sección 4.1)—; el derecho de protección internacional —que abarca el derecho de los refugiados y las leyes de protección complementaria (sección 4.2)—; las leyes de gestión del riesgo de desastres (sección 4.3) y la legislación sobre el cambio climático (sección 4.4).

4.1

LEYES MIGRATORIAS

Las leyes migratorias en los países hispanohablantes, que constituyen una mayoría en América Central, se basan en un sistema de derecho civil procedente del continente europeo. El grado relativo de complejidad del marco de leyes nacionales de inmigración difiere en cada uno de ellos. México es un caso atípico porque no es parte de América Central, pero representa un punto importante de contacto entre América Central y América del Norte.¹⁸⁹ Belice, una antigua colonia británica con un sistema de *common law*, es otro caso atípico en la región. Sus leyes migratorias se basan en el derecho británico que se aplicaba en el territorio antes de su independencia y, a menudo, guardan grandes similitudes con las antiguas colonias británicas del Caribe en comparación con otros Estados de América Central.¹⁹⁰

185 Véase la sección 1.1.

186 *Ibid.*

187 Véase, en especial, el capítulo 3 (Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles) del Plan de Acción. Estos conceptos se incluyen en los capítulos dedicados a los enfoques nacionales en el presente estudio.

188 Véase la sección 2.3.

189 A los fines de este análisis, se incluye, pues, en el análisis regional de América Central y cualquier referencia que se haga en el presente estudio a “América Central” debe comprender a México, a menos que se indique lo contrario.

190 Véase la sección 6 para obtener información detallada.

4.1.1 Categorías migratorias regulares

Por lo general, las leyes nacionales de inmigración establecen como categorías migratorias regulares al turismo, las visitas, los estudios, el empleo y la familia. Estas categorías migratorias regulares, a menudo, pueden servir de motivo a las personas de un país afectado por un desastre vinculado a una amenaza natural o al cambio climático para viajar, ingresar o permanecer en un país. Esta sección examina las disposiciones relacionadas con las categorías migratorias regulares en las leyes nacionales de los países de América Central y México para viajes e ingreso por períodos breves como visitante (sección 4.1.1.1) y para viajes y estadías por períodos más prolongados (sección 4.1.1.2).

4.1.1.1

Viajes e ingreso por períodos breves

Para trasladarse dentro de América Central y México, la mayoría de los Estados les permiten a los nacionales de otros Estados de esta región viajar, ingresar y permanecer en el territorio sin visado por un período mínimo de 30 días.¹⁹¹ Panamá parece ser una excepción, pero los nacionales de los dos países que no se benefician de la exención de visado (Belice y México) pueden obtener fácilmente un visado de ingreso en la frontera. México es una excepción dado que aplicando la obligación de visado a los nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En la práctica, excepto en el caso de México, que se encuentra ubicado en América del Norte, América Central es una zona donde, en general, no se les exige visado de viaje, ingreso y estadía a los turistas o visitantes cuando se trata de períodos breves.

Para viajar a la región desde América del Sur o el Caribe, México y todos los Estados de América Central mantienen la obligación de visado para los nacionales de Cuba, la República Dominicana y Haití. Muchos de ellos también les exigen visado de viaje a los nacionales de Granada y Jamaica en el Caribe, y Bolivia, Ecuador, Guyana y Surinam en América del Sur.¹⁹² En otros

casos, varios de ellos imponen la obligación de visado a nacionales de país puntuales del Caribe o América del Sur por motivos de consideraciones bilaterales específicas.¹⁹³ Aun así, aparte de los casos mencionados, los nacionales de otros Estados o territorios del Caribe o América del Sur, por lo general, pueden viajar, ingresar o permanecer sin visado por períodos breves como visitantes o turistas en los países de América Central o México.

Este régimen de visado de viaje e ingreso por períodos breves no tiene como objetivo brindar protección a las personas que huyen de un desastre en su país. De hecho, solo tiene en cuenta la nacionalidad y no las circunstancias individuales al conceder este tipo de visado. No obstante, en la práctica, las personas procedentes de países afectados por un desastre podrían pedir la exención de visado para viajar y permanecer de manera temporal en otro país. Por el contrario, cuando se mantiene la obligación de visado, esto podría suponer otro obstáculo para las personas que pretenden huir de estos países. De todos modos, en general, la mayoría de los países de América Central, salvo México, permiten que los nacionales de otros países de América Central viajen sin visado, pero todos ellos les exigen visado a los nacionales de Cuba, la República Dominicana y Haití.

4.1.1.2

Viajes y estadía por períodos más prolongados

Si las personas afectadas por un desastre en su país de origen tienen un vínculo suficiente con el país de acogida para justificar el viaje o la estadía conforme a una categoría migratoria regular estipulada en las leyes nacionales de inmigración de dicho país, esto servirá de base para permitir el movimiento regular en este contexto. En algunos países de América Central, estas categorías se pueden aplicar de manera flexible según las facultades discrecionales otorgadas en el ámbito de la inmigración. Por ejemplo, Costa Rica facilitó el acceso a las categorías migratorias regulares porque fue más flexible al aplicar los criterios fundamentales (p. ej., permitir la estadía como familiar sobre la base de un vínculo

¹⁹¹ Para obtener información detallada, véase el anexo C.

¹⁹² En este sentido, cabe destacar particularmente a Guatemala y Nicaragua. Véase el anexo C.

¹⁹³ Por ejemplo, Costa Rica les exige visado a los nacionales de Colombia. Véase el anexo C.

familiar más lejano que el que se permite normalmente) con los migrantes irregulares de Nicaragua que habían sido afectados por un desastre en su país.¹⁹⁴

Además, tales movimientos se pueden facilitar si existen acuerdos regionales de integración entre el país de origen y el de acogida. Para los «ciudadanos» de estas entidades supranacionales, los principios de libre circulación, a menudo, les conceden el derecho a viajar, ingresar o permanecer en otro Estado miembro por motivos de trabajo o lazos familiares. Por ende, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA),¹⁹⁵ los Gobiernos de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua acordaron la libre circulación transfronteriza de sus ciudadanos sin controles o restricciones.¹⁹⁶ Por consiguiente, los ciudadanos afectados por un desastre en uno de estos cuatro Estados pueden acceder sin problema al territorio de otro Estado Parte en el acuerdo denominado «CA-4».

4.1.2 Categorías migratorias excepcionales

A menudo, las leyes nacionales de inmigración también regulan los «casos especiales» que no entran en las categorías migratorias regulares establecidas. En el caso de las personas afectadas por un desastre en su país de origen, pero que no pueden viajar, ingresar o permanecer en el país de acogida de manera regular (p. ej., debido a lazos familiares, etc.), cualquier disposición legal nacional relacionada con estas categorías migratorias excepcionales puede ser aplicable a su situación. Este análisis distingue dos enfoques basados en si las leyes nacionales de inmigración abordan

estos casos especiales a través de una amplia discrecionalidad (sección 4.1.2.1) o a través de una disposición que obedece más concretamente a consideraciones humanitarias (sección 4.1.2.2). Estas disposiciones, por lo general, se basan en circunstancias individuales antes que en la nacionalidad.

4.1.2.1

Amplia discrecionalidad

En solo dos Estados de América Central (El Salvador y Belice), no está muy reglamentado el ingreso y la estadía de extranjeros que quedan fuera de las categorías migratorias regulares, y se ofrece una escasa orientación jurídica. Esto se debe probablemente al hecho de que las leyes migratorias de estos países son bastante antiguas y sus aspectos esenciales no se «modernizaron», debido a que solo se sometieron a pequeñas actualizaciones para enmendar la redacción en lugar de la estructura básica o las bases del marco original. Esto marca una clara diferencia con las leyes migratorias más «modernas» —muchas de ellas hacen un gran hincapié en los derechos humanos de los migrantes— adoptadas de manera generalizada por otros Estados de América Central en los últimos 20 años.

En este sentido, entre los países hispanohablantes, El Salvador es un ejemplo inusual en cuanto a que su ley de inmigración apenas enuncia una facultad discrecional general cuando se resuelven los casos de inmigración. En concreto, el Ministerio del Interior puede «interpretar y resolver por similitud, o fundado en consideraciones de buen sentido y razón natural, los casos que no estén expresamente contemplados en la presente ley».¹⁹⁷ Se empleó para otorgar la condición de residente temporal a un extranjero que demuestra un nivel suficiente de «vulnerabilidad» y se podría aplicar para resolver las solicitudes de ingreso o estadía de extranjeros afectados por desastres, aunque aún no se ha utilizado en ese sentido.¹⁹⁸ En 2016, se propuso una nueva ley de inmigración

194 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 32.

195 *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA).

196 El marco jurídico de este sistema es el Acuerdo de Nueva Ocotepaque, firmado en la Reunión de Presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador el 12 de mayo de 1992, como se desarrolla específicamente en el artículo 3 del Acuerdo de Managua de 1993, firmado en la Reunión de Presidentes de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador el 22 de abril de 1993. Este acuerdo permitió crear la tarjeta CA-4 para facilitar la libre circulación, que se sustituyó en 2004 por la Tarjeta de Ingreso y Egreso (TIE). Véase V. M. Vega Brizuela, «La libre circulación de personas físicas en el Derecho Comunitario. Análisis comparado de la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana», *Revista de Derecho Comunitario, Internacional y Derechos Humanos*, vol. 4, 2015, pág. 12.

197 Decreto N.º 2772: Ley de Migración (El Salvador), 19 de diciembre de 1958, publicado el 23 de diciembre de 1958, reformado por el Decreto N.º 670, 29 de septiembre de 1993, publicado el 8 de octubre de 1993, artículo 74.

198 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 43.

que presta mayor atención a los derechos humanos. Actualmente, se está debatiendo en la Asamblea Legislativa.¹⁹⁹

Por otro lado, el marco jurídico de Belice se asemeja al de las antiguas colonias británicas en el Caribe. Confiere una amplia discrecionalidad a las autoridades, concretamente en relación con el ingreso de extranjeros. En este sentido, le otorga al director de Servicios de Inmigración y Nacionalidad la facultad de emitir un «permiso especial» de ingreso y estadía de hasta dos meses (prorrogable) cuando sea conveniente, incluso si la persona es un «inmigrante prohibido».²⁰⁰ También le confiere la facultad al ministro de dictar reglamentos que rijan los permisos y las condiciones sobre las cuales se emitirán.²⁰¹ Las autoridades podrían ejercer esta facultad discrecional en cada caso para admitir a los migrantes que huyen de un desastre en el extranjero.

Por último, los Estados de América Central emplearon esta amplia discrecionalidad en las leyes migratorias para regularizar la situación migratoria de los migrantes irregulares afectados por un desastre en su país de origen. Por lo tanto, después del huracán Mitch en 1998, los Estados, entre ellos, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, emplearon estas disposiciones jurídicas para crear programas excepcionales con el propósito de regularizar la situación de cientos de miles de migrantes irregulares —la mayoría nicaragüenses— que habían sido afectados por la devastación provocada por el huracán en su país.²⁰² Por otro lado, México ejerció su facultad discrecional en su compromiso de no expulsar a los haitianos de su territorio durante un período después del terremoto ocurrido en su país en 2010.²⁰³

199 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (El Salvador), “Nueva Ley de Migración sustituirá normativa vigente que data de 1958” [en línea], 19 de agosto de 2016, <http://www.seguridad.gob.sv/nueva-ley-de-migracion-sustituir-normativa-vigente-que-data-de-1958/>.

200 Ley de Inmigración (Belice), revisada en 2000, capítulo 156, sección 18(1).

201 *Ibíd.*, sección 39.

202 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 37-40.

203 *Ibíd.*, 41.

4.1.2.2

Disposiciones humanitarias

La mayoría de los Estados de América Central y México han adoptado disposiciones en materia de inmigración que reconocen y regulan, sobre todo, la situación de los extranjeros cuyos casos, si bien no entran en las categorías migratorias regulares, revelan consideraciones «humanitarias». La disposición (o disposiciones) pertinente regula una o más aspectos del proceso de inmigración, es decir, viajes al país,²⁰⁴ ingreso en el país²⁰⁵ o estadía en el país.²⁰⁶ Al margen del contexto nacional, la disposición siempre se aplica sobre la base de las circunstancias individuales del caso en cuestión. La redacción varía ligeramente entre las leyes migratorias de los diferentes países.²⁰⁷ Sin embargo, estas diferencias en la redacción son irrelevantes para el significado básico del concepto, que demuestra la existencia de consideraciones humanitarias apremiantes en el caso que nos ocupa.

La legislación de algunos países en esta región concede a las autoridades facultades discrecionales en la interpretación del concepto «consideraciones humanitarias», dado que no ofrece mayor orientación sobre el alcance del concepto.²⁰⁸ No obstante, la mayoría de las leyes brindan orientación sobre su alcance en el contexto de América Central y México en cuanto a tres factores interrelacionados.²⁰⁹ Como puede observarse, la legislación nacional de un país, o incluso una única disposición legislativa, puede hacer referencia a más de uno de estos factores. Esto

204 México. Véase el anexo D.

205 Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Véase el anexo D.

206 Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Véase el anexo D.

207 Por ejemplo: “razones humanitarias excepcionales” (Panamá: ingreso y estadía); “causa humanitaria” (México: ingreso y estadía); “razones humanitarias” (Honduras: ingreso); “razón humanitaria” (Costa Rica: ingreso); “razones humanitarias” (Guatemala: ingreso y estadía; Honduras: ingreso; México: viajes y estadía; Nicaragua: estadía); “visa humanitaria” (México: viajes; Nicaragua: ingreso y estadía); “razones de humanidad” (Costa Rica: estadía). Véase el anexo D.

208 Honduras: ingreso y estadía; Nicaragua: estadía. Véase el anexo D.

209 Un cuarto factor es el ingreso de los trabajadores humanitarios en el país si se ve afectado por un desastre. Véase a continuación.

no es de extrañar dado que los tres factores se superponen considerablemente. Además, en cualquier caso, cada uno de ellos apenas ofrece un ejemplo de cómo las autoridades nacionales del país pueden interpretar y aplicar en la práctica el concepto subyacente.

El primer factor es que la persona es una «víctima» de circunstancias adversas graves. En Nicaragua, se pueden otorgar visas humanitarias, entre otras cosas, a personas que «sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata de personas, en particular mujeres, niñas y niños».²¹⁰ La Ley de Migración de México establece que se puede permitir la estadía como visitante por «razones humanitarias» a personas, incluidas las víctimas de crímenes cometidos en México.²¹¹

El segundo factor es que la persona se encuentra en circunstancias «vulnerables» relacionadas con su condición individual. En Costa Rica, una «razón humanitaria» para el ingreso se define como una «circunstancia en la que se encuentra una persona extranjera con alto grado de vulnerabilidad en detrimento de su condición de persona humana»;²¹² de manera similar, las «razones de humanidad» para la estadía se definen como una «una especial situación de vulnerabilidad de la persona extranjera derivada de su condición etaria, género, discapacidad, entre otras condiciones».²¹³ En México, se puede autorizar el ingreso por una «causa humanitaria», entre otras cosas, a una persona que «por su situación de vulnerabilidad no pueda ser devuelta a su país de origen, o no pueda

continuar con su viaje».²¹⁴ Panamá enumera cinco criterios de vulnerabilidad personal que demuestran «razones humanitarias excepcionales», como ser un niño o niña que se encuentra «indocumentado/a o en situación de desamparo».²¹⁵

El tercer factor es que la persona afronta circunstancias de grave peligro. En Costa Rica y Nicaragua, en algunos contextos, las leyes migratorias definen las «razones humanitarias» como aquellas que aluden estrictamente a la protección contra la no devolución en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.²¹⁶ En términos más generales, en Guatemala, las razones humanitarias pueden referirse, entre otras cosas, a las «razones de conflictos armados».²¹⁷ De modo similar, en México, las «razones humanitarias» para conceder una visa humanitaria pueden incluir de manera más amplia a una persona que se encuentre «en una en situación de peligro a su vida o integridad por violencia».²¹⁸ La «causa humanitaria» para el ingreso o la estadía en México también puede abarcar los casos cuando existe un «riesgo» para «la salud o la vida» de la persona.²¹⁹

Sencillamente, cada factor puede comprender la situación de los migrantes afectados por un desastre en el extranjero.²²⁰ De hecho, la legislación de varios Estados confirma de manera explícita que los desastres

210 Ley N.º 761: Ley de Migración (Nicaragua), 28 de junio de 2011, publicada en La Gaceta Diario Oficial, 6 de julio de 2011, artículo 220; Decreto N.º 31-2012: Reglamento a la Ley N.º 761, Ley General de Migración y Extranjería (Nicaragua), 20 de septiembre de 2012, publicado en La Gaceta Diario Oficial, N.º 184-186, 27 de septiembre al 1 de octubre de 2012, artículos 6(l) y 61.

211 Reglamento de la Ley de Migración (México), publicado en Diario Oficial el 28 de septiembre de 2012, artículos 137 y 141.

212 Ley N.º 8764: Ley General de Migración y Extranjería (Costa Rica), 19 de agosto de 2009, artículo 94(12); Decreto N.º 37112-G: Reglamento de Extranjería (Costa Rica), 21 de marzo de 2012, publicado en La Gaceta Diario Oficial, N.º 95, 17 de mayo de 2012, artículo 2.

213 Reglamento de Extranjería (Costa Rica), artículo 135.

214 Ley de Migración (México), publicada en Diario Oficial el 25 de mayo de 2011, reformada por última vez el 7 de junio de 2013, artículo 37(III)(e) y artículo 42; Reglamento de la Ley de Migración (México), artículo 63(III).

215 Decreto Ley N.º 3 (Panamá), 22 de febrero de 2008, publicado en la Gaceta Oficial, N.º 25986, 26 de febrero de 2008, artículo 18; Decreto N.º 320 (Panamá), 8 de agosto de 2008, publicado en la Gaceta Oficial N.º 26104, 13 de agosto de 2008, artículo 171, párrafo adicional.

216 Véase a continuación.

217 Decreto 44-2016: Código de Migración (Guatemala), 12 de octubre de 2016, publicado el 18 de octubre de 2016, artículo 68.

218 Ley de Migración (México), artículos 41, 116(l)(b).

219 Reglamento de la Ley de Migración (México), artículo 63(III).

220 De hecho, Panamá informó haber otorgado la residencia temporal sobre la base de esta categoría de «razones humanitarias» a varios haitianos tras el terremoto de 2010, simplemente teniendo en cuenta la situación provocada por este fenómeno. Véase Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 51-52.

corresponden al ámbito del concepto subyacente de «consideraciones humanitarias». Por ejemplo, en Guatemala, la existencia de una «catástrofe natural en los países vecinos, que obliga a las personas o a un grupo de personas a salvar sus vidas» se encuentra entre las «razones humanitarias» para el ingreso y la estadía.²²¹ De modo similar, para conceder una visa humanitaria, México define las «razones humanitarias» en el sentido de que el extranjero que intenta viajar a México «se encuentra en situación de peligro a su vida o integridad por [...] o un desastre natural debidamente acreditado»²²² o que es «víctima de una catástrofe natural».²²³

Cuando la estadía se autoriza sobre la base de una de estas «consideraciones humanitarias», al principio, siempre es temporal. El período inicial concedido oscila entre un año (p. ej., Costa Rica) y hasta seis años (p. ej., Panamá). Por lo general, la categoría le concede al beneficiario la condición migratoria de residencia temporal, con el derecho a trabajar y acceder a los servicios, así como las obligaciones relevantes, especificadas en las leyes nacionales del país de acogida.

4.1.3 Avances regionales

A nivel regional, los foros sobre inmigración de América Central están comprometidos desde hace mucho tiempo con el desplazamiento en el contexto de desastres. Después del huracán Mitch en 1998, la Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos (proceso de Esquipulas), celebrada en Comalapa, El Salvador, hizo un llamamiento a los Estados para que «se conceda una amnistía general a los inmigrantes indocumentados centroamericanos que residen actualmente en los distintos países, a fin de evitar su deportación y consecuentemente un

agravamiento mayor de la situación actual de nuestros países».²²⁴

El huracán Mitch despertó un interés similar entre los Estados de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), que reúne a todos los Estados de América Central y América del Norte, y la República Dominicana.²²⁵ Estos Estados también acordaron que la CRM era «un foro idóneo para atender los aspectos migratorios derivados de este desastre natural».²²⁶ Desde 2014, esta visión se desarrolló a través de una serie de talleres y reuniones organizados por la CRM y la Iniciativa Nansen que culminaron en 2016 con la adopción de la guía regional no vinculante «Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres».²²⁷

Esta guía regional proporciona orientaciones detalladas a los Estados de la CRM sobre cómo utilizar las disposiciones vigentes de las leyes nacionales de inmigración para abordar la protección de los extranjeros afectados por un desastre en su país de origen, o bien en el país de tránsito o residencia.²²⁸ El enfoque y las definiciones adoptadas reflejan, en gran medida, las que se mencionan en la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen de 2015,²²⁹ que de hecho se obtiene, principalmente, de la práctica llevada a cabo en las Américas. Sumado a esto, el marco ofrece orientación sobre los mecanismos y los principios de cooperación bilateral y multilateral a través de la CRM en respuesta al desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales.²³⁰ Esto fue

221 Decreto 44-2016: Código de Migración (Guatemala), 12 de octubre de 2016, publicado el 18 de octubre de 2016, artículo 68.

222 Ley de Migración (México), artículos 41, 116(l)(b).

223 Lineamientos Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores (México), publicados en el Diario Oficial de la Federación, 11 de octubre de 2014, 18.º disposición general, trámite 9, segundo criterio de resolución, punto (a)(ii).

224 Reunión de Presidentes Centroamericanos, "Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos: Declaración Conjunta", Comalapa, El Salvador, 9 de noviembre 1998, pág. 3.

225 Véase Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 27-28.

226 Conferencia Regional sobre Migración, "Comunicado Conjunto, IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, 26-29 de enero de 1999", 1999, tercer párrafo.

227 Conferencia Regional sobre Migración, *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*, 2016.

228 Partes I-III.

229 Véase la sección 3.1.

230 CRM, guía de protección, parte IV.

incorporado en la práctica por algunos de los países miembros de la CRM.²³¹

4.2

DERECHO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La discrecionalidad soberana de los Estados para regular sus asuntos de inmigración a través de la formulación y aplicación de las leyes y políticas nacionales está circunscrita a los compromisos internacionales de cada Estado. A nivel internacional, el derecho de protección internacional —compuesto por el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos— representa un parámetro importante en este sentido. Por ende, el análisis examina el derecho nacional de los refugiados (sección 4.2.1) y otras formas de protección complementaria en la legislación nacional (sección 4.2.2). Evalúa, en particular, hasta qué punto los Estados aplican, o podrían aplicar, este derecho en la región de América Central y México para proteger a los extranjeros afectados por un desastre en su país de origen de acuerdo con sus circunstancias individuales.

4.2.1 Derecho de los refugiados

Todos los países de América Central y México son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Todos han incorporado en su legislación nacional los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, así como la definición enmendada del término «refugiado» de la Convención. En general, los países de América Central no tratan a las personas que huyen de desastres vinculados a las amenazas naturales como refugiados amparados por la Convención. No obstante, después del terremoto ocurrido en Haití en 2010, un reducido número de estudiantes haitianos que solicitaron asilo en Panamá fueron reconocidos como refugiados por este Gobierno, al parecer debido a los riesgos que corrían si regresaban a su país como consecuencia del caos

²³¹ Véase, por ejemplo, la sección 4.3.1.

resultante y no por el desastre en sí mismo.²³²

Seis de los ocho Estados de esta región —Panamá no está entre ellos— también incorporaron de manera expresa en sus legislaciones nacionales una definición ampliada del término «refugiado» sobre la base de las recomendaciones realizadas en la Declaración de Cartagena de 1984. Además, la legislación de Costa Rica no hace referencia de manera expresa a la definición, pero los tribunales han exigido a las autoridades que la apliquen como una cuestión de derecho nacional.²³³ Sin embargo, de los cinco elementos situacionales mencionados en la definición de la Declaración de Cartagena, las leyes nacionales de Belice no hacen referencia alguna a la «violencia generalizada» ni a la «violación masiva de los derechos humanos».²³⁴ Por otra parte, México interpreta que el elemento «violaciones masivas de los derechos humanos» requiere una «política determinada» y que el elemento «otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público» solo se aplica a «actos atribuidos al ser humano».²³⁵ Ahora bien, antes de la adopción de esta interpretación, México aceptó algunas solicitudes de asilo de haitianos que huyeron de la creciente inseguridad desatada por el terremoto de 2010 en conformidad con el último elemento.²³⁶

4.2.2 Otras formas de protección internacional

En América Central y México, dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones

²³² Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 17.

²³³ Véase Tribunal Contencioso Administrativo, sección cuarta (Costa Rica), *Sentencia de las catorce horas del 28 de noviembre de 2014 (voto número 0103-2014 IV) relativa a la definición ampliada de refugiado en Costa Rica* [en línea], 28 de noviembre de 2014, <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9880>>. En Guatemala, la definición aparecía en la ley de inmigración anterior, pero aún no se ha publicado el reglamento de la nueva ley de inmigración para confirmar si esta sigue siendo aplicable.

²³⁴ Ley de refugiados (Belice), 16 de agosto de 1991, revisada en 2000 y 2016, sección 4(1)(c).

²³⁵ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (México), Diario Oficial, 27 de enero de 2011, reformada el 30 de octubre de 2014, artículo 13; Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (México), Diario Oficial, 21 de febrero de 2012, reformada el 30 de octubre de 2014, artículo 4(VII) y 4(XI).

²³⁶ Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 18.

Unidas, los ocho Estados son partes en el PIDCP²³⁷ y la CCT. A nivel regional, dentro del sistema interamericano, todos los Estados son miembros de la OEA (y, en consecuencia, están obligados por la DADDH), y todos ellos, salvo Belice, son partes en la CADH y aceptaron la jurisdicción de la Corte Interamericana.²³⁸ Por lo tanto, existe un marco sólido del derecho de los tratados de derechos humanos en América Central y México. La única excepción es Belice, puesto que no ratificó la CADH y se negó a aceptar la jurisdicción de los órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados.

Varios Estados de América Central y México prevén en sus legislaciones nacionales la protección basada en los derechos humanos contra la devolución. Algunos de ellos prohíben expresamente la devolución de personas al territorio de otro país donde su vida se vería amenazada o se encontrarían en peligro de ser sometidas a tortura (Costa Rica, Guatemala y México). En otros países, hasta prohíben la devolución de personas al territorio de otro país donde podrían ser sometidas a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Guatemala y México).²³⁹ La legislación nacional de México otorga protección complementaria a los refugiados, aunque el acceso a este tipo de protección está sujeto a disposiciones de exclusión establecidas en la ley sobre refugiados.²⁴⁰ En la medida en que las circunstancias generadas por los desastres creen estos riesgos en el país de origen, estas disposiciones ofrecen una fuente de protección a las personas afectadas que abandonan uno de estos países.

Otras leyes nacionales ofrecen protección contra la devolución por razones humanitarias, donde este beneficio se enmarca, de manera específica, «en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos

humanos» (Costa Rica y Nicaragua) o debido a la existencia de «temores fundados de violación de los derechos humanos y ciudadanos por causas políticas» (Honduras).²⁴¹ Sin embargo, a raíz de la interpretación del principio de no devolución en el derecho internacional de los derechos humanos,²⁴² no queda claro si estas disposiciones ofrecen a los extranjeros afectados por desastres en su país una mayor protección contra la devolución que las disposiciones más específicas descritas anteriormente. Cabe plantear preguntas similares sobre el alcance que tiene la «protección internacional» establecida en la disposición de la ley sobre refugiados de Costa Rica, que ofrece protección temporal en el caso de una «afluencia masiva... de personas necesitadas de protección internacional».²⁴³

4.3

LEYES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Todos los Estados de América Central y México adoptaron leyes nacionales sobre la gestión del riesgo de desastres, pese a que las leyes emplean diferente terminología para referirse a este concepto. En relación con los dos países estudiados, Costa Rica (sección 4.3.1) y México (sección 4.3.2), el estudio analiza hasta qué punto estas leyes y políticas nacionales se ocupan del desplazamiento o movimiento de personas, en especial, en el contexto transfronterizo.

