

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Vigésima tercera Reunión

ASISTENCIA A MIGRANTES EN SITUACIONES DE CRISIS:

IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES PARA PROTEGER A MIGRANTES

EN PAÍSES QUE EXPERIMENTAN CONFLICTOS O DESASTRES NATURALES

ASISTENCIA A MIGRANTES EN SITUACIONES DE CRISIS: IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES PARA PROTEGER A MIGRANTES EN PAÍSES QUE EXPERIMENTAN CONFLICTOS O DESASTRES NATURALES

Introducción

1. Hoy en día, más personas que nunca viven, trabajan, estudian y viajan al extranjero. En 2017, el número de migrantes internacionales en todo el mundo superó los 250 millones, aunque también hay muchas otras que migran temporalmente o de manera irregular sin que ello quede reflejado en las estadísticas oficiales de migración. Los migrantes también se trasladan a lugares cada vez más diversos y lejanos.
2. Al mismo tiempo, cabe destacar que ningún país es inmune a las crisis. En los últimos años, conflictos complejos y prolongados han afectado a países como el Iraq, la República Árabe Siria, Ucrania y el Yemen, mientras que los peligros naturales han provocado desastres en lugares tan diversos como Bangladesh, Grecia, México, Sierra Leona y los Estados Unidos de América. Los peligros tecnológicos y otros ocasionados por el hombre, a saber: la violencia y los ataques terroristas, las crisis económicas y las epidemias, pueden afectar, y de hecho lo hacen regularmente, a países más prósperos y menos prósperos por igual, en cualquier región.
3. Una de las consecuencias del aumento de la movilidad internacional es que prácticamente todos esos acontecimientos afectaron tanto a los migrantes como a los residentes locales; por ejemplo, los migrantes que viven en las islas del Caribe azotadas por los huracanes Irma y María, los migrantes que trabajan en las zonas rurales de California afectadas por los incendios, o los migrantes en tránsito y desamparados en Libia y el Yemen. En la mayoría de los contextos de crisis, los migrantes afrontan obstáculos específicos relacionados con las barreras lingüísticas, los impedimentos jurídicos y administrativos, el aislamiento social y el abuso y la discriminación. Estos obstáculos socavan la capacidad de los migrantes para garantizar su propia seguridad y bienestar, acceder a la asistencia y recuperarse rápida y eficazmente.
4. Es probable que estos escenarios sean cada vez más frecuentes en los próximos años y decenios debido al constante aumento de la migración y al poco éxito cosechado al abordar los factores que impulsan el riesgo de desastres, lo que afectará, de manera aún más significativa, a la vida y el bienestar de los migrantes, así como a las perspectivas a corto y largo plazo de las familias, las comunidades y las sociedades, tanto en el lugar de origen como en el de destino.
5. En los seis años transcurridos desde las deliberaciones mantenidas durante la Undécima Reunión del Comité Permanente de Programas y Finanzas con relación al papel de la OIM en la asistencia a los migrantes y a sus países de origen y de acogida en el contexto de las crisis, la cuestión de los migrantes afectados por las crisis se ha convertido en un tema permanente en los diálogos y marcos normativos a nivel nacional, regional y mundial. El creciente interés en la cuestión se ha traducido en un abanico de esfuerzos operacionales por parte de los gobiernos locales y nacionales y de los interlocutores no gubernamentales en todo el mundo. A pesar de estos avances queda mucho por hacer para reducir la vulnerabilidad de los migrantes en contextos de crisis. La comunidad internacional se encuentra en un momento crítico para reflexionar sobre los logros alcanzados y formular planes de cara al futuro.

Panorama normativo actual y perspectivas de futuro

6. En 2014, los llamamientos para encarar la situación de los migrantes afectados por situaciones de crisis —formulados en particular después de la crisis de 2011 en Libia, en la que cientos de miles de migrantes quedaron atrapados en los disturbios y el colapso del Estado— se sumaron a la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis. Bajo la dirección de los Gobiernos de Filipinas y los Estados Unidos de América, un grupo de Estados y otros interlocutores iniciaron un proceso consultivo para hacer balance de las experiencias y enseñanzas extraídas, las prácticas y herramientas eficaces que se habían hallado, y los retos y prioridades existentes.

