



LA POBLACIÓN MIGRANTE

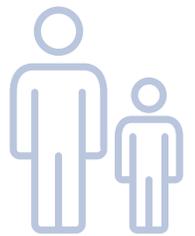
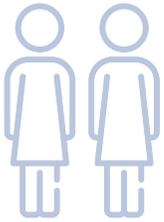
EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO
Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
EN AMÉRICA CENTRAL





LA POBLACIÓN MIGRANTE

EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO
Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
EN AMÉRICA CENTRAL



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LA OIM está consagrada al principio que la migración en forma segura y ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

EDITORIAL

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

Pavas, Rohrmoser

Del Banco LAFISE 300 norte y 100 oeste

San José, Apdo. 122-2050

Costa Rica

Tel. (506) 22-12-5345

iomsanjose2@iom.int

www.rosanjose.iom.int/site/

2019 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida, íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del editor.

CRÉDITOS

Elaborado por: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el marco del Programa Regional sobre Migración Mesoamérica – Caribe

Coordinadora del Programa: Alexandra Bonnie

Consultora: Mónica Castillo

Colaboradores: Mayvelling González, Karla Picado, Fabio Jiménez, Graciela Incer, Luz Tantaruna, Lorenzo Guadagno

Oficial de comunicación: Tatiana Chacón

Diseño: Tatiana Castro

Financiado por: La Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

PUB2019/064/R

CONTENIDO

Acrónimos	vii
Lista de Tablas y Figuras	ix
Glosario	xi
Resumen ejecutivo	xv
Presentación	xxv
Introducción	xxvii
Objetivos y Metodología	xxx
Objetivos.....	xxx
Estructura del Diagnóstico.....	xxxii
Metodología.....	xxxii
1. Población Migrante y Riesgo de Desastres en América Central y México	1
1.1. Una región caracterizada por su alta movilidad: el contexto migratorio.....	3
1.2. Desastres provocados por fenómenos naturales en la región.....	5
1.3. Población migrante afectada por desastres provocados por fenómenos naturales: vulnerabilidad y resiliencia.....	8
2. Marco normativo e institucional en reducción de riesgo de desastres y relación con la población migrante	13
2.1. El marco global.....	15
El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030.....	15
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	17
El Acuerdo de París.....	19
La Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC).....	19
La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y el Pacto Mundial.....	21
El Marco de Gobernanza de las Migraciones.....	22

2.2. El marco regional	24
Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres	24
Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019.....	32
2.3. Los Migrantes en los Marcos Normativos y Sistemas Nacionales de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias.....	33
Costa Rica	35
El Salvador	38
Guatemala	41
Honduras.....	44
Nicaragua.....	47
Panamá.....	50

3.▶ Hacia una agenda regional de reducción de riesgo de desastres que incluya a los migrantes.....	55
3.1. Capacidades y Oportunidades.....	57
Marco Institucional Jurídico del Sica	57
3.2. Desafíos	60

4.▶ Hacia la incorporación de los migrantes en los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias: retos y oportunidades	63
--	-----------

RECOMENDACIONES	69
Acciones regionales.....	69
Acciones a nivel nacional	72
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	81
1.1. Inventario de instrumentos nacionales consultados.....	81
2.1. Secretarías e Instituciones del SICA.....	88

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BRIMUR	Brigadas Municipales de Respuesta ante Desastres
CC	Cambio Climático
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de América Central
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CODE	Centro de Operaciones de Desastre
CODECE	Comités de Emergencia Centros Escolares
CEDECEL	Comités de Emergencia de Centros Laborales
CODED	Comités de Emergencia Departamentales
CODELES	Comités de Emergencia Locales
CODEM	Comités de Emergencia Municipales
COP	Conferencia de las Partes
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos
CTS	Comisiones de Trabajo Sectoriales
DS	Desarrollo Sostenible
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
GR	Gestión del Riesgo
GIRD	Gestión Integral de Riesgo de Desastres
MecReg	Mecanismo Regional de Coordinación de la Ayuda Mutua ante Desastres
MICIC	Migrants in Countries in Crisis Initiative / la Iniciativa Migrantes en países en Situaciones de Crisis
MIGOF	Marco de Gobernanza sobre la Migración
MSRRD	Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
NTON	Norma Técnica Obligatoria Nicaragüense de accesibilidad

OCAM	Comisión Centroamericana de Directores de Migración
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH en español).
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
PNGIRH	Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Honduras
RNC	Reglamento Nacional de la Construcción
RD	Reducción del Riesgo
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
SE	Secretaría (Secretario) Ejecutivo
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAGER	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastre
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction / Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres
UCL	Université Catholique de Louvain

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Figura 1.	Esquema de estrategia metodológica.....	xxix
Figura 2.	Cantidad de desastres ocurridos en Centroamérica por país y tipo de evento 2000-2018.....	6
Figura 3.	Los elementos de la diversidad cultural.....	10
Figura 4.	Resumen de las prioridades del Marco de Acción Sendai 2015-2030.....	16
Figura 5.	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	18
Figura 6.	Principios y Objetivos del MiGOF.....	22
Figura 7.	Ejes y Medidas de La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.....	26
Figura 8.	Categorización de Instrumentos en Reducción de Riesgo de Desastres.....	34
Figura 9.	Instrumentos Vinculados a RRD en Costa Rica.....	35
Figura 10.	Instrumentos Vinculados a RRD en El Salvador.....	38
Figura 11.	Instrumentos Vinculados a RRD en Guatemala.....	41
Figura 12.	Instrumentos Vinculados a RRD en Honduras.....	44
Figura 13.	Instrumentos Vinculados a RRD en Nicaragua.....	47
Figura 14.	Instrumentos Vinculados a RRD en Panamá.....	50
Figura 15.	Síntesis de Enfoques en Reducción de Riesgo de Desastres en Relación con Personas Migrantes en los Países del CEPREDENAC.....	53
Figura 16.	Áreas de Acción Recomendadas para Inclusión de la Población Migrante en las Agendas de Reducción de Riesgo de Desastre.....	71

Tabla 1.	Poblaciones Migrantes Según Origen y Destino	3
Tabla 2.	Flujos Migratorios, 2015	4
Tabla 3.	Abordaje de la Población Migrante Según el Marco De Acción de Sendai.....	17
Tabla 4.	Vinculación de la PCGIR Armonizada con las Líneas de Acción del MSRRD	27
Tabla 5.	Las Poblaciones Migrantes en la PCGIR Armonizada.....	28
Tabla 6.	Instrumentos en Reducción de Riesgo de Desastres de Costa Rica y Vinculación con Personas Migrantes.....	36
Tabla 7.	Instrumentos en Reducción de Riesgo de Desastres de El Salvador y Vinculación con Personas Migrantes.....	39
Tabla 8.	Instrumentos en Reducción de Riesgo de Desastres de Guatemala y Vinculación con Personas Migrantes.....	42
Tabla 9.	Instrumentos en Reducción de Riesgo de Desastres de Honduras y Vinculación con Personas Migrantes.....	45
Tabla 10.	Instrumentos en Reducción de Riesgo de Desastres de Nicaragua y Vinculación con Personas Migrantes.....	48
Tabla 11.	Instrumentos en Reducción de Riesgo de Desastres de Panamá y Vinculación con Personas Migrantes.....	51
Tabla 12.	Instituciones Rectoras en RRD y en Migración de los Países Miembros de la OCAM y del CEPREDENAC	58
Tabla 13.	Capacidades y Oportunidades para Incorporar a la Población Migrante en los Sistemas Nacionales de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias.....	64
Tabla 14.	Retos Para Incorporar y Atender a La Población Migrante en los Sistemas Nacionales de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias.....	67
Tabla 15.	Inventario de instrumentos institucionales en RRD de Costa Rica.....	82
Tabla 16.	Inventario de instrumentos institucionales en RRD de El Salvador.....	83
Tabla 17.	Inventario de instrumentos institucionales en RRD de Guatemala.....	84
Tabla 18.	Inventario de instrumentos institucionales en RRD de Honduras.....	85
Tabla 19.	Inventario de instrumentos institucionales en RRD de Nicaragua.....	86
Tabla 20.	Inventario de instrumentos institucionales en RRD de Panamá	87

GLOSARIO¹

- ▶ **AMENAZA:** “Fenómeno, substancia, actividad humana o condición peligrosa susceptible de ocasionar pérdida de vidas, lesiones u otros efectos negativos sobre la salud, daños a la propiedad, pérdida de los medios de sustento e interrupción de los servicios, paralización social y económica, o perjuicios medioambientales”.
- ▶ **AMENAZA ANTRÓPICA U OCASIONADA POR EL HOMBRE:** “Amenaza que se origina a partir de condiciones tecnológicas o industriales, incluyendo accidentes, procedimientos peligrosos, fallas en infraestructuras o actividades humanas específicas, que puedan ocasionar pérdida de vidas, lesiones u otros efectos negativos sobre la salud, daños a la propiedad, pérdida de los medios de sustento e interrupción de los servicios, paralización social y económica, o perjuicios medioambientales”.
- ▶ **AMENAZA NATURAL:** “Proceso o fenómeno natural que puede ocasionar pérdida de vidas, lesiones u otros efectos negativos sobre la salud, daños a la propiedad, pérdida de los medios de sustento e interrupción de los servicios, paralización social y económica, o perjuicios medioambientales”.
- ▶ **APÁTRIDA:** Cualquier persona a la que ningún Estado considera destinataria de su legislación.
- ▶ **PERSONA CIUDADANA:** “Un sujeto o nacional nativo o legalmente reconocido de un Estado”.
- ▶ **CONFLICTO:** Toda situación de violencia, guerra o disturbios civiles en la que se recurre a la fuerza armada y que conlleva amenazas para la vida, la seguridad y la protección humana.
- ▶ **CRISIS:** “Conflicto, o desastre natural o provocado por el hombre de tal magnitud que exige una respuesta humanitaria significativa por parte de la comunidad internacional o de las autoridades del país de origen, del país de acogida”.
- ▶ **DESASTRE:** “Un trastorno del funcionamiento de una comunidad o sociedad a raíz de sucesos naturales (amenaza natural) o antrópicos (amenaza antrópica u ocasionada por la acción humana) que causa pérdidas humanas, materiales, económicas o medioambientales, y rebasa la capacidad de la comunidad o sociedad afectada de superar los efectos con sus propios recursos”.
- ▶ **PERSONAS DESPLAZADAS:** “Persona forzada a abandonar su lugar de residencia o de trabajo habitual a raíz de una emergencia, el término se puede también aplicar a un migrante o a un ciudadano que se encuentren en un determinado país de acogida”.
- ▶ **DIÁSPORA:** “Individuos y miembros o redes, asociaciones y comunidades que han abandonado su país de origen, pero mantienen vínculos con su patria”.
- ▶ **EVACUACIÓN:** “El traslado temporal, asistido o espontáneo de personas o activos desde un área en amenazada o afectada por una crisis, por motivos de seguridad y protección”.
- ▶ **GESTIÓN DE EMERGENCIAS:** “Organización y gestión de las responsabilidades, las funciones y los recursos necesarios para abordar todos los aspectos de las emergencias, en particular la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de recuperación”.
- ▶ **GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:** “Recurso a directrices administrativas, organizaciones y habilidades operacionales para reducir las posibilidades de desastre y las repercusiones negativas de los peligros”.
- ▶ **MENOR O NIÑO NO ACOMPAÑADO O SEPARADO:** “Menor de edad que ha sido separado tanto de sus padres como de otros familiares y no está bajo el cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, sea responsable de hacerlo”.