4.3.1 Costa Rica

La ley nacional sobre gestión de desastres hace una distinción entre desastre y emergencia. Los desastres se definen como una "situación o proceso [...] que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad [...]";²⁴⁴ mientras que las

237 Belice es el único país que no forma parte del Protocolo Facultativo del PIDCP y, en consecuencia, no puede estar sujeto a las peticiones individuales ante el Comité de Derechos Humanos.

238 Véase <https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights_sign.htm>.

239 Véase el anexo E.

240 Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (México), artículos 2(IV), 27 y 28.

241 Véase el anexo E.

242 Véase la sección 3.2.3.

243 Véase el anexo E.

244 Ley N.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo (Costa Rica), 22 de noviembre de 2005, publicada en la Gaceta Diario Oficial, N.º 8, 11 de enero de 2006, artículo 4.

emergencias son un “[e]stado de crisis provocado por el desastre y basado en la magnitud de los daños y las pérdidas”.²⁴⁵ El Poder Ejecutivo puede declarar el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional.²⁴⁶ No es necesario que se supere su capacidad nacional.

La única referencia en la ley nacional a las cuestiones relativas al desplazamiento o la migración se refiere a la evacuación. En la “fase de respuesta”, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de “tomar las medidas que considere necesarias para permitir la evacuación de personas y bienes”.²⁴⁷ No obstante, los documentos oficiales reconocen indirectamente la necesidad de considerar las cuestiones relativas al desplazamiento y la movilidad cuando se incluyen las consideraciones de género en la respuesta a los desastres y la posterior reconstrucción.²⁴⁸ En la actualización de los protocolos y los procedimientos, el *Subsistema de Preparativos y Respuesta* también encomendó tener en cuenta las diferentes necesidades de los grupos poblacionales, entre ellos los migrantes.²⁴⁹

Costa Rica cuenta con un procedimiento para solicitar asistencia humanitaria internacional a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores una vez que se confirmó que “se superó la capacidad nacional para atender la solicitud de asistencia”.²⁵⁰ La asistencia requerida debe ser solicitada por Costa Rica que, al parecer, también puede evaluar el ingreso de los actores asistentes en casos excepcionales fuera del marco normal de las leyes nacionales e internacionales.²⁵¹ Sin

embargo, no se indica el marco jurídico en las leyes nacionales para llevar a cabo estas acciones.

Además, Costa Rica y Panamá han abierto nuevos caminos al desarrollar un conjunto de políticas y mecanismos bilaterales para gestionar los riesgos de desastres y desplazamiento.²⁵² Estos abarcan un borrador de Procedimientos Operativos Estandarizados (POE) para sus respectivos sistemas de respuesta en caso de desastre para abordar el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres.²⁵³ Los POE se basan, en gran medida, en la Guía de protección de la CRM de 2016.²⁵⁴ En 2017, los dos países, con la participación de la PDD, también realizaron conjuntamente un ejercicio de simulación para poner en práctica los POE.²⁵⁵

4.3.2 México

La ley nacional sobre gestión de desastres define como “desastre” al resultado de “la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no [...], que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada”.²⁵⁶ A nivel federal, el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de declarar emergencias o desastres.²⁵⁷

La Ley específica que las autoridades de protección civil tienen el deber de controlar

245 *Ibíd.*, artículo 4.

246 *Ibíd.*, artículo 29.

247 *Ibíd.*, artículos 30(a) y 34.

248 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015, enero de 2010, pág. 68, anexo 1.

249 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, 2015, pág. 42.

250 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, *Manual de Procedimientos de Cancillería para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria y Técnica en Casos de Desastre*, 2011, pág. 17.

251 *Ibíd.*, 17-18.

252 Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, “Costa Rica and Panamá Prepare for Cross-Border Disaster-Displacement” [en línea], 23 de agosto de 2017, <<https://disasterdisplacement.org/costa-rica-and-Panamá-prepare-for-cross-border-disaster-displacement>>.

253 Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá, [Borrador de] *Procedimientos Operativos para la atención de personas desplazadas a través de fronteras en contextos de desastre*, mayo de 2017.

254 Véase la sección 4.1.3.

255 Gobierno de Costa Rica/Gobierno de Panamá, Ejercicio de simulación binacional Costa Rica – Panamá en materia de protección de personas desplazadas a través de fronteras en contextos de desastre, 21-22 de agosto de 2017.

256 Ley General de Protección Civil (México), 19 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, reformada en el Diario Oficial el 23 de junio de 2017, artículo 2(XVI).

257 *Ibíd.*, artículo 7(IV).

las rutas de evacuación, así como de coordinar y supervisar las brigadas de protección civil durante la evacuación de las personas.²⁵⁸ Define como “evacuado” a la persona que, “ante la posibilidad o certeza de una emergencia o desastre, se retira o es retirado de su lugar de alojamiento usual, para garantizar su seguridad y supervivencia”.²⁵⁹ Asimismo, la Ley establece que el Gobierno Federal tiene la responsabilidad de atender “los efectos negativos provocados por fenómenos climatológicos extremos en el sector rural”.²⁶⁰ Si bien no se indica de manera explícita, esto se relaciona con la tendencia a abandonar las zonas rurales en el contexto de condiciones climáticas extremas.

Tras los desastres, la Ley de Migración de México permite el ingreso de extranjeros al país por “razones humanitarias” para “prestar asistencia o apoyar las medidas de rescate en situaciones de emergencia o desastre en el territorio nacional”.²⁶¹ La Ley de Migración también concede el ingreso como visitante a las personas invitadas por las autoridades federales, estatales o municipales para “prestar asistencia o apoyar las medidas de rescate en situaciones de emergencia o desastre en el territorio nacional”, incluidas aquellas que son miembros de organizaciones no afiliadas con un Estado.²⁶²

El acuerdo bilateral de 1990 con Guatemala sobre la respuesta ante los desastres no especifica los protocolos que deben aplicarse en el caso de desplazamiento transfronterizo de poblaciones. Sin embargo, México anunció recientemente que mantuvo conversaciones bilaterales con Guatemala en el marco de este acuerdo para analizar la posibilidad de cooperación en la respuesta a esta situación imprevista.

258 *Ibid.*, artículos 55 y 75.

259 *Ibid.*, artículo 2(XIX).

260 *Ibid.*, artículo 91. Este artículo se asemeja a otras disposiciones para prestar asistencia a las personas del sector rural afectadas por tales fenómenos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (México), 13 de noviembre de 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001, en especial, el capítulo XII.

261 Reglamento de la Ley de Migración (México), 27 de septiembre de 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, artículo 63(II).

262 *Ibid.*, artículos 104(V)(d) y 116.

4.4

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Algunos Estados de América Central y México implementaron leyes nacionales sobre el cambio climático. En relación con los dos países estudiados, Costa Rica (sección 4.4.1) y México (sección 4.4.2), el estudio analiza hasta qué punto estas leyes y políticas nacionales se ocupan del desplazamiento o movimiento de personas, en especial, en el contexto transfronterizo.

4.4.1 Costa Rica

En 2018, Costa Rica adoptó un Plan Nacional de Adaptación conforme al proceso de la CMNUCC.²⁶³ Además, las políticas nacionales anteriores sobre el cambio climático no hacen mención alguna a las cuestiones de migración o desplazamiento.²⁶⁴

4.4.2 México

En 2009, en el marco de la CMNUCC, un documento oficial de México subrayó la necesidad de realizar las investigaciones correspondientes para evaluar los “escenarios de migración masiva bajo condiciones de cambio climático”.²⁶⁵ En las posteriores consultas sobre políticas nacionales, se señaló que no solo la degradación del suelo y otros efectos del cambio climático podrían incentivar la migración, sino también que este proceso incrementaría la cantidad de asentamientos irregulares donde muchos migrantes vivían en condiciones de particular vulnerabilidad.²⁶⁶ En 2012, México resaltó en su última comunicación para el proceso de la CMNUCC²⁶⁷ la necesidad de tener en cuenta

263 Gobierno de Costa Rica, “Costa Rica cuenta con política de adaptación al cambio climático” [en línea], 16 de abril de 2018, <<http://gobierno.cr/costa-rica-cuenta-con-politica-de-adaptacion-al-cambio-climatico/>>.

264 Véase, por ejemplo, Costa Rica, Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2012.

265 México, Cuarta Comunicación Nacional, 2009, pág. 271.

266 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (México), *Adaptación al Cambio Climático en México: visión, elementos y criterios para la toma de decisiones*, 2012, págs. 71, 75, 77 y 168-169.

267 México, Quinta Comunicación Nacional, 2012, págs. 146-147.

el efecto del cambio climático en la migración hacia las zonas urbanas en los instrumentos de planificación y desarrollo. Además, volvió a pedir que se realicen más investigaciones sobre las migraciones debido al fenómeno climático.²⁶⁸

En 2012, México también aprobó una ley nacional de cambio climático.²⁶⁹ En un principio, esta no hacía alusión a las cuestiones de movimiento. Pese a ello, en 2016 se realizó una enmienda de la ley para añadir dos disposiciones relevantes en el capítulo sobre adaptación. La primera de estas disposiciones exige a las autoridades federales y municipales llevar adelante medidas de adaptación a través de la elaboración de políticas y programas sobre, entre otras cosas, el “desplazamiento interno de personas causado por fenómenos vinculados al cambio climático”.²⁷⁰ La segunda disposición exige implementar medidas de adaptación empleando la información contenida en los atlas de riesgo para “prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas causado por fenómenos vinculados al cambio climático”.²⁷¹

En la ley nacional de cambio climático enmendada, se presta una atención exclusiva al desplazamiento interno. Por otra parte, representa un ejemplo destacado de cómo las leyes y políticas pueden relacionar las cuestiones ambientales, incluido el cambio climático, con las preocupaciones sobre formas particulares de movilidad y los desafíos que estas plantean.

4.5

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

En función del objetivo de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 de apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales para abordar el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres, podemos resaltar los siguientes puntos relevantes de las leyes, políticas y prácticas nacionales de América Central y México:

- Esta es una región pionera en lo que respecta a ofrecer una respuesta nacional a personas desplazadas en el contexto de desastres o efectos del cambio climático en sus propios países.
- Los nacionales de los países de América Central (y México), América del Sur y el Caribe, a excepción de Cuba, la República Dominicana y Haití, en general, no deben presentar visado para viajar por períodos breves e ingresar a los Estados de esta región (salvo México) como visitantes. Entre los Estados Partes del convenio CA-4, el acceso a sus respectivos territorios es particularmente sencillo debido a un acuerdo de libre circulación.
- En el caso de las estadías por períodos más prolongados, la mayoría de los Estados tienen leyes migratorias que favorecen a los migrantes afectados por un desastre en el extranjero, mediante el empleo de facultades discrecionales para aplicar de manera flexible las categorías migratorias regulares o excepcionales. En varios de ellos, las leyes establecen que los desastres naturales forman parte de las categorías migratorias excepcionales.
- Los Estados pueden hacer cumplir con más facilidad las leyes migratorias en los contextos de desastre gracias a una estrategia de respuesta regional que se brinda en la Guía de la CRM. Esta estrategia aclara asimismo el alcance de las “circunstancias humanitarias” en los contextos de desastre y cambio climático. De todos modos, algunos Estados

268 *Ibíd.*, 395. Sin embargo, cabe señalar que las cuestiones relativas al desplazamiento y la migración no se abordan en la contribución prevista determinada a nivel nacional de México (2015) en virtud del marco de la CMNUCC.

269 Ley General de Cambio Climático (México), 19 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, última enmienda realizada el 19 de enero de 2018.

270 Artículo 28(VII).

271 Artículo 30(II).

necesitan una concepción más clara en las leyes nacionales respecto de cómo las obligaciones de derechos humanos pueden limitar la discrecionalidad “negativa” en estos contextos para rechazar el ingreso o la estadía temporal a una persona afectada.

- Muchos de estos Estados ofrecen un período de residencia temporal, junto con los derechos correspondientes, a extranjeros afectados por un desastre en su país de origen. Estas medidas deberían consolidarse como soluciones duraderas, en particular, durante la transición a otras formas de condición, así como crear vías complementarias de protección, conforme al Plan de Acción de Brasil.²⁷²
- En los dos países estudiados, los marcos nacionales de gestión del riesgo de desastres y del cambio climático no hacen referencia alguna al movimiento internacional, que debe agregarse. Sin embargo, el mecanismo bilateral de Costa Rica y Panamá para el desplazamiento transfronterizo en contextos de desastre es un modelo muy útil de planificación de emergencia y respuesta de gestión del riesgo de desastre que otros países de la región, y el resto del mundo, deberían tener en cuenta.

272 Capítulo tres.

5

AMÉRICA DEL SUR: LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES

América del Sur está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, así como el territorio no soberano de la Guayana Francesa. Esta región de trece países experimenta determinados tipos de movimiento internacional en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales y el cambio climático, y recibe gran parte de la afluencia permanente de refugiados haitianos.²⁷³ Sin embargo, es además una región en la que muchos de los países tienen políticas y leyes relativamente bien desarrolladas y flexibles en materia de desastres e inmigración.

La Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 exige la elaboración de “medidas, herramientas y lineamientos” para abordar el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres.²⁷⁴ En este contexto, esta sección revisa cómo se utilizan, o se podrían utilizar, los marcos nacionales de los países de América del Sur para la protección de las personas afectadas. Se centra en las leyes, políticas y prácticas nacionales en cuatro ámbitos: las leyes migratorias —incluidas las categorías migratorias regulares y excepcionales (sección 5.1)—; el derecho de protección internacional —que abarca el derecho de los refugiados y las leyes de protección complementaria (sección 5.2)—; las leyes de gestión del riesgo de desastres (sección 5.3) y la legislación sobre el cambio climático (sección 5.4).

5.1

LEYES MIGRATORIAS

Las leyes migratorias en los países hispanohablantes de América del Sur se basan en un sistema de derecho civil procedente del continente europeo. En la actualidad, la mayoría cuentan con «modernos» sistemas de inmigración sofisticados y flexibles. Lo mismo cabe decir de Brasil, un país de derecho civil y habla portuguesa que reformó sus leyes migratorias en 2017. En las leyes de los países de habla hispana y portuguesa, por lo general,

se hace gran hincapié en la dignidad y los derechos humanos de los migrantes.

Las excepciones son tres países situados en la costa norte de América del Sur que tienen sistemas de inmigración más parecidos a los de los países del Caribe que a los de los de América del Sur. Surinam es una antigua colonia neerlandesa con un sistema de derecho civil y leyes migratorias basadas en las leyes vigentes en el territorio antes de su independencia de los Países Bajos.²⁷⁵ Guyana es una antigua colonia británica con un sistema de *common law*, y sus leyes migratorias se fundamentan en el derecho británico aplicado en el territorio antes de su independencia.²⁷⁶ Guayana es un «departamento de ultramar» de Francia (al igual que Guadalupe y Martinica en el Caribe) con leyes francesas, incluida la ley de inmigración, que por lo general se aplican de manera directa en el territorio.²⁷⁷

5.1.1 Categorías migratorias regulares

Por lo general, las leyes nacionales de inmigración establecen como categorías migratorias regulares al turismo, las visitas, los estudios, el empleo y la familia. Estas categorías migratorias regulares, a menudo, pueden servir de fundamento a las personas de un país afectado por un desastre vinculado a una amenaza natural o al cambio climático para viajar, ingresar o permanecer en un país. Esta sección examina las disposiciones relacionadas con las categorías migratorias regulares en las leyes nacionales de los países de América del Sur para viajes por períodos breves como visitante (sección 5.1.1.1) y para viajes y estadías por períodos más prolongados (sección 5.1.1.2).

5.1.1.1

Viajes e ingreso por períodos breves

Para trasladarse dentro de América del Sur, la mayoría de los Estados de habla hispana y portuguesa les permiten a los nacionales de otros Estados de este continente, así como a

²⁷³ Véase la sección 2.4.

²⁷⁴ Véase la sección 1.1.

²⁷⁵ Véanse, a efectos comparativos, las secciones 6.1 y 6.1.2.4.

²⁷⁶ Véanse, a efectos comparativos, las secciones 6.1 y 6.1.2.1.

²⁷⁷ Véanse las secciones 6.1 y 6.1.2.5.

los nacionales de Guayana, viajar, ingresar y permanecer en el territorio sin visado como visitantes y turistas por un período mínimo de 30 días.²⁷⁸ Varios países de América del Sur mantienen las obligaciones de visado para los nacionales de Guayana y Surinam.²⁷⁹ En la costa caribeña, Guayana, Guyana y Surinam exigen visado a los nacionales de unos pocos Estados de América del Sur. Si bien Surinam parece exigir visado a muchos de los países de América del Sur, los nacionales de estos países que no se benefician de la exención de visado pueden, de hecho, obtener fácilmente un visado de ingreso en la frontera del país.

En el caso de los ciudadanos de países de América Central o México y el Caribe que desean viajar a la región, la mayoría de los Estados de América del Sur mantienen la obligación de visado para los nacionales de Cuba, la República Dominicana y Haití.²⁸⁰ Sin embargo, América del Sur es relativamente flexible con los nacionales de otros Estados y territorios del Caribe que viajan como turistas o visitantes, dado que, por lo general, solo exigen visado a un par de países de América del Sur. De hecho, muchos Estados de América del Sur mantienen las obligaciones de visado únicamente para uno o ninguno de los países del Caribe.²⁸¹ Paraguay es un caso atípico porque exige visado a los nacionales de casi todos los países del Caribe.²⁸² América del Sur es también relativamente flexible en este sentido con los nacionales de los Estados de América Central. La mayoría de los países de este continente mantienen obligaciones de

visado solo para uno o ninguno de los países del Caribe.²⁸³

Este régimen de visado de viaje e ingreso por períodos breves no tiene como objetivo brindar protección a los extranjeros que huyen de un desastre en su país. De hecho, solo tiene en cuenta la nacionalidad y no las circunstancias individuales al conceder este tipo de visado. No obstante, en la práctica, las personas procedentes de países afectados por un desastre podrían pedir la exención de visado para viajar y permanecer de manera temporal en otro país. Por el contrario, cuando se mantiene la obligación de visado, esto podría suponer otro obstáculo para las personas que pretenden huir de estos países. En general, salvo Paraguay, los países de América del Sur no exigen visado a los nacionales de casi todos los demás países de América del Sur, América Central, México y el Caribe, aunque la mayoría de ellos imponen requisitos de visado a los ciudadanos de Cuba, la República Dominicana y Haití, así como Guyana y Surinam.

5.1.1.2

Viajes y estadía por períodos más prolongados

Si las personas afectadas por un desastre en su país de origen tienen un vínculo suficiente con el país de acogida para justificar el viaje o la estadía conforme a una categoría migratoria regular estipulada en las leyes nacionales de inmigración de dicho país, esto servirá de base para permitir el movimiento regular en este contexto. En algunos países de América del Sur, estas categorías se pueden aplicar de manera flexible según las facultades discrecionales otorgadas en el ámbito de la inmigración. Por ejemplo, según los informes, Colombia ayudó a un pequeño grupo de haitianos que llegaron al país después del terremoto de 2010 a regularizar su condición

278 Para obtener información detallada, véase el anexo C.

279 Los países son Bolivia, Chile, Paraguay, Venezuela y Guayana (y Uruguay para los nacionales de Surinam).

280 Los nacionales de la República Dominicana no necesitan visado para viajar a Colombia, Ecuador y Guyana. Los nacionales de Haití no necesitan visado para viajar a Argentina, Chile y Ecuador. En Bolivia y Surinam, los nacionales de Cuba, la República Dominicana y Haití (solo Bolivia) pueden tramitar con facilidad el visado cuando llegan a estos países.

281 Véanse, por ejemplo, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú. Además, tanto Bolivia como Surinam son relativamente flexibles puesto que, si bien exigen visado a muchos de los países del Caribe, los nacionales de estos países que no se benefician de la exención de visado pueden, de hecho, obtener sin problema un visado de ingreso en la frontera del país.

282 Venezuela también exige visado de viaje a los nacionales de varios países del Caribe.

283 Véase, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Además, tanto Bolivia como Surinam son relativamente flexibles puesto que, si bien exigen visado a muchos de los países de América Central, los nacionales de estos países que no se benefician de la exención de visado pueden, de hecho, obtener sin problema un visado de ingreso en la frontera del país. Sin embargo, Guyana, Perú y Venezuela imponen requisitos de visado para viajes a los nacionales de varios Estados de América Central.

mediante la aplicación flexible de las categorías migratorias de trabajo y estudios.²⁸⁴

Además, tales movimientos se pueden facilitar si existen acuerdos regionales de integración entre el país de origen y el de acogida. Para los «ciudadanos» de estas entidades supranacionales, los principios de libre circulación, a menudo, les conceden el derecho a viajar, ingresar o permanecer en otro Estado miembro por motivos de trabajo o lazos familiares. Por ello, dentro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se propuso un marco de «ciudadanía del MERCOSUR», pero aún no se implementó.²⁸⁵ Mientras tanto, el acuerdo sobre residencia del MERCOSUR concede varios derechos a los migrantes correspondientes a las categorías migratorias regulares de siete Estados Partes y Asociados del Mercosur, entre ellos, libertad de ingreso, vías para obtener la residencia temporal y la posibilidad de acceder a la residencia permanente después de un determinado período.²⁸⁶ Por consiguiente, los ciudadanos que huyen de un desastre en uno de estos países no deberían tener prácticamente ningún problema para ingresar al territorio de otros Estados Partes.

5.1.2 Categorías migratorias excepcionales

A menudo, las leyes nacionales de inmigración también regulan los «casos especiales» que no entran en las categorías migratorias regulares establecidas. En el caso de las personas afectadas por un desastre en su país de origen, pero que no pueden viajar, ingresar o permanecer en el país de acogida de manera regular (p. ej., debido a lazos familiares, etc.), cualquier disposición legal nacional relacionada con estas categorías migratorias excepcionales puede ser aplicable a su situación. Este análisis distingue dos enfoques basados en si las leyes nacionales de inmigración abordan estos casos especiales a través de una amplia discrecionalidad (sección 5.1.2.1) o a

través de una disposición que obedece más concretamente a consideraciones humanitarias (sección 5.1.2.2). Estas disposiciones, por lo general, se basan en circunstancias individuales antes que en la nacionalidad.

5.1.2.1

Amplia discrecionalidad

En lo concerniente al ingreso y la estadía de extranjeros no incluidos en las categorías migratorias regulares, hay seis Estados y un territorio de América del Sur donde esta cuestión no se aborda o está relativamente desregulada.

Por un lado, parece que algunos Estados no cuentan con ninguna disposición sobre inmigración donde se traten los casos que quedan fuera de las categorías migratorias regulares. Este es el caso, por ejemplo, de Venezuela.²⁸⁷ Surinam también parece carecer de disposiciones en materia de inmigración que se ocupen de tales casos,²⁸⁸ salvo en el contexto de los refugiados.²⁸⁹

En Guayana, la legislación francesa vigente parece igualmente abordar todos los casos que entrañan consideraciones humanitarias de acuerdo con las disposiciones sobre protección internacional.²⁹⁰ Por lo tanto, el permiso de ingreso y estadía para las personas que no entran en las categorías migratorias regulares pareciera depender de la capacidad de las autoridades para ejercer facultades discrecionales inherentes en las cuestiones de inmigración.²⁹¹

²⁸⁴ Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 33.

²⁸⁵ MERCOSUR, Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR: Plan de Acción, 2010, Boletín Oficial, 28 de abril de 2011.

²⁸⁶ Véase, por ejemplo, MERCOSUR, Acuerdo sobre Residencia Para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, 2014, Registro Oficial 209, 21 de marzo de 2014.

²⁸⁷ Véase a continuación.

²⁸⁸ Ley de Extranjería concerniente a la admisión y expulsión de extranjeros, Surinam, 1991, entrada en vigor el 16 de enero de 1992. No fue posible encontrar una versión completa y actualizada de la Ley.

²⁸⁹ Véase a continuación.

²⁹⁰ Sin embargo, cabe señalar que se acaba de aprobar una disposición de la ley de inmigración francesa que exige al Estado elaborar directrices para tener en cuenta las "migraciones inducidas por el cambio climático". Véase Assemblée Nationale, *Project de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, Francia, 22 de abril de 2018, artículo 42.

²⁹¹ A diferencia de Guadalupe y Martinica, que suspendieron de manera temporal la expulsión de ciudadanos de Haití tras el terremoto de 2010, según parece, Guayana cerró sus fronteras a las personas procedentes de este país. Véase P. Weiss Fagen, *Receiving Haitian Migrants in the context of the 2010 Earthquake*, Iniciativa Nansen, 2013, pág. 14.

En cambio, la ley de inmigración de Guyana confiere de manera explícita al ministro una amplia discrecionalidad general para eximir, por decreto, «de todas o alguna de las disposiciones de esta ley a cualquier extranjero o categoría de extranjero»,²⁹² una facultad que se podría utilizar para permitir el ingreso o la estadía a una persona. Se encuentran disposiciones similares en la legislación de muchas otras antiguas colonias británicas del Caribe. En Paraguay, el director general goza asimismo de facultades discrecionales generales para «llevar a cabo otras acciones necesarias para garantizar el máximo nivel de cumplimiento con los fines y objetivos de la Dirección General de Migraciones». ²⁹³ La nueva ley de inmigración de Paraguay, que se está debatiendo en el Palacio Legislativo desde 2016, tiene por objeto abordar varios temas nuevas, entre ellos, el «desplazamiento causado por los desastres naturales». ²⁹⁴

Por otro lado, la ley de inmigración de Chile incluye una disposición que concede de manera directa al Ministerio del Interior y al Ministerio de Relaciones Exteriores la facultad discrecional de otorgar la residencia temporal a los extranjeros que no entren en las categorías migratorias regulares cuando ello pueda resultar «útil o ventajoso» para el país. ²⁹⁵ Al parecer, las autoridades emplearon esta facultad para conceder el permiso de estadía temporal a un pequeño grupo de nacionales haitianos después del terremoto de 2010. ²⁹⁶ En Colombia, las leyes nacionales confieren amplias facultades para autorizar, cuando sea necesario, permisos de ingreso y estadía, así como permisos de estadía temporal,

por motivos extraordinarios. ²⁹⁷ Por analogía con su uso para hacer frente a la llegada de venezolanos en 2017, esta facultad se podría ejercer en el futuro en el caso de personas que huyen de un desastre vinculado a una amenaza natural.

Por último, los Estados de América del Sur hicieron uso de una amplia discrecionalidad inherente en las leyes migratorias para regularizar la situación migratoria de los migrantes afectados por un desastre en su país de origen. Por ende, después del terremoto de 2010 en Haití, Ecuador promulgó un decreto presidencial para implementar un «proceso de regularización» con los nacionales haitianos en Ecuador. ²⁹⁸ Las leyes migratorias de Venezuela parecen carecer de una disposición para abordar estos casos. Aun así, después del terremoto de 2010 en Haití, las autoridades de inmigración de Venezuela, supuestamente, ejercieron facultades discrecionales inherentes para implementar una «operación de regularización» que benefició a los haitianos que se hallaban en situación irregular en el país en ese momento. ²⁹⁹

5.1.2.2

Disposiciones humanitarias

Muchos de los Estados de habla hispana y portuguesa de América del Sur han adoptado disposiciones en materia de inmigración que reconocen y regulan, sobre todo, la situación de los extranjeros cuyos casos, si bien no entran en las categorías migratorias regulares, revelan consideraciones «humanitarias». Fundamentalmente, la mayoría de estas leyes nacionales se han venido aprobando desde 2010. ³⁰⁰

292 Ley de Extranjería (inmigración y registro) de 1947, Guyana, revisada en 2012, Capítulo 14:03, sección 11.

293 Ley N.º 978, Paraguay, 27 de junio de 1996, artículo 146(g).

294 Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones, Paraguay, «Presentan propuesta de reforma de la ley migratoria nacional al Poder Legislativo» [en línea], 9 de agosto de 2016, <<http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/presentan-propuesta-de-reforma-de-la-ley-migratoria-nacional-al-poder-legislativo>>.