7. El documento final de este proceso, titulado *Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales*, contiene un conjunto de principios y directrices recomendadas de carácter voluntario y no vinculante, que se complementa una compilación de prácticas, herramientas y enfoques. Las Directrices fueron presentadas en las Oficinas de las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra en 2016 y ahora enmarcan todos los esfuerzos encaminados a reducir la vulnerabilidad de los migrantes en situaciones de crisis.

8. Desde la publicación de las Directrices, se han incluido referencias a la necesidad de reducir la vulnerabilidad de los migrantes en contextos de crisis (y a las propias Directrices) en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y en el borrador final del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este último insta de manera clara a los Estados a que fortalezcan la protección consular, la asistencia humanitaria, la cooperación internacional y la gestión de situaciones de crisis que incluya a los migrantes, como esferas de trabajo esenciales para mejorar las perspectivas de los migrantes a lo largo de su travesía migratoria.

9. La cuestión de la protección de los migrantes en situaciones de crisis está ahora plenamente instaurada en los foros regionales sobre migración y gestión de crisis en África, América Central y del Sur, y Asia Central y Sudoriental. Asimismo, los enfoques que tienen en cuenta a los migrantes también están comprendidos en marcos normativos clave sobre desarrollo sostenible, acción humanitaria, reducción del riesgo de desastres y cambio climático, tales como el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 y el Acuerdo de París. Además, se hace referencia a esos enfoques en el Informe del Representante Especial sobre la Migración y en los compromisos formulados en la Cumbre Humanitaria Mundial.

10. La materialización de estas recomendaciones en enfoques más concretos a nivel local, nacional, regional e internacional será fundamental para orientar los esfuerzos de todos los interlocutores pertinentes, en particular aquellos que contribuyen a la gobernanza de la migración y a la gestión de emergencias o que prestan servicios y asistencia a las personas que viven, trabajan o están en tránsito en un país distinto de su país de origen.

Esfuerzos operacionales para reducir la vulnerabilidad de los migrantes: el panorama actual y el camino a seguir

11. Las Directrices reconocen el principio consolidado de que los Estados son los principales responsables de la protección de los migrantes en situaciones de crisis, pero también ponen de relieve que los esfuerzos para reducir su vulnerabilidad específica son inevitablemente de carácter multilateral. Esto queda patente en la diversidad de los esfuerzos desplegados actualmente por los interlocutores estatales y no estatales.

12. En varios países de todo el mundo, los servicios exteriores y otras instituciones competentes en materia de protección de los ciudadanos en el extranjero están trabajando a fin de equiparse adecuadamente para hacer frente a los retos singulares que plantean las situaciones de crisis. Se están

estableciendo o fortaleciendo las estructuras, los mecanismos y las capacidades pertinentes para apoyar diversas funciones, tales como las comunicaciones y la búsqueda y el rescate; la asistencia de socorro y evacuación; así como el apoyo al retorno y la reintegración. Por ejemplo, 90 consulados y embajadas guatemaltecas han revisado recientemente sus planes y procedimientos de contingencia para ayudar a los nacionales guatemaltecos afectados por situaciones de crisis en el extranjero y han iniciado un proceso para sensibilizar a su personal sobre posibles situaciones de crisis y sobre las medidas que pueden ayudar a mitigarlas.

13. Las instituciones locales y nacionales de gestión de emergencias están trabajando para prestar asistencia de manera más inclusiva a fin de tener en cuenta el aumento de la presencia de migrantes. Muchos países, tales como el Japón y Sudáfrica, cuentan o están estableciendo mecanismos para prestar servicios de emergencia de manera no discriminatoria en comunidades multiculturales y multilingües, mientras que las instituciones de Alemania, la República de Corea y Tailandia cuentan con la participación activa de los migrantes en sus actividades de gestión de emergencias.

14. Las organizaciones de la sociedad civil, los empleadores y agentes de contratación de migrantes, así como los interlocutores del sector privado también despliegan notables esfuerzos en esta esfera y ello puede contribuir a abordar las diferentes facetas de la preparación, la respuesta y la recuperación en situaciones de crisis.