¹ Las definiciones presentadas en el glosario han sido extraídas del Glosario Contextualizado (pag.349), Integración de los migrantes en los sistemas de preparación, respuesta y recuperación en situación de emergencia en los países de acogida: Manual de Capacitación, Guía para el Facilitador, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2016, Ginebra.

- ▶ **PERSONA MIGRANTE:** “Una persona no ciudadana presente en un país durante un conflicto o desastre independientemente de: a) los medios o las razones de ingreso al país; b) el estatuto de inmigración; o c) la duración o las razones de la estadía”.
- ▶ **MIGRANTE EN SITUACIÓN IRREGULAR:** “Migrante que no posee la documentación requerida para ingresar o permanecer de manera legal en el país de acogida porque entró en el país sin la documentación requerida, ingresó de manera legal pero después perdió sus derechos de estadía, o bien excedió el plazo establecido en su visado, entre otras posibles razones”.
- ▶ **MIGRANTE EN SITUACIÓN REGULAR:** “Cualquier migrante quien tiene la documentación exigida para ingresar, permanecer (y trabajar o estudiar) en un país de acogida”.
- ▶ **PAÍS AFECTADO POR UN CONFLICTO O UN DESASTRE NATURAL:** “El mismo sentido que país de acogida, también mencionado como país en situación de emergencia”.
- ▶ **PAÍS DE ACOGIDA:** “El Estado afectado por un conflicto o un desastre natural en todo su territorio o parte de este dónde se hallen migrantes”.
- ▶ **PAÍS DE ORIGEN:** “El Estado de la nacionalidad del migrante”.
- ▶ **PAÍS DE TRÁNSITO:** “Estado al cual los migrantes huyen temporalmente, y que no es el país de acogida o el país de origen”.
- ▶ **PARTE INTERESADA EN EMERGENCIA:** “Parte interesada, especializada y no especializada, cuyas responsabilidades y objetivos consisten en dar servicio y proteger a las personas y las propiedades, durante las situaciones de emergencia”.
- ▶ **PERSONAL CONSULAR:** “Cualquier representante oficial de un Estado y de su Gobierno en el territorio de un Estado distinto”.
- ▶ **PLAN DE CONTINGENCIA:** “Un documento que analiza las crisis potenciales que amenazan a una comunidad, negocio o sociedad y establece acuerdos por adelantado con miras a facilitar las respuestas apropiadas, efectivas y oportunas a dichos sucesos o situaciones. Contempla cursos de acción organizados y coordinados que cuentan con una definición de las funciones, recursos asignados, procesos informativos y procedimientos organizativos institucionales claramente identificados para partes interesadas específicas en momentos de necesidad”.
- ▶ **PREPARACIÓN:** “Capacidades y conocimientos adquiridos por personas, comunidades, gobiernos, y organizaciones profesionales de respuesta y recuperación, que favorecen la eficacia de las actividades relativas a la anticipación, respuesta y recuperación en situaciones de crisis”.
- ▶ **PUNTO DE SALIDA:** “Cualquier lugar a través del cual las personas afectadas por una crisis pueden abandonar un país”.
- ▶ **RECUPERACIÓN:** “Restauración y mejora, cuando proceda, de las infraestructuras, los medios de sustento y las condiciones de vida de las personas y comunidades afectadas por situaciones de crisis”.
- ▶ **REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE:** “Abarca todos los esfuerzos realizados para analizar y gestionar los factores causales de los desastres, que comprenden la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de las personas y los bienes, y la preparación adecuada para casos de eventos adversos”.
- ▶ **REFUGIADO:** “Persona que cumple con los criterios de elegibilidad en la definición de refugiado dispuesta en los pertinentes instrumentos internacionales o regionales relativos a los refugiados, en el mandato del ACNUR y/o la legislación nacional, según proceda. De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, refugiado es 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.

En otros instrumentos internacionales o legislaciones nacionales se incluyen definiciones que hacen referencia, por ejemplo, a las amenazas a la vida, la seguridad o la libertad, resultantes de la violencia o de otros eventos que perturban gravemente el orden público”.

- ▶ **RIESGO DE DESASTRE:** “Las eventuales pérdidas en términos de vidas, condiciones de salud, medios de sustento, activos y servicios, que pudiera padecer en el futuro una determinada comunidad o sociedad, a lo largo de un periodo de tiempo concreto, como consecuencia de algún desastre”.
- ▶ **RESILIENCIA:** “Capacidad de una persona, una comunidad o una sociedad expuestas a amenazas para resistir, adaptarse o recuperarse de manera oportuna y eficaz en situaciones perjudiciales”.
- ▶ **RESPUESTAS:** “Prestación de asistencia pública y de servicios de emergencia durante o inmediatamente después de una crisis, con el fin de salvar vidas, reducir las repercusiones sobre la salud, garantizar la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas”.
- ▶ **RUTA DE EVACUACIÓN:** “Cualquier ruta terrestre, aérea o marítima, sea identificada o no en un plan de contingencia, que las personas pueden tomar durante su evacuación”.
- ▶ **SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA:** “Sistema que genera y difunde en el momento oportuno la información, los avisos y las alertas esenciales, permitiendo que las personas, las comunidades y las organizaciones amenazadas se preparen y actúen de manera apropiada y con tiempo suficiente, para reducir las posibilidades de sufrir daños o pérdidas”.
- ▶ **SITIO DE EVACUACIÓN:** “Cualquier lugar, planificado o no, gestionado por partes interesadas en emergencias gubernamentales o no gubernamentales, en el que se acomoda a las personas y los activos evacuados, con el fin de garantizar su seguridad en situaciones de crisis”.

- ▶ **SOCIEDAD CIVIL:** “Las organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales, nacionales y locales; las organizaciones y redes de migrantes y de la diáspora; las organizaciones, los grupos y las personas individuales de la diáspora; las redes religiosas y confesionales, las organizaciones, los grupos y los individuos; las organizaciones de trabajadores y las organizaciones patronales; los grupos de reflexión; las instituciones académicas; los especialistas e investigadores con base tanto en los países de origen como en los países de destino y en los terceros países”.
- ▶ **SOLICITANTE DE ASILO:** “Toda persona que solicita protección internacional como refugiado (condición de refugiado), pero cuya demanda aún no ha sido objeto de decisión definitiva”.
- ▶ **TERCER PAÍS:** “Cualquier Estado que no sea el país de origen ni el país de acogida”.
- ▶ **TRATA DE PERSONAS:** “El hecho de captar, acoger, transportar o trasladar una persona con fines de explotación, se incluyen los trabajos forzados o las relaciones sexuales con fines comerciales, recurriendo al uso de la fuerza, al fraude, al engaño, al rapto, la coacción, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad. La trata de personas puede tener lugar dentro de un país o entre países. En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (conocido como Protocolo de Palermo), se dispone un marco jurídico mundial que requiere que los Estados partes tipifiquen como delito todas las formas de trata de personas y tomen medidas para proteger a las víctimas y prevenir la trata de personas mediante penas severas, describe protecciones para víctimas específicas, y delinea las funciones y responsabilidades de los gobiernos”.
- ▶ **VULNERABILIDAD:** “La posibilidad de que una persona, una comunidad o un sistema sean afectados de manera negativa por una amenaza”.

RESUMEN EJECUTIVO

Independientemente de su condición, tiempo de estadía o motivo, las personas migrantes pueden ser un grupo vulnerable en situaciones de emergencia por amenazas naturales. Si bien las personas migrantes contribuyen al desarrollo económico, cultural y social de los países de acogida, de tránsito y de origen (por medio de las remesas, por ejemplo), y demuestran una capacidad de resiliencia ante situaciones de emergencia, también pueden presentar una serie de vulnerabilidades que deben ser atendidas por los gobiernos a nivel nacional y local. Algunas vulnerabilidades están asociadas a amenazas naturales y otras son causadas por la actividad del ser humano.

El riesgo de desastres depende no sólo de la amenaza o fenómeno que afecta a determinada población, sino también de la vulnerabilidad y condiciones de esta frente a factores físicos, como la concentración de la población en sitios de riesgo, accesibilidad o inaccesibilidad a servicios básicos; factores socioeconómicos y factores ambientales que disminuyen la resiliencia de la comunidad ante los impactos de las amenazas, sean naturales o antropogénicas. Considerando lo anterior, el riesgo de desastres debe ser gestionado por los actores públicos y privados, a fin de prever las posibles pérdidas y afectaciones que un evento puede generar en una comunidad o sociedad en particular, incluidas aquellas personas migrantes ubicadas en los países de la región centroamericana, con una mayor vulnerabilidad a las múltiples amenazas de esta región: estacionalidad ciclónica proveniente de sus dos océanos, geomorfología, confluencia de placas tectónicas activas, erupciones volcánicas, amenazas de origen hidrometeorológico y otras provocadas por el cambio climático.