295 Decreto N.º 597: Aprueba Nuevo Reglamento de Extranjería, Chile, 14 de junio de 1984, publicado el 24 de noviembre de 1984, artículos 49-50.

296 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 43.

297 Decreto N.º 1067, Colombia, 26 de mayo de 2015, modificado por el Decreto N.º 1325, 12 de agosto de 2016, artículo 2.2.1.11.2.5. Tras la resolución de la Corte Constitucional de Colombia en la *Sentencia T-073-2017, expediente número T-5.872.661*, 6 de febrero de 2017, estas facultades se emplearon a efectos de crear Permisos Especiales de Permanencia para los venezolanos a través de la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, e implementados mediante la Resolución 1272 del 28 de julio de 2017 por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

298 Decreto N.º 248, Ecuador, 9 de febrero de 2010. Véase, además, Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 37-39.

299 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 37-39.

300 Véase, por ejemplo, Argentina (Reglamento), Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú en el anexo D.

La disposición (o disposiciones) pertinente regula una o más aspectos del proceso de inmigración, es decir, viajes al país,³⁰¹ ingreso en el país³⁰² o estadía en el país.³⁰³ Al margen del contexto nacional, la disposición casi siempre se aplica sobre la base de las circunstancias individuales del caso en cuestión. Brasil es la excepción, donde, por lo visto, la «acogida humanitaria» se otorga solo sobre la base de las condiciones en el país de origen, sin hacer referencia a la circunstancias particulares de la persona.³⁰⁴ La redacción varía ligeramente entre las leyes migratorias de los diferentes países.³⁰⁵ Sin embargo, estas diferencias en la redacción son irrelevantes para el significado básico del concepto, que demuestra la existencia de consideraciones humanitarias apremiantes en el caso que nos ocupa.

La legislación de algunos países de América del Sur concede a las autoridades facultades discretionales en la interpretación del concepto «consideraciones humanitarias», dado que no ofrece mayor orientación sobre el alcance del concepto.³⁰⁶ No obstante, la mayoría de las leyes brindan orientación sobre su alcance en el contexto de América del Sur en cuanto a tres principales factores

interrelacionados.³⁰⁷ Como puede observarse, la legislación nacional de un país, o incluso una única disposición legislativa, puede hacer referencia a más de uno de estos factores. Esto no es de extrañar dado que los tres factores se superponen considerablemente. Además, en cualquier caso, cada uno de ellos apenas ofrece un ejemplo de cómo las autoridades nacionales del país pueden interpretar y aplicar en la práctica el concepto subyacente.

El primer factor es que la persona es una «víctima» de circunstancias adversas graves. En Argentina, la residencia temporal por «razones humanitarias» se puede otorgar a las personas «que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras formas de explotación esclava o víctimas del tráfico ilícito de migrantes».³⁰⁸ De manera similar, en Bolivia, las «razones humanitarias» en el caso de viajes, ingreso o estadía en el territorio pueden incluir ser «[v]íctima de trata de personas o tráfico de migrantes u otras formas de explotación».³⁰⁹ En Perú, la «residencia humanitaria» se puede autorizar a una persona que «requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales».³¹⁰

El segundo factor es que la persona se encuentra en circunstancias «vulnerables» relacionadas con su condición individual. En Argentina, la residencia temporal por «razones humanitarias» se puede otorgar a personas que «invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueran obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico».³¹¹ En Perú, la «residencia humanitaria» se puede autorizar a

301 Bolivia, Brasil, Perú. Véase el anexo D.

302 Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay. Véase el anexo D.

303 Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay. Véase el anexo D.

304 Ley N.º 13445, Brasil, 24 de mayo de 2017, artículo 30; Decreto N.º 9199, Brasil, 20 de noviembre de 2017, artículo 145. Lo mismo ocurre con las disposiciones relativas a la residencia transitoria por «razones humanitarias» en Argentina (Ley N.º 25871: Política Migratoria Argentina, Argentina, 17 de diciembre de 2003, publicada en el Boletín Oficial, 21 de enero de 2004, artículo 24(h); Reglamentación de la Ley de Migraciones, Argentina, 3 de mayo de 2010, publicada en el Boletín Oficial N.º 31898, 6 de mayo de 2010, artículo 24(h)).

305 Por ejemplo: «razones excepcionales de índole humanitaria» (Argentina, Ecuador; Uruguay); «razones humanitarias» (Argentina, Bolivia, Ecuador); «acogida humanitaria» (Brasil); «residencia humanitaria» (Perú); «visa humanitaria» (Bolivia, Ecuador); «estadía temporal humanitaria» (Bolivia). Véase el anexo D.

306 Argentina: ingreso; Uruguay: ingreso y estadía. Véase el anexo D.

307 Un cuarto factor es el ingreso de los trabajadores humanitarios en el país si se ve afectado por un desastre (véase a continuación). El concepto también engloba, en ocasiones, la situación de los refugiados como base para conceder el permiso de estadía (p. ej., Argentina, Ecuador). Véase el anexo D.

308 Ley N.º 25871, Argentina, artículo 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones, Argentina, artículo 23(m)(3).

309 Ley N.º 370: Ley de Migración, Bolivia, 8 de mayo de 2013, artículo 30(4); Decreto Supremo N.º 1923: Reglamento de la Ley de Migración, Bolivia, 13 de marzo de 2014, artículo 13(II)(e)(2).

310 Decreto Legislativo N.º 1350, Perú, publicado el 7 de enero de 2017, artículo 29(2)(k); Decreto Supremo 007-2017-IN, Perú, 24 de marzo de 2017, artículo 91.

311 Ley N.º 25871, Argentina, artículo 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones, Argentina, artículo 23(m)(4).

una persona que «se encuentre en situación de gran vulnerabilidad [...] en caso de abandono del territorio peruano».³¹²

El tercer factor es que la persona afronta circunstancias de grave peligro. En algunas disposiciones, este se enmarca en relación con el derecho de derechos humanos y el principio de no devolución. En Argentina, la residencia temporal por «razones humanitarias» se puede conceder a personas que «se encuentran amparadas por el principio de no devolución» o a personas «respecto de las cuales se presume verosímelmente que, de ser obligadas a regresar a su país de origen, quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional».³¹³ En Bolivia, las «razones humanitarias» en el caso de viajes, ingreso o estadía en el territorio incluyen una «[n]ecesidad de protección internacional, amparada por el principio de no devolución».³¹⁴ En Perú, la «residencia humanitaria» se puede autorizar a una persona que se encuentre «en situación de peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o requiera protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales».³¹⁵ En Brasil, la «acogida humanitaria» se puede conceder a una persona de un país que esté pasando por una situación de, en otras cosas, «violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario».³¹⁶

En otras disposiciones, el peligro se desvincula del derecho de los derechos humanos. Por ende, en Argentina, la residencia transitoria por «razones humanitarias» se puede otorgar a personas que, por ejemplo, «transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes».³¹⁷ En Brasil, la «acogida

humanitaria» se puede conceder a una persona de un país que esté pasando por una situación de, en otras cosas, «inestabilidad institucional grave o inminente [o] conflicto armado».³¹⁸ En Perú, la «residencia humanitaria» como fundamento para viajes, ingreso o estadía en el territorio se puede autorizar para «personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección».³¹⁹

Sencillamente, cada factor puede comprender la situación de los extranjeros que huyen de un desastre. Por ejemplo, en 2017, la disposición «humanitaria» relevante en la ley de migraciones de Argentina³²⁰ se utilizó de manera efectiva para crear un programa de regularización por grupos al otorgar seis meses de residencia temporal a los haitianos que habían ingresado a Argentina como turistas antes del 1 de marzo de 2017 y no pudieron regularizar su situación conforme a una categoría migratoria regular.³²¹ El decreto que da efecto a este programa establece que la disposición jurídica general se aplica sobre la base de «desastres naturales y sus efectos», y especifica el terremoto de 2010 en Haití y el huracán Matthew de 2016.³²²

Además, la legislación de varios Estados de América del Sur confirma de manera explícita que los desastres corresponden al ámbito del concepto subyacente de «consideraciones humanitarias». Por ejemplo, en Argentina, la residencia transitoria por «razones humanitarias» se puede otorgar a personas que, por ejemplo, «transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen [...] debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre».³²³ En Brasil, la «acogida humanitaria»

312 Decreto Legislativo N.º 1350, Perú, artículo 29(2)(k).

313 Ley N.º 25871, Argentina, artículo 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones, Argentina, artículo 23(m)(1).

314 Ley N.º 370, Bolivia, artículo 21(l)(6); Reglamento de la Ley de Migración, Bolivia, artículo 9(l)(d)(1).

315 Decreto Legislativo N.º 1350, Perú, artículo 29(2)(k).

316 Ley N.º 13445, Brasil, artículo 30; Decreto N.º 9199, Brasil, artículo 145.

317 Ley N.º 25871, Argentina, artículo 24(h); Reglamentación de la Ley de Migraciones, Argentina, artículo 24(h).

318 Ley N.º 13445, Brasil, artículo 30; Decreto N.º 9199, Brasil, artículo 145.

319 Decreto Legislativo N.º 1350, Perú, artículo 29(2)(k).

320 Ley N.º 25871, Argentina, artículo 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones, Argentina, artículo 23(m).

321 Disposición DI-2017-1143-APN-DNM#MI, Argentina, 15 de marzo de 2017.

322 *Ibid.* preámbulo.

323 Ley N.º 25871, Argentina, artículo 24(h); Reglamentación de la Ley de Migraciones, Argentina, artículo 24(h).

se puede autorizar a una persona de «cualquier país que esté afrontando una situación de [...] profunda desgracia [o] desastre ambiental».³²⁴ En Ecuador, «las personas en protección por razones humanitarias» se define en función de «la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales».³²⁵ En Perú, la ley confirma que la «residencia humanitaria» se puede autorizar a «personas que hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales».³²⁶

En este sentido, Bolivia también encomendó al Consejo Nacional de Migración «coordinar políticas públicas que viabilicen, de ser necesario, la admisión de poblaciones desplazadas por efectos climáticos, cuando exista riesgo o amenaza a la vida, y sean por causas naturales o desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna».³²⁷ En este sentido, la ley define de manera única a los «migrantes climáticos» como los «grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando exista riesgo o amenaza a la vida, y sean por causas naturales o desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna».³²⁸

Cuando la estadía se autoriza sobre la base de una de estas «consideraciones humanitarias», al principio, siempre es temporal. El período inicial otorgado va desde los seis meses (p. ej., Argentina y Perú) hasta los dos años (p. ej., Argentina, Brasil y Ecuador), y por lo general, es prorrogable. En la mayoría de los casos, la categoría le concede al beneficiario la condición migratoria de residencia temporal, con el derecho a trabajar y acceder a los servicios, así como las obligaciones relevantes, especificadas en las leyes nacionales del país de acogida.

5.1.3 Avances regionales

A nivel regional, los foros sobre inmigración de América del Sur mostraron preocupación por el desplazamiento observado en el contexto de desastres después del terremoto de 2010 en Haití. Por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)³²⁹ adoptaron una decisión para «[e]xhortar a los Estados Miembros que aún no lo han hecho la aplicación de procesos especiales de regularización migratoria a favor de ciudadanos haitianos».³³⁰ Desde 2015, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)³³¹ incluyó referencias sobre el tema de la migración, el medio ambiente y el cambio climático en sus declaraciones anuales.³³² Después de un taller organizado a través de la PDD sobre desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres y cambio climático,³³³ la declaración anual más reciente de la CSM señala que sus miembros «continuarán trabajando en los principios que surgieron en el taller a fin de proceder con la elaboración de [una] guía»,³³⁴ que se presume que se asemejará a la adoptada por la CRM.³³⁵

5.2

DERECHO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La discrecionalidad soberana de los Estados para regular sus asuntos de inmigración a través de la formulación y aplicación de las leyes y políticas nacionales está circunscrita a los compromisos internacionales de cada Estado. A nivel internacional, el derecho de protección internacional —compuesto por el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos— representa un parámetro importante en este sentido. Por ende, el análisis examina el derecho

324 Ley N.º 13445, Brasil, artículo 30; Decreto N.º 9199, Brasil, artículo 145.

325 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Ecuador, 5 de enero de 2017, publicada en el Registro Oficial el 6 de febrero de 2017, artículos 58 y 66(5); Decreto Ejecutivo N.º 111, Ecuador, 3 de agosto de 2017, artículo 55.

326 Decreto Legislativo N.º 1350, Perú, artículo 29(2)(k).

327 Ley N.º 370, Bolivia, artículo 65.

328 *Ibid.*, artículo 4(16).

329 Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

330 *Ibid.*, párrafo 6.

331 Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM).

332 CSM, Declaración de Santiago, 2015.

333 CSM/PDD, Informe: Taller regional para el desarrollo de lineamientos y/o guía de prácticas para la protección para personas desplazadas entre fronteras en el contexto de desastres, 30-31 de octubre, Santiago, Chile, 2017.

334 CSM, Declaración de Montevideo, 2017.

335 Véase la sección 4.1.3.

nacional de los refugiados (sección 4.2.1) y otras formas de protección complementaria en la legislación nacional (sección 4.2.2). Evalúa, en particular, hasta qué punto los Estados de América del Sur aplican, o podrían aplicar, este derecho para proteger a los extranjeros afectados por un desastre en su país de origen de acuerdo con sus circunstancias individuales.

5.2.1 Derecho de los refugiados

Todos los países de América del Sur, a excepción de Guyana y Venezuela, son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Todos los Estados de América del Sur, salvo Guyana, son partes en el Protocolo de 1967, incorporaron la definición enmendada del término «refugiado» de la Convención y crearon los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Guayana, en su carácter de territorio no soberano, aplica el derecho de los refugiados francés.³³⁶ En general, los países de América del Sur no tratan a las personas que huyen de desastres vinculados a las amenazas naturales como refugiados amparados por la Convención. Sin embargo, algunos ciudadanos haitianos que solicitaron asilo en Perú fueron reconocidos como refugiados sobre la base de su temor fundado de ser perseguidos por actores no estatales que surgió por la falta de autoridad gubernamental después del terremoto de 2010 en Haití, y no sobre la base del desastre en sí mismo.³³⁷

Nueve Estados de América del Sur (salvo Guyana, Surinam o Venezuela) también incorporaron en sus legislaciones nacionales una definición ampliada del término «refugiado» sobre la base de las recomendaciones realizadas en la Declaración de Cartagena de 1984. Sin embargo, de los cinco elementos situacionales mencionados en la definición de la Declaración de Cartagena, las leyes nacionales de Perú no hacen referencia alguna a la «violencia generalizada».³³⁸ Por otra parte, las leyes

nacionales de Brasil solo hacen alusión al elemento de «violación masiva de los derechos humanos» que se articula como «violación grave y generalizada de los derechos humanos».³³⁹ Ecuador reconoció a un pequeño grupo de haitianos como refugiados de acuerdo con el elemento situacional descrito en la definición ampliada de «otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público», debido al colapso en la ley y el orden que provocó el terremoto de 2010 en Haití.³⁴⁰

5.2.2 Otras formas de protección internacional

En América del Sur, dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, los doce Estados son partes en el PIDCP y su Protocolo Facultativo. Todos ellos, a excepción de Surinam, también son partes en la CCT. A nivel regional, dentro del sistema interamericano, todos los Estados son miembros de la OEA (y, en consecuencia, están obligados por la DADDH). Todos los Estados, menos Guyana y Venezuela, son partes en la CADH y aceptaron la jurisdicción de la Corte Interamericana.³⁴¹ En el caso de Guayana, como territorio no soberano, el Estado de Francia es parte en el PIDCP y la CCT; asimismo, es un Estado Miembro de la UE y es parte en el CEDH. Por consiguiente, el CEDH también es válido para Guayana, que está sujeto a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.³⁴²

Varios Estados de América del Sur prevén en sus legislaciones nacionales la protección basada en los derechos humanos contra la devolución. El derecho de los refugiados en Chile y Colombia prohíbe la devolución de un solicitante de asilo «cuando existieren razones fundadas para creer que podría ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos

336 Véase Ministro del Interior, Dirección General de Extranjería en Francia, *Guide for Asylum Seekers in France*, Francia, noviembre de 2015, pág. 11.

337 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 17.

338 Ley N.º 27891, Perú, 20 de diciembre de 2002, publicada el 22 de diciembre de 2002, artículo 3.

339 Ley N.º 9474, Brasil, 22 de julio de 1997, publicada el 23 de julio de 1997 en el *Diário Oficial da União*, artículo 1(III).

340 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 18.

341 Véase <https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights_sign.htm>.

342 Para las declaraciones de Francia, véase <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=3tBR4L4P>.

o degradantes».³⁴³ La ley constitucional también obliga a Colombia a tener en cuenta las normas internacionales relevantes en materia de protección de migrantes y debe valorar «los riesgos que corren [los migrantes] si son expulsados de [Colombia] y la situación concreta que enfrentarían en [el otro país] en caso de ser devueltas».³⁴⁴ Las leyes nacionales sobre «consideraciones humanitarias» de otros países también abarcan el principio internacional de no devolución.³⁴⁵ En la medida en que las circunstancias generadas por los desastres creen estos riesgos en el país de origen, estas disposiciones ofrecen una fuente de protección complementaria a las personas afectadas que huyen de un desastre.

En el territorio no soberano de Guayana, se ofrece protección contra la devolución conforme al artículo 3 del CEDH y se puede otorgar protección subsidiaria de acuerdo con lo establecido en la Directiva de reconocimiento de la Unión Europea. En la práctica, no existen indicios sólidos de que Francia considere que la protección de los derechos humanos contra la devolución aumente por los extranjeros que huyen de un desastre. Aun así, en las Antillas francesas y Guayana, más de la mitad de todos los haitianos que solicitaron asilo entre 2010 y 2015 recibieron protección subsidiaria; entre 2010 y 2012, esto se debió, principalmente, a las consecuencias económicas, sociales y de seguridad provocadas por el terremoto.³⁴⁶

El derecho de los refugiados de varios Estados de América del Sur contiene asimismo cláusulas de protección internacional complementaria

que no se relacionan de manera explícita con las normas de no devolución del derecho de los derechos humanos, pero que se pueden aplicar para el beneficio de los solicitantes de asilo que no son reconocidos como refugiados. En Chile, el derecho de los refugiados prohíbe la devolución al país donde «la vida de la persona peligr».³⁴⁷ En Surinam, una autoridad tiene la facultad discrecional de conceder un permiso de residencia a un solicitante de asilo rechazado, siempre que «en vista de la situación política o social de su país de origen y a sus circunstancias personales, no se le pueda exigir razonablemente que regrese a su país».³⁴⁸

Por último, el derecho de los refugiados de Bolivia, Perú y Venezuela ofrece «protección temporal» en las situaciones de afluencia masiva de personas que buscan «protección (internacional)», un concepto que puede ampliar el alcance de la protección complementaria más allá de lo establecido en las normas vigentes del derecho internacional de los derechos humanos y los refugiados.³⁴⁹

5.3

LEYES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Todos los Estados de América del Sur adoptaron leyes nacionales de gestión del riesgo de desastres. La mayoría de las leyes están relativamente bien desarrolladas, con unas pocas excepciones (como Guyana). En lo que respecta a la movilidad en el contexto de desastres, las leyes nacionales de la mayoría de los países de América del Sur se centran, sobre

343 Ley 20430, Chile, 8 de abril de 2010, publicada en el Diario Oficial el 15 de abril de 2010, artículo 4; Decreto N.º 2840, Colombia, 6 de diciembre de 2013, artículo 1(c). Colombia parece otorgar el tratamiento de “refugiados” a los beneficiarios de esta protección y, por ende, están sujetos a las cláusulas habituales de exclusión que se aplican a los refugiados amparados por la Convención, aun cuando estas consideraciones sean irrelevantes para el principio de no devolución conforme al derecho internacional de derechos humanos.

344 Corte Constitucional, Colombia, *Sentencia T-073-2017, expediente número T-5.872.661*, 6 de febrero de 2017.

345 Véase la sección 5.1.2.2, donde se hace referencia a las leyes de Argentina, Bolivia, Brasil y Perú.

346 C. Audebert, “The Recent Geodynamics of Haitian Migration in the Americas: Refugees or Economic Migrants?”, *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 34, 2017, págs. 55, 61.

347 Ley 20430, Chile, artículo 4.

348 Ley de Extranjería concerniente a la admisión y expulsión de extranjeros, Surinam, 1991, entrada en vigor el 16 de enero de 1992, artículo 17.

349 Ley N.º 251, Bolivia, 20 de junio de 2012, artículo 31; Ley N.º 27891, Perú, artículos 35-36; Reglamento, Perú, 23 de diciembre de 2002, artículos 35-39; Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, Venezuela, 3 de septiembre de 2001, artículo 32; Decreto N.º 2491, Venezuela, 4 de julio de 2003, artículos 21-23. Para obtener más información sobre estas disposiciones, véase Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 19-22.

todo, en la evacuación y reubicación interna.³⁵⁰ En relación con los dos países estudiados, Brasil (sección 5.3.1) y Ecuador (sección 5.3.2), el estudio analiza hasta qué punto estas leyes y políticas nacionales se ocupan del desplazamiento o movimiento de personas, en especial, en el contexto transfronterizo.

5.3.1 Brasil

En 2010, las leyes nacionales de Brasil definieron al desastre como “el resultado de eventos adversos —pueden ser de origen natural o generados por la actividad humana— en un ecosistema vulnerable que ocasionan la pérdida de vidas humanas y daños materiales o ambientales, así como consecuencias socioeconómicas negativas».³⁵¹ Por otra parte, una situación de emergencia se definió como «una situación anormal, causada por los desastres, que produce daños o efectos negativos que comprometen de manera parcial la capacidad de respuesta del poder público del Estado afectado».³⁵² Sin embargo, esta definición no se trasladó a las leyes nacionales de gestión de desastres más recientes, que otorga tanto a los Estados como a las municipalidades el poder de declarar una situación de emergencia.³⁵³

Las nuevas leyes nacionales de gestión del riesgo de desastres hacen poca referencia al desplazamiento o la migración, más allá de obligar a las autoridades municipales a facilitar la evacuación de las personas de zonas de alto riesgo.³⁵⁴ En este sentido, el Protocolo nacional conjunto para la protección integral de niños y adolescentes, personas mayores y personas con discapacidades en situaciones de riesgo y desastres de 2012 aborda la protección de estos grupos durante la evacuación y el

desplazamiento.³⁵⁵ Esta protección incluye el deber de las autoridades públicas de recopilar datos sobre el desplazamiento en el contexto de desastres y definir maneras de asistir a las personas desplazadas y vulnerables.³⁵⁶

En la práctica, en la zona fronteriza que Brasil comparte con Bolivia y Perú, donde las inundaciones causaron movimientos transfronterizos, se ha informado de que hay buena articulación entre las autoridades de gestión del riesgo de desastres de las principales ciudades de los tres países, en especial, en lo que se refiere al intercambio de información de seguimiento.

5.3.2 Ecuador

La Constitución de Ecuador establece las responsabilidades del Estado en la gestión del riesgo de desastres.³⁵⁷ Las leyes nacionales autorizan la declaración de estado de excepción a causa de un «desastre natural»,³⁵⁸ que constituye «la probabilidad de que un territorio o la sociedad se vean afectados por fenómenos naturales cuya extensión, intensidad y duración producen consecuencias negativas».³⁵⁹

Sin embargo, una política nacional de Ecuador propone un enfoque diferente y proporciona la siguiente definición del término «desastre»:

Una interrupción grave en el funcionamiento de una comunidad, en alguna escala, debido a la interacción de eventos peligrosos con condiciones de exposición y de vulnerabilidad que conllevan pérdidas o impactos de alguno de los siguientes tipos: humanos,

350 L. Yamamoto, D. Andreola Serraglio y F. de Salles Cavedon-Capdeville, “Human Mobility in the context of Climate Change and Disasters: A South American Approach”, *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, vol. 10, 2018, págs. 65, 75.

351 Decreto N.º 7257, Brasil, 4 de agosto de 2010, publicado el 5 de agosto de 2010, artículo 2(II).

352 *Ibid.*, artículo 2(III).

353 Ley N.º 12608, Brasil, 10 de abril de 2012, publicada el 11 de abril de 2012, artículos 7(VII) y 8(VI).

354 *Ibid.*, artículo 8(VII).

355 Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, Brasil, septiembre de 2013.

356 *Ibid.*, págs. 17 y 24.

357 Constitución de la República, Ecuador, 20 de octubre de 2008, artículos 389 y 390.

358 *Ibid.*, artículo 164; Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ecuador, 21 de septiembre de 2009, publicada en el Registro Oficial el 28 de septiembre de 2009 y modificada el 9 de junio de 2014, artículos 32 y 34.

359 Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ecuador, 24 de septiembre de 2010, publicado en el Registro Oficial el 30 de septiembre de 2010 y modificado el 14 de julio de 2014, artículo 17.

materiales, económicos o ambientales. Los desastres son atendidos con medios y recursos de los entes del gobierno nacional.³⁶⁰

Este se diferencia de una «catástrofe», que es un desastre donde «resultan insuficientes los medios y recursos del país, siendo necesario e indispensable la ayuda internacional para responder a ello».³⁶¹ El reglamento también aclara que las autoridades tienen la facultad de clasificar una situación como desastre al declarar una alerta.³⁶²

El marco normativo ecuatoriano no contiene referencias al desplazamiento y la migración, más allá de las relacionadas con la evacuación. Por ejemplo, el Comité de Operaciones de Emergencia está encargado específicamente de preparar e implementar los planes de evacuación.³⁶³ Además, la nueva ley de migración de Ecuador no prevé de manera expresa el ingreso de personal de asistencia humanitaria a su territorio en el contexto de desastres. Sin embargo, a raíz de la falta de una categoría migratoria específica para los extranjeros que se encuentran en esta situación, las autoridades migratorias de Ecuador les permitían el ingreso a su territorio de acuerdo con una categoría migratoria general establecida en la ley de migración anterior.³⁶⁴

Asimismo, Ecuador tiene acuerdos de cooperación bilateral con Perú y Colombia relativos a desastres vinculados a las amenazas naturales en las zonas fronterizas. Los acuerdos con Perú obligan a cada país a asegurar que sus centros de atención y puestos de control fronterizo presten «todos los servicios necesarios» a la otra Parte durante los desastres naturales, en especial, en lo concerniente a la circulación de materiales y equipos de

ayuda.³⁶⁵ Se han firmado acuerdos similares con Colombia sobre ayuda mutua en las zonas fronterizas durante los desastres.³⁶⁶ Hace poco, las autoridades de gestión del riesgo de desastres de Ecuador y Colombia prepararon planes de acción «binacionales», por ejemplo, para afrontar la posible erupción de los volcanes Chiles y Cerro Negro, que incluyen referencias al tema de la «movilidad humana».³⁶⁷

5.4

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Algunos Estados de América del Sur adoptaron leyes nacionales de cambio climático. Al parecer, estos pocos países que ya implementaron Planes Nacionales de Adaptación reconocieron sucintamente la relación entre la migración y el cambio climático.³⁶⁸ En relación con los dos países estudiados, Brasil (sección 5.4.1) y Ecuador (sección 5.4.2), el estudio analiza hasta qué punto estas leyes y políticas nacionales se ocupan del desplazamiento o movimiento de personas, en especial, en el contexto transfronterizo.