15. Estos empeños se complementan con el establecimiento de mecanismos para facilitar la cooperación y la comunicación entre todos los interlocutores competentes. Estos sistemas pueden ser locales (por ejemplo, arreglos para apoyar las comunicaciones de emergencia multilingües en Christchurch, Nueva Zelandia); nacionales (como los esfuerzos de México para crear sinergias entre la labor de los organismos de protección civil y las instituciones de asistencia a los migrantes); o bilaterales, multilaterales y regionales (como las plataformas de intercambio de experiencias sobre esta cuestión activas en América Central y Asia Sudoriental).

16. Es especialmente alentador observar que se estén realizando esfuerzos pertinentes en un número sin precedentes de países. Sin embargo, cabe fortalecer y desarrollar esta labor de manera más sistemática a fin de reducir eficazmente la vulnerabilidad de los migrantes. Es particularmente importante:

- a) Sensibilizar a los interlocutores clave, y su personal, sobre la vulnerabilidad específica de los migrantes en contextos de crisis y sobre su papel en la reducción de esta a través de intervenciones adecuadas antes, durante y después de las situaciones de crisis.
- b) Fomentar la aptitud de estos interlocutores para movilizar recursos, personal y capacidades con el fin de proteger y asistir debidamente a los migrantes expuestos a situaciones de crisis o afectados por estas.
- c) Fomentar la cooperación entre los interlocutores estatales, no estatales e internacionales competentes en los países de origen, tránsito y destino, en particular mediante el establecimiento o el fortalecimiento de mecanismos de coordinación bilaterales y multilaterales.
- d) Empoderar a los migrantes para que se protejan mejor, eliminando los obstáculos que puedan afrontar para acceder a recursos y oportunidades esenciales antes, durante y después de las situaciones de crisis.
- e) Sensibilizar a todos los demás grupos en las sociedades de origen, tránsito y destino de los beneficios que traen el movimiento y la presencia de migrantes, y sobre el derecho de los migrantes a estar a salvo de las consecuencias de una situación de crisis.

Función actual y futura de la OIM

17. La OIM ejerció de Secretaría de la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis y, desde la publicación de las Directrices, ha dirigido esfuerzos de sensibilización y fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores clave en relación con los principios, las directrices y prácticas recomendadas que se consignaron en las mismas. Desde que concluyó la Iniciativa en 2016, la OIM se ha esforzado por mantener el interés de los expertos y los responsables de la formulación de políticas en la mejora de la protección de los migrantes en tiempos de crisis, y por promover las Directrices como herramienta de orientación clave para la concepción e implementación de las políticas y operaciones pertinentes.

18. Como parte de sus esfuerzos para apoyar la aplicación de las Directrices, la OIM ha desarrollado y difundido un conjunto integral de herramientas de fortalecimiento institucional¹, incluidos los materiales de capacitación para el personal de los servicios de relaciones exteriores y de los organismos de gestión de emergencias, las directrices operacionales para mejorar la gestión de las crisis que afectan a los migrantes, y las metodologías para apoyar el intercambio de experiencias y la coordinación a nivel local, nacional y regional. Mediante esta labor, la Organización ha apoyado el establecimiento de procesos pertinentes de creación de capacidades y fortalecimiento institucional en más de 20 países de todas las regiones del mundo.

19. Los esfuerzos de la Organización en este ámbito se han complementado con actividades de comunicación y divulgación, concretamente la creación y gestión de un sitio web específico², a través del cual se ponen a disposición las Directrices y cientos de prácticas y documentos en varios idiomas para todas las partes interesadas. La OIM también ha emprendido un proceso interno de fortalecimiento institucional; a raíz del cual más de 100 miembros del personal han recibido capacitación para incorporar las recomendaciones de las Directrices en su labor y facilitar actividades de sensibilización y fortalecimiento de la capacidad para asociados clave. En consonancia con las recomendaciones formuladas en las deliberaciones de la Undécima Reunión del Comité Permanente de Programas y Finanzas, y habida cuenta del aumento de las solicitudes de apoyo de los Estados Miembros y otros interlocutores, las actividades relacionadas con la implementación de las Directrices constituyen ahora una esfera programática específica para la OIM.