Los acuerdos globales y regionales más recientes demuestran que la población migrante está empezando a ser considerada en las agendas de gestión integral del riesgo. Específicamente, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, el acuerdo global sobre la reducción del riesgo de desastres incorpora por primera vez referencias claras

sobre la migración y el desplazamiento. No sólo reconoce el desplazamiento en el contexto de la reducción del riesgo de desastres, sino que también reconoce claramente el papel de los migrantes en el apoyo a la prevención, preparación, respuesta, recuperación y en la promoción de la resiliencia. De igual manera, la necesidad de incluir a los migrantes en el abordaje de reducción de riesgo de desastres ha sido contemplada en los acuerdos internacionales sobre migración. Por ejemplo, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, los Estados reconocieron la necesidad de ayudar a los migrantes afectados por desastres.

En respuesta a estos acuerdos internacionales, los esfuerzos para garantizar la protección de las personas migrantes ante desastres han cobrado mayor relevancia en los últimos años, con el desarrollo en particular de las Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por Conflictos o Desastres Naturales de la Iniciativa Migrantes en Países en Situación de Crisis (MICIC). Se trata de 15 Directrices cuya finalidad es proporcionar técnicas para proteger e integrar a las personas migrantes en contextos de emergencias y conflictos en las fases de preparación, respuesta y recuperación. La Directriz 4, a la luz de la cual se realiza el presente estudio para el caso de América Central, plantea específicamente la incorporación de las personas migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia.

En este contexto, con el ánimo de profundizar en la comprensión y fortalecer la incorporación de las personas migrantes en los sistemas de reducción de riesgo de desastres, la OIM desarrolla el presente estudio: “La población migrante en la reducción de riesgo y atención de emergencias en América Central”. El estudio se enfoca en los países miembros del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), institución especializada del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua,

Panamá y República Dominicana. El CEPREDENAC tiene como objetivo contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de desastres, a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias, en armonía con los marcos globales en la materia y los desafíos de la región. El estudio se enmarca en el Programa Mesoamérica de la OIM, el cual contempla el apoyo técnico al SICA y CEPREDENAC para revisar el marco institucional existente sobre la respuesta a desastres de los Estados miembros del CEPREDENAC, cuyos rectores en gestión del riesgo son los Entes Nacionales de Protección Civil, que a la vez forman parte del Consejo de Representantes del CEPREDENAC.

El objetivo general del estudio es identificar la medida en la cual la población migrante está siendo incorporada en los marcos normativos e institucionales de los Sistemas Nacionales de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias de los países miembros del CEPREDENAC, según como lo establecen los principales instrumentos normativos en la materia. Así mismo, se busca ofrecer recomendaciones prácticas para fortalecer dicha incorporación, de manera que las políticas públicas y marcos operativos en la materia tomen en cuenta a las personas migrantes y sus necesidades de protección, durante la preparación y respuesta a un desastre. El estudio analiza y profundiza en los instrumentos de reducción de riesgo de desastres de los países clasificados en: leyes, reglamentos y decretos (de carácter vinculante), políticas y planes (de carácter programático y estratégico); y finalmente manuales, guías y protocolos (de índole operativo), sobre la base de la información disponible y hecha pública, a fin de determinar la medida en que se está incluyendo a la población migrante en estas agendas nacionales.

El estudio incluye un primer capítulo que describe la dinámica migratoria en la región centroamericana y presenta un panorama general de la incidencia de desastres provocados por fenómenos naturales registrados en la región en los últimos años. Asimismo, plantea los vínculos conceptuales y operativos existentes entre la migración y los procesos de prevención de desastres y atención de emergencias. En este apartado se describen las principales características de la dinámica migratoria en América Central. La región mesoamericana (incluyendo a América Central y México)

constituye uno de los principales corredores migratorios del mundo. En su conjunto, solo concentraba el 2,36% de la población mundial al 2017, pero el 7% del total de migrantes internacionales. Desde la perspectiva de la gestión del riesgo de desastre, es fundamental tener en cuenta por un lado la alta probabilidad de contar con migrantes en tránsito en un determinado país de la región afectado por un desastre, así como la presencia en el exterior de una importante comunidad de nacionales que puedan jugar un rol decisivo a la hora de responder a un desastre. Ahora bien, aunque sea de menor relevancia numérica, Mesoamérica puede ser considerada también un lugar de destino, tradicionalmente y todavía en los recientes años ha registrado importantes movimientos migratorios intra-regionales, asociados en su mayoría con la búsqueda de oportunidades económicas, y en determinados casos, búsqueda de protección. Esta movilidad intrarregional es marcada, en particular, por la migración laboral temporal, por ejemplo, para la cosecha de productos agrícolas, así como por la migración (igualmente en cierta medida temporal) de poblaciones indígenas. Mesoamérica registraba en el 2017 más de dos millones de inmigrantes.

Este apartado también presenta el panorama general de la incidencia de desastres provocados por fenómenos naturales registrados en la región en los últimos años. La región mesoamericana es también una zona en la que con frecuencia los fenómenos naturales provocan desastres. De los diez países más afectados entre 1996 y 2015 en el mundo por eventos climáticos extremos, tres (Honduras, Nicaragua y Guatemala) son centroamericanos. De hecho, en el período citado, Honduras desplazó a Myanmar como el país más afectado en el mundo por desastres relacionados a eventos meteorológicos. Tomando otro ejemplo, se estima que el 95% de la población de El Salvador vive en zonas expuestas a riesgo de desastres. Entre 1990 y 2011, El Salvador fue el país con mayores pérdidas totales provocadas por grandes desastres con más de 6.500 millones de dólares; mientras que con relación al Producto Interno Bruto (PIB), Honduras fue el país más afectado con daños y pérdidas acumuladas equivalentes a casi el 80% de su PIB. Después del sureste de Asia, Centroamérica es la región más vulnerable a riesgos climatológicos en el mundo, siendo que la pobreza, la infraestructura deficiente, la falta de ordenamiento territorial y el uso desmedido e inadecuado de los recursos

naturales, son factores subyacentes del riesgo que aumentan la vulnerabilidad de la población y sus bienes de sustento, principalmente de las personas y comunidades de escasos recursos. Desde el año 2000 y hasta el año 2018 se han registrado en los países centroamericanos 261 desastres provocados por fenómenos naturales, entre ellos: actividad volcánica, inundación, deslizamiento, terremoto, epidemia, tormenta, sequía, incendio forestal, y temperatura extrema. Las inundaciones y las tormentas son, por mucho, los eventos más frecuentes. En este período, se registran más de 20 millones de personas afectadas por estos desastres y 6,351 fallecidos, producto de estos eventos.

En el segundo capítulo, el estudio analiza el marco normativo e institucional sobre reducción de riesgo de desastres en los entornos global, regional y nacional, a fin de determinar en qué medida y de qué manera la población migrante está siendo partícipe en los procesos de protección civil. En particular, no existe ningún instrumento jurídico internacional que cubra explícita y ampliamente los derechos de las personas afectadas por una crisis mientras viven, trabajan, permanecen o transitan en el extranjero. Sin embargo, una serie de instrumentos y marcos jurídicos internacionales enumera las obligaciones de los Estados de proteger los derechos de las personas que viven, trabajan o permanecen fuera de su país de nacionalidad. Los marcos vigentes globales relacionados con la reducción de riesgo de desastres, la migración y el desarrollo y el abordaje que éstos hacen sobre la inclusión de la población migrante en la preparación, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia, incluyen los siguientes:

- El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- El Acuerdo de París: aprobado en diciembre de 2015, en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de París (COP 21)
- La Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC)

- La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobada en la Cumbre de las Naciones Unidas en septiembre de 2016 y en una conferencia intergubernamental sobre migración en diciembre de 2018, respectivamente.
- El Marco de Gobernanza de las Migraciones: aprobado por el Consejo de Países Miembros de la OIM. Constituye el primer y único marco internacional acordado para la Gobernanza de todos los aspectos relativos a la migración. El Objetivo 2: “La gobernanza adecuada de la migración se debería fundamentar en respuestas eficaces a la movilidad en situaciones de crisis”. Bajo este objetivo, los Estados Miembros de la OIM abogan para que se tengan en cuenta las necesidades de los migrantes y de sus comunidades en las situaciones de crisis, desde la preparación hasta la recuperación, en vista de la responsabilidad del Estado afectado de proteger y prestar asistencia a las personas residentes en su territorio. Lo anterior está en conformidad con el Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria (MCOF).
- El Plan estratégico de trabajo de la OIM sobre reducción del riesgo de desastres y resiliencia 2017 – 2020. El Plan estratégico de trabajo de la OIM sobre reducción del riesgo de desastres y resiliencia 2017 – 2020 describe el enfoque estratégico de la OIM para la RRD y la resiliencia dentro del marco más amplio del mandato de movilidad global de la OIM.

Este apartado también destaca diversos instrumentos y acuerdos a nivel regional, entre ellos:

- La Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR): La PCGIR fue aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA en junio de 2010 en el marco de su XXXV Reunión Cumbre, celebrada en la República de Panamá. Constituye el instrumento orientador en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, como una respuesta a la vulnerabilidad de la región centroamericana ante amenazas y desastres, así como los efectos del

cambio climático. La Política responde a la necesidad de actualizar los compromisos regionales orientados a la reducción y prevención del riesgo de desastres, contribuyendo con una visión de desarrollo integral y seguro en Centroamérica. El estudio destaca en que medida la PCGIR armonizada con el Marco de Sendai 2015-2030, integra por primera vez líneas de acción específicas para la integración de la variable migratoria.

- **Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019:** Este instrumento fue desarrollado conforme a los 5 Ejes Articuladores de la PCGIR 2010 con el objetivo de dar seguimiento a la implementación concreta de la PCGIR e incluye el abordaje de la población migrante desde dos perspectivas.