5.4.1 Brasil

En 2009, Brasil adoptó por ley una política nacional sobre cambio climático, donde se establecen objetivos y principios generales.³⁶⁹

360 Secretaría de Gestión de Riesgos, Ecuador, Manual del Comité de Operaciones de Emergencia [en línea], 2017, <<https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-del-COE.pdf>>, pág. 15.

361 *Ibíd.*, 15.

362 *Ibíd.*, 15-24.

363 *Ibíd.*, 20-22.

364 H. Cahueñas, *Estudio sobre Preparativos Legales para Asistencia Internacional en Caso de Desastre en Ecuador*, CRE/FICR, 2013, pág. 36.

365 Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano, 1999, artículo 60; Acuerdo entre Perú y Ecuador sobre Desastres Naturales, 7 de febrero de 1997, artículo 5.

366 Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales, 18 de abril de 1990, artículo 5; Convenio entre Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, 11 de diciembre de 2012 (reemplaza al Convenio anterior de 1990), artículo 42.

367 Secretaría de Gestión de Riesgo de Ecuador, "Ecuador y Colombia preparan plan de acción ante posible erupción de volcanes Chiles y Cerro Negro" [en línea], 28 de noviembre de 2014, <<https://www.gestionderiesgos.gob.ec/ecuador-y-colombia-preparan-plan-de-accion-ante-posible-erupcion-de-volcanes-chiles-y-cerro-negro/>>.

368 L. Yamamoto, D. Andreola Serraglio y F. de Salles Cavedon-Capdeville, "Human Mobility in the context of Climate Change and Disasters: A South American Approach", *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, vol. 10, 2018, págs. 65, 77.

369 Ley N.º 12187, Brasil, 29 de diciembre de 2009, publicada el 30 de diciembre de 2009.

Esta política se basó en un plan nacional implementado el año anterior, que reconoció la necesidad de hacer investigaciones sobre el cambio climático y su efecto en los patrones de migración.³⁷⁰ En el marco del proceso de la CMNUCC, el Plan Nacional de Adaptación que Brasil puso en práctica en 2016 reconoce que los efectos del cambio climático tienden a aumentar los flujos migratorios, en especial, a los grandes centros urbanos, «dado que los grupos enteros de población escapan de los efectos del cambio climático o intentan adaptarse a ellos». El principal impacto lo sufren los grupos más desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico.³⁷¹

5.4.2 Ecuador

En 2017, en el marco de la CMNUCC, un documento oficial de Ecuador destacó que la migración de familiares ya era una estrategia observada para adaptarse a los efectos del cambio climático en las zonas rurales.³⁷² Sin embargo, el documento también expresó la preocupación de que la transmisión de epidemias podría estar relacionada con los consiguientes patrones de migración y desplazamiento.³⁷³ Por otra parte, las cuestiones relativas al desplazamiento de poblaciones no se mencionan en los documentos oficiales sobre el cambio climático,³⁷⁴ aunque podrían aparecer en el Plan Nacional de Adaptación que Ecuador comenzó a elaborar.³⁷⁵

5.5

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

En función del objetivo de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 de apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales para abordar el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres, podemos resaltar los siguientes puntos relevantes de las leyes, políticas y prácticas nacionales de América del Sur:

- Esta es una región pionera en cuanto a que incluye en las leyes nacionales un concepto específico de “desastre” que constituye una base positiva para permitir el ingreso y la estadía a las personas desplazadas.
- Los nacionales de los países de México y América Central, América del Sur y el Caribe, a excepción de Cuba, la República Dominicana y Haití, en general, no deben presentar visado para viajar por períodos breves e ingresar a los Estados de esta región (salvo Paraguay) como visitantes.
- En el caso de las estadías por períodos más prolongados, la mayoría de los Estados de habla hispana imponen leyes migratorias que favorecen a los migrantes afectados por un desastre en su propio país, mediante el empleo de facultades discrecionales en el ámbito de la inmigración para aplicar de manera flexible categorías migratorias regulares o excepcionales. Esta es la región donde están más desarrolladas las leyes que permiten viajar, ingresar o permanecer en otro territorio en caso de desastres.
- Estos Estados deberían tener menos inconvenientes en el futuro para hacer cumplir estas leyes migratorias en los contextos de desastre gracias a la estrategia de respuesta regional que está desarrollando la CSM. Esta estrategia también ofrecerá orientación regional sobre el alcance de las “circunstancias humanitarias” en los contextos de desastre y cambio climático. De todos modos, algunos Estados necesitan una concepción

370 Comitê Interministerial Sobre Mudança Do Clima (Brasil), Plano Nacional Sobre Mudança Do Clima, 2008, págs. 90 y 109.

371 Brasil, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático: estrategia general, 2016, págs. 6 y 10; Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático: estrategias temáticas y sectoriales, 2016, págs. 62, 123 y 131-132.

372 Ecuador, Tercera Comunicación Nacional, 2017, pág. 467.

373 *Ibid.*, 295.

374 Véase, por ejemplo, Ministerio del Ambiente, Gobierno Nacional de Ecuador, Plan Nacional de Cambio Climático 2015-2018, 2015.

375 PNUD, “Ecuador Begins Formulation of its National Adaptation Plan” [en línea], 10 de abril de 2017, <<http://adaptation-undp.org/naps-gsp-ecuador-update>>.

más clara en las leyes nacionales respecto de cómo las obligaciones de derechos humanos pueden limitar la discrecionalidad “negativa” en estos contextos para rechazar el ingreso o la estadía temporal a una persona afectada.

- Muchos de estos Estados ofrecen un período de residencia temporal, junto con los derechos correspondientes, a extranjeros afectados por un desastre en su país de origen. Estas medidas deberían consolidarse como soluciones duraderas, en particular, durante la transición a otras formas de condición, así como crear vías complementarias de protección, conforme al Plan de Acción de Brasil.³⁷⁶
- En los dos países estudiados, los marcos nacionales de gestión del riesgo de desastres y del cambio climático se centran en el movimiento interno, pero no hacen referencia alguna al movimiento internacional, que debe agregarse. Pese a ello, los acuerdos bilaterales de Ecuador sobre migración transfronteriza y servicios para la gestión del riesgo de desastres ofrecen un modelo muy útil de planificación de emergencia y respuesta de gestión del riesgo de desastre para otros países de esta región y el resto del mundo.

376 Capítulo tres.

6

EL CARIBE: LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES

El Caribe está compuesto por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. También incluye a los territorios no soberanos de Anguila, Aruba, Bermuda, Bonaire, Curazao, Guadalupe, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, Saba, Saint Martin, San Bartolomé, San Eustaquio y Sint Maarten. En esta región de treinta países, se observan desplazamientos transfronterizos complejos en el contexto de desastres vinculados a las amenazas naturales y el cambio climático.³⁷⁷

La Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 exige la elaboración de “medidas, herramientas y lineamientos” para abordar el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres.³⁷⁸ En este contexto, esta sección revisa cómo se utilizan, o se podrían utilizar, los marcos nacionales de los países de esta región para la protección de las personas afectadas. Se centra en las leyes, políticas y prácticas nacionales en cuatro ámbitos: las leyes migratorias —incluidas las categorías migratorias regulares y excepcionales (sección 6.1)—; el derecho de protección internacional —que abarca el derecho de los refugiados y las leyes de protección complementaria (sección 6.2)—; las leyes de gestión del riesgo de desastres (sección 6.3) y la legislación sobre el cambio climático (sección 6.4).

6.1

LEYES MIGRATORIAS

Las leyes migratorias de los territorios del Caribe reflejan los legados coloniales y posindependencia en la región. En primer lugar, entre los 13 países que son Estados soberanos por derecho propio, existe una diferencia en los sistemas jurídicos entre las antiguas colonias británicas y el resto de países. Las diez antiguas colonias británicas

angloparlantes comparten los sistemas de *common law* y leyes migratorias similares que se basan en las leyes británicas vigentes antes de su independencia. Estas contrastan con los otros tres Estados: la antigua colonia francesa de Haití y las antiguas colonias españolas de Cuba y la República Dominicana. Los tres Estados tienen sistemas de derecho civil, pero cada uno de ellos adopta un enfoque diferente respecto de las leyes migratorias.

En segundo lugar, el Caribe incluye otros 17 territorios de ultramar que no son Estados soberanos. Por lo tanto, sus relaciones internacionales y determinados aspectos de administración interna están relacionados con Estados soberanos fuera del Caribe, es decir, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos. Los territorios gobernados por el Reino Unido o los Estados Unidos cuentan con sistemas de *common law*, a diferencia de aquellos dependientes de Francia o los Países Bajos, que se rigen por sistemas de derecho civil. Ahora bien, el grado considerable de variación en la forma de relación jurídica nacional entre cada Estado y sus territorios dependientes demuestra que existe un amplio espectro sobre la medida en que se aplican las leyes migratorias de cada Estado en sus territorios.

En un extremo del espectro, se encuentran los dos territorios de los Estados Unidos y los cuatro territorios caribeños de Francia. Por ende, Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos —como «territorios no incorporados» de los Estados Unidos— aplican directamente la legislación federal de los Estados Unidos, que abarca a la ley de inmigración. En las Antillas francesas, la relación jurídica entre los cuatro territorios y Francia es diferente, pero el resultado parece ser similar. En este caso, las islas de Guadalupe y Martinica son «departamentos de ultramar» de Francia, mientras que las islas de San Bartolomé y Saint Martin son «comunidades de ultramar» de Francia. Sin embargo, al margen de esta distinción, la ley de inmigración francesa parece ser directamente aplicable en los cuatro territorios.

Los seis territorios de las Antillas Neerlandesas se ubican bastante cerca de este extremo del espectro. Las islas de Aruba, Curazao y Sint Maarten son (junto con los Países Bajos)

³⁷⁷ Véase la sección 2.4.

³⁷⁸ Véase la sección 1.1.

«países constituyentes» del Reino de los Países Bajos, mientras que las de Bonaire, San Eustaquio y Saba (las «islas BES») son «municipalidades de ultramar» del Reino. La ley neerlandesa regula las cuestiones migratorias solo en Bonaire, San Eustaquio y Saba, a diferencia de Aruba, Curazao y Sint Maarten, que son islas más autónomas y se encargan de manera directa de todas las cuestiones migratorias.

En el otro extremo del espectro, es decir, los territorios con mayor independencia de las leyes migratorias de los Estados que los gobiernan son los cinco «territorios británicos de ultramar» en el Caribe. Estos son Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas y Montserrat. Es importante destacar que cada uno de estos territorios tiene su propia ley de inmigración. Sin embargo, al mismo tiempo, estas leyes se basan en gran medida en el sistema de *common law*, y el Reino Unido tiene determinadas responsabilidades constitucionales y jurídicas con estos territorios.

6.1.1 Categorías migratorias regulares

Por lo general, las leyes nacionales de inmigración establecen como categorías migratorias regulares al turismo, las visitas, los estudios, el empleo y la familia. Estas categorías migratorias regulares, a menudo, pueden servir de fundamento a las personas de un país afectado por un desastre vinculado a una amenaza natural o al cambio climático para viajar, ingresar o permanecer en un país. Esta sección examina las disposiciones relacionadas con las categorías migratorias regulares en las leyes nacionales de los países del Caribe para viajes por períodos breves como visitante (sección 6.1.1.1) y para viajes y estancias por períodos más prolongados (sección 6.1.1.2).

6.1.1.1

Viajes e ingreso por períodos breves

Para trasladarse dentro del Caribe, la mayoría de los Estados que eran antiguas colonias británicas les permiten a los nacionales de otras antiguas colonias británicas viajar, ingresar y permanecer en el territorio sin visado como visitantes o turistas por un

período mínimo de 30 días.³⁷⁹ Haití y la República Dominicana también no suelen imponer obligaciones de visado a los nacionales de otros Estados. Cuba aplica restricciones recíprocas de visado a los Estados angloparlantes, a excepción de aquellos que eximen de los requisitos de visado a los cubanos. La mayoría de los Estados del Caribe les exigen visado a los nacionales de Cuba, Haití y la República Dominicana. Además, si bien los habitantes de los territorios dependientes de Francia, los Países Bajos, el Reino Unido o los Estados Unidos pueden viajar sin visado a la mayoría de los Estados del Caribe (salvo Cuba), los nacionales de los Estados del Caribe, por lo general, exigen visado para viajar a estos territorios.³⁸⁰

Para que los nacionales de los Estados de América Central y América del Sur puedan viajar a la región, se mantienen amplios regímenes de visado para unos pocos Estados del Caribe y territorios, es decir, Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica y los territorios no incorporados de los Estados Unidos (y en menor medida, Granada y Santa Lucía). Por consiguiente, el Caribe es la región donde es más evidente la tendencia a exigir visado para el movimiento transfronterizo. Sin embargo, la tendencia es limitada, dado que la mayoría de los demás Estados y territorios del Caribe solo imponen obligaciones de visado a un pequeño grupo de países de América Central y América del Sur. El mantenimiento de estas obligaciones de visado por parte de estos Estados parece reflejar la existencia de consideraciones bilaterales específicas en relación con el Estado de América Central o América del Sur.

Este régimen de visado de viaje e ingreso por períodos breves no tiene como objetivo brindar protección a las personas que huyen de un desastre en el extranjero. De hecho, solo tiene en cuenta la nacionalidad y no las circunstancias individuales al conceder este tipo de visado. No obstante, en la práctica,

379 Para obtener información detallada, véase el anexo C.

380 Esta tendencia es particularmente acentuada en el caso de Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, que son territorios no incorporados de los Estados Unidos, donde se les suele pedir visado a los nacionales de otros países del Caribe y territorios.

las personas procedentes de países afectados por un desastre podrían pedir la exención de visado para viajar y permanecer de manera temporal en otro país. Por el contrario, cuando se mantiene la obligación de visado, esto podría suponer otro obstáculo para las personas que pretenden huir de estos países. En general, la mayoría de los Estados del Caribe exigen visado a los nacionales de Cuba, la República Dominicana, Haití y determinados Estados de América Central y América del Sur. Cuba y los territorios dependientes de Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos mantienen obligaciones de visado bastante amplias.

6.1.1.2

Viajes y estadía por períodos más prolongados

Si las personas afectadas por un desastre en su país de origen tienen un vínculo suficiente con el país de acogida para justificar el viaje o la estadía conforme a una categoría migratoria regular estipulada en las leyes nacionales de inmigración de dicho país, esto servirá de base para permitir el movimiento regular en este contexto. En algunos países del Caribe, estas categorías se pueden aplicar de manera flexible según las facultades discrecionales otorgadas en el ámbito de la inmigración. Por ejemplo, Antigua y Barbuda concedió exenciones de visado a los ciudadanos de Haití que deseaban reunirse con familiares cercanos que vivían en el país, siempre y cuando estos pudieran demostrar la capacidad económica de mantener a sus familiares.³⁸¹ En Dominica, se redujeron temporalmente los requisitos para los haitianos que solicitaban visado.³⁸²

Además, tales movimientos se pueden facilitar si existen acuerdos regionales de integración entre el país de origen y el de acogida. Para los «ciudadanos» de estas entidades supranacionales, los principios de libre circulación, a menudo, les conceden el derecho a viajar, ingresar o permanecer en otro Estado miembro por motivos de trabajo o lazos familiares. Dentro de la Comunidad del Caribe

(CARICOM), el principio de libre circulación se aplica, principalmente, de acuerdo con las categorías especificadas de trabajadores.³⁸³ Sin embargo, dentro de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), los ciudadanos de los Estados miembros gozan del derecho a la libre circulación para vivir y trabajar en otros Estados.³⁸⁴ Por consiguiente, los ciudadanos que huyen de un desastre en uno de estos Estados no deberían tener ningún problema para ingresar al territorio de otros Estados de la OECS.

6.1.2 Categorías migratorias excepcionales

A menudo, las leyes nacionales de inmigración también regulan los «casos especiales» que no entran en las categorías migratorias regulares establecidas. En el caso de las personas afectadas por un desastre en su país de origen, pero que no pueden viajar, ingresar o permanecer en el país de acogida de manera regular (p. ej., debido a lazos familiares, etc.), cualquier disposición legal nacional relacionada con estas categorías migratorias excepcionales puede ser aplicable a su situación. Estas disposiciones, por lo general, se basan en circunstancias individuales antes que en la nacionalidad.

A diferencia de los estudios sobre América Central y México y América del Sur, el análisis de este aspecto de la legislación vigente en la región del Caribe adopta un enfoque basado en los sistemas para estudiar a los Estados que son antiguas colonias británicas y los actuales territorios de ultramar (sección 6.1.2.1), otros Estados, entre ellos, Cuba, Haití y la República Dominicana (sección 6.1.2.2), los territorios no incorporados de los Estados Unidos (sección 6.1.2.3), las Antillas Neerlandesas (sección 6.1.2.4) y las Antillas francesas (sección 6.1.2.5).

381 Caribbean 360, "Antigua Accepting Limited Haitians" [en línea], 5 de febrero de 2010, <<http://www.caribbean360.com/news/antigua-accepting-limited-haitians>>.

382 Dominica News Online, "CARICOM Welcome: Relaxes Visa Requirements for Haitian" [en línea], Dominica News Online, 16 de enero de 2010, <<http://goo.gl/ros9uo>>.

383 Tratado de Chaguaramas revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado Único y la Economía de la CARICOM, 2001, artículo 45.

384 Tratado de Basseterre revisado por el que se establece la Unión Económica de la Organización de Estados del Caribe Oriental, 2010, artículos 3(c) y 12.

6.1.2.1

Antiguas colonias británicas y actuales territorios de ultramar

Las leyes migratorias en las antiguas colonias británicas y los actuales territorios de ultramar se basan en las leyes británicas aplicadas en estas islas antes de su independencia. Por lo tanto, las leyes insisten en crear categorías de extranjeros «prohibidos» a quienes se les debe negar el ingreso al país. Los términos precisos de la lista (que reflejan valores de seguridad, bien público y moralidad) varían entre las leyes, pero a menudo incluyen a los extranjeros con fondos suficientes para mantenerse a sí mismos.³⁸⁵ Este requisito bien podría aplicarse para impedir el ingreso de determinados refugiados que llegan al territorio después de huir de un desastre en el extranjero.

Sin embargo, la ley también confiere a las autoridades pertinentes cierto grado de discrecionalidad para posponer o ignorar la decisión de si una persona es prohibida y, en su lugar, otorgarle el permiso de estadía por un determinado período³⁸⁶ o por el tiempo que sea necesario.³⁸⁷ Estas disposiciones basadas en la discrecionalidad pueden ser empleadas para permitir el ingreso de víctimas de desastres que, de otro modo, se calificarían como «indeseables» debido a que no cuentan con fondos suficientes. Algunas de las estas

disposiciones,³⁸⁸ y otras que les otorgan a las autoridades facultades discrecionales para permitir el ingreso o la estadía de personas o clases de personas,³⁸⁹ pueden utilizarse para conceder el permiso de ingreso o estadía, incluidos los extranjeros, al margen de que se los considere inmigrantes «prohibidos».

Entonces, en todas las antiguas colonias británicas y actuales territorios de ultramar, las leyes migratorias conceden a las autoridades pertinentes facultades discrecionales para otorgarles a los extranjeros el permiso de ingreso y estadía en el territorio, aun cuando, de otro modo, se los consideraría inmigrantes «prohibidos».³⁹⁰ Sin embargo, las leyes difieren sobre qué autoridad específica debe ejercer estas facultades discrecionales (que abarca desde una autoridad de inmigración hasta el ministro o el Gabinete) y la duración de la estadía permitida (que oscila entre 28 días hasta la cantidad de tiempo que sea necesaria). Además, las facultades discrecionales se acuerdan en términos muy amplios, y las autoridades reciben escasa orientación en cuanto a los parámetros relevantes que deben tener en consideración para saber en qué situaciones deben ejercer o no dichas facultades.

Cabe señalar que las leyes migratorias de las antiguas colonias británicas y los actuales territorios de ultramar contienen pocas referencias a las consideraciones humanitarias en general o al movimiento relacionado con los desastres en particular. Una excepción notable es Trinidad y Tobago, donde el ministro puede suspender o anular una orden de deportación (y conceder un permiso de estadía), ya sea porque la persona «sufrirá dificultades inusuales» o porque existen «consideraciones

385 Por ejemplo, el anexo I de la Ley de Inmigración de 1976 de Barbados coloca entre las “personas prohibidas” a aquellas que “puedan convertirse en una carga pública” (párrafo 1[a]).

386 Entre los Estados se encuentran los siguientes: Bahamas (funcionario de inmigración: 28 días), Granada (funcionario de inmigración: 12 meses), Jamaica (funcionario de inmigración: 60 días), San Vicente y las Granadinas (funcionario de inmigración: 12 meses), Trinidad y Tobago (ministro: 12 meses). Los territorios británicos de ultramar son los siguientes: Anguila (funcionario de inmigración: 6 meses), Islas Vírgenes Británicas (jefe del Servicio de Inmigración: 28 días), Montserrat (funcionario de inmigración: 6 meses, prorrogable hasta 12 meses). Véase el anexo D.

387 Entre los Estados se encuentran los siguientes: Antigua y Barbuda (jefe del Servicio de Inmigración), Barbados (ministro: exención), Dominica (ministro: permiso temporal), San Vicente y las Granadinas (gobernador general: permiso temporal). Los territorios británicos de ultramar son los siguientes: Anguila (jefe del Servicio de Inmigración: permiso), Islas Caimán (Gabinete: permiso). Véase el anexo D.

388 Entre los Estados se encuentran los siguientes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago. Los territorios británicos de ultramar son los siguientes: Anguila, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Montserrat.

389 Entre los Estados se encuentran los siguientes: Antigua y Barbuda (ministro: cualquier otra persona o clases de personas), Barbados (ministro: persona), Jamaica (persona o clase de persona). Los territorios británicos de ultramar son los siguientes: Anguila, Islas Caimán y, posiblemente, Islas Turcas y Caicos. Véase el anexo D.

390 El único territorio donde hay menos claridad en este sentido es las Islas Turcas y Caicos.

humanitarias [...] que justifican la concesión de una exención especial». ³⁹¹ También se incluye un conjunto limitado de disposiciones referidas a las consideraciones humanitarias en el derecho de los refugiados adoptado por un número reducido de estas jurisdicciones. ³⁹²

Específicamente en lo que se refiere a las personas que solicitan el ingreso a un territorio debido a desastres en el extranjero, ya en 1979, una decisión del Gabinete de Trinidad y Tobago reconoció el posible desafío planteado por esta situación, pero resolvió lo siguiente:

Los casos de los refugiados que huyen de los desastres naturales deberán dejarse abiertos y decidirse, cuando sea preciso, sobre la base de las circunstancias que prevalezcan en Trinidad y Tobago en ese momento en particular. ³⁹³

En la práctica, sin embargo, como parte de la respuesta al terremoto de 2010 en Haití, varias antiguas colonias británicas y actuales territorios de ultramar, incluidos Bahamas, Jamaica y las Islas Turcas y Caicos, suspendieron de manera temporal la repatriación de los ciudadanos haitianos. ³⁹⁴ Además, en Dominica, se redujeron los requisitos para permitir que los haitianos que ya se encontraban en el país prolongaran automáticamente su estadía por seis meses, sin importar su condición migratoria; también se los exoneró de los cargos correspondientes. ³⁹⁵ Todos los Estados y territorios involucrados suspendieron estas medidas en relativamente

poco tiempo. ³⁹⁶ En un ejemplo más reciente, Santa Lucía acogió a prisioneros de las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Turcas y Caicos después de que el huracán Irma dañó los establecimientos penitenciarios de estas islas. ³⁹⁷

6.1.2.2

Otros Estados: Cuba, la República Dominicana y Haití

Las leyes migratorias de los cuatro Estados no angloparlantes del Caribe —Cuba, la República Dominicana, Haití y Surinam— ofrecen distintas perspectivas sobre cómo abordar la llegada de personas que huyen de un desastre en el extranjero.

Cuba, por ejemplo, clasifica a tales personas como refugiados que requieren protección. ³⁹⁸ Este enfoque directo evita, en gran medida, la necesidad de evaluar cómo se podrían aplicar en esa situación las disposiciones de las leyes migratorias de alcance más general.

En cambio, la ley de inmigración de la República Dominicana permite que el director general de Migración autorice el ingreso de extranjeros como residentes temporales en casos excepcionales. Sin embargo, cuando se toma esta decisión, la ley enfatiza directamente los beneficios previstos que se derivarán para la República Dominicana como resultado de otorgar el permiso de residencia. ³⁹⁹ Ahora bien, en la práctica, la República Dominicana suspendió la expulsión de los ciudadanos haitianos y puso en práctica un programa *de facto* para autorizar el ingreso a ciertas categorías de haitianos justo después del terremoto de 2010 en Haití; estas medidas temporales quedaron sin efecto tras un

391 Trinidad y Tobago, Reglamento de Inmigración (1974), secciones 28(1)(b) y 28(2).

392 Véase a continuación.

393 Decisión del Gabinete en el Acta N.º 4809, Trinidad y Tobago, 16 de noviembre de 1979.

394 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Reports of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, Michel Forst, Addendum, Forced Returns of Haitians from Third States", documento de Naciones Unidas A/HRC/20/35/Add.1, 4 de junio de 2012, págs. 6-12.

395 Dominica News Online, "CARICOM Welcome: Region Relaxes Visa Requirements for Haitians" [en línea], 16 de enero de 2010, <<http://goo.gl/ros9uo>>; Caribbean 360, Caribbean Islands Prepare to Take in Haitian Refugees [en línea], 15 de enero de 2010, <<http://www.caribbean360.com/news/caribbean-islands-prepare-to-take-in-haitian-refugees>>.

396 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Reports of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, Michel Forst, Addendum, Forced Returns of Haitians from Third States", documento de Naciones Unidas A/HRC/20/35/Add.1, 4 de junio de 2012, págs. 6-12.

397 Reuters, *Puerto Rico Opens Arms to Refugee from Irma's Caribbean Chaos* [en línea], 13 de septiembre de 2017, <<https://uk.reuters.com/article/us-storm-irma-caribbean/puerto-rico-opens-arms-to-refugees-from-irmas-caribbean-chaos-idUKKCN1BO26P>>.

398 Véase a continuación.

399 Ley N.º 285-04, República Dominicana, 2004, artículo 35(8); Decreto 631-11, República Dominicana, 2011, artículo 43.

corto período.⁴⁰⁰ En los meses siguientes, las autoridades también concedieron numerosas «visas humanitarias» a los familiares de haitianos que habían sufrido lesiones en el terremoto y estaban recibiendo atención médica en la República Dominicana a fin de que pudieran cruzar la frontera para visitar a sus familiares lesionados y volver a Haití para cumplir con sus compromisos.⁴⁰¹ El consenso general es que la adopción de estas medidas humanitarias significó el ejercicio de una autoridad intrínseca de la República Dominicana para atender sus cuestiones de inmigración.⁴⁰²

La ley de inmigración de Haití no aborda de manera específica los desastres u otras razones humanitarias para permitir el ingreso de personas. De hecho, no parece ser muy específica sobre las razones que llevan a una persona a solicitar un permiso de estadía en Haití. Por ende, en principio, no resulta ser problemático si una persona se ve motivada a solicitar un permiso de ingreso y estadía en Haití debido a un desastre en el extranjero. Sin embargo, los demás requisitos para la expedición de un permiso de estadía son más exigentes, en otras palabras, debe presentarse con antelación una solicitud ante un consultado haitiano donde se demuestre el nivel de educación, los medios de subsistencia y la disponibilidad de un suma importante de dinero, así como se detallan las razones por las cuales se solicita el permiso de entrada.⁴⁰³ No parece que existan otros motivos sobre los que se podrían ejercer facultades discrecionales para casos que quedan fuera de estos requisitos. Por otra parte, si bien la política migratoria de Haití incluye un capítulo sobre «migración, medio ambiente y desarrollo», este parece ocuparse, en especial, de la migración haitiana y no de la situación legal de los extranjeros que se encuentran en Haití como

consecuencia de un desastre ocurrido en su país.⁴⁰⁴

6.1.2.3

Territorios no incorporados de los Estados Unidos

La ley de inmigración de los Estados Unidos se aplica en Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos.⁴⁰⁵ Esto incluye las «medidas de asistencia temporal» en las cuales las autoridades del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS) deben ejercer sus facultades discrecionales en cada caso concreto. Para ello, aplican de manera flexible las categorías migratorias regulares con los extranjeros afectados por desastres u otras situaciones extremas. Por lo general, no ofrecen una base independiente para conceder los permisos de ingreso, sino que se centran en tales medidas, como exenciones de cargos, tramitación acelerada de las solicitudes de inmigración y consideración especial para las solicitudes de prórroga o cambio de condición migratoria.⁴⁰⁶ La última política referida a situaciones especiales que se publicó para las Américas fue en 2012,⁴⁰⁷ pero esto no es obligatorio en el caso del ejercicio de estas facultades discrecionales.