20. Estos esfuerzos complementan y se basan en décadas de actividades de la OIM de asistencia directa a los migrantes en contextos de crisis. En coordinación con interlocutores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales en los países de origen y de acogida de migrantes, la Organización ha prestado un amplio abanico de servicios, entre estos la evacuación local y de larga distancia, la facilitación de documentación, albergues de emergencia y apoyo para el retorno y la reintegración de cientos de miles de migrantes desamparados. La presencia y la capacidad operacional de la OIM la han situado al frente en la respuesta a las crisis humanitarias significativas en los últimos años, y la Organización considera que preservar y fortalecer esta capacidad es un elemento esencial de su mandato y objetivos.

21. La OIM seguirá ofreciendo apoyo a sus Estados Miembros y demás asociados para reducir la vulnerabilidad de los migrantes en situaciones de las crisis, mediante la asistencia directa a las personas afectadas, y la prestación de servicios específicos de fortalecimiento institucional y preparación para diferentes interlocutores. Las prioridades de la Organización de cara al futuro comprenden:

- a) La divulgación de las Directrices y la debida concientización al respecto en todas las instancias y en todas las regiones;

¹ Disponible en: <https://micininitiative.iom.int/capacity-building>.

² <https://micininitiative.iom.int/>.

- b) El apoyo y el establecimiento de nuevas alianzas temáticas a nivel nacional y regional entre los principales interlocutores estatales, no estatales e internacionales;
- c) La ampliación de su cartera de actividades de sensibilización y capacitación y el fomento del fortalecimiento institucional para asociados externos;
- d) El mantenimiento y ampliación de los mecanismos de recopilación de datos, prestación de asistencia e intervención de otra índole en los entornos humanitarios en los que se vean afectados un gran número de migrantes;
- e) La incorporación de enfoques que tengan en cuenta a los migrantes en su conjunto de actividades relativo a las situaciones de crisis, en particular al proseguir los esfuerzos de sensibilización y capacitación de su personal.

Conclusión

22. Los esfuerzos señalados anteriormente han propiciado una mayor conciencia en muchos países sobre la necesidad de abordar la vulnerabilidad específica de los migrantes en situaciones de crisis y de fortalecer la capacidad para ayudar a los migrantes expuestos a situaciones de crisis o afectados por estas. A pesar de ello, los migrantes siguen sufriendo de manera desproporcionada cuando se producen las crisis. Si bien esto está estrechamente relacionado con la marginación, la falta de acceso a servicios y oportunidades y el escaso respeto de los derechos fundamentales que pueden sufrir los migrantes cuando no hay situaciones de crisis, las medidas eficaces de prevención, preparación, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia pueden contribuir en gran medida a reducir su vulnerabilidad durante las situaciones de crisis.

23. Las Directrices constituyen una base útil para la colaboración de todos los interlocutores competentes en la materia. En los próximos años y decenios, los esfuerzos orientados a la aplicación e incorporación de las Directrices en las políticas y programas pertinentes serán esenciales para alcanzar los objetivos comunes en materia humanitaria, de desarrollo y gobernanza de la migración.

24. El mandato de la OIM, sus alianzas con interlocutores clave y su presencia y experiencia operacionales sitúan a la Organización como la institución en condiciones idóneas para dirigir la implementación de las Directrices a fin de garantizar que los enfoques normativos, de fortalecimiento institucional y operacionales para reducir la vulnerabilidad de los migrantes en situaciones de crisis cuenten con el apoyo y la supervisión adecuados.

25. La OIM está dispuesta y preparada para seguir trabajando con sus asociados gubernamentales y no gubernamentales en el despliegue de los esfuerzos correspondientes. También está decidida a optimizar su capacidad para proporcionar orientación normativa, herramientas y servicios de fortalecimiento institucional y apoyo operacional a los asociados, así como asistencia directa a los migrantes afectados. El interés y el compromiso constantes de los Estados Miembros sobre este tema serán esenciales para garantizar una mayor protección de los migrantes, la consiguiente seguridad en sus travesías, y el fortalecimiento de la resiliencia de sus comunidades y sociedades de origen y de acogida.