Finalmente, este apartado del estudio describe los instrumentos (leyes y reglamentos, planes y políticas, guías y manuales) y recursos con que cuentan los Sistemas Nacionales de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias para la inclusión de las personas migrantes en la preparación, respuesta y recuperación frente a situaciones de desastres provocados por fenómenos naturales, a nivel de los países miembros del CEPREDENAC. De este análisis se resalta que la gestión de los desplazamientos humanos y el bienestar de las personas migrantes deben ser parte fundamental de las políticas globales, regionales y nacionales en las estrategias y políticas.

El tercer capítulo presenta un análisis de oportunidades para desarrollar una agenda regional de reducción de riesgo de desastres que incluya a los migrantes, mientras el cuarto capítulo se enfoca en las potencialidades de los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias. Las capacidades, oportunidades y desafíos para el desarrollo de una agenda regional de reducción de riesgo de desastres que incluya a los migrantes en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se basan en el análisis de la institucionalidad del SICA y de la potencialidad de una agenda común entre la OCAM y el CEPREDENAC, orientada a cumplir ese objetivo.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional

Centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana. Tanto el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), como la Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración (OCAM) forman parte de las 26 instituciones regionales especializadas del SICA, por tanto, ya funcionan bajo el marco de la institucionalidad centroamericana, y cuentan con una Secretaría Ejecutiva o Técnica que asesora y coopera con los países miembros en el desarrollo de la respectiva agenda regional y la facilitación de procesos para dar cumplimiento a los acuerdos suscritos por sus representantes: los Directores de los Entes de Protección Civil y los Directores (as) de Migración.

Por otro lado, los países miembros del SICA forman parte de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), foro intergubernamental establecido para sostener el diálogo y el intercambio de ideas, así como de experiencias para la reflexión conjunta y la cooperación en cuestiones migratorias de interés común para los países participantes. La CRM abarca 11 países, de los cuales 7 son los países miembros del CEPREDENAC, por lo que se puede establecer un mecanismo de trabajo conjunto con este foro regional multilateral enfocado en migraciones internacionales, en donde se pueda someter y compartir el tema de la inclusión de los migrantes en los procesos de reducción de riesgo de desastres, lo cual representa una potencialidad para robustecer la agenda institucional que se conforma en el marco del SICA.

En este apartado, el estudio destaca una serie de desafíos que pueden afectar el desarrollo de una agenda regional de reducción de riesgo de desastres en el marco del SICA, que incluya a las personas migrantes, siendo los más relevantes:

- La necesidad de fortalecer el aprendizaje sobre el tratamiento diferenciado de la población migrante en situaciones de desastres de origen natural, que involucre no solamente los desplazamientos provocados por los desastres, sino también a la población migrante que se encuentra en las comunidades afectadas por un desastre y la diversidad que esta población presenta

en términos de razones, tiempo, y entre otras características de su movimiento migratorio.

- Promover la inclusión del concepto de protección a las personas migrantes en contextos de riesgo de desastres, principalmente en aquellos instrumentos regionales para la atención en la emergencia, tales como los protocolos específicos identificados en este estudio en los que el enfoque es hacia ayuda y asistencia humanitaria.
- Fortalecer los marcos regionales con: conceptos, nociones y enfoques de instrumentos globales y regionales en migración, particularmente lo señalado en la Directriz MICIC número 4 “Incorporación de los migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia”, sus recomendaciones y prácticas.
- Potenciar los intercambios entre la OCAM y CEPREDENAC para trabajar el tema en forma conjunta, bajo el amparo de un acuerdo emanado del SICA, dado que la vulnerabilidad de las personas migrantes en contextos de desastres es una cuestión por atender, y desde el punto de derechos humanos y preservación de la vida, constituye una prioridad.
- Comprender que este enfoque de trabajo conjunto abarcaría a migrantes en crisis causadas por desastres de origen natural. Lo anterior por cuanto el CEPREDENAC aborda directamente la temática de reducción de riesgo de desastres.
- Construir una visión integradora: articular el trabajo coordinado de las dos instancias del SICA, la OCAM y el CEPREDENAC con otros espacios políticos y técnicos donde se aborda la temática migratoria, tal es el caso por ejemplo de la Conferencia Regional sobre Migración.

Finalmente, el estudio establece algunas recomendaciones a nivel regional y nacional para fortalecer la inclusión de la población migrante en las agendas nacionales de protección

civil. A nivel regional, las recomendaciones apuntan a: la generación de conocimiento sobre migración en contextos de crisis por desastres de origen natural; el establecimiento de compromisos para una agenda de trabajo compartida; la conformación de un mecanismo para registro e intercambio de información sobre migrantes en condición de vulnerabilidad en la región; el involucramiento de las personas migrantes en la agenda regional de migración y reducción de riesgo de desastres; y la realización de gestiones para la sostenibilidad financiera de la agenda regional compartida.

EXECUTIVE SUMMARY

Regardless of their status or the duration or reason for their stay, migrants can be a vulnerable group in emergency situations caused by natural disasters. While migrants contribute to the economic, cultural, and social development of receiving, transit, and origin countries (through remittances, for example), and demonstrate a capacity for resilience when faced with emergency situations, they may also present a series of vulnerabilities that should be addressed by national and local governments. Some vulnerabilities are associated with natural disasters and others are caused by human activity.

The risk disasters present depends not only on the threat or phenomenon affecting a given population, but also on the population's vulnerability and situation in terms of physical factors, such as population concentration in at-risk locations and accessibility or inaccessibility of basic services, socioeconomic factors, and environmental factors that decrease the resilience of the community to the impacts of the threats, whether natural or man-made. Considering this, public and private actors should manage disaster risk with the goal of preventing the potential losses and damages an event may cause in a community or in society. This includes migrants in Central American countries, who are more vulnerable to the various threats this region presents, such as hurricanes from its two oceans, geomorphology, convergence of active tectonic plates, volcanic eruptions, hydrometeorological threats, and others caused by climate change.

Recent global and regional agreements show that migrants are beginning to be considered in comprehensive risk management agendas. Specifically, the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, the global agreement on disaster risk reduction, incorporates clear references to migration and displacement for the first time. It not only recognizes displacement in the context of disaster risk reduction, but also clearly recognizes the role of migrants in supporting prevention, preparation, response, and recovery and promoting resilience. Likewise, the need to include migrants in the approach to disaster risk reduction has been considered in international agreements on migration.

For example, in the New York Declaration for Refugees and Migrants, the States recognized the need to help migrants affected by disasters. In response to these international agreements, efforts to ensure the protection of migrants in disasters have become increasingly important in recent years, especially with the development of the Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster of Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Initiative. These consist of 15 Guidelines whose purpose is to provide techniques for protecting and integrating migrants in emergency contexts and conflicts in the preparation, response, and recovery phases. Guideline 4, in light of which this study on the case of Central America is being conducted, specifically proposes the incorporation of migrants in prevention, preparedness, and emergency response systems.

In this context, in order to deepen understanding and improve the incorporation of migrants in disaster risk reduction systems, IOM is performing the present study, "Migrants in risk reduction and emergency response in Central America."

The study is focused on the member countries of the Coordination Center for the Prevention of Natural Disasters in Central America (CEPREDENAC), a specialized institution of the Central American Integration System (SICA), formed by Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama, and the Dominican Republic. The objective of CEPREDENAC is to contribute to reducing vulnerability to and impact of disasters through the promotion, support, and development of policies and measures to prevent, mitigate, prepare for, and manage emergencies in accordance with global frameworks on the issue and the challenges of the region.

The study is being performed as part of IOM's Mesoamerica Program, which provides technical support to SICA and CEPREDENAC for revising the existing institutional disaster response framework of the member States of CEPREDENAC, whose leaders in risk management are the National Civil Defense Entities which also make up the Representative Council of CEPREDENAC.

The general objective of the study is to identify the extent to which migrants are being incorporated in the legal and institutional frameworks of the National Risk Reduction and Emergency Response Systems of the member countries of CEPREDENAC, as established by the principle normative instruments on the matter. Additionally, it seeks to offer practical recommendations to improve this incorporation, such that public policies and operational frameworks on the issue consider migrants and their needs for protection during the preparation for and response to a disaster. The study provides an in-depth analysis of the countries' disaster risk reduction instruments, classified as laws, regulations and decrees (of a binding nature), policies and plans (of a programmatic and strategic nature), and finally, manuals, guides, and protocols (of an operative nature), on the basis of publicly available information, in order to determine the extent to which migrants are being included in these national agendas.

The study includes a first chapter describing the migration dynamics in the Central American region and presenting a general overview of natural disasters recorded in the region in recent years. Additionally, it presents conceptual and operative links between migration and disaster prevention and emergency response processes. In this section, the principal characteristics of the migration dynamic in Central America are described. The Mesoamerican region (including Central America and Mexico) forms one of the primary migration corridors in the world. As a whole, it only contains 2.36% of the global population as of 2017, but 7% of total international migrants. From the perspective of disaster risk management, it is essential to consider, on one hand, the high probability that migrants in transit will be present in a given country affected by a disaster, and on the other hand, the presence of an important community of nationals abroad who can play a decisive role in disaster response. Additionally, although it is of lesser numerical significance, Mesoamerica can also be considered a destination. Important intraregional migratory movements have been recorded traditionally and have continued in recent years, mainly associated with the search for economic opportunities, and in certain cases, with the search for protection. This intraregional mobility is particularly marked by seasonal labor migration, for example, to harvest agricultural products, as well as by the migration (likewise seasonal to a degree) of indigenous populations.

Mesoamerica recorded over two million immigrants in 2017. This section also presents a general overview of natural disasters recorded in the region in recent years. The Mesoamerican region is also a zone in which natural phenomena frequently cause disasters. Among the ten countries worldwide most affected by extreme weather events between 1996 and 2015, three (Honduras, Nicaragua, and Guatemala) are in Central America. In fact, during this period, Honduras overtook Myanmar as the country most affected by disasters related to meteorological events.