La ley de inmigración de los Estados Unidos también le concede al secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) el poder para designar a un Estado extranjero (o parte de este) como beneficiario de la condición de protección temporal (TPS) sobre la base de, entre otras cosas, un «desastre ambiental» grave u otras

400 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Reports of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, Michel Forst, Addendum, Forced Returns of Haitians from Third States", documento de Naciones Unidas A/HRC/20/35/Add.1, 4 de junio de 2012, págs. 6-12.

401 ACNUR, "Dominican Republic Visa Programme Helps Haitian Quake Victims" [en línea], 27 de mayo de 2010, <<http://www.unhcr.org/4bfe8c9d0.html>>.

402 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 43.

403 Loi sur l'immigration et l'emigration, Haití, 25 de noviembre de 1959, artículo 17.

404 Politique migratoire d'Haiti 2015-2030: Document de politique, Haití, 3 de agosto de 2015, capítulo 3.

405 Véase, por ejemplo, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Departamento de Estado, *Guía para visitantes* [en línea], 2014, <<https://estado.pr.gov/wp-content/uploads/2014/12/Guia-para-visitantes-12-17-Final.pdf>>.

406 D.J. Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres* [en línea], Iniciativa Nansen, 2015, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/07/200715_FINAL_BACKGROUND_PAPER_LATIN_AMERICA_SP_screen.pdf>, págs. 34-35.

407 El desastre más reciente que ocurrió en las Américas por el cual se publicó un aviso de política fue con el huracán Sandy en 2012, que afectó a Bahamas, Cuba, Haití, Jamaica y Puerto Rico, así como los Estados Unidos continentales. Véase <<https://www.uscis.gov/archive/archive-news/uscis-reminds-individuals-affected-hurricane-sandy-temporary-immigration-relief-measures>>.

«condiciones extraordinarias y temporales» que previenen la expulsión de los nacionales de este Estado de los Estados Unidos.⁴⁰⁸ Tras la designación, los nacionales de este Estado (por lo general, aquellos que se encuentran en los Estados Unidos en la fecha del desastre) pueden solicitar el beneficio de una TPS para permanecer de manera temporal en los Estados Unidos por su nacionalidad y no por factores individuales.⁴⁰⁹ No se ha otorgado otra TPS para nuevos desastres en las Américas desde el terremoto de 2010 en Haití.⁴¹⁰

Además, en la práctica, se documentaron otras respuestas para desastres más recientes. Por ejemplo, después del huracán Irma en 2017, Puerto Rico les otorgó el permiso de ingreso a varios miles de personas afectadas que habían sido evacuadas no solo de las Islas Vírgenes de los Estados Unidos (es decir, otro territorio de los Estados Unidos), sino también de las Islas Vírgenes Británicas, Sint Maarten (parte neerlandesa) y Saint Martin (parte francesa francés).⁴¹¹ Varios evacuados fueron trasladados posteriormente a otros destinos, entre ellos, los Estados Unidos

continentales y el Reino Unido.⁴¹² Sin embargo, según los informes, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos rechazaron embarcaciones de evacuados procedentes de las Islas Vírgenes Británicas, incluidos aquellos que poseían visas de visitante de los Estados Unidos, y solo les permitieron el ingreso al territorio a ciudadanos de los Estados Unidos.⁴¹³

6.1.2.4

Antillas Neerlandesas

Al menos en las islas BES⁴¹⁴, la ley de inmigración neerlandesa vigente permite otorgarles a los visitantes que habitualmente no necesitan una visa y no tienen en su poder el documento de identidad requerido un certificado de tránsito para una estadía breve bajo determinadas circunstancias, como «una necesidad urgente y válida para ingresar al territorio».⁴¹⁵ Cabe destacar que cuando una autoridad de las islas BES tiene dudas sobre si debería denegar el ingreso a un extranjero que habitualmente sería rechazado, puede remitir el caso al Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los Países Bajos que puede decidir otorgarle el ingreso debido a, entre otras cosas, «razones humanitarias

408 Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244. En la práctica, la mayoría de las situaciones de desastres ambientales se califican bajo el criterio de “condiciones extraordinarias y temporales”, más que el de “desastre ambiental”. Véase Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 37-40.

409 Por lo tanto, su aplicación se asemeja generalmente a la de un programa destinado a regularizar de manera temporal la situación de los nacionales de estos Estados que ya se encuentran en los Estados Unidos sin una condición migratoria en la fecha del desastre. En este sentido, la redesignación de TPS para Haití en 2011 representó una excepción. Véase Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, págs. 37-40.

410 Se empleó para los siguientes desastres en las Américas: la erupción volcánica de Montserrat de 1997, el huracán Mitch que afectó a Honduras y Nicaragua en 1998, los terremotos de 2000 de El Salvador y el terremoto de 2010 de Haití (redesignado en 2011). La designación de TPS para Montserrat concluyó en 2004 y las correspondientes a El Salvador y Haití finalizaron en 2018. Para conocer la lista completa de países designados con la condición de protección temporal, visite: <<http://www.justice.gov/eoir/vll/fedreg/tpsnet.html>>.

411 Reuters, *Puerto Rico Opens Arms to Refugee from Irma's Caribbean Chaos* [en línea], 13 de septiembre de 2017, <<https://uk.reuters.com/article/us-storm-irma-caribbean/puerto-rico-opens-arms-to-refugees-from-irmas-caribbean-chaos-idUKKCN1BO26P>>; *The Guardian*, *US Virgin Islands Refusing Entry to Non-American Irma Evacuees, Survivors Say* [en línea], 12 de septiembre de 2017, <<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/12/us-british-virgin-islands-hurricane-irma-refused-entry>>.

412 *Fox News*, *Puerto Rico Helps Evacuate US Citizens from Neighbouring Caribbean Islands* [en línea], 10 de septiembre de 2017, <<http://fox2now.com/2017/09/10/puerto-rico-helps-evacuate-us-citizens-from-neighboring-caribbean-islands/>>. En un ejemplo fascinante, el Reino Unido aprobó el ingreso y la estadía temporal a más de 700 estudiantes y personal evacuados a Puerto Rico desde la Facultad de Medicina de la Universidad Americana del Caribe (AUC), situada en la isla devastada de Sint Maarten, para que puedan continuar con sus estudios en la Universidad de Central Lancashire (UCLan). Esta fue la respuesta a un pedido que la UCLan y el fideicomiso local del Servicio Nacional de Salud (NHS) les presentaron a las autoridades del Reino Unido donde destacaron la estrecha relación existente entre las dos universidades. Véase *The Guardian*, “Welcome to Sunny Preston”: *City Welcomes Students Displaced by Irma* [en línea], 20 de noviembre de 2017, <<https://www.theguardian.com/world/2017/nov/20/welcome-to-sunny-preston-city-welcomes-students-displaced-by-irma>>; *The Guardian*, *Students Displaced by Hurricane Irma Make Preston Their New Home* [en línea], 2 de octubre de 2017, <<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/oct/02/st-maarten-students-displaced-hurricane-irma-move-university-central-lancashire>>.

413 *The Guardian*, *US Virgin Islands Refusing Entry to Non-American Irma Evacuees, Survivors Say* [en línea], 12 de septiembre de 2017, <<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/12/us-british-virgin-islands-hurricane-irma-refused-entry>>.

414 Bonaire, San Eustaquio y Saba.

415 Circulaire toelating en uitzetting Bonaire, Sint Eustatius en Saba Rijksdienst Caribisch Nederland Immigratie- en Naturalisatiedienst Oktober 2010 Afkortingelijst CTU-BES, Países Bajos, octubre de 2010, sección 2.3.1.

imperiosas» o «relaciones internacionales».⁴¹⁶ Ambas disposiciones se podrían utilizar como motivo para permitirles el ingreso a personas que huyen de un desastre en el extranjero.

Además, la ley de inmigración neerlandesa aplicable a las islas BES también establece que, en el caso de circunstancias excepcionales e imprevistas, incluidas las inundaciones u otras catástrofes naturales, se pueden reducir los controles fronterizos o desviar el tráfico hacia otros puestos de control fronterizos. Sin embargo, aun cuando los controles fronterizos se faciliten o reduzcan, la ley obliga a las autoridades relevantes a sellar los documentos de viaje de los extranjeros tanto en el ingreso como en el egreso del territorio.⁴¹⁷

6.1.2.5

Antillas francesas

La legislación francesa vigente en las Antillas francesas parece abordar todos los casos que entrañan consideraciones humanitarias de acuerdo con las disposiciones sobre protección internacional. No parece haber otras disposiciones de la ley de inmigración en virtud de las cuales las personas que no son ciudadanos o residentes franceses en las Antillas francesas puedan ingresar al territorio debido a un desastre en el extranjero. Sin embargo, en la práctica, tanto Martinica como Guadalupe suspendieron de manera temporal la repatriación de los ciudadanos haitianos después del terremoto de 2010.⁴¹⁸

6.2

DERECHO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La discrecionalidad soberana de los Estados para regular sus asuntos de inmigración a través de la formulación y aplicación de las leyes y políticas nacionales está circunscrita a los compromisos internacionales de cada

Estado. A nivel internacional, el derecho de protección internacional —compuesto por el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos— representa un parámetro importante en este sentido. Por ende, el análisis examina el derecho nacional de los refugiados (sección 6.2.1) y otras formas de protección complementaria en la legislación nacional (sección 6.2.2). Evalúa, en particular, hasta qué punto los Estados del Caribe aplican, o podrían aplicar, este derecho para proteger a los extranjeros afectados por un desastre en su país de origen de acuerdo con sus circunstancias individuales.

6.2.1 Derecho de los refugiados

En muchos países del Caribe, no se dispone de mecanismos sistemáticos de derivación e ingreso que tengan en cuenta la necesidad de protección, incluidos los sistemas integrales de asilo y selección de protección a los refugiados. Sin embargo, particularmente desde la adopción del Plan de Acción de Brasil, cada vez más Estados del Caribe y territorios de ultramar han tomado medidas para elaborar leyes, reglamentos y políticas en materia de protección de los refugiados. En particular en el marco de las Consultas Migratorias del Caribe (CMC), los Estados reconocieron la importancia de crear enfoques consistentes y políticas migratorias equilibradas en el contexto de los movimientos migratorios combinados, complejos y diversos que ocurren en el Caribe.

Nueve de los trece países del Caribe son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero solo ocho de ellos son partes en el Protocolo de 1967.⁴¹⁹

Los seis países que no ratificaron ni accedieron al Protocolo son Barbados, Cuba, Granada, Guyana, San Cristóbal y Nieves, y Santa Lucía (aunque San Cristóbal y Nieves es parte en la

416 *Ibíd.*, sección 2.3.6.

417 *Ibíd.*, sección 3.4.

418 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Reports of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, Michel Forst, Addendum, Forced Returns of Haitians from Third States", documento de Naciones Unidas A/HRC/20/35/Add.1, 4 de junio de 2012, págs. 6-12.

419 A partir del 1 de mayo de 2018, consulte <<https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=en>>.

Convención de 1951).⁴²⁰ No obstante, de estos ocho Estados que son partes en el Protocolo, solo Belice y la República Dominicana incorporaron en sus legislaciones nacionales los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y la correspondiente definición. Jamaica y Trinidad y Tobago adoptaron políticas de refugiados y están elaborando leyes sobre refugiados. Ninguno de los Estados firmó la Declaración de Cartagena de 1984, ni se aplica la definición ampliada del término «refugiado»,⁴²¹ aunque la mayoría de los Estados del Caribe adoptaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.⁴²²

En lo que respecta a los territorios no soberanos del Caribe, los Estados dependientes de Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos son partes en el Protocolo de 1967.⁴²³ Los territorios no incorporados de los Estados Unidos se rigen por la ley de refugiados de los Estados Unidos, incluida la evaluación sobre temores fundados. De igual modo, las Antillas francesas aplican la ley de refugiados de Francia.⁴²⁴ En las Antillas Neerlandesas, la ley de refugiados neerlandesa se respeta en las islas BES, pero al parecer no se aplica de manera bastante directa en los países de Aruba, Curazao o Sint Maarten.⁴²⁵ Asimismo, las Islas Caimán y Montserrat incorporaron disposiciones relativas a los refugiados en sus leyes migratorias, pero Anguila o las Islas Turcas y Caicos no han

seguido los mismos pasos.⁴²⁶ La situación en las Islas Vírgenes Británicas no es clara.⁴²⁷

En resumen, solo algunos Estados y territorios del Caribe están sujetos al Protocolo de 1967. Incluso entre los Estados Partes, muchos de ellos no implementaron sus disposiciones en las legislaciones nacionales. En los territorios no soberanos, las leyes de refugiados se implementan de manera más amplia, aunque los territorios de los Estados Unidos plasman el enfoque particular que los Estados Unidos proponen respecto de la ley de refugiados, a diferencia del enfoque europeo que se observa en los territorios de Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Ninguno de los Estados o territorios emplea una definición ampliada del término «refugiado» ni se informa que, en la práctica, reconozcan los desastres como motivo para otorgar la condición de refugiado.

En Cuba, por el contrario, que no es parte en la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967, la legislación nacional incorpora una definición *sui generis* del término «refugiado». Además, estas actualizaciones del Reglamento de la Ley de Migración de 1978 hacen referencia directa a considerar los desastres como motivo para otorgar la condición de refugiado en Cuba, de acuerdo con la siguiente definición del término «refugiado»:

«[...] aquellos extranjeros y personas apátridas cuyo ingreso al territorio nacional es autorizado porque dejaron su país a causa de calamidades sociales o bélicas, cataclismos u otros fenómenos naturales y que permanecerán en Cuba temporalmente hasta que las condiciones normales en su país de origen se hayan restablecido».⁴²⁸

420 Sin embargo, cabe señalar que, después de adherirse al Protocolo el 4 de septiembre de 1968, el Reino Unido, de acuerdo con las disposiciones de la segunda oración del artículo VII.4, hizo una declaración para ampliar la aplicación del Protocolo a Santa Lucía, debido a las relaciones internacionales de las que era responsable en ese momento. Existe cierta controversia sobre si estas obligaciones continuaron conforme al derecho internacional después de la independencia de Santa Lucía el 22 de febrero de 1979.

421 La legislación de Belice incluye la definición de la OUA.

422 Véase el pie de página de la sección 1.2.2.

423 Francia, los Países Bajos y el Reino Unido también son partes en la Convención de 1951, no así los Estados Unidos.

424 Véase Ministerio del Interior, Dirección General de Extranjería en Francia, *Guide for Asylum Seekers in France*, Francia, noviembre de 2015, pág. 11.

425 De hecho, parece que ni Sint Maarten ni Curazao están sujetas a las obligaciones que contrajeron los Países Bajos en virtud de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967, aunque este no es el caso de Aruba.

426 Ley de Inmigración (Islas Caimán), 2003, revisada en 2015, secciones 84-86; Ley de Inmigración (Montserrat), 1946, revisada en 2013, capítulo 13:01, secciones 2(1) y 44-55.

427 En 2016, se informó que el Gobierno de las Islas Vírgenes Británicas había propuesto modificaciones legislativas para introducir disposiciones sobre asilo en la ley de inmigración del territorio (BVI News, Gov't to Address Asylum, Increase Various Fees [en línea], 22 de septiembre de 2016, <<http://bvnews.com/new/govt-to-address-asylum-increase-various-fees/>>). No puede posible confirmar si se aprobaron dichas modificaciones.

428 Edición actualizada del Decreto N.º 26, Reglamento de la Ley de Migración del 19 de julio de 1978, Cuba, en la Gaceta Oficial, N.º 44, 16 de octubre de 2012, págs. 1373-1387, artículo 80.

Algunos refugiados están autorizados a ingresar, permanecer y regresar a Cuba como «residentes temporales» y pueden estar acompañados por sus cónyuges e hijos menores.⁴²⁹ Los informes sugieren que esta disposición se aplicó a un pequeño grupo de personas que fueron acogidas en Cuba después de la erupción volcánica de 1995 en Montserrat, pero no así a los haitianos tras el terremoto de 2010.⁴³⁰

6.2.2 Otras formas de protección internacional

De los Estados del Caribe, dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, diez de los 13 Estados son partes en el PIDCP (salvo Antigua y Barbuda, Cuba y San Cristóbal y Nieves)⁴³¹ y cuatro de los 13 Estados son partes en la CCT (Bahamas, Cuba, la República Dominicana y San Vicente y las Granadinas). A nivel regional, en el marco del sistema interamericano, los 13 Estados, a excepción de Cuba, son Estados Miembros de la OEA (y, en consecuencia, están obligados por la DADDH) y siete de los 13 Estados son partes en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Barbados, Dominica, la República Dominicana y San Vicente y las Granadinas).⁴³² El derecho internacional de los tratados de derechos humanos para evitar la devolución en caso de violaciones de los derechos humanos casi no se aplica en el Caribe.

Entre los pocos Estados que cuentan con procedimientos de asilo nacional, la disposición de protección complementaria solo se menciona en la política nacional de refugiados de Jamaica. Sin embargo, la disposición pertinente no hace referencia alguna a las normas de derechos humanos. En cambio, establece que, cuando se haya tomado la decisión de no reconocer a un solicitante de asilo como refugiado, las autoridades pueden

conceder un permiso excepcional de estadía por tres años sobre la base de «razones humanitarias».⁴³³ Esta disposición humanitaria basada en la discrecionalidad mantiene una relación directa con la situación de los extranjeros que huyen de desastres, pero al parecer se puede recurrir a ella cuando se presentó una solicitud de asilo que se rechazó con posterioridad. En la práctica, se aplicó a los haitianos después del terremoto de 2010.

En lo que respecta a los territorios no soberanos del Caribe, los Estados dependientes de Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos son partes en el PIDCP y la CCT. A nivel regional, los Estados Unidos es un Estado Miembro de la OEA, mientras que Francia, los Países Bajos y el Reino Unido son Estados Miembros de la UE y partes en el CEDH.⁴³⁴ Actualmente, el CEDH se aplica a las Antillas francesas, las Antillas Neerlandesas y los territorios británicos de ultramar, que, además, están regidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁴³⁵ Por lo tanto, el derecho de los tratados de derechos humanos es más aceptado en estos territorios que en los Estados del Caribe.

Como resultado, en los territorios no incorporados de los Estados Unidos, las protecciones de la legislación nacional de los Estados Unidos contra la devolución de personas cuando hay riesgo de tortura se aplican como en los Estados Unidos continentales.⁴³⁶ En las Antillas francesas y las Antillas Neerlandesas, se ofrece protección contra la devolución conforme al artículo 3 del CEDH y se puede otorgar protección subsidiaria de acuerdo con lo establecido en la Directiva de reconocimiento de la Unión Europea. En los territorios británicos de

429 *Ibid.*, artículos 80 y 85.

430 Cantor, *Leyes, Políticas y Prácticas*, pág. 18.

431 Sin embargo, Bahamas, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago no son partes en el Protocolo Facultativo del PIDCP, por lo tanto, no pueden quedar sujetos a las peticiones individuales ante el Comité de Derechos Humanos.

432 No obstante, Dominica, Granada y Jamaica no aceptaron la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase <https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights_sign.htm>.

433 Política de Refugiados, Jamaica, 2009, párrafos 12(a)(III) y 13(f).

434 El Reino Unido ha comunicado su intención de abandonar la UE en marzo de 2019 de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 del Tratado de Lisboa.

435 En el caso de los Países Bajos, las disposiciones relativas a la asistencia jurídica gratuita del artículo 6(3)(c) no son aplicables a las Antillas Neerlandesas. Para las declaraciones de Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, véase <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=3tBR4L4P>.

436 Código de Regulaciones Federales (Estados Unidos), título 8, secciones 208.16-18 y 1208.16-18.

ultramar, solo la legislación de Montserrat reconoce expresamente la aplicabilidad del artículo 3 del CEDH en las solicitudes de asilo.⁴³⁷ En la práctica, no existen ningún indicio sólido de que estos territorios consideren que la protección de los derechos humanos contra la devolución esté impulsada por los migrantes que huyen de un desastre en el extranjero. Aun así, en las Antillas francesas y Guayana, más de la mitad de todos los haitianos que solicitaron asilo entre 2010 y 2015 recibieron protección subsidiaria; entre 2010 y 2012, esto se debió, principalmente, a las consecuencias económicas, sociales y de seguridad provocadas por el terremoto.⁴³⁸

Además, varios territorios no soberanos también cuentan con disposiciones jurídicas complementarias más amplias que podrían ser pertinentes para el ingreso y la estadia de solicitantes de asilo que huyen de un desastre. Por ejemplo, en las islas BES, la decisión sobre la denegación de una solicitud de asilo se debe remitir al SIN de los Países Bajos para analizar si se puede otorgar el permiso de ingreso debido a, entre otras cosas, «razones humanitarias imperiosas» o «relaciones internacionales».⁴³⁹ Del mismo modo, en las leyes de las Islas Caimán y Montserrat, como territorios británicos de ultramar, un jefe del Servicio de Inmigración puede concederle el permiso excepcional de permanencia a un solicitante que presentó su solicitud de asilo «en cuanto sea razonablemente posible» y porque «existen razones evidentes y convincentes por las cuales no puede regresar a su país de origen o de su nacionalidad».⁴⁴⁰ Estas disposiciones podrían ser aplicables a personas que huyen de desastres.

437 Ley de Inmigración (Montserrat), 1946, revisada en 2013, capítulo 13:01, sección 2(1).

438 C. Audebert, "The Recent Geodynamics of Haitian Migration in the Americas: Refugees or Economic Migrants?", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 34, 2017, págs. 55, 61.

439 Circulaire toelating en uitzetting Bonaire, Sint Eustatius en Saba Rijksdienst Caribisch Nederland Immigratie- en Naturalisatiedienst Oktober 2010 Afkortingenlijst CTU-BES, Países Bajos, octubre de 2010, sección 3.6.1. Compárese con la sección 2.3.6.

440 Ley de Inmigración (Islas Caimán), 2003, revisada en 2015, sección 84(8); Ley de Inmigración (Montserrat), 1946, revisada en 2013, capítulo 13:01, sección 45(5).

6.3

LEYES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Todos los Estados del Caribe adoptaron leyes nacionales de gestión del riesgo de desastres, aunque la complejidad de los marcos jurídicos y normativos varía entre los países. En relación con los dos países estudiados, Antigua y Barbuda (sección 6.3.1) y la República Dominicana (sección 6.3.2), el estudio analiza hasta qué punto estas leyes y políticas nacionales se ocupan del desplazamiento o movimiento de personas, en especial, en el contexto transfronterizo. Sin embargo, algunas autoridades de gestión del riesgo de desastres en el Caribe reconocen que se deben desarrollar protocolos de evacuación transfronteriza dentro de la región antes o después de un desastre.

6.3.1 Antigua y Barbuda

La ley nacional de gestión de desastres de Antigua y Barbuda define una "emergencia en casos de desastre" como "una emergencia pública declarada según lo establecido en la sección 2 de la Ley de poderes excepcionales (huracanes, terremotos, incendios o inundaciones) [...] por la amenaza de un desastre o cuando este ocurre".⁴⁴¹

La única referencia en su ley nacional a las cuestiones relativas al desplazamiento o la migración concierne a la evacuación. Esta dispone que el Plan Nacional de Preparación para Casos de Desastre debe incluir los "procedimientos que deben seguirse si se considera conveniente la evacuación de todos los residentes ante una emergencia en casos de desastre".⁴⁴² Toda evacuación obligatoria se basa en las facultades conferidas por la ley

441 Ley de gestión de desastres (Antigua y Barbuda) N.º 13 de 2002, 10 de septiembre de 2002, entrada en vigor el 3 de octubre de 2002, sección 2. La Ley de poderes excepcionales (huracanes, terremotos, incendios o inundaciones) (Antigua y Barbuda), cap. 148, 21 de mayo de 1957, sección 2(1), establece que: "Cuando ocurra un huracán, terremoto, incendio o inundación en Antigua y Barbuda, el Gabinete tendrá el derecho a declarar mediante proclamación en el Diario Oficial la existencia de un estado de emergencia".

442 *Ibid.*, sección 8(2)(m).

en relación con los estados de emergencia,⁴⁴³ conforme a la cual se emitió tras el huracán Irma la Orden de evacuación obligatoria de 2017 que exigió al ministro de Salud Pública “tomar las medidas inmediatas y adecuadas para evacuar, de manera parcial o total, a los habitantes de la isla de Barbuda y trasladarlos a lugares seguros en la isla de Antigua”.⁴⁴⁴

Los documentos oficiales recientes sobre la reducción del riesgo de desastres reconocen que las tormentas pasadas provocaron la evacuación y el desplazamiento de miles de personas en Antigua y Barbuda.⁴⁴⁵ Por otra parte, reconocen que los “peligros ambientales, como las amenazas naturales y el cambio climático” pueden ocasionar el desplazamiento de familias en las zonas costeras bajas, una situación que puede generar conflictos alimentados por la escasez de artículos básicos, como alimentos y agua, que afrontan las poblaciones desplazadas.⁴⁴⁶ Sin embargo, no se considera ni se hace ninguna mención respecto de la evacuación o el desplazamiento a través de fronteras nacionales en el contexto de tales desastres.

6.3.2 República Dominicana

Según la ley nacional sobre gestión de riesgos en la República Dominicana, un desastre se define como una “[s]ituación o proceso social [...] que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una comunidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad”.⁴⁴⁷ No es necesario que se supere su capacidad nacional. En virtud de la recomendación de la Comisión Nacional de Emergencias, el Presidente declarará mediante decreto la existencia de una situación de desastre y la clasificará según su magnitud y efectos como de carácter “nacional, provincial o

municipal”.⁴⁴⁸ La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen.⁴⁴⁹

La ley nacional reconoce indirectamente la necesidad de organizar y planificar medidas tales como la evacuación como parte de la tarea de preparación para la gestión de riesgos.⁴⁵⁰ No obstante, ni la ley ni su reglamento brindan más detalles sobre la evacuación u otras formas de movimiento.⁴⁵¹ Más allá de esto, aparentemente, en virtud de facultades más amplias en materia de emergencia conferidas por la Constitución⁴⁵², las autoridades dominicanas ordenaron la evacuación preventiva obligatoria de las zonas que habían sido declaradas vulnerables por el impacto del huracán Irma en 2017.⁴⁵³ Como parte de una política no escrita, al parecer, las mujeres y los niños tienen prioridad en casos de evacuación.⁴⁵⁴

Al parecer, la República Dominicana carece de los procedimientos nacionales para autorizar una solicitud de asistencia internacional, así como de disposiciones legales específicas para autorizar el ingreso de personal de asistencia humanitaria a su territorio en el contexto de desastres.⁴⁵⁵

6.4

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

448 *Ibíd.*, artículo 23.

449 *Ibíd.*, artículo 23, párrafo I.

450 *Ibíd.*, artículo 4(16).

451 Reglamento N.º 932-03 (República Dominicana), 13 de septiembre de 2003.

452 Véase la Constitución (República Dominicana), 26 de enero 2010, publicada en la Gaceta Oficial N.º 10561 del 26 de enero de 2010, Título XIII.

453 Diario Libre, “El COE ordena evacuación obligatoria en zonas vulnerables por huracán Irma” [en línea], 6 de septiembre de 2017, <<https://www.diariolibre.com/noticias/el-coe-ordena-evacuacion-obligatoria-en-zonas-vulnerables-por-huracan-irma-KX8099279>>.

454 PNUD, *Aumentando la visibilidad de género en la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático en el Caribe. Evaluación de República Dominicana*, 2009, pág. 19.

455 IFRC y Cruz Roja Dominicana, “Estudio sobre preparativos legales para la ayuda internacional en caso de desastre”, 2015, pág. 9.

443 Ley de poderes excepcionales (huracanes, terremotos, incendios o inundaciones) (Antigua y Barbuda), cap. 148, 21 de mayo de 1957.

444 Orden de poderes excepcionales (evacuación obligatoria), Antigua y Barbuda, N.º 60, 7 de septiembre de 2017.

445 Oficina Nacional de Servicios en caso de Desastres, Country Document for Disaster Risk Reduction: Antigua and Barbuda, 2016, febrero de 2017, pág. 127.

446 *Ibíd.*, 78.

447 Ley N.º 147-02: Sobre Gestión de Riesgos (República Dominicana) 22 de septiembre de 2002, artículo 4(4).

Se informa que muy pocas contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) tratan directamente la migración o el desplazamiento actuales o futuros.⁴⁵⁶ Algunos Estados del Caribe adoptaron leyes nacionales de cambio climático. En relación con los dos países estudiados, Antigua y Barbuda (sección 6.4.1) y la República Dominicana (sección 6.4.2), el estudio analiza hasta qué punto estas leyes y políticas nacionales se ocupan del desplazamiento o movimiento de personas, en especial, en el contexto transfronterizo.

6.4.1 Antigua y Barbuda

En 2009, en el marco de la CMNUCC, un documento oficial de Antigua y Barbuda reconoció que los efectos del cambio climático en la zona costera podrían provocar una mayor emigración de profesionales calificados y semicalificados, una “fuga de cerebros” que afectará la capacidad productiva del país.⁴⁵⁷ También se reconoció el asentamiento de precaristas, compuesto principalmente por migrantes de islas vecinas particularmente vulnerables a las inundaciones.⁴⁵⁸ No existe una mención específica a los desplazamientos o movimientos en otros documentos.⁴⁵⁹

6.4.2 República Dominicana

En documentos oficiales preparados por el proceso de la CMNUCC, la República Dominicana encuadra principalmente el desplazamiento y la migración como una forma de presión en el medio ambiente.⁴⁶⁰ En el contexto transfronterizo, se destacan fuertes corrientes migratorias desde Haití como presión en el medio ambiente en la República Dominicana y un vector de transmisión de enfermedades.⁴⁶¹ Más allá de ello, no existe

otra mención al desplazamiento en la política nacional sobre cambio climático.⁴⁶²

6.5

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

En función del objetivo de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 de apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales para abordar el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres, podemos resaltar los siguientes puntos relevantes de las leyes, políticas y prácticas nacionales del Caribe:

- Las leyes y políticas nacionales de esta región parecen las menos desarrolladas en términos de la posibilidad de brindar respuesta a personas desplazadas por causa de desastres, si bien algunos países encuadran la movilidad como una posible estrategia de adaptación al cambio climático.
- Para los visitantes, el viaje y el ingreso a los Estados de esta región a menudo son menos sencillos en comparación con las otras dos regiones, si bien se unen en la mayoría de las restricciones de visa a ciudadanos de Cuba, la República Dominicana y Haití. El acceso a territorios no soberanos dependientes de Francia, los Países Bajos, los Estados Unidos y el Reino Unido es más limitado. Sin embargo, entre las antiguas colonias británicas y actuales territorios de ultramar, el viaje, en su mayoría, no requiere visa y se facilita la estadía por períodos prolongados por acuerdos regionales de libre movilidad. Es necesario desarrollar protocolos de evacuación transfronterizos en contexto de desastres.
- Para las estadías por períodos prolongados, la ley nacional relevante aplicable a migrantes afectados por un desastre en el extranjero está más

456 A. Thomas y L. Benjamin, “Policies and Mechanisms to Address Climate-induced Migration and Displacement in Pacific and Caribbean Small Islands Developing States”, *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, vol. 10, 2018, págs. 86, 93.

457 Antigua y Barbuda, Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, 2009, pág. 133.

458 *Ibid.*, 215.

459 Véase, por ejemplo, Antigua y Barbuda, Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, 15 de octubre de 2015.

460 Véase, por ejemplo, República Dominicana, Segunda Comunicación Nacional, 2009, pág. 126.

461 República Dominicana, Tercera Comunicación Nacional 2014-2017, 2017, págs. 149 y 208.

462 Véase, más recientemente, República Dominicana, Plan Nacional de Adaptación para el Cambio Climático 2015-2030, 2016, y también la Política Nacional de Cambio Climático, 2016.

desarrollada en territorios no soberanos (y en Cuba). En cambio, para la mayoría de los Estados de esta región, la identificación de los límites de las facultades discrecionales otorgadas en el ámbito de la inmigración es más complejo. Sin embargo, la mayoría de las leyes nacionales contienen disposiciones discrecionales que podrían beneficiarse de los lineamientos regionales para su aplicación en el caso de personas desplazadas en el contexto de desastres que también podrían ofrecer orientación regional sobre el alcance de las “circunstancias humanitarias” en los contextos de desastre y cambio climático. Al momento, no existe ninguna que contemple estas necesidades. También necesitan una concepción más clara en las leyes nacionales respecto de cómo las obligaciones de derechos humanos pueden limitar la discrecionalidad “negativa” en estos contextos para rechazar el ingreso o la estadía temporal a una persona afectada.

- Algunos de estos Estados ofrecen un período de residencia temporal, junto con los derechos correspondientes, a extranjeros afectados por un desastre en su país de origen. Estas medidas deberían desarrollarse como soluciones duraderas, en particular, durante la transición a otras formas de condición, así como crear vías complementarias de protección, conforme al Plan de Acción de Brasil.⁴⁶³
- A nivel nacional, los Estados deberían considerar cómo facilitar las mejoras al acceso abierto a la legislación y a las políticas relevantes al desplazamiento en contexto de desastres, en especial en los ámbitos de la inmigración y protección internacional.⁴⁶⁴
- A nivel regional, las recientes Consultas Migratorias del Caribe (CMC)⁴⁶⁵ podrían desempeñar un papel similar al de la CRM y de la SACM en el desarrollo de un enfoque regional y armonizado al desafío del desplazamiento transfronterizo en contexto de desastres.
- En los dos países estudiados, los marcos nacionales de gestión del riesgo de desastres y del cambio climático no hacen referencia alguna al movimiento internacional, que debe agregarse. Hay potencial para desarrollar acuerdos o protocolos regionales o bilaterales sobre respuesta a personas desplazadas en contexto de desastres sobre la base de las prácticas de evacuación transfronteriza, entre otras, incluida la aplicación y el desarrollo de mecanismos de gestión de riesgo de desastres establecidos por entes regionales tales como la CARICOM.

463 Capítulo tres.

464 Las dificultades para obtener estos materiales se notaron en la preparación del presente estudio.

465 Los Estados constituyeron las Consultas Migratorias del Caribe (CMC) en 2016 como un proceso regional de consulta para el Caribe sobre protección de refugiados y migración. Las CMC brindan una plataforma regional para que los países del Caribe debatan acerca de los desafíos que tienen en común y promuevan enfoques uniformes para la migración, incluida la situación de los migrantes vulnerables, refugiados y personas apátridas.

CONCLUSIÓN

7

En la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014, se destacan los “nuevos desafíos” que plantea el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres en América Latina y el Caribe.⁴⁶⁶ En el estudio, se fundamentan ampliamente estos desafíos en los países de América Central y México, América del Sur y el Caribe. De hecho, se demuestra que no estamos hablando de una remota hipótesis futurista, sino de un proceso ya establecido para algunos de sus ciudadanos, aun cuando el impacto del cambio climático exacerbará, muy probablemente, estos desafíos y, en los próximos años, alcanzará a más sectores de la población.

Sin embargo, en el estudio se destaca que la respuesta de estas regiones frente al desplazamiento en el contexto de desastres es una de las más desarrolladas de todo el planeta. En lo que respecta especialmente a políticas y leyes migratorias, existen numerosos ejemplos positivos en materia de políticas gubernamentales nacionales y regionales, que reconocen y responden a determinada parte de la dinámica. Incluso aquellos países que no cuentan con disposiciones legales relativas al desplazamiento en el contexto de desastres incluyen mayormente disposiciones basadas en la discrecionalidad en sus leyes inmigratorias que podrían permitir la integración de estas cuestiones con determinado apoyo.

Al mismo tiempo, a nivel regional (dentro de la CRM y la CSM) se acaba de iniciar la elaboración de una orientación para el desarrollo de dichas disposiciones de leyes inmigratorias a nivel nacional y del derecho de protección internacional. Se debe seguir trabajando al respecto, incluso en el Caribe y, posiblemente, en el contexto de las Consultas Migratorias del Caribe (CMC). Asimismo, sobre la base de una pequeña muestra de práctica nacional, los respectivos marcos nacionales apenas integran el nuevo desafío del desplazamiento en estas tres regiones en materia de gestión del riesgo de desastres y del cambio climático. En estos casos, la distancia es más grande, por lo que repercute en la promoción de una respuesta integral ante el desplazamiento transfronterizo

466 Véase la sección 1.1.

en el contexto de desastres.

Como tal, en respuesta al llamamiento hecho por el Plan de Acción de Brasil de 2014, y a partir de sus análisis y recomendaciones, en el estudio se propone que los Estados elaboren «medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales».⁴⁶⁷ A su vez, se presentan estas propuestas y recomendaciones en correlación con los procesos a nivel nacional, regional y mundial, lo que refleja una profunda interacción entre los múltiples niveles intrínsecos al propio Plan de Acción de Brasil.

7.1

NIVEL MUNDIAL

Los hallazgos del presente estudio tienen relevancia en los numerosos procesos mundiales en curso. En especial, se recomienda que los Estados de América Latina y el Caribe:

- consideren la posible aplicación de los componentes relevantes de los marcos del GCR y del GCM al contexto del desplazamiento por desastres, incluidos los aportes para las medidas de fortalecimientos adoptadas a nivel nacional y regional;
- emplear los hallazgos del estudio en el trabajo del Equipo de Tareas sobre Desplazamiento de la CMNUCC como modelo de respuestas actuales y futuras ante desplazamientos transfronterizos en el contexto de desastres; y por otra parte, tratar de emplear los hallazgos del plan de trabajo del Grupo de Tareas para el desarrollo de sus enfoques a nivel nacional y regional.

7.2

NIVEL REGIONAL/BILATERAL

Las formas de desplazamiento generado por desastres en América Central y México, América del Sur y el Caribe evidencian claramente la necesidad de responder de

manera concertada a nivel regional. Existe un precedente claro en los órganos regionales por el que se promueven soluciones temporales y uniformes de los Estados para el impacto que producen los desplazamientos regionales a causa de los desastres. Mediante los órganos regionales tales como la CRM, SCM y CMC y sus respectivos grupos de trabajo técnico, los Estados de cada región deberán tener en cuenta y promover la cooperación internacional con el fin de desarrollar:

- el entendimiento colectivo de dichos movimientos mediante la recopilación y el intercambio de datos de los Gobiernos con arreglos regionales y en base bilateral (véase también a continuación);
- acuerdos de exención de visa regional o bilateral para viajar por períodos breves e ingresar al país para determinados grupos de personas de categorías vulnerables en el caso de que ocurra un desastre en su país de origen, incluida la participación de los países con amplios requisitos de visado;
- orientación regional sobre la manera en que debería ejercerse la ley migratoria discrecional a nivel nacional para la estadía temporal de extranjeros afectados por un desastre y la clarificación de la aplicación del derecho de protección internacional (Guía de la CRM como ejemplo);
- consideración respecto de la manera en que los problemas relativos al desplazamiento en el contexto de desastres pueden integrarse dentro del futuro desarrollo de la libre circulación y/o los acuerdos de residencia mediante procesos de integración basados en la identidad regional o subregional o en otras formas de identidad (por ejemplo, la Commonwealth);
- orientación regional sobre cómo pueden integrarse los desafíos específicos de los desplazamientos en contexto de desastre de cada región en los marcos en materia de gestión de riesgo de desastres y del cambio climático a nivel nacional, incluida la elaboración de la circulación transfronteriza como una estrategia posible para adaptarse al cambio climático;

467 Ibid.

- consenso regional sobre la manera de interpretar las leyes y políticas en materia de gestión de riesgo de desastres relativas a la asistencia humanitaria en contextos de desastres repentinos respecto de un derecho/deber entre los Estados que prestan asistencia para que también asistan a las personas que huyen del país afectado por el desastre;
- enfoques regionales y/o bilaterales para prevenir y abordar el desplazamiento en contexto de desastres mediante la preparación transfronteriza y los mecanismos de contingencia que integran la gestión de riesgo de desastres, la inmigración, los asuntos de refugiados y cambio climático (por ejemplo, los acuerdos entre Costa Rica y Panamá, y Ecuador y Colombia);
- en el Caribe, acuerdos o protocolos regionales o bilaterales en materia de gestión de riesgo de desastres para la evacuación internacional en caso de desastres repentinos, a partir de las prácticas de evacuación existentes en la región;
- prioridad en el desplazamiento por desastres en el contexto del proceso de revisión trienal (2014-2024) de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014 para Cartagena+40 con el fin de fortalecer, en América Latina y el Caribe, las medidas adoptadas en cada uno de los tres contextos regionales.
- reunir datos oficiales más precisos y normalizados sobre (i) la magnitud de los movimientos implicados y de (ii) su dinámica, incluida, en el contexto de desastres y cambio climático, la relación entre el movimiento interno e internacional;
- integrar la planificación y respuesta al desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres y cambio en diversos ámbitos de las leyes y políticas, incluidas la inmigración, la gestión del riesgo de desastres y las medidas contra el cambio climático;
- promover el uso apropiado de la discreción positiva al aplicar categorías migratorias regulares y herramientas en derecho inmigratorio, incluido el programa de visas y las categorías excepcionales, incluidas, entre otras, aquellas por «motivos humanitarios», con el fin de dar respuestas flexibles a los ante el desplazamiento por desastres y a los extranjeros afectados por desastres en su propio país;
- clarificar el alcance de dicho ejercicio positivo de las facultades discrecionales otorgadas en el ámbito de la inmigración en relación con el desplazamiento en el contexto de desastres, basándose en enfoques regionales, así como en principios humanitarios aplicables del campo de la gestión de riesgo de desastres (véase arriba);
- garantizar que cualquier ejercicio negativo de estas facultades discrecionales en materia de derecho inmigratorio esté dentro de las obligaciones internacionales ampliadas en los campos de la protección para refugiados, derechos humanos y gestión de riesgos de desastres (y, potencialmente, el cambio climático) para las personas desplazadas por desastres;
- desarrollar soluciones duraderas para personas afectadas por desastres, en particular, durante la transición a otras formas de condición, así como crear vías complementarias de protección, conforme al Plan de Acción de Brasil;
- en los países del Caribe, facilitar las mejoras al acceso abierto a la legislación y a las políticas relevantes al desplazamiento

7.3

NIVEL NACIONAL

En las tres regiones a nivel nacional, existe una amplia variedad de leyes, políticas y prácticas gubernamentales para dar respuesta al desplazamiento por desastres; en algunas regiones y países, los marcos nacionales tienen mayor desarrollo. Aun así, existen aspectos importantes en todas las disposiciones estudiadas en los diferentes contextos nacionales. Además de las medidas regionales descritas, los Estados de cada región deben considerar desarrollar medidas nacionales para:

en contexto de desastres, en especial en los ámbitos de la inmigración y protección internacional;

- En el marco de la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático, integrar la planificación y las respuestas que consideran los desafíos específicos del desplazamiento por desastres para los ciudadanos y los extranjeros, incluida la circulación transfronteriza como una estrategia posible para adaptarse al cambio climático, y basándose en la guía sobre desplazamientos en el contexto de desastres *De las palabras a la acción*.⁴⁶⁸

468 Véase la Guía sobre desplazamientos en el contexto de desastres *De las palabras a la acción: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia* [en línea], 2018, UNISDR <https://www.preventionweb.net/publications/view/58821>.

ANEXOS

Anexo A:

PAÍSES ESTUDIADOS

(*SUJETO A LA DINÁMICA DEL CARIBE)

América Central y México	América del Sur	Territorios no soberanos de América del Sur	El Caribe	Territorios no soberanos del Caribe
Belice*	Argentina	Guayana* (departamento de ultramar de Francia)	Antigua y Barbuda	Anguila (territorio británico de ultramar)
Costa Rica	Bolivia		Bahamas	Aruba (país del Reino de los Países Bajos)
El Salvador	Brasil		Barbados	Bermuda (territorio británico de ultramar)
Guatemala	Chile		Cuba	Bonaire (municipio especial del Reino de los Países Bajos)
Honduras	Colombia		Dominica	Islas Vírgenes Británicas (territorio británico de ultramar)
México	Ecuador		República Dominicana	Islas Caimán (territorio británico de ultramar)
Nicaragua	Guyana*		Granada	Curazao (país del Reino de los Países Bajos)
Panamá	Paraguay		Haití	Guadalupe (departamento de ultramar de Francia)
	Perú		Jamaica	Martinica (departamento de ultramar de Francia)
	Surinam*		San Cristóbal y Nieves	Montserrat (territorio británico de ultramar)
	Uruguay		Santa Lucía	Puerto Rico (territorio no incorporado de los Estados Unidos)
	Venezuela		San Vicente y las Granadinas	Saba (municipio especial del Reino de los Países Bajos)
			Trinidad y Tobago	San Bartolomé (comunidad francesa de ultramar)
				Saint Martin (comunidad francesa de ultramar)
				San Eustaquio (municipio especial del Reino de los Países Bajos)
				Sin Maarten (país del Reino de los Países Bajos)
				Islas Turcas y Caicos (territorio británico de ultramar)
				Islas Vírgenes de los Estados Unidos (territorio no incorporado de los Estados Unidos)

Annex B:

DESPLAZAMIENTO INTERNO POR DESASTRES REPENTINOS

(IDMC FIGURES)

Cantidad de personas desplazadas por desastres, por año													
Origen	Año											Total por región	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total		
BLZ	400					130		250				780	
CRI	12000	2400		2100	2000	65		1100	5800	11000		36465	
SLV	95	15000	16000	60000		2300	22	2000	480	390		96287	
GTM	18000	990	163000	29000	64000	80	10000	2900	1700	45000		334670	
HND	70000	2300	8000	12000			2500	2000	890			97690	
MEX	13000	375000	900000	547000	6500	158000	18000	91000	12000	195000		2315500	
NIC	19000		61000	10000		160	35000	1100	18000	20000		164260	
PAN					3400	1700	320	100	1100	300		6920	
													3052572
ARG	640				2000	6900	32000	36000	12000	27000		116540	
BOL		630	100000	11000	9000	4700	190000	11000	7000	3100		336430	
BRA	309000	523000	230000	170000	35000	82000	150000	59000	14000	71000		1643000	
CHL	43000	700	2000000	4000	7300	3600	985000	1047000	16000	8300		4114900	
COL		9100	3000000	149000	71000	11000	20000	4600	31000			3295700	
ECU	14000		500		4800	7500	570	1900	289000	3000		321270	
GUY										200		200	
GUF													
PRY	60					28000	84000	171000	3600	5200		291860	
PER	45000	46000	10000	2700	184000	28000	950	8400	17000	295000		637050	
SUR						300				6000		6300	
URY						1000	4900	24000	12000	9100		51000	
VEN	4700		102000		1000			45000	230			152930	
													10967180

Cantidad de personas desplazadas por desastres, por año

Origen	Año											Total	Total por región
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
ANT	45									1400	1445		
BHS	500							2800	3500	1600	8400		
BRB									90		90		
TBU	720								50	6060	6830		
CUB	1014000				352000			2000	1079000	1738000	4185000		
DMA				96		18		710		35000	35824		
DOM	8900			17000	43000	14000	11000	28000	52000	69000	242900		
A. F.										11000	11000		
GRD										150	150		
HTI	139000	9900	1573000	500	86000	1100	6500	1500	180000	15000	2012500		
JAM	1500				2000				3500	29	7029		
A. N.										13000	13000		
PRI										86000	86000		
KNA										33	33		
LCA						1200			130		1330		
VCT			100			2300			340	20	2760		
TTO						29					29		
VIR										2300	2300		
											6616620		
Total											20636372		

Anexo C:

REQUISITOS DE VISADO PARA ESTADÍAS BREVES

(30 DÍAS COMO MÍNIMO)⁴⁶⁹

Y* = otorga visado de turista al llegar a un aeropuerto internacional

⁴⁶⁹ Esta información procede, sobre todo, del sitio web de los países involucrados durante una revisión realizada por el autor en febrero de 2018. Sin embargo, los datos correspondientes que aparecen en esta tabla deben considerarse como indicativos y no definitivos, dado que varias de las fuentes de acceso público más recientes parecen contener información posiblemente desactualizada.

Origen	Destino																																							
	AC							AS							CR																									
	BIZ	CRI	SLV	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	ECU	GUY	GUF	PRY	PER	SUR	URY	VEN	ANT	BHS	BRB	TBU	CUB	DMA	DOM	A. F.	GRD	HTI	JAM	A. N.	KNA	LCA	VCT	TTO	EDA		
Origen																																								
BIZ	N	N	N	N	N	N	N	S**	S	S**	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
COS	N		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S**	N	N	CRI	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
ELS	N	N		N	N	S	N	N	N	S**	N	N	N	S	N	N	N	S	S	S**	N	S	SLV	S	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
GUA	N	N	N		N	S	N	N	N	S**	N	N	N	N	N	N	S	S	S	S**	N	N	GTM	S	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
HON	N	N	N	N		S	N	N	N	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S**	N	S	HND	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
MEX	N	N	N	N			N	S**	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S**	N	N	MEX	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
NIC	N	N	N	N		S		N	N	S**	N	N	S	N	N	N	N	S	S**	N	S	NIC	S	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	S	
PAN	N	N	N	N	N	N	N		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S**	N	N	PAN	S	N	N	S	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
AS																																								
ARG	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	ARG	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
BOL	S	N	S	S	S	S	S	N	N		N	N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	BOL	S	N	S	S	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	S	S	
BRA	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	BRA	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
CHL	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	CHL	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	
COL	N	S	N	S	S	N	S	N	N	N		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	COL	S	N	N	S	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
ECU	S	S	N	S	S	S	S	S	N	N		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	ECU	S	N	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
GUY	N	N	N	S	S	S	S	S**	N	S**		N	N	N	N	N	S	N	N	N	GUY	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
FRG	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S**		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	FRG	S	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
PAR	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	PAR	S	N	S	S	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	S	S	
PER	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	PER	N	S**	N	S	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
SUR	N	N	S	S	S	S	S	S	N	S**		N	N	N	N	N	S	N	N	N	SUR	N	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
URU	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	URU	S	N	N	S	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
VEN	N	N	S	N	N	N	N	S**	N	N		N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	VEN	N	N	N	S	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	

Destino																																										
Origen	AC												AS												CR																	
	BLZ	CRI	SLV	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	ECU	GUY	GUF	PRY	PER	SUR	URY	VEN	ANT	BHS	BBB	TBU	CUB	DMA	DOM	A.F.	GRD	HTI	JAM	A. N.	KNA	LCA	VCT	TTO	EUA				
ANT	N	N	N	N	N	S	N	N	S	S**	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	S	ANT	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S			
BHS	N	N	N	N	N	N	S**	S	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	S	BHS	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N		
BRB	N	N	N	N	N	N	S**	N	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	S	BRB	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
TBU	N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	TBU	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	
CUB	S	S	S	S	S	S	S	S	S**	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S**	S	S	CUB	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	S		
DMA	N	N	N	N	N	S	S**	S	S**	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	DMA	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
DOM	S	S	S	S	S	S	S	S	S**	S	S	N	N	N	N	S	S	S	S**	S	S	DOM	S	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	S		
F.A.	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N	F.A.	?	N	N	?	S	N	N	N	N	N	N	N	?	N	N	N	N	S		
GRD	N	N	N	N	N	S	S**	N	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	GRD	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	
HTI	S	S	S	S	S	S	S	N	S**	S	N	S	N	N	S	S	S	S	S	S	S	HTI	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
JAM	N	S	S	S	S	N	S	N	S**	N	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	JAM	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
A. N.	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N.A.	?	N	N	?	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
KNA	N	N	N	N	N	N	S	N	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	KNA	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
LCA	N	N	N	N	N	N	S	N	S**	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	LCA	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
VCT	N	N	N	N	N	N	S	N	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	VCT	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
TTO	N	N	N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	TTO	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
EUA	N	N	N	N	N	N	N	N	S**	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	S	EUA	?	N	N	?	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	?

1 AMERICA CENTRAL

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Belice	Ingreso o permanencia		<p>"(1) El director de Servicios de Inmigración y Nacionalidad puede emitir un permiso especial a cualquier persona... si considera conveniente (da motivos) la emisión de dicho permiso".</p> <p>Y</p> <p>"El ministro puede dictar reglamentos [...] (d) que rigen los permisos y los certificados que pueden emitirse conforme a esta ley, las condiciones sobre las cuales se emitirán...".</p>	Permanencia temporal	Ley de Inmigración, Capítulo 156 (revisada en 2000), sección 18 y 39
Costa Rica	Regularización excepcional (huracán Mitch)	Regularización	Ciudadanos centroamericanos que "actualmente residen en el país [de manera irregular] y que ingresaron antes del 9 de noviembre de 1998".	Residencia temporal, 1 y luego 2 años (prorrogable)	Decreto N.º 27457-G-RE (1999)

Anexo D:

LEYES MIGRATORIAS POR PAÍS

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Costa Rica	Ingreso o estadía (esta última solo por "razones de humanidad")	Categoría migratoria especial	"Razón humanitaria", entendida como "circunstancia en la que se encuentra una persona extranjera con alto grado de vulnerabilidad en detrimento de su condición de persona humana" (para la estadía, se define más detalladamente como "una especial situación de vulnerabilidad de la persona extranjera derivada de su condición etaria, género, discapacidad, entre otras, siendo su regularización migratoria condición necesaria para atender tal situación").	Permanencia temporal, 1 año (prorrogable)	Ley N.º 8764 (2009), artículos 93-96; Decreto N.º 37112-G (2012), artículos 2, 135-136
El Salvador	Cualquiera	Discrecionalidad	"Interpretar y resolver por similitud, o fundado en consideraciones de buen sentido y razón natural, los casos que no estén expresamente contemplados en la presente Ley".	-	Decreto N.º 2772 (1958, enmendado en 1993), artículo 74
Guatemala (antes)	Cualquiera	Discrecionalidad	Resolver "casos no previstos".	-	Ministerio de Gobernación, Acuerdo Gubernativo N.º 529-99 (1999), artículo 108.
Guatemala	Ingreso	Razones humanitarias	"Las personas extranjeras pueden ingresar al país por las siguientes razones humanitarias: (a) debido a una catástrofe natural en los países vecinos, que obliga a las personas o a un grupo de personas a salvar sus vidas; (b) debido a emergencias médicas...; (c) por razones de conflictos armados, de acuerdo con el derecho internacional...".	"El estatus extraordinario	Decreto 44-2016 (2016), Article 68
Honduras	Ingreso	Ingreso sin visa	"Razones humanitarias"	-	Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería (2004), artículo 110(3)
Honduras	Estadía	Permiso especial de residencia	"Razones humanitarias"	Residencia temporal, hasta 5 años (prorrogable)	Decreto N.º 208-2003 (2004), artículo 39(13).