To consider another example, it is estimated that 95% of the population of El Salvador lives in areas exposed to disaster risk. Between 1990 and 2011, El Salvador was the country with the highest total losses caused by major disasters with over 6.5 billion dollars, while Honduras was the country most affected by percentage of Gross Domestic Product (GDP), with total damages and losses equivalent to almost 80% of its GDP. After southeast Asia, Central America is the most vulnerable region to climatological risks, with poverty, poor infrastructure, a lack of land management, and excessive and inappropriate usage of natural resources as the underlying risk factors that increase the vulnerability of the population and its livelihood, and particularly of people and communities with limited resources. From 2000 to 2018, 261 natural disasters were recorded in Central American countries, including volcanic activity, floods, landslides, earthquakes, epidemics, storms, droughts, forest fires, and extreme temperatures. Floods and storms are the most frequent events by far.

During this period, over 20 million people affected by these disasters and 6,351 resulting deaths were recorded. In the second section, the study analyzes the legal and institutional framework for disaster risk reduction in global, regional, and national contexts, in order to determine how and to what extent migrants are participating in civil defense processes. Notably, no international legal instrument explicitly and thoroughly covers the rights of people affected by a crisis while living, working, residing, or transiting in a foreign country. However, a series of instruments and international legal frameworks enumerate the obligations of States to protect the rights of people who live, work, or reside outside their country of nationality. Current global frameworks related to disaster risk reduction, migration, development,

and the approach of these to the inclusion of migrants in preparation, response, and recovery in emergency situations include the following:

- The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030;
- The 2030 Agenda for Sustainable Development;
- The Paris Agreement: Approved in December 2015, at the Paris Conference of the Parties on Climate Change (COP21);
- Migrants in Countries in Crisis Initiative (MICIC);
- The New York Declaration for Refugees and Migrants and the Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration, approved, respectively, at the United Nations Summit in September 2016 and in an intergovernmental conference on migration in December 2018;
- The Migration Governance Framework: Approved by the Council of Member States of IOM. This is the first and only agreed-upon international framework for the governance of all aspects of migration. “Good migration governance is based on effective responses to the mobility dimensions of crises.” With this Objective 2, the Member States of IOM advocate for considering the needs of migrants and their communities in crisis situations, from preparation to recovery, in view of the responsibility of the affected State to protect and provide assistance to residents in their territory. This is in accordance with IOM’s Migration Crisis Operational Framework (MCOF).
- IOM Strategic Work Plan on Disaster Risk Reduction and Resilience 2017-2020. IOM Strategic Work Plan on Disaster Risk Reduction and Resilience 2017-2020 outlines IOM’s strategic approach to DRR and resilience within the broader frame of the Organization’s global mobility mandate.

This section also highlights various regional instruments and agreements, including:

- The Central American Policy on Internal Disaster Risk Management (PCGIR): The PCGIR was approved by the Heads of State and Government of the SICA countries in June 2010 as part of their 35th Summit Meeting, held in the Republic of Panama. It is the guiding instrument on Disaster Risk Management, responding to the vulnerability of the Central American region to threats and disasters, as well as to the effects of climate change. The Policy responds to the need to update regional commitments related to disaster risk reduction and prevention, contributing to a vision of safe, comprehensive development in Central America. The study highlights to what extent the PCGIR harmonizes with the Sendai Framework 2015-2030; for the first time, it includes specific lines of action for integrating the variable of migration.
- Regional Disaster Risk Reduction Plan 2014-2019: This instrument was developed in accordance with the 5 Organizing Principles of the PCGIR 2010 with the objective of following up on the concrete implementation of the PCGIR. It addresses migrants from two perspectives.

Finally, this section of the study describes the instruments (laws and regulations, plans and policies, guides and manuals) and resources the National Risk Reduction and Emergency Response Systems have for including migrants in the preparation for, response to, and recovery from natural disasters, at the level of the member countries of CEPREDENAC. From this analysis, it is clear that the management of human displacement and the wellbeing of migrants should be fundamental parts of global, regional, and national policies and strategies.

The third chapter presents an analysis of opportunities to develop a regional disaster risk reduction agenda which includes migrants, while the fourth chapter focuses on the potential of the National Disaster Risk Reduction and Emergency Response Systems. The capacities, opportunities, and challenges for developing a regional disaster risk reduction agenda including migrants within the framework of the Central American Integration System (SICA) were determined through an analysis of the institutionalism of

SICA and of the potential for a common agenda between OCAM and CEPREDENAC in order to meet this objective. The Central American Integration System (SICA) is the institutional framework for Central American Regional Integration, created by the States of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, and Panama.

Later Belize (2000) and the Dominican Republic (2013) were admitted as full members. Both the Coordination Center for the Prevention of Natural Disasters in Central America (CEPREDENAC) and the Central American Commission of Directors of Migration (OCAM) are included in SICA's 26 specialized regional institutions. As such, they already operate under the framework of Central American institutionalism, and have an Executive or Technical Secretariat which advises and cooperates with member countries in the development of the regional agenda and the facilitation of processes to fulfill regional agreements signed by their representatives, the Directors of Civil Defense Entities and the Directors of Migration.

Additionally, the member countries of SICA are part of the Regional Conference on Migration (CRM), an intergovernmental forum established to support dialogue and exchange of ideas and experiences for joint reflection and cooperation on migration issues of common interest for the participating countries. CRM includes 11 countries, of which 7 are members of CEPREDENAC, and thus it would be possible to establish a coordinated work mechanism with this multilateral regional forum focused on international migration, in which the topic of including migrants in disaster risk reduction processes could be introduced and shared, representing an opportunity to bolster the institutional agenda created within the framework of SICA. In this section, the study identifies a series of challenges that may affect the development of a regional disaster risk reduction agenda within the framework of SICA which would include migrants; the most relevant being:

- The need to improve education on specialized treatment for migrants in natural disaster situations, including not only migrants displaced by disasters, but also migrants in communities affected by disasters and the diversity this population presents in terms of motives, time, and other characteristics of their migration.

- Promoting the inclusion of protection for migrants in the context of disaster risk, principally in regional emergency response instruments, such as the specific protocols identified in this study which focus on help and humanitarian assistance.
- Improving regional frameworks with concepts, ideas, and focuses from global and regional migration instruments, especially those indicated in MICIC Guideline 4, "Incorporate migrants in prevention, preparedness, and emergency response systems," and its recommendations and practices.
- Encouraging exchanges between OCAM and CEPREDENAC in order to address the issue jointly, within the framework of an agreement originating from SICA, given that the vulnerability of migrants in disaster situations is an issue needing attention, and a priority from the perspective of human rights and preservation of life.
- Understanding that this joint work focus would cover migrants in crises caused by natural disasters, as CEPREDENAC directly addresses the issue of disaster risk reduction.
- Building a comprehensive vision: Coordinating the efforts of the two SICA agencies, OCAM and CEPREDENAC, with other political and technical spaces in which the issue of migration is addressed, such as the Regional Conference on Migration.

Finally, the study establishes recommendations at the regional and national levels for improving the inclusion of migrants in national civil defense agendas. At the regional level, the recommendations are focused on raising awareness of migration in contexts of natural disasters, establishing commitments to a joint work agenda, developing a mechanism to record and exchange information on vulnerable migrants in the region, involving migrants in the regional migration and disaster risk reduction agenda, and working for the financial sustainability of the shared regional agenda.

The full publication is available only in Spanish.

PRESENTACIÓN

Cuando los países experimentan emergencias, las personas migrantes pueden carecer de los medios adecuados para garantizar su propia seguridad. Muchas veces no hablan el idioma local, no cuentan con sus redes de apoyo, no saben a dónde pueden acudir, pueden ser víctimas de discriminación o sufren desplazamientos que ponen en riesgo sus medios de vida. Por lo anterior, es fundamental que las instituciones de gobierno, sociedad civil, organizaciones internacionales, y el sector privado trabajen conjuntamente para mejorar la gestión de riesgos bajo una perspectiva de inclusión y disminuir estas vulnerabilidades a las que pueden estar expuestas las personas migrantes.

Para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es de suma importancia velar por los derechos y la dignidad de las personas migrantes en contextos de emergencia, así como, fortalecer las capacidades de los estados para que puedan garantizar la integración de las personas migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta a emergencias, procurando el principio de una migración que beneficie a todas las personas.

En el ámbito regional, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), busca promover y coordinar la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencia y asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación y atención de desastres, canalizando la ayuda técnica y financiera que se logre obtener según las necesidades de cada país. Para ello, promueve la integración y el aprovechamiento de los mecanismos existentes en la región con el objeto de registrar y sistematizar la información relacionada con la prevención, mitigación, respuesta, impacto y recuperación de desastres, en una forma dinámica, interactiva y accesible.

El trabajo conjunto de OIM y CEPREDENAC cobra especial relevancia en América Central, una región que ha sido identificada como una de las más vulnerables del mundo a los desastres naturales. Para fortalecer la respuesta, se ha preliminarmente identificado desafíos en cuanto a la generación de evidencias sobre la variable migratoria en contextos de desastres, tales como datos y estudios, así como la necesidad de una incorporación más integral de la gestión de riesgos en las políticas migratorias, y de la variable migratoria en los mecanismos de preparación, respuesta y recuperación ante emergencias.

La dimensión de la movilidad humana de las crisis humanitarias es cada vez más relevante, ya que las crisis producen flujos migratorios y patrones de movilidad cada vez más complejos y, a menudo, a gran escala, que normalmente exponen a las poblaciones afectadas a vulnerabilidades significativas y generan desafíos serios y de largo plazo en la gestión de la migración.

Los acuerdos globales y regionales más recientes demuestran que la población migrante está siendo considerada en las agendas de gestión integral del riesgo, lo que da como resultado importantes iniciativas como las Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por Conflictos o Desastres Naturales de la Iniciativa Migrantes en Países en Situación de Crisis (MICIC). Se trata de 15 Directrices cuya finalidad es proporcionar técnicas para proteger e integrar a las personas migrantes en contextos de emergencias en las fases de preparación, respuesta y recuperación. Estas directrices complementan el Marco Operativo de Crisis Migratoria (MCOF) de la OIM creado en 2012 a solicitud de los Estados miembros. El MCOF es una herramienta práctica, operativa e institucional para mejorar y sistematizar la manera en que la Organización apoya a sus Estados Miembros y socios para prepararse mejor y responder a crisis migratorias.