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
México	Ingreso y estadía	Ingreso por causa humanitaria	Una persona "[...] que por riesgo a la salud o vida propias, o por su situación de vulnerabilidad no pueda ser devuelta a su país de origen, o no pueda continuar con su viaje...".	Estadía como visitante por razones humanitarias	Ley de Migración (2011, emendada en 2013), artículo 37(III)(e) y artículo 42; Reglamento de la Ley de Migración (2012), artículo 63(III)
México	Estadía	Estadía por razones humanitarias	"Razones humanitarias", definidas como ciertas clases especificadas de personas, entre ellas, las víctimas o testigos de crímenes cometidos en México; niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados; y solicitantes de asilo.	Estadía como visitante por razones humanitarias	Ley de Migración (2011, emendada en 2013), artículo 52
México	Estadía	Estadía por causa humanitaria	"Causa humanitaria", definida en términos de que la persona "requiera asistir a un familiar directo en estado grave de salud que se encuentre en el territorio nacional; recuperar el cadáver de un familiar o autorizar la atención médica a un familiar bajo custodia del Estado mexicano" o cuando "exista riesgo a su salud o vida propias y requiera permanecer en el territorio nacional".	Estadía como visitante por razones humanitarias	Reglamento de la Ley de Migración (2012), artículos 137 y 141
México	Viaje	Visa humanitaria	"Razones humanitarias", entendidas con el significado de que la persona "se encuentra en situación de peligro a su vida o integridad por violencia o desastre natural debidamente acreditado" o "es víctima de catástrofe natural".	-	Ley de Migración (2011, emendada en 2013), artículos 41, 116; Lineamientos Generales (2014), disposición general N.º 18, procedimiento N.º 9
Nicaragua	Estadía	Extensión	"Razones humanitarias"	-	Decreto N.º 31-2012 (2012), artículo 50
Nicaragua	Regularización excepcional (huracán Mitch)	Regularización	Ciudadanos centroamericanos que ingresaron al país antes del 15 de noviembre de 1998.	Residencia temporal	Decreto N.º 94-98 (1998)

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Nicaragua	¿Viaje, ingreso o estadía?	Visa humanitaria	Es aplicable "de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos" para las personas que "sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata de personas, en particular mujeres, niñas y niños".	Residencia temporal, 1 año (prorrogable)	Ley N.º 761 (2011), artículo 220; Decreto N.º 31-2012 (2012), artículos 6(l), 6l
Panamá	Regularización excepcional (huracán Mitch)	Regularización	Ciudadanos nicaraguenses que viven en el país de manera irregular y que ingresaron al país antes del 31 de diciembre de 1994.	Residencia temporal, un año (después del cual se solicita residencia permanente)	Decreto N.º 34 (1999)
Panamá	Estadía	Estadía por razones humanitarias	<p>"Razones humanitarias excepcionales", entre las que se debe considerar las siguientes: "1. Acredite sufrir una enfermedad o discapacidad que requiera atención de salud y le imposibilite regresar a su país de origen o de residencia.</p> <p>2. Acredite padecer discapacidad profunda permanente.</p> <p>3. Siendo una persona mayor de 85 años, demuestre que no puede valerse por sí mismo o esté en estado de abandono.</p> <p>4. Se encuentre en condiciones de indigencia notoria (extrema pobreza) y que tenga más de cinco (5) años en el territorio nacional al momento de la entrada en vigencia [del reglamento].</p> <p>5. Siendo una persona menor de edad, sufra algún grado de discapacidad, se encuentre indocumentado o en situación de desamparo".</p>	Residencia temporal, hasta 6 años	Decreto Ley N.º 3 (2008), artículo 18; Decreto N.º 320 (2008), artículos 171-174

2 América del Sur

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Argentina	Ingreso	Ingreso sin visa	"Razones excepcionales de índole humanitaria"	-	Ley N.º 25871 (2003), artículo 34
Argentina	Ingreso o estadía	Estadía por razones humanitarias	"Personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalencias o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre".	Residencia transitoria, 6 meses (prorrogable)	Véase la Ley N.º 25871 (2003), artículo 24(h); Reglamentación de la Ley de Migraciones (2010), artículo 24(h)
Argentina	Ingreso o estadía	Estadía por razones humanitarias	<p>"Razones humanitarias", para las cuales las siguientes situaciones se "tendrán especialmente en cuenta", lo que implica de igual manera que la lista no es completa:</p> <p>"1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en [las leyes migratorias].</p> <p>2. Personas respecto de las cuales se presume verosimilmente que, de ser obligadas a regresar a su país de origen, quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.</p> <p>3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras formas de explotación esclava o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.</p> <p>4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueran obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.</p> <p>5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado".</p>	Residencia temporal, 2 años (prorrogable)	Ley N.º 25871 (2003), artículo 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones (2010), artículo 23(m)

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Bolivia	Ingreso		<p>"Art. 65. El Consejo Nacional de Migración fomentará la firma de tratados y acuerdos internacionales relativos al medio ambiente y el cambio climático con diferentes Estados para proteger a los ciudadanos bolivianos afectados. Además, coordinará políticas públicas para permitir, según sea necesario, la admisión de poblaciones desplazadas por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, que se deban a causas naturales o desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna.</p> <p>Definición: "Migrantes climáticos. Grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna" (Art. 4[16]).</p>		Ley N.º 370 (2013), artículo 65 (Migración por cambio climático)
Bolivia	Estadía	Estadía temporal humanitaria	<p>Es aplicable para personas que "por razones de fuerza mayor, ajenas a su voluntad y debidamente justificadas no puedan cumplir con los requisitos establecidos [por las leyes migratorias]", entendido como "1. Necesidad de protección internacional, amparada por el principio de no devolución.</p> <p>2. Ser víctima de trata de personas o tráfico de migrantes u otras formas de explotación.</p> <p>3. Ser acompañante de una persona enferma que requiera tratamiento médico".</p>	Residencia temporal humanitaria, 1 año	Ley N.º 370 (2013), artículos 13(l)(e), 30(4)
Bolivia	2. Ser víctima de trata de personas o tráfico de migrantes u otras formas de explotación.	Humanitarian Visa	<p>'humanitarian reasons', understood as</p> <p>'1. Need for international protection sanctified by the principle of non-return; [or]</p> <p>2. Victim of trafficking and smuggling of persons or other modes of exploitation; [or]</p> <p>3. Accompanying a sick person that requires medical treatment'</p>	-	Ley No. 370 (2013), Articles 9(l)(d), 21(l)(6)

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Brasil (antes)	Viaje, ingreso o estadía	Situaciones especiales y casos no previstos	"Razones humanitarias"	Residencia temporal, 5 años	Conselho Nacional de Imigração (2006), Resolução Recomendada N.º 08, artículo 1 y primer párrafo
Brasil	Ingreso	Visa humanitaria	<p>"14. Se puede otorgar una visa temporal a un inmigrante que llega a Brasil con la intención de establecerse durante un período determinado y por alguno de los siguientes motivos: [...] (c) acogida humanitaria. [...]"</p> <p>§ 3 Se puede otorgar una visa temporal a los efectos de acogida humanitaria a una persona apátrida o un ciudadano de cualquier país que se encuentre en una situación de inestabilidad institucional grave o inminente, conflicto armado, grandes calamidades, desastres medioambientales o violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o bien por otras razones especificadas en el reglamento".</p>	Temporary visa	Lei No. 13445 (2017), Article 14; Decreto No. 9199 (2017), Article 36

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Brasil	Estadía	Residencia humanitaria	<p>"Art. 30. Una vez inscrito, se puede autorizar la residencia a un inmigrante, residente fronterizo o visitante, siempre y cuando su situación se ajuste a alguno de los siguientes motivos:</p> <p>I) residencia que tiene como finalidad: [...] c) acogida humanitaria".</p> <p>"Art. 142. El permiso de residencia temporal se puede basar en los siguientes motivos: I) residencia que tiene como finalidad: [...] c) acogida humanitaria" [...]</p> <p>§ 2 La residencia temporal que se autoriza por los motivos contemplados en "a", "c", "e", "g", "h" y "j", en conformidad con [...] se puede otorgar, en principio, por un período de hasta DOS (2) años.</p> <p>§ 3 Al expirar el período de residencia determinado en el párrafo 2 [arriba], la institución que otorgó el permiso inicial de residencia puede, a petición del inmigrante, renovar el período inicial por DOS (2) años más u otorgar la residencia por tiempo indefinido".</p> <p>"Art. 145. El permiso de residencia temporal a los efectos de acogida humanitaria se puede otorgar a una persona apátrida o a un ciudadano de cualquier país en las siguientes situaciones:</p> <p>I) inestabilidad institucional grave o inminente;</p> <p>II) conflictos armados;</p> <p>III) grandes calamidades;</p> <p>IV) desastres medioambientales, o</p> <p>V) violaciones graves de los derechos humanos o del derecho humanitario internacional.</p> <p>[...] § 1 El ministro de Justicia y Seguridad Pública, el ministro de Relaciones Exteriores y el ministro de Trabajo establecerán conjuntamente los requisitos necesarios para autorizar la residencia a los efectos de acogida humanitaria, para renovar el período de residencia y para prorrogarla por tiempo indefinido".</p>	Residencia (dos años, prorrogables)	Ley N.º 13445 (2017), artículo 30; Decreto N.º 9199 (2017), artículos 142 y 145
Chile	Viaje, ingreso o estadía	Discrecionalidad	La residencia de las personas es "útil o ventajosa, o sus actividades son de interés para el país".	Residencia temporal	Decreto N.º 597 (1984), artículos 49-50

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Colombia			<p>“ARTÍCULO 2.2.1.11.2.5. DE LOS PERMISOS. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia desarrollará, mediante acto administrativo, lo concerniente a los tipos, características y requisitos para el otorgamiento de los Permisos de Ingreso y Permanencia, Permisos Temporales de Permanencia a los visitantes extranjeros que no requieran visa y que ingresen al territorio nacional sin el ánimo de establecerse en él, y los Permisos de Ingreso de Grupo en Tránsito”.</p> <p>Y</p> <p>Corte Constitucional: “el Estado colombiano no puede desconocer las normas internacionales en materia de protección de migrantes, por más que estas personas se encuentren de forma ilegal en nuestro territorio. Se deben valorar las razones por las que decidieron venir a Colombia, los riesgos que corren si son expulsadas del país y la situación concreta que enfrentarían en Venezuela en caso de ser devueltas. En consecuencia, Migración Colombia, la Defensoría del Pueblo y cualquier autoridad con competencia en el asunto deben procurar que los migrantes sean protegidos de forma plena, que puedan ejercer sus derechos, obtener la documentación para permanecer en el territorio colombiano...”.</p>		<p>Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.11.2.5, modificado por el Decreto 1325 de 2016, artículo 2 (asimismo, se menciona a los colombianos afectados por desastres en el extranjero)</p> <p>Y Corte Constitucional, Sentencia T-073-2017 de 6 de febrero de 2017, expediente número T-5.872.661, Magistrado Ponente: doctor Jorge Iván Palacio Palacio</p> <p>Por analogía, con poderes utilizados en la Resolución 5797 (2017) del MRE</p>
Ecuador	Regularización excepcional (terremoto de Haití)	Regularización	Ciudadanos haitianos que ingresaron a Ecuador a más tardar el 31 de enero de 2010.	Visitante legal (no inmigrante), 5 años	Decreto N.º 248 (2010)

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Ecuador	¿Ingreso o estadía?	Personas protegidas por razones humanitarias	<p>“Art. 58. Personas sujetas a protección por razones humanitarias. Es la persona extranjera que, sin cumplir los requisitos establecidos en la presente Ley para acceder a una condición migratoria, demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctima de desastres naturales o ambientales. La persona podrá acceder a una visa humanitaria por un lapso de hasta dos años de conformidad con el reglamento de esta Ley, siempre y cuando no sean considerados una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano.</p> <p>Transcurrido este tiempo, de persistir las razones por las cuales solicitó la visa humanitaria, esta se podrá prorrogar hasta que cesen los motivos que dieron origen a la concesión de la visa, sin perjuicio de que en cualquier momento y previo al cumplimiento de los requisitos previstos en esta Ley pueda acceder a otra condición migratoria”.</p> <p>“Art. 66. Tipos de visa. Las personas extranjeras que deseen ingresar y permanecer en el territorio ecuatoriano deben optar por uno de los siguientes tipos de visa: [...] (5) Visa humanitaria: Es la autorización que concede la máxima autoridad de movilidad humana para permanecer en el Ecuador a los solicitantes de protección internacional hasta que se resuelva su solicitud o a las personas en protección por razones humanitarias por un lapso de hasta dos años de conformidad con esta Ley. Esta visa no tendrá costo alguno.</p> <p>“Art. 55. La visa humanitaria se concederá sin costo alguno a los solicitantes de la condición de refugiado o apatridia y a las personas que demuestren la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales”.</p>	Condición no clara (probablemente, no es un residente temporal); ¿hasta dos años y luego se puede prorrogar?	Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), artículo 58 y 66(5); Decreto Ejecutivo N.º 111 (2017), artículo 55
Guyana			<p>“Por decreto, el ministro puede eximir, de todas o alguna de las disposiciones de esta Ley, a cualquier extranjero o categoría de extranjeros, y dicha exención puede ser general o estar sujeta a las condiciones, restricciones, limitaciones o excepciones especificadas en el decreto”.</p>		Ley de Extranjería (Inmigración y registro) de 1947, Capítulo 14:03 (revisada en 2012), sección 11

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Paraguay			<p>“La Dirección General de Migraciones tendrá las siguientes funciones: [...] 9) Regularizar la situación migratoria de los migrantes ilegales cuando así corresponda.”</p> <p>Y</p> <p>“Son atribuciones y obligaciones del Director General: [...] g) Realizar los demás actos necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y objetivos de la Dirección General de Migraciones.”</p>		Ley No. 978 (1996), Article 142(9) and 146(g)
Perú	Entrada o estadía; en algunos casos, viaje		<p>“Art. 29.2. Residencia. Autoriza el ingreso y/o residencia en el territorio de la República. Estas Calidades Migratorias son prorrogables y permiten múltiples entradas. Las Calidades Migratorias de Residencia son las siguientes: [...]</p> <p>(k) Humanitaria. Para el extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales... También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internamente, que soliciten venir al Perú y obtener protección. Permite realizar [actividades lucrativas]. Es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El plazo de permanencia es de ciento ochenta y tres (183) días. Pudiendo mantenerse en tanto persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria.</p> <p>Las regularizaciones se aplican a las “Personas extranjeras afectadas por desastres naturales y medioambientales (art. 91.1.c)”, asimismo, se aplican las cláusulas de exclusión para refugiados (art. 91.3).</p>	Residencia de 6 meses, pero prorrogable	Decreto Legislativo N.º 1350 (2017), artículo 29.2(k); Decreto Supremo 007-2017-IN, artículo 91.

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Perú	Regularización	Regularización	En casos excepcionales, las autoridades migratorias pueden implementar programas de regularización masiva o individual, incluso para "personas extranjeras en situación de vulnerabilidad...; o para proteger otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los convenios y tratados internacionales firmados por el Perú". Entre las personas extranjeras vulnerables se encuentran los siguientes: "(l) Desplazados forzados" y "(q) Otros que requieren protección en atención a una afectación o grave amenaza a sus derechos fundamentales".	Permanencia temporal: será determinada por las autoridades	Decreto Legislativo N.º 1350 (2017), artículo 36; Decreto Supremo 007-2017-IN, artículo 91.
Surinam	Estadía		"Si una persona extranjera, que no se considera un refugiado en el sentido de lo dispuesto en la subsección 1 del artículo 16, no reúne las condiciones para la emisión de un permiso de residencia en aplicación de esta ley o en virtud de ella, el Estado puede, no obstante, concederle dicho permiso si, en vista de la situación política o social de su país de origen y a sus circunstancias personales, no puede exigirle razonablemente que regrese a su país".	Permiso de residencia	Ley de Extranjería (1992), artículo 17
Uruguay	Ingreso	Ingreso sin visa	"Personas que no reúnan los requisitos establecidos en la presente ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria".	Residente temporal	Ley N.º 18250 (2008), artículo 44 (y artículo 34B sobre residencia)
Venezuela	Regularización excepcional (terremoto de Haití)	Regularización	Ciudadanos haitianos que ingresaron a Venezuela a más tardar el 12 de enero de 2010 y que viven en el país de manera irregular.	Residente temporal social	Discrecionalidad oficial, directrices internas

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Antigua y Barbuda	Permanencia/ ingreso	Discrecionalidad	<p>"64 (1) Cuando [...] (c) el jefe del Servicio de Inmigración pospone la decisión de si una persona es un inmigrante prohibido, [...] el jefe del Servicio de Inmigración puede otorgarle al inmigrante un permiso de permanencia en Antigua y Barbuda por el tiempo que considere necesario".</p> <p>Y</p> <p>"14. Las siguientes personas o clases de personas tienen el derecho de ingresar y aterrizar en Antigua y Barbuda (b) con sujeción a la presente ley [...] (VIII) cualquier otra persona o clase de personas a las que pueda hacer referencia esta sección en virtud de una orden emitida por el ministro".</p>	None: discretionary	Immigration and Passport Act (2014), section 64 and 14 Regs?
Bahamas	Ingreso	Discrecionalidad	<p>"Cuando un funcionario de inmigración no le otorga a una persona el permiso de ingreso a Las Bahamas en virtud de las disposiciones de la sección 22, el director de Inmigración puede, a su discreción y sin perjuicio de otras disposiciones de esta ley, concederle a dicha persona un permiso de ingreso y permanencia en el país por el período establecido y con sujeción a las condiciones que puedan prescribirse, o bien por el período que el director considere conveniente".</p> <p>"(1) Un permiso especial se encuentra en el formulario IX del primer anexo y tendrá validez durante el período fijado en el permiso, sin exceder los veintiocho (28) días, de acuerdo con lo que decida el director de Inmigración".</p>	Ninguna. Discrecionalidad por un período de hasta 28 días	Ley de Inmigración (1967), sección 23; Reglamento (General) de Inmigración (1969), sección 12.

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Barbados	Ingreso	Discrecionalidad	<p>Inmigrantes prohibidos: "(2) El ministro o la persona designada por él puede eximir por escrito de la aplicación de la subsección (1) [referida a la entrada de personas prohibidas según lo establecido en el primer anexo] [...] (b) a una persona descrita en el párrafo 1(a) del primer anexo, si el ministro considera que dicha persona es miembro de una familia que vive de manera legal en Barbados y otro miembro de esta familia da garantías suficientes al ministro de que esta persona no llegará a ser una carga para los fondos públicos; [...]"</p> <p>(3) Se puede conceder una exención en virtud de la subsección (2), con sujeción a las condiciones que el ministro estime convenientes... " (sección 8).</p> <p>Inmigrantes permitidos: "Sin limitar ni afectar la aplicación de esta sección, el ministro puede otorgarle a una persona un permiso especial de permanencia en Barbados, en los términos y condiciones que considere apropiado" (sección 13[7]).</p>	Discretionary.	Immigration Act (1976), Section 8(2)-(3); Section 13(7)
Cuba					Ninguna en las categorías de inmigración; tratarlos como refugiados
Dominica	Ingreso	Discrecionalidad	Facultad de exención. "Independientemente de que se disponga lo contrario en esta ley, el ministro puede eximir a una persona de las disposiciones de [listas] o puede autorizar la emisión de un permiso temporal de ingreso y residencia en el país para un inmigrante prohibido, según las condiciones impuestas por el Reglamento".	Discrecionalidad	Ley de Inmigración y Pasaportes (1941), sección 30(1)

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
República Dominicana			<p>“Art. 35. Son admitidos como Residentes Temporales los extranjeros que califiquen dentro de las siguientes subcategorías: [...] 8) Aquellos extranjeros que, sin estar comprendidos exactamente en los apartados anteriores, fueren excepcionalmente autorizados por el director general de Migración, valorando para ello la actividad a desarrollar y el provecho que pueda generar esta para el país.”.</p> <p>“Art. 43 [...] La autorización excepcional que la DGM haga de admisión de uno o varios extranjeros como Residente Temporal, al evaluar la actividad y el provecho que pueda generar al país cada caso particular, debe ser hecho de manera individual, y cada autorización constituye un caso de especie y en consecuencia no constituye un referente ni antecedente vinculante”.</p>	Not really applicable but speaks to innate discretion?	Ley No. 285-04 (2004), Article 35(8); Decreto 631-11 (2011), Article 43. Also regularisation of irregular non-nationals through Decreto 327-13, based in Ley No. 285-04, Article 151.
Granada	Estrada	Discrecionalidad	<p>“Visitantes y pasajeros en tránsito. (1) Cuando una persona desea permanecer en Granada como visitante o pasajero en tránsito por un lapso inferior a los doce (12) meses, un funcionario de inmigración puede, a petición y sin decidir si dicha persona es o no es un extranjero prohibido, concederle un permiso de permanencia en el país por el lapso especificado en el permiso, que no debe exceder los doce (12) meses”.</p> <p>“El permiso temporal, que se puede emitir a un inmigrante de conformidad con las secciones 14 y 23 de la Ley, se encuentra en el formulario 7, adjunto al presente documento, y está sujeto a las condiciones establecidas en dicho formulario y en el artículo 10 del presente documento, y autorizará a dicha persona a ingresar al país o pasar por el territorio nacional para dirigirse a otro destino, o bien residir de manera temporal en el país por algún motivo aprobado”.</p>	Residencia/permanencia temporal, hasta un (1) mes (funcionario de inmigración) o 12 meses (ministro)	Ley de Inmigración (1969), sección 14; Reglamento de (Restricción) la Inmigración (1938, 1968), sección 9 (duración en la sección 10)

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Haití			<p>"8. Le visa de résidence est celui qui donne droit à un séjour illimité en Haïti, sans préjudice des mesures d'expulsion susceptibles d'être prises contre l'étranger bénéficiaire de ce visa".</p> <p>Y</p> <p>"Article 17.- L'étranger désirant bénéficier d'un visa de non immigrant ou de résident devra produire une demande au Consulat Haïtien de sa juridiction ou à celui le plus proche de sa résidence. Le consul percevra à cet effet une taxe de soixante quinze gourdes. Cette demande sera faite en triplicate et devra contenir les renseignements suivants: [...])</p> <p>Les raisons pour lesquelles il désire entrer en Haïti.</p> <p>k) Le temps qu'il compte y séjourner.</p> <p>l) Son capital, ses moyens d'existence, ses revenus, ses références bancaires. Il devra justifier d'un dépôt minimum de dix mille dollars dans une Banque établie en Haïti ou exciper d'un affidavit délivré par un citoyen Haïtien capable de le prendre en charge le cas échéant.</p> <p>m) Les certificats ou diplômes de connaissances techniques ou tout contrat passé en vue de louer ses services.</p> <p>n) Les personnes qu'il connaît en Haïti et depuis quand, il indiquera également les Associations dont il fait ou a fait partie et fournira en outre tous les autres renseignements sur sa personne.</p>		<p>Loi du 19 septembre 1953 sur l'immigration et l'emigration, Article 8; Loi du 25 novembre 1959 sur l'immigration et l'emigration, Article 17.</p>
Jamaica			<p>"10. Un funcionario de inmigración puede (a) concederle a un inmigrante una autorización de entrada sin perjuicio de la cuestión de si es un inmigrante prohibido; (b) con el fin de hacer otras consultas, puede posponer la decisión de si un ciudadano de la Commonwealth es un inmigrante prohibido durante un período que no exceda los sesenta (60) días".</p> <p>Y</p> <p>"21 (1) Donde [...] (b) un funcionario de inmigración pospone la decisión de si una persona es un inmigrante prohibido [...] el funcionario de inmigración puede otorgarle al inmigrante un permiso de permanencia en la isla por el tiempo que considere necesario".</p> <p>Y</p> <p>"36 El ministerio puede ordenar que cualquier ciudadano o clase de ciudadanos de la Commonwealth será eximido, ya sea de manera incondicional o a reserva de las condiciones que imponga el ministro, de todas o algunas de las disposiciones de esta ley".</p>	<p>Discrecionalidad. Hasta sesenta (60) días.</p>	<p>Ley de Restricción de la Inmigración (ciudadanos de la Commonwealth) (1945, revisada en 1988), sección 10, 21(1) y 36</p>

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Jamaica	Estadía	-	"Razones humanitarias"	Permiso excepcional de permanencia, 3 años (prorrogable por el mismo período o indefinidamente)	Política de Refugiados (2009), artículo 12(a)(iii) y artículo 13(f) [¿solo se puede acceder a ella si se presenta una solicitud de asilo en el marco de un proceso de expulsión?]
San Cristóbal y Nieves			SIMILAR A SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS		
Santa Lucía			SIMILAR A SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS		¿Ley de Inmigración (2001); capítulo 76?