Al nivel regional, el CEPREDENAC ha impulsado como principal instrumento en el cual descansa la agenda regional de reducción de riesgo de desastre, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Esta armonización con el Marco de Sendai se tradujo por primera vez, por la incorporación de las poblaciones migrantes, en diversos ejes de dicho instrumento fundamental.

El presente estudio se enmarca en estos importantes lineamientos internacionales y regionales para presentar

insumos y recomendaciones para los marcos normativos e institucionales de los Sistemas Nacionales de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias de los países miembros del CEPREDENAC, así como recomendaciones a nivel regional y nacional para fortalecer la inclusión de la población migrante en las agendas nacionales de protección civil, entre otros.

La OIM espera que este reporte sea un insumo útil para fortalecer el dialogo regional y nacional entre los actores dedicados a las respuestas a emergencias y las instancias que tengan un rol clave en la gestión de flujos migratorios y atención a las personas migrantes.

Marcelo Pisani

Oficina Regional para Centroamérica,
Norteamérica y El Caribe.
OIM

INTRODUCCIÓN

En la actualidad más personas que nunca viven en un país distinto de aquel en el que nacieron, y cada país del mundo acoge en alguna medida a poblaciones migrantes. El número de migrantes internacionales ha pasado de 173 millones en el año 2000, a 222 millones en el 2010, y a cerca de 258 millones en el 2017². La mayoría de estas personas tienen un estatus migratorio regular; no obstante, aquellas que se encuentran en una situación migratoria irregular, probablemente no están registradas en las estadísticas internacionales, nacionales y locales, al igual que ciertos migrantes, quienes se trasladan a algún otro país por períodos cortos.

Independientemente de su condición, tiempo de estadía o motivo, las personas migrantes pueden ser un grupo vulnerable en caso de un desastre. Aunque no cabe duda de que las personas migrantes contribuyen al desarrollo económico, cultural y social de los países, y demuestran una capacidad de resiliencia ante situaciones de emergencias, también pueden presentar una serie de vulnerabilidades que deben ser atendidas por las políticas públicas de los Estados. Algunas vulnerabilidades están vinculadas con amenazas naturales o causadas por la actividad del hombre. Se intensifican si las personas viven en situaciones de aislamiento, desprotección, inseguridad o pobreza, factores de riesgo que afectan en mayor proporción a las personas migrantes durante una emergencia.

Tanto los riesgos de desastres provocados por fenómenos naturales, como la migración, son realidades en Las Américas: considerando a todo el continente americano, concentra al 13,4% de la población mundial, pero recibe al 15,7% del total de las personas migrantes internacionales³. En el caso de

la región mesoamericana, registra 2 092 819 inmigrantes⁴. La exposición de América Central al riesgo de desastres, en particular huracanes y terremotos, debe así analizarse tomando en cuenta que es también una región considerada como el principal corredor migratorio, con migración intra-regional, migración hacia Norteamérica, migración de retorno y migración extra-regional, principalmente en tránsito.

Es importante también considerar la alta movilidad por razones turísticas que experimenta la región, debido a que, en el momento de una emergencia, los turistas serán también personas extranjeras con necesidades de atención. Según cifras preliminares de la Organización Mundial de Turismo⁵, durante el año 2017, los países de América Central recibieron 11.1 millones de turistas internacionales, representando un incremento de 3.7% respecto al año anterior. Para el año 2030, se proyecta la llegada de 22 millones de turistas internacionales en esa región⁶.

Desde el año 2000 y hasta el año 2018 se han registrado en los países centroamericanos 261 desastres provocados por fenómenos naturales⁷, con más de 20 millones de personas afectadas. El riesgo de desastres depende no sólo de la amenaza o fenómeno que afecta a determinada población, sino también de la vulnerabilidad y condiciones de esta frente a factores físicos, como la concentración de la población en sitios de riesgo, accesibilidad o inaccesibilidad a servicios básicos; factores socioeconómicos y factores ambientales que disminuyen la resiliencia de la comunidad ante los impactos de las amenazas, sean naturales o antropogénicas.

² Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2017.

³ Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2016.

⁴ OIM, Global migration flows. www.iom.int/world-migration

⁵ Organización Mundial del Turismo, Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2017.

⁶ *Ibid.*

⁷ Université catholique de Louvain (UCL) - Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED, www.emdat.be El CRED define los desastres de la siguiente manera: Situación o evento, que sobrepasa la capacidad local, requiriendo una solicitud a nivel nacional o internacional para la asistencia externa (definición considerada en EM-DAT). Un evento imprevisto y a menudo repentino que causa gran daño, destrucción y sufrimiento humano. Aunque a menudo son causados por la naturaleza, los desastres pueden ser de origen humano. Para más información, puede consultar la siguiente página: www.emdat.be/classification

Es por ello que el riesgo de desastres debe ser “gestionado⁸” a fin de prever las posibles pérdidas y afectaciones que un evento puede generar en una comunidad o sociedad en particular, incluidas aquellas personas migrantes ubicadas en los países de la región centroamericana, con una mayor vulnerabilidad a las múltiples amenazas de esta región: estacionalidad ciclónica proveniente de sus dos océanos, geomorfología, confluencia de placas tectónicas activas, erupciones volcánicas, amenazas de origen hidrometeorológico y otras provocadas por el cambio climático.

Los diálogos globales y regionales más recientes demuestran que la población migrante está empezando a ser considerada en las agendas de gestión integral del riesgo. Particularmente, el *Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030*, el acuerdo global sobre la reducción del riesgo de desastres, incorpora por primera vez referencias claras sobre la migración y el desplazamiento. No sólo reconoce el desplazamiento en el contexto de la reducción del riesgo de desastres, sino que también reconoce claramente el papel de los migrantes en el apoyo a la prevención, preparación, respuesta, recuperación y en la promoción de la resiliencia.

De igual manera, la necesidad de incluir a los migrantes en el abordaje de reducción de riesgo de desastres ha sido contemplada en las agendas sobre migración. Por ejemplo, en la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*⁹, los Estados reconocieron la necesidad de ayudar a los migrantes afectados por desastres.

Esfuerzos para disminuir los retos de protección de las personas migrantes, incluyendo las más vulnerables ante desastres, en los últimos años han cobrado mayor relevancia, con el desarrollo en particular, de las *Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por Conflictos o Desastres Naturales* de la Iniciativa Migrantes en Países en Situación de Crisis (MICIC), en adelante, Directrices MICIC. Se trata de 15 Directrices cuya finalidad es proporcionar técnicas para proteger e integrar a las personas migrantes en contextos de emergencias y conflictos en las fases de preparación, respuesta y recuperación. La Directriz 4, a la luz la cual se realiza el presente Estudio para el caso de América

Central, plantea específicamente la incorporación de las personas migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia.

Los países deben determinar los factores que hacen vulnerables a las personas migrantes y considerar sus necesidades en las leyes, políticas y protocolos de reducción de riesgo de desastres. Deben considerarse a los grupos de migrantes en los marcos nacionales y locales vinculados a las etapas de prevención, preparación y respuesta para situaciones de emergencia, no solamente para identificar sus necesidades específicas a fin de proveerles una asistencia apropiada en situaciones de emergencia y de recuperación ante desastres, sino también porque las personas migrantes pueden aportar insumos importantes en la construcción y mejora de los planes y políticas en reducción de riesgo de desastres.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), agencia de las Naciones Unidas encargada de las migraciones, está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. La OIM trabaja con sus asociados para:



Ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo,



Fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias,



Alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y



Velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de las personas migrantes.

Bajo esta visión, y a raíz de los diferentes mandatos y lineamientos internacionales mencionados, la Organización está brindando soporte en la región con el fin de fortalecer la protección de las personas migrantes afectadas por desastres. Dicho apoyo se ha concretado primeramente por

⁸ *Ibid.* UNISDR-20-2009- Geneva. Definición de gestión de riesgo de desastres.

⁹ Emitida en septiembre de 2016.

ofrecer espacios de consulta a los países de la región, en alianza con otras agencias y Estados y la academia, y luego la incorporación de las recomendaciones emanadas de estos espacios, para la elaboración de las Directrices MICIC.

En segundo lugar, la OIM está contribuyendo a un proceso intenso de capacitación, tanto regional, como nacional y municipal, buscando fortalecer las capacidades de funcionarios de gobierno y sociedad civil, para responder a los desafíos de la integración, protección y asistencia a personas migrantes en contextos de emergencias relacionadas con desastres¹⁰. En la serie de talleres de capacitación implementados, se involucró a diferentes actores nacionales, entre ellos, representantes de los entes rectores de protección civil o comités nacionales de reducción de riesgo de desastres. A nivel regional, destaca la celebración en febrero 2017, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración, del Taller “La protección de los nacionales en el exterior afectados por situaciones de crisis”, en Costa Rica¹¹. En este espacio funcionarios consulares y de migración de la región coincidieron en la necesidad de profundizar en el tema para contar con personal capacitado y preparado en caso de una emergencia en el exterior, así como en la importancia del trabajo en conjunto entre los sectores que tradicionalmente atienden a las personas migrantes (consulados y direcciones de Migración) y los sectores de protección civil en los países de la región.

En este contexto, con el ánimo de profundizar en la comprensión y fortalecer la incorporación de las personas migrantes en los sistemas de reducción de riesgo de desastres, la OIM desarrolla el presente estudio: “*La población migrante en la reducción de riesgo y atención de emergencias en América Central*”.

El estudio se enfoca en los países miembros del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), institución especializada del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá¹². El CEPREDENAC tiene

como objetivo contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de desastres, a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias, en armonía con los marcos globales en la materia y los desafíos de la región.

El estudio se enmarca en el *Programa Mesoamérica: Fortaleciendo las capacidades de protección y asistencia a migrantes en situación de vulnerabilidad (Programa Regional Mesoamérica)* de la OIM, el cual contempla el apoyo técnico al SICA y CEPREDENAC para revisar el marco existente sobre la respuesta a desastres de los Estados miembros del CEPREDENAC, cuyos rectores en gestión del riesgo son los Entes Nacionales de Protección Civil, que a la vez forman parte del Consejo de Representantes del CEPREDENAC.