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
San Vicente y las Granadinas			<p>"Visitantes y pasajeros en tránsito. (1) Cuando una persona desea permanecer en San Vicente y las Granadinas como visitante o pasajero en tránsito por un lapso inferior a los doce (12) meses, un funcionario de inmigración puede, a petición y sin decidir si dicha persona es o no es un extranjero prohibido, concederle un permiso de permanencia en el país por el lapso especificado en el permiso, que no debe exceder los doce (12) meses".</p> <p>28. Facultad de exención. "Independientemente de que se disponga lo contrario en esta ley, el gobernador general puede eximir a una persona de las disposiciones de las secciones 4(1) (a), (b), (c), (d), (e), (g) y (h), o puede autorizar la emisión de un permiso temporal de entrada y residencia en San Vicente y las Granadinas para un inmigrante prohibido, según las condiciones impuestas por el Reglamento".</p> <p>"El permiso temporal, que se puede emitir a un inmigrante de conformidad con las secciones 8, 17 o 18 o [sic.] de la Ley, se encuentra en el formulario G del anexo y está sujeto a las condiciones establecidas en dicho formulario y en el artículo 10, y autorizará a dicha persona a ingresar al país o pasar por el territorio nacional para dirigirse a otro destino, o bien residir de manera temporal en San Vicente y las Granadinas por algún motivo aprobado..."</p>	Permanencia temporal, hasta 12 meses	Ley de (Restricción) la Inmigración (1939, revisada en 2009), sección 18(1) y 28; Reglamento de (Restricción) la Inmigración (1938, 2009), sección 9 (duración en la sección 10)
Trinidad y Tobago			<p>"18 [...] (3) A menos que el funcionario de inmigración considere que podría contravenir una disposición de esta ley o del reglamento si le permitiera la entrada al país a una persona evaluada por él, después de la evaluación correspondiente, le concederá de manera inmediata el permiso de ingreso a dicha persona".</p> <p>Y</p> <p>"10 (1) El ministro puede emitir un permiso por escrito para autorizarle la entrada a Trinidad y Tobago a cualquier persona o, si se encuentra en el país, para permitirle su permanencia en él.</p> <p>(2) Un permiso estará en vigor por un lapso específico que no exceda los doce (12) meses y, durante ese lapso, dicho permiso suspende la ejecución de cualquier orden de deportación que se haya emitido contra la persona afectada.</p> <p>(3) Sujeto a la subsección (4) y sin perjuicio del carácter general de los poderes conferidos en virtud de esta sección, el ministro puede emitir un permiso para las siguientes personas [listas]..."</p>		Ley de Inmigración, capítulo 18:01 (1969, 1995), sección 18 y 10

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Trinidad y Tobago	Suspensión de la orden de deportación	Consideraciones humanitarias	<p>"(1) Cuando el ministro desestima una apelación contra una orden de deportación de conformidad con cualquier disposición de la Ley, decidirá que la orden se ejecute lo antes posible, salvo que:</p> <p>[...] o (b) en el caso de cualquier otra persona que no era residente en el momento de la emisión de la orden de deportación, habida cuenta de las siguientes circunstancias:</p> <p>(1) la existencia de motivos razonables para creer que, si se ejecuta la orden de deportación, la persona afectada será castigada por actividades de índole política o sufrirá dificultades inusuales; o</p> <p>(1i) la existencia de consideraciones humanitarias que, en opinión del ministro, merecen la concesión de una exención especial,</p> <p>el ministro puede ordenar la suspensión de la orden de deportación, o bien anularla y aprobar el ingreso al país de la persona contra la cual se emitió la orden.</p> <p>(2) Cuando, en cumplimiento de los párrafos (1)(a) o (b), el ministro exige la suspensión de la orden de deportación, permitirá que la persona afectada ingrese a Trinidad y Tobago o permanezca en el país, de acuerdo con los términos y condiciones que determine, y revisará el caso de tanto en tanto según lo considere necesario o conveniente".</p>	Discrecionalidad	Reglamento de Inmigración (1974), sección 28
Trinidad y Tobago			<p>" Los casos de los refugiados que huyen de los desastres naturales deberán dejarse abiertos y decidirse, cuando sea preciso, sobre la base de las circunstancias que prevalezcan en Trinidad y Tobago en ese momento en particular".</p>		Decisión del Gabinete en el Acta N.º 4809 (16 de noviembre de 1979)

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Territorio británico de ultramar: Anguila			<p>"12 [...] (2) A una persona [...] que no es un inmigrante prohibido, se le puede conceder el permiso de ingreso y permanencia o residencia en Anguila durante un período de hasta seis (6) meses, sujeto a prórroga de vez en cuando por otros períodos que no superen un total de seis (6) meses, previa solicitud dirigida al jefe del Servicio de Inmigración".</p> <p>22. (1) Siempre que [...] (d) el jefe del Servicio de Inmigración pospone la decisión de si una persona es o no es un inmigrante prohibido, el jefe del Servicio de Inmigración puede otorgarle al inmigrante un permiso de permanencia en Anguila por el tiempo que considere necesario".</p> <p>"23 (1) Cuando una persona desea permanecer en Anguila como visitante por un lapso inferior a los seis (6) meses, un funcionario de inmigración puede, sin decidir si dicha persona es o no es un inmigrante prohibido, concederle un permiso de permanencia en el país por el lapso especificado en el permiso, que no debe exceder los seis (6) meses. [...] (5) A efectos de esta sección, el término 'visitante' no abarcará a una persona que ingresa a Anguila por empleo y cuenta con un permiso válido de trabajo".</p>		<p>Ley de Inmigración y Pasaportes (2010), leyes revisadas de Anguila, capítulo 15, sección 12(2), 22(1)(d), 23(1)</p> <p>No se puede imprimir</p>
Territorio británico de ultramar: Islas Vírgenes Británicas			<p>"24. Permiso especial de entrada. "Cuando un funcionario de inmigración no le otorga a una persona el permiso de ingreso al territorio en virtud de la sección 23, el jefe del Servicio de Inmigración puede, a su discreción y sin perjuicio de otras disposiciones de esta ordenanza, concederle a dicha persona un permiso de ingreso y permanencia en el territorio por el período establecido y con sujeción a las condiciones que puedan prescribirse, o bien por el período que el jefe del Servicio de Inmigración considere conveniente".</p> <p>"13. Permisos especiales. (1) [...] un permiso especial se encuentra en el formulario VII..., y tendrá validez durante el período fijado en el permiso, sin exceder los veintiocho (28) días, de acuerdo con lo que decida el jefe del Servicio de Inmigración. (2) Los permisos especiales se otorgarán supeditados a la condición de que el Gobernador podrá cancelarlos en cualquier momento sin ofrecer ningún motivo".</p>		<p>Ley de Inmigración y Pasaportes (1977, revisada en 1991), sección 24; Reglamento de Inmigración (1969, en la edición de 1991), Reglamento 13</p> <p>No se puede encontrar la Ley de Inmigración y Pasaportes (2016/17) revisada</p>

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Territorio británico de ultrammar: Islas Caimán			<p>“67. (1) Las personas distintas de las mencionadas en la sección 66, y que no sean inmigrantes prohibidos, pueden obtener el permiso de ingreso a las islas como visitantes por un período de hasta seis (6) meses, sujeto a prórroga, de vez en cuando, por otros períodos que no superen los seis (6) meses, previa solicitud presentada al jefe del Servicio de Inmigración de la forma establecida”.</p> <p>“63. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta parte, el Gabinete puede emitir un permiso de ingreso a las islas a cualquier persona, y dicha persona será admitida de acuerdo con los términos especificados en el mencionado permiso”.</p> <p>“22. A menos que una persona que llega a las islas esté exenta de los requisitos de la Ley, un funcionario de inmigración puede negarle el permiso de ingreso si (a) no dispone de un pasaporte, visa u otros documentos de viaje adecuados; (b) a su llegada, proporciona información falsa o engañosa a un funcionario de inmigración; (c) no puede brindar la información solicitada por un funcionario de inmigración a los efectos de decidir si se debería aprobar su ingreso al país y en qué términos; (d) en el pasado, (i) se benefició con una subvención otorgada por las autoridades de inmigración mediante estafa o engaño o (ii) no cumplió con una de las condiciones vinculada a una subvención para inmigrantes; (e) es un inmigrante prohibido; (f) no logra convencer al funcionario de inmigración de que será aceptado en otro país después de su estadía en las islas; (g) su patrocinador no puede comprometerse, si así se le solicita, con encargarse de su mantenimiento y alojamiento durante el período de vigencia de cualquier permiso concedido; (h) el funcionario de inmigración tiene información de que (i) contribuirá al bien común si se le niega el permiso de ingreso o (ii) no tiene la intención de abandonar las islas cuando concluya su visita; (j) pretende participar, de manera ilegal, en actividades lucrativas en las islas; (j) tiene en su poder un pasaporte u otro documento de viaje falso, alterado o ilegal; (k) pretende, sin haber obtenido la visa de estudiante correspondiente, realizar estudios formales en las islas, o (l) no cuenta con los fondos suficientes (i) para mantenerse adecuadamente tanto a él como a las personas que tiene a su cargo sin recurrir a aceptar un empleo o (ii) cubrir el costo de la devolución o los próximos viajes”.</p>		Ley de Inmigración (2003, revisada en 2015), sección 63, 67(1); Reglamento de Inmigración (revisión de 2017), Reglamento 22

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Territorio británico de ultramar: Montserrat			<p>"22. (1) Cuando una persona desea permanecer en Montserrat como visitante o pasajero en tránsito por un lapso inferior a los seis (6) meses, un funcionario de inmigración puede, a petición y sin decidir si dicha persona es o no es un inmigrante prohibido, concederle un permiso de permanencia en el país por el lapso especificado en el permiso, que no debe exceder los seis (6) meses.</p> <p>(2) El jefe del Servicio de Inmigración puede prorrogar, de vez en cuando, el período otorgado en la sección (1) hasta un máximo de doce (12) meses desde la fecha de entrada al país".</p> <p>"9. "El permiso temporal, que se puede emitir a un inmigrante de conformidad con las secciones 13, 19 y 22 de la Ley, se encuentra en el formulario "G" del anexo y está sujeto a las condiciones establecidas en dicho formulario y en el artículo 10, y autorizará a dicha persona a ingresar a Montserrat o pasar por el territorio nacional para dirigirse a otro destino, o bien residir de manera temporal en el país por algún motivo aprobado". Cada permiso contiene las marcas e indicaciones, así como las huellas digitales, que se consideren necesarias para fines de identificación. (2) Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo (1), un funcionario de inmigración puede estampar en el pasaporte u otro documento de viaje de un visitante o un pasajero en tránsito un sello de autorización de permanencia en Montserrat por el período y en los términos y condiciones especificados por él, y dicha autorización estará en el formulario que el jefe del Servicio de Inmigración determine de tanto en tanto". [10: exige una garantía, salvo dispensa].</p>		Ley de Inmigración (1946, revisada en 2013), capítulo 13:01, sección 22(1); Normas de Inmigración (recursos en materia de asilo), norma 9.
Islas Turcas y Caicos			<p>"7. (1) Sujeto a esta ordenanza, una vez que se compruebe que una persona cumple con los requisitos generales de entrada establecidos en el anexo [entre ellos, buena conducta, etcétera, y capacidad para mantenerse a sí misma y a las personas que tiene a su cargo], un funcionario de inmigración puede concederle a una persona el permiso de ingreso y permanencia en las islas [...]. (2) El período durante el cual un funcionario de inmigración podrá otorgarle a una persona el permiso de permanencia en las islas conforme a la subsección (1) será [...]. (b) cuando una persona no presente ante el funcionario de inmigración un permiso o sea un visitante de buena fe, un período inferior a los 90 días, que puede prorrogarse, previa solicitud al director, por otro período u otros períodos que no superen los seis (6) meses en total a partir de la fecha más reciente de entrada;...."</p>		Ordenanza sobre inmigración (1992, revisada en 2014), sección 7

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
<p>Antillas Neerlandesas</p>			<p>2.3.1. A una persona extranjera, que no proviene de un país a cuyos ciudadanos, habitualmente, no se les exige una visa y que no tiene en su poder el documento requerido para cruzar la frontera, se le puede emitir un certificado de tránsito para una estada corta bajo determinadas circunstancias, una de ellas es demostrar una necesidad urgente y válida para ingresar al país.</p> <p>2.3.6. Si una persona extranjera, que aparece en los registros como una persona a quien, por lo general, se le prohibiría la entrada al país, solicita el acceso al país, y el funcionario tiene dudas respecto de la denegación de entrada, puede comunicarse con el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) del Caribe Neerlandés para presentarle el caso. Pueden tomar la decisión de permitirle la entrada a la persona extranjera en caso de razones humanitarias imperiosas o en interés del país, o por cuestiones asociadas con las relaciones internacionales.</p> <p>3.4 (Reducción de los controles fronterizos): “Sobre la base del artículo Zu WTU-BES, los controles fronterizos se pueden reducir en caso de circunstancias excepcionales e imprevistas. Estas circunstancias excepcionales e imprevistas incluyen, por ejemplo, las inundaciones u otros desastres naturales graves que impiden el paso por la frontera en otros puestos de control, de modo que los flujos de tráfico de diferentes puestos de control/pasos fronterizos se desvíen hacia un solo paso fronterizo. Incluso en el caso de que se reduzcan los controles fronterizos, el funcionario a cargo del control fronterizo debe sellar los documentos de viaje de las personas extranjeras al entrar y salir del país. Esto se estipula en el artículo 2v WTU-BES”.</p>		<p>Circulaire toelating en uitzetting Bonaire, Sint Eustatius en Saba</p> <p>Rijksdienst Caribisch Nederland</p> <p>Immigratie- en Naturalisatiedienst Oktober 2010</p> <p>Afkortingenlijst CTU-BES (octubre de 2010), sección 2.3.1, 2.3.6, 3.4</p> <p>¿Ordenanza sobre admisión y expulsión? Landsverordening Toelating en Uitzending (LTU) (Curaçao/Sint Maarten) o WTU (Bonaire, Sint Eustatius and Saba)</p>

Anexo E:

LEYES DE REFUGIADOS POR PAÍS

País	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Internacional	Calificación	Refugiado	"[una persona que] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país ..."	Variable, depende de las leyes nacionales de cada país, usualmente es temporal	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951 y su Protocolo de 1967), artículo 1A(2)
Internacional	Calificación	Refugiado	"personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público"	Variable, depende de las leyes nacionales de cada país, usualmente es temporal	Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), Conclusión III

*Estado no parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967
 Texto en cursiva: disposición basada en las leyes de inmigración

1 CENTRAL AMERICA

País		CER en NL	DC en NL	Otros				Fuente
				Situación	Concepto	Definición	Condición	
Belice		S	S (OP)					Ley de refugiados, capítulo 165 (2000)
Costa Rica		S	N	No especificada (ingreso masivo de personas)	Protección temporal	"Ingreso masivo, o riesgo inminente de ingreso masivo al país de personas necesitadas de protección internacional".	No especificada	Decreto N.º 36831-G (2011), artículo 145
				Ingreso o estadía	Categoría migratoria especial	Garantizar que el territorio nacional será asilo para toda persona que "enfrente un peligro de ser sometida a tortura o no pueda regresar a otro país... donde su vida esté en riesgo, de conformidad con los instrumentos internacionales y regionales debidamente ratificados" (art. 6).	Temporary stay, 1 Year (renewable)	Ley No. 8764 (2009), Artículos 6, 93-96; Decreto No. 37112-G (2012), Artículos 2, 135-136
El Salvador		S	S (RH/OP)					Decreto N.º 918 (2002)
Guatemala		S	Y (antes)					Decreto N.º 44 (2016); se sigue a la espera de que se elaboren reglamentos en materia de refugiados, etc.
				No especificada	No especificada	"El Estado garantiza la dignidad y los derechos de las personas migrantes en territorio nacional, velando porque no sean sometidas a ninguna forma de violencia, ni a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes" (art. 12).	No especificada	Decreto N.º 44 (2016), artículo 12

País	CER en NL	DC en NL	Otros				Fuente
			Situación	Concepto	Definición	Condición	
Honduras	S	S (RH)	Estadía	Asilo político	"Existencia de fundados temores de violación de los derechos humanos y ciudadanos por causas políticas" (artículo 52[2]).	Residencia temporal, hasta 5 años (prorrogable)	Decreto 208-2003 (2004), artículo 39(13), 52(2)
	S	S (RH: debido a una "política determinada") (OP: "resultado de actos atribuidos al ser humano") (art. 4)	Ingreso, estadía, no devolución	Protección complementaria	Para un extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, pero que no puede ser devuelto al territorio de otro país donde "donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" (art. 2[V]); se aplican las cláusulas de exclusión para refugiados (arts. 27 y 28).	Residencia permanente	Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011), artículo 2(IV), 27, 28, 48; Reglamento (2012), art. 4; Ley de Migración (2011, enmendada en 2013), artículo 37(e) (ingreso), 52(V) 54(I) (residencia)
Nicaragua	S	S (RH/OP)	No devolución	No devolución	Cuando se aplica la excepción al principio de no devolución en el art. 33(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, "el Estado debe considerar las obligaciones internacionales derivadas de otros tratados de derechos humanos vigentes en Nicaragua" (art. 8).	No especificada	Ley N.º 655 (2008), artículo 8
			No especificada	Protección complementaria/ visa humanitaria	Es aplicable "de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos" para las personas que "sufren violaciones de sus derechos humanos".	Residencia temporal, 1 año (prorrogable)	Ley N.º 761 (2011), artículo 220; Decreto N.º 31-2012 (2012), artículos 6(I), 61
Panamá	S	N					Decreto Ejecutivo N.º 5 (2018)

2. AMÉRICA DEL SUR

País	CER en NL	DC en NL	Otros				Fuente
			Situación	Concepto	Definición	Condición	
Argentina	S	S (RH/OP)					Ley N.º 26165 (2006)
			Ingreso o estadia	Estadia por razones humanitarias/ protección complementaria	<p>"Razones humanitarias", para las cuales las siguientes situaciones se "tendrán especialmente en cuenta": "1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el principio de no devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en [las leyes migratorias].</p> <p>2. Personas respecto de las cuales se presume verosimilmente que, de ser obligadas a regresar a su país de origen, quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en Instrumentos Internacionales con jerarquía constitucional. [...]</p> <p>4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueran obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico" (art. 23[m]).</p>	Temporary residence, 2 year (renewable)	Ley No. 25871 (2003), Article 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones (2010), Article 23(m)
			No especificada (ingreso masivo de personas)	Protección temporal	"Ingreso masivo, o riesgo inminente de ingreso masivo al país de personas necesitadas de protección internacional" (art. 31)	No especificada	Ley N.º 251 (2012), artículo 31
Brasil	S	S (RH)					Ley N.º 9474 (1997)

País	CER en NL	DC en NL	Otros				Fuente
			Situación	Concepto	Definición	Condición	
			Viaje, ingreso y estadía	Acogida humanitaria	Por razones de "acogida humanitaria", incluidos, entre ellos, los ciudadanos de "cualquier país que se encuentre en una situación de [...] violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario", excluidas las actividades delictivas	Visa o residencia temporal	Ley N.º 13445 (2017), artículo 14, 30; Decreto N.º 9199 (2017), artículo 36, 142, 145
Chile	S	S (RH/OP)	Ingreso, no devolución y estadía	No devolución	Volver a un país donde "donde estuviere en peligro la seguridad de la persona o existieren razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura, a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A los efectos de determinar si existen tales razones, se tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el territorio de una situación persistente de violación manifiesta, patente o masiva" (art. 4).	¿Puede solicitar un permiso de residencia? (art. 4)	Ley N.º 20430 (2010), artículo 4
Colombia	S	S (RH/OP)	Ingreso y estadía	Refugiado	Incluye a una persona sobre la cual haya "razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" en el país de su nacionalidad o, en el caso de que carezca de nacionalidad, en el país de residencia habitual (art. 1[cl]); se aplican las cláusulas habituales de exclusión para refugiados.	Visa temporal, 5 años	Decreto N.º 2840 (2013), artículo 1(c); visa en Decreto N.º 834 (2014), artículo 7 (TP-9)
					El Estado colombiano no puede desconocer las normas internacionales en materia de protección de migrantes y debe valorar "los riesgos que corren si son expulsadas del país y la situación concreta que enfrentarían en [el otro país] en caso de ser devueltas".		Corte Constitucional, Sentencia T-073-2017 de 6 de febrero de 2017, expediente número T-5.872.661, Magistrado Ponente: doctor Jorge Iván Palacio Palacio

País		CER en NL	DC en NL	Otros				Fuente
				Situación	Concepto	Definición	Condición	
						Se aplicaron procedimientos especiales para "el ingreso de una persona o un grupo de personas por desplazamiento forzoso"; aplicar los protocolos de emergencia para brindar asistencia humanitaria; registrar y facilitar la obtención de la "protección internacional" (misma condición que para los refugiados) (art. 92). El desplazamiento forzoso se define como "los hechos o acontecimientos que obligan a una persona o grupo de personas a abandonar su lugar de residencia como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada o violación de los derechos humanos de conformidad con los instrumentos internacionales" (art. 3[3]).	La protección internacional permite la residencia temporal.	Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), artículo 92, artículo 3(3)
Ecuador	S	S (RH/OP)		Ingreso por desplazamiento forzoso	Procedimientos especiales			
Guyana*	N	N						
Paraguay	S	S (RH/OP)						Ley N.º 1938 (2002)
Perú	S	S (RH/OP)		Ingreso, estadía y no devolución (Ingreso masivo de personas)	Protección temporal	"Ingreso masivo de personas de manera ilegal o irregular al territorio de la República en busca de protección".	Condición de protección temporal (admisión y no devolución)	Ley N.º 27891 (2002), artículo 35-36; Reglamento (2002), artículos 35-39
				Estadía	Humanitaria	En el caso de una persona que no reúne los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado y requiere protección en atención a una "grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales" (art. 29[2][k]).	Residencia durante seis (6) meses, pero prorrogable	Decreto Legislativo N.º 1350 (2017), artículo 29.2(k); Decreto Supremo 007-2017-IN, artículo 91

País	CER en NL	DC en NL	Otros			
			Situación	Concepto	Definición	Condición
Surinam*	S	N				Ley de Extranjería (1992); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se amplió para incluir a Surinam mientras seguía bajo dominación colonial
Uruguay	S	S (RH/OP)			Quizás la protección complementaria implícita en la que el Estado deber garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio el "goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos los demás derechos inherentes a la persona humana reconocidos a los habitantes de la República, en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado, así como en su normativa interna" (art. 20); aplicación directa del DIDH (incluidas las declaraciones) en el tema del derecho confirmado (art. 47).	Ley N.º 18076 (2006)
Venezuela	S	N	Ingreso, estadía y no devolución (ingreso masivo de personas)	Protección temporal	"grupos de personas necesitadas de protección que huyen de un mismo país, dificultándose la determinación momentánea de las causas que motivaron su movilización", particularmente:	Temporary protection status (admission and non-return), 90 days (renewable) Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (2001), Article 32; Decreto No. 2491 (2003), Articles 21-23

3. EL CARIBE

País		CER en NL	DC en NL	Otros				Fuente
		Situación	Concepto	Definición	Condición			
Antigua y Barbuda	N	N						
Bahamas	N	N						
Barbados*	N	N						
Cuba*	N	N	Ingreso y estadía Refugiado	"...aquellos extranjeros y personas apátridas cuyo ingreso al territorio nacional es autorizado porque dejaron su país a causa de calamidades sociales o bélicas, catástrofes u otros fenómenos naturales y que permanecerán en Cuba temporalmente hasta que las condiciones normales en su país de origen se hayan restablecido".	Residencia temporal		Decreto N.º 26 (1978), artículo 80	
Dominica	N	N						
República Dominicana	S	N					Decreto N.º 2330 (1984)	
Granada*	N	N						
Haití	N	N						

País	CER en NL	DC en NL	Otros				Fuente
			Situación	Concepto	Definición	Condición	
Jamaica	S	N	Estadía	-	<p>"a) Después de considerar la aplicación, el Comité puede recomendar que el secretario permanente del Ministerio de Inmigración: [...] (iii) no reconozca al solicitante como refugiado, pero que le otorgue un permiso excepcional de permanencia en Jamaica por un período limitado.</p> <p>(b) El período contemplado en el párrafo 12(a)(ii) será, en primer lugar, de tres (3) años..." (párrafo 12).</p> <p>"En aquellas circunstancias donde el secretario permanente decidió no reconocer al solicitante como refugiado, pero decidió que debería concedérsele un permiso de permanencia en Jamaica por razones humanitarias, el secretario permanente le comunicará la decisión al solicitante junto con los términos y condiciones relevantes asociados con dicho permiso" (párrafo 13(f)).</p>	Permiso excepcional de permanencia, 3 años (prorrogable por el mismo período o indefinidamente)	Política de Refugiados (2009), párrafo 12(a)(iii) y párrafo 13(f)
San Cristóbal y Nieves*	N	N					
Santa Lucía* (prórroga del Reino Unido)	N	N					
San Vicente y las Granadinas	N	N					
Trinidad y Tobago	N	N					

Otros							
País	CER en NL	DC en NL	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Territorio británico ultramar: Anguila	N	N					
Territorio británico ultramar: Islas Virgenes Británicas	??	N			En los informes periodísticos, se menciona que se introdujeron disposiciones sobre asilo en 2016.		
Territorio británico ultramar: Islas Caimán	S	N			<p>"84. [...] (8) Cuando se solicita asilo, será registrado por el Jefe del Servicio de Inmigración quien, si verifica que la solicitud se presentó en cuanto sea razonablemente posible después de la llegada del solicitante a las islas, le otorgará al solicitante, (a) después de asegurarse de que por razones evidentes y convincentes no puede regresar a su país de origen o de su nacionalidad, un permiso excepcional de permanencia en las islas, y (b) adoptará las medidas necesarias para que reciba apoyo, alojamiento y sustento.</p> <p>(9) La aprobación del permiso excepcional conforme a esta sección (a) no confiere al beneficiario ningún derecho de llevar a cabo actividades lucrativas en las islas, y (b) puede ser revocado o modificado por el jefe del Servicio de Inmigración".</p>		Ley de Inmigración (2003, revisada en 2015), sección 84(8)

País	CER en NL	DC en NL	Otros			Fuente	
			Situación	Concepto	Definición		Condición
Territorio británico de ultramar: Montserrat		Ley de Inmigración (2003, revisada en 2015), sección 84(8)	Non-return and stay	Asylum Claim	La solicitud de asilo se entiende no solo como un pedido de reconocimiento como refugiado, sino también como se fundamenta en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) o la "sección 4 de la Constitución de Montserrat que protege a la persona de ser sometida a tortura o a tratos o penas inhumanos o degradantes" (sección 2(1)). "45(5) Cuando se solicita asilo, será registrado por el jefe del Servicio de Inmigración quien, si verifica que la solicitud se presentó en cuanto sea razonablemente posible después de la llegada del solicitante a Montserrat, le otorgará al solicitante, (a) después de asegurarse de que por razones evidentes y convincentes no puede regresar a su país de origen o de su nacionalidad, un permiso excepcional de permanencia en el país, y (b) adoptará las medidas necesarias para que reciba apoyo, alojamiento y sustento.	Permiso excepcional de permanencia	Ley de Inmigración (1946, revisada en 2013), capítulo 13:01, sección 2(1), 45(5); Normas de Inmigración (recursos en materia de asilo)
Territorio británico de ultramar: Islas Turcas y Caicos	N	N					
KN: Aruba	N	N			El CEDH se aplica en todos los países y territorios de KN.		
KN: Curazao*	N	N			El CEDH se aplica en todos los países y territorios de KN.		

Otros							
País	CER en NL	DC en NL	Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
KN: Isla de San Martín*	N	N			El CEDH se aplica en todos los países y territorios de KN.		
KN: Bonaire	S	N			En el capítulo 16, se especifica en qué circunstancias las personas pueden solicitar asilo, de conformidad con las condiciones establecidas en la Convención sobre Refugiados o la CEDH o EVRM, por sus siglas en neerlandés. De acuerdo con el apartado 3.6.1, cuando los funcionarios a cargo del control fronterizo intentan negarles el ingreso a los extranjeros de una categoría en particular, deben comunicarse con el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) del Caribe Neerlandés. Estas categorías incluyen a aquellas en las que un extranjero afirma que necesita protección. Esta subsección se remite al capítulo 16 y al artículo 2r N.º 3 de la Ley de admisión y expulsión, donde simplemente se indica lo siguiente: "El funcionario a cargo del control fronterizo les negará el ingreso a los extranjeros que aparezcan en la lista de personas prohibidas, a menos que nuestro ministro considere que su ingreso es necesario sobre la base de razones humanitarias imperiosas, en beneficio del país o las relaciones internacionales".		Circulaire toelating en uitzetting Bonaire, Sint Eustatius en Saba Rijksdienst Caribisch Nederland (migratie- en Naturalisatiedienst Oktober 2010 Afkortingenlijst CTU-BES (octubre de 2010), sección 3.6.1
KN: Saba	S	N			Como se indica anteriormente.		
KN: San Eustaquio	S	N			Como se indica anteriormente.		

Anexo F:

CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS

Fuentes gubernamentales

- Tracey A. Blackwood, ministra consejera, Alta Comisión de Jamaica en el Reino Unido (información por correo electrónico)
- José Laurent, Director, Centro de Ayuda y Asesoramiento Jurídicos, ministro de Justicia y Asuntos Legales, Antigua y Barbuda
- Víctor Marchezini, director, Centro de Monitoreo de Desastres Naturales (CEMADEN), Brasil
- Melissa Meade, directora del Departamento de Gestión de Desastres, Anguila
- Philmore Mullin, director, Oficina Nacional de Servicios en caso de Desastres, Antigua y Barbuda
- Oscar Zepeda, director de Análisis, Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), México

Fuentes no gubernamentales

- Brendan Tarnay, coordinador para el Caribe, Oficina Regional de la OIM en Costa Rica
 - Gabriela Rodríguez, coordinadora de proyectos, Oficina Regional de la OIM en Costa Rica
 - Marco Formisano, oficial jurídico superior, Unidad Legal Regional del ACNUR en Costa Rica (información por correo electrónico)
-



PLATFORM
ON DISASTER
DISPLACEMENT
FOLLOW-UP TO THE NANSEN INITIATIVE



disasterdisplacement.org