Para explorar y determinar el grado de inclusión de las personas migrantes en las fases de preparación, respuesta y recuperación frente a situaciones de desastres provocados por fenómenos naturales en la región, se tomó como referencia lo que los marcos globales indican en la materia.

A la luz de estos marcos orientadores, el presente documento estudia y profundiza en los instrumentos de reducción de riesgo de desastres de los países clasificados en: leyes, reglamentos y decretos (de carácter vinculante), políticas y planes (de carácter programático y estratégico); y finalmente manuales, guías y protocolos (de índole operativo), sobre la base de la información disponible y hecha pública¹³, a fin de determinar la medida en que se está incluyendo a la población migrante en estas agendas nacionales.

Este es un estudio dirigido en primera instancia al CEPREDENAC y sus integrantes, los Entes Rectores de Protección Civil de los Estados Miembros, de manera que los hallazgos y recomendaciones sean generadores de acciones para el sector de protección civil, de cara al fortalecimiento de sus instrumentos en reducción de riesgo de desastres.

10 En el marco del Programa Mesoamérica, en 2017, la OIM llevó a cabo 18 talleres en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, con la participación de 181 instituciones y un total de 443 participantes.

11 Para más información, puede consultar la Memoria de la actividad aquí: www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/Memoria_web.pdf

12 No se incluye a la República Dominicana, debido a que, al momento de desarrollar el estudio, no era aún un país miembro.

13 Podría ser que en la práctica se desarrollen procesos que incluyan a la población migrante, sin embargo, este estudio se basa en la evidencia documental pública.

En adición, el estudio presenta elementos que propiciarán el trabajo de una agenda conjunta entre los sectores de migración y de protección civil, desde el nivel regional, a través de las instituciones respectivas del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como son la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) y el CEPREDENAC; y en los países, en los ámbitos nacional y local. También está la necesidad de coordinar iniciativas

que involucren no sólo a los representantes de los entes de protección civil, sino a tomadores de decisión de los gobiernos municipales, a los organismos que apoyan a las personas migrantes, a las organizaciones comunales y a la sociedad civil. Es por eso, que se espera que el estudio resulte de relevancia para todos estos diferentes actores.



© iStock

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

OBJETIVOS

El objetivo general del presente estudio es identificar la medida en la cual la población migrante está siendo incorporada en los marcos normativos e institucionales de los Sistemas Nacionales de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias de los países miembros del CEPREDENAC, según como lo establecen los principales instrumentos normativos en la materia. Así mismo, se busca ofrecer recomendaciones prácticas para fortalecer dicha incorporación, de manera que las políticas públicas y marcos operativos en la materia tomen en cuenta a las personas migrantes y sus necesidades de protección, durante la preparación y respuesta a un desastre.

Más específicamente y en vínculo con este objetivo general, se busca:

1. **DEFINIR LOS RETOS CLAVE** que enfrentan las personas migrantes frente a escenarios de desastres, así como su rol durante estos y la protección que deben recibir; aspectos amparados en los instrumentos globales y regionales en la materia.
2. **IDENTIFICAR Y SISTEMATIZAR LA NORMATIVA** relevante en los países involucrados en el estudio, en materia de reducción de riesgo de desastres y atención de emergencias.
3. **ANALIZAR LAS FORTALEZAS Y DESAFÍOS EXISTENTES** en materia de inclusión de las personas migrantes en situaciones de desastres respecto a lo que la normativa de cada Sistema Nacional de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias indica.

Se espera que los resultados de este estudio permitan:



CONOCER cómo la legislación y normativa de los Sistemas Nacionales de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias de los países miembros de CEPREDENAC incorporan los marcos globales y regionales en lo relativo a la inclusión de la población migrante en contextos de desastres.



IDENTIFICAR oportunidades para incluir efectivamente a las personas migrantes en la preparación, respuesta y recuperación de desastres y fortalecer una agenda de trabajo entre ambos sectores: migración y reducción del riesgo de desastres, tanto a nivel regional como nacional.

Los resultados de este informe permitirán de esta manera brindar elementos adicionales en la región para poder fortalecer la aplicación de la Directriz 4 de MICIC, a saber: “Incorporar a los migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia”, considerada el punto medular orientador de la investigación.

Finalmente es importante aclarar que la definición de los objetivos antes mencionados obliga a restringir el análisis a una sola arista principal de la vinculación entre migración y desastre. El énfasis de esta investigación es la población migrante que se encuentra ubicada en zonas vulnerables en contextos de emergencia y de desastres, como lo señalan las Directrices MICIC. De esta manera, no se ahondará en **a)** el desplazamiento o migración provocada por desastres **b)** la atención a los nacionales de los países de la región que se encuentran fuera de la región, afectados por un desastre¹⁴.

¹⁴ Aunque el tema del desplazamiento transfronterizo provocado por desastres no constituye el centro de esta investigación, se analizaron varios instrumentos relacionados, con el fin de identificar elementos de convergencia para dar soporte al estudio. Entre los instrumentos revisados están: el Acuerdo de París de la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que hace referencia al cambio climático como elemento de desplazamiento transfronterizo; la Plataforma de Desplazamiento por Desastres, la cual da seguimiento a la Iniciativa Nansen para implementar la Agenda Para La Protección De Las Personas Desplazadas A Través De Fronteras En El Contexto De Desastres Y Cambio Climático; la Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM- Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres, que aborda los desplazamientos y migración ocurridos por motivo de desastres naturales, y en los que generalmente se ha proporcionado ayuda humanitaria de carácter temporal.

ESTRUCTURA DEL DIAGNÓSTICO

El estudio incluye un primer capítulo que describe brevemente la dinámica migratoria en la región centroamericana y presenta un panorama general de la incidencia de desastres provocados por fenómenos naturales registrados en la región en los últimos años. Asimismo, plantea los vínculos conceptuales y operativos existentes entre la migración y los procesos de prevención de desastres y atención de emergencias.

En el segundo capítulo, se analiza el marco normativo e institucional sobre reducción de riesgo de desastres en los entornos global, regional y nacional, a fin de determinar en qué medida y de qué manera la población migrante está siendo partícipe en los procesos de protección civil.

El tercer capítulo presenta un análisis de oportunidades para desarrollar una agenda regional de reducción de riesgo de desastres que incluya a los migrantes, mientras el cuarto capítulo se enfoca en las potencialidades de los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias.

Por último, se establecen algunas recomendaciones a nivel regional y nacional para fortalecer la inclusión de la población migrante en las agendas nacionales de protección civil.

METODOLOGÍA

La estrategia metodológica para el desarrollo de esta investigación comprendió las siguientes cuatro fases:

En primera instancia, la recopilación y análisis del marco normativo vigente a nivel global y regional, sobre la reducción de riesgo de desastres, a fin de identificar los elementos y estándares que estipulan dichos instrumentos en cuanto al abordaje, involucramiento y participación esperados de las personas migrantes en las diferentes etapas de la gestión integral del riesgo. Entre los principales instrumentos se incluyen: el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de

Desastre, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París de la COP 21, las Directrices de MICIC, así también, los marcos regionales como la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y los mecanismos utilizados por el CEPREDENAC.

En segundo lugar, se procedió a la recopilación y análisis de los marcos normativos vigentes y sistemas nacionales de protección civil, en cada uno de los países miembros de CEPREDENAC, en materia de reducción de riesgo de desastres. En este análisis nacional, el nivel de profundidad contempló la revisión de leyes, reglamentos y decretos (de carácter vinculante), políticas y planes (de carácter programático y estratégico), y finalmente manuales, guías y protocolos (de índole operativo) a fin de determinar si éstos incorporan y en qué medida, a la población migrante en situaciones de desastres y atención de emergencias. Vale destacar que los instrumentos de consulta que incluyen este estudio son únicamente los de carácter público.

Luego, se realizó un análisis de los marcos nacionales y recursos con que cuentan los Sistemas Nacionales de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias a la luz de los recursos y compromisos globales y regionales. El estudio documental de cómo funcionan los sistemas de protección civil, los recursos utilizados para atender a las poblaciones vulnerables en situaciones de emergencia, el abordaje o no de las personas migrantes en estos sistemas, permite identificar capacidades, potencialidades y desafíos de los países para poner en práctica las principales directrices identificadas en materia de atención de las personas migrantes en las diferentes etapas de la gestión del riesgo¹⁵.

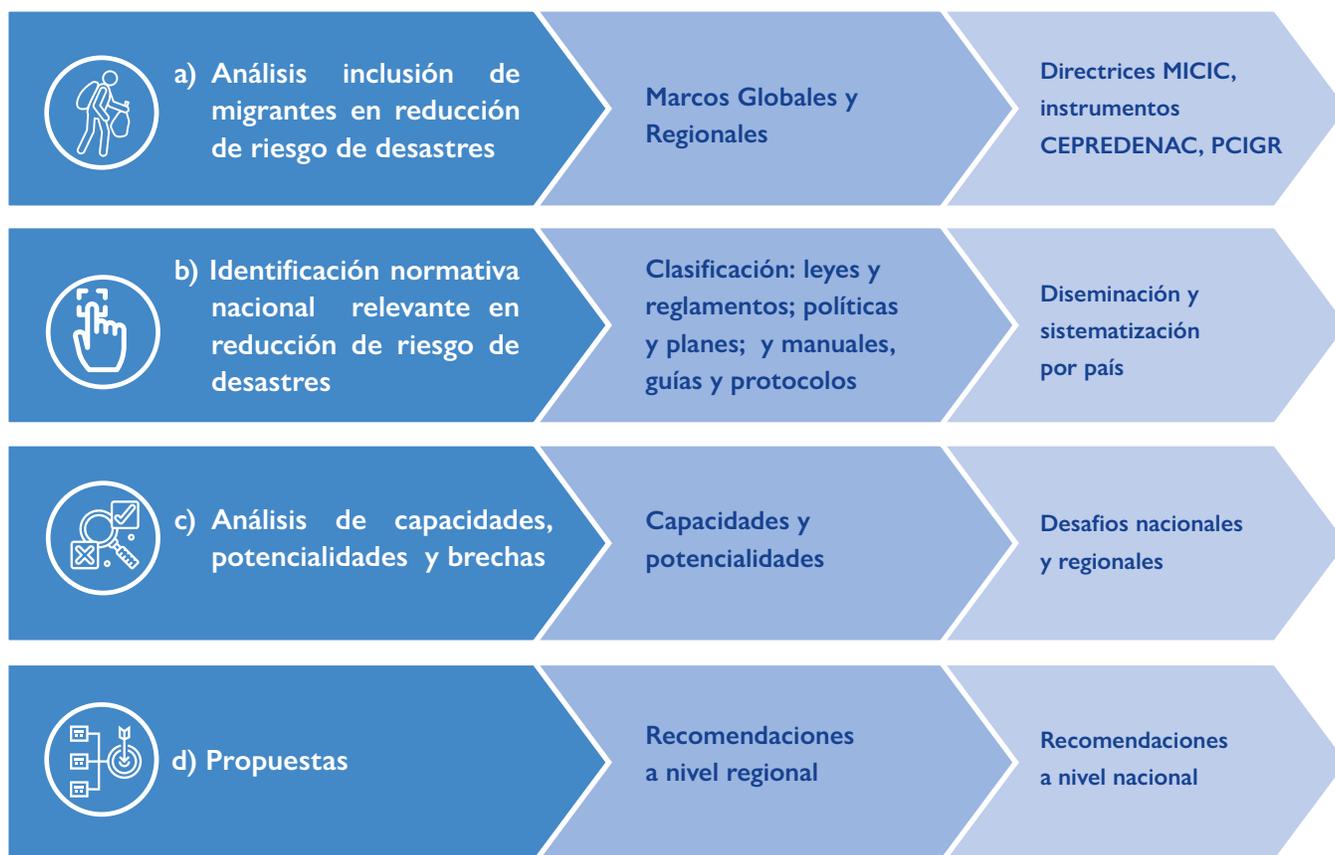
Finalmente, a partir de los hallazgos, y de la determinación de capacidades, potencialidades y desafíos para integrar efectivamente a la población migrante en los sistemas de reducción de riesgo de desastres, se plantean una serie de recomendaciones y líneas de trabajo potenciales a nivel regional, considerando el marco y estructura institucional del SICA; y también a nivel de los países involucrados en el estudio. Estas recomendaciones contemplan interlocución con entidades, agencias y organismos que

¹⁵ Emanadas de los principales marcos globales y regionales: MSRRD, ODS, Directrices MICIC.

ya han desarrollado iniciativas específicas en materia de incorporación de personas migrantes en procesos de reducción de riesgo de desastres.

En el siguiente esquema se resume la estrategia metodológica utilizada:

FIGURA 1. ESQUEMA DE ESTRATEGIA METODOLÓGICA



Fuente: Elaboración propia.

El estudio documental y las recomendaciones han sido complementados con información proveniente de la aplicación de entrevistas personalizadas y virtuales, así también de cuestionarios electrónicos diseñados en el marco de esta investigación para informantes clave. Así mismo se

nutren y enriquecen de las discusiones y propuestas que los participantes nacionales y locales han expresados en los talleres interinstitucionales de capacitación sobre el tema, coorganizados por la OIM con las autoridades de cada país en el año 2017.

1. POBLACIÓN MIGRANTE Y RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO



Primero, en este apartado se describen las principales características de la dinámica migratoria en América Central. Luego, se presenta el panorama general de la incidencia de desastres provocados por fenómenos naturales registrados en la región en los últimos años. Finalmente, se plantean los vínculos conceptuales y operativos existentes entre la migración y los procesos de prevención de desastres y atención de emergencias.

1.1. UNA REGIÓN CARACTERIZADA POR SU ALTA MOVILIDAD: EL CONTEXTO MIGRATORIO

La región mesoamericana (incluyendo a América Central y México) constituye uno de los principales corredores migratorios del mundo. En su conjunto, solo concentraba el 2,36% de la población mundial al 2017, pero el siete por ciento del total de migrantes internacionales (ver Tabla 1).

La tendencia principal en la región mesoamericana es la de emigración hacia América del Norte, con más de 15 millones de personas que han emigrado hacia esa región¹⁶.

En relación con el tamaño de sus poblaciones destaca el caso de El Salvador, que tiene al 19% de su población fuera de su territorio¹⁷. Desde la perspectiva de la gestión del riesgo de desastre, será entonces fundamental tener en cuenta por un lado la alta probabilidad de contar con migrantes en tránsito en un determinado país de la región afectado por un desastre, así como la presencia en el exterior de una importante comunidad de nacionales que puedan jugar un rol decisivo a la hora de responder a un desastre.

TABLA 1. POBLACIONES MIGRANTES SEGÚN ORIGEN Y DESTINO, 2017

		ORIGEN / EMIGRANTES					
		MESOAMÉRICA (1)	AMÉRICA NORTE (2)	AMÉRICA SUR	CARIBE	RESTO MUNDO	TOTAL POR DESTINO
DESTINO / INMIGRANTES	MESOAMÉRICA (1)	--	976,380	213,471	48,493	205,475	2 092 819
	AMÉRICA NORTE (2)	16,363,748	--	3,419,032	6,599,805	30,063,768	57 664 154
	AMÉRICA SUR	52,562	128,028	--	84,323	1,538,210	6 015 623
	CARIBE	16,267	256,780	103,142	--	309,090	1 399 747
	RESTO MUNDO	297,135	1,834,299	4,096,627	849,425	--	190 543 082
	TOTAL POR ORIGEN	17,378,712	4,413,288	12,044,772	8,296,514	215,582,139	--

Fuente: Elaboración propia con base en:

– United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

– Global migration flows. Interactive Map. www.iom.int/world-migration

(1) Incluye Centroamérica y México.

(2) Incluye Estados Unidos de América y Canadá.

¹⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*.

¹⁷ *Ibid.*

La migración de tránsito en esta región está marcada por la presencia de perfiles de vulnerabilidad, en su mayoría asociados y multiplicados por el uso frecuente de canales de migración irregulares. Uno de los grupos vulnerables más importantes lo constituyen los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados. En los últimos años, también se ha notado un incremento de la migración extrarregional en condición irregular: por ejemplo, del 2013 a julio 2016, Costa Rica registró la entrada de 36,081 migrantes irregulares por Paso Canoas, puesto fronterizo con Panamá, procedentes del Caribe, Haití, Asia y África¹⁸. A la hora de un desastre, la población menor de edad, por ejemplo, y/o personas que no dominan el idioma local y se encuentran fuera de su país, enfrentarán mayores vulnerabilidades y necesitarán de una atención diferenciada. Asimismo, las personas migrantes en situación irregular, entre otras razones por el temor que suelen tener a buscar asistencia, y el limitado manejo de información precisa sobre esta población por parte de las autoridades de protección civil, por esa misma situación de irregularidad migratoria.

Igualmente, en vínculo con la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes, la región es de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas, quienes puedan resultar entre las personas más vulnerables en ocasión de un desastre.

Ahora bien, aunque sea de menor relevancia numérica, Mesoamérica puede ser considerada también un lugar de destino, tradicionalmente y todavía en los recientes años ha registrado importantes movimientos migratorios intra-regionales, asociados en su mayoría con la búsqueda de oportunidades económicas, y en determinados casos, búsqueda de protección. Esta movilidad intrarregional es marcada, en particular, por la migración laboral temporal, por ejemplo, para la cosecha de productos agrícolas, así como por la migración (igualmente en cierta medida temporal) de poblaciones indígenas. Mesoamérica registraba en el 2017 más de dos millones de inmigrantes. No obstante, el perfil migratorio de cada país resulta muy diferente, como lo resume la Tabla 2.

TABLA 2. FLUJOS MIGRATORIOS, 2017

Países	ABSOLUTO		% DE POBLACION TOTAL		SALDO MIGRATORIO
	INMIGRANTES	EMIGRANTES	INMIGRANTES	EMIGRANTES	I - E
GUATEMALA	81 528	1 117 355	4,01	6,45	-1 035 827
BELICE	59 998	63 233	2,87	0,86	-3235
MEXICO	1 224 169	12 964 882	60,22	74,87	-11 740 713
HONDURAS	38 700	722 430	1,90	4,17	-683 730
EL SALVADOR	42 323	1 559 924	2,08	9,01	-1 517 601
NICARAGUA	41 159	658 203	2,02	3,80	-617 044
COSTA RICA	414 214	143 465	20,38	0,83	270 749
PANAMÁ	190 728	149 220	9,38	0,86	41 508
TOTAL	2 092 819	17 378 712			-15 285 893

Fuente: Elaboración propia con base en:

-United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

¹⁸ OEA, OIM, Informe Regional “Flujos de Migrantes en Situación Migratoria Irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas”, 2016.

En la región mesoamericana, solamente Costa Rica y Panamá presentan al 2017, saldos migratorios positivos. Destaca, en lo referente a la inmigración, el caso de Costa Rica, con una proporción de población inmigrante cercana al 9% y la tasa de emigración más baja de la región.

Es importante tomar en cuenta que la movilidad migratoria es sumamente dinámica y seguirá modificándose. La población migrante proveniente de Mesoamérica ha pasado de ser mayoritariamente masculina (décadas 1980 y 1990) a ser mayoritariamente femenina en la actualidad. La edad promedio de las personas migrantes también ha venido disminuyendo.

Las causas de las migraciones también evolucionan. Mientras disminuye la cantidad de personas desplazadas por conflictos políticos, aumentan notoriamente la cantidad de trabajadores migrantes y, más recientemente, las personas que huyen de distintas formas de violencia de sus comunidades de origen. Los desplazamientos, incluso internacionales, producto de desastres causados por fenómenos naturales son también relevantes en la dinámica migratoria mesoamericana.

Finalmente, la migración de retorno resulta significativa en los últimos años, lo cual debería implicar tener en cuenta a los migrantes retornados para su reintegración en toda política pública, incluida la de gestión de riesgo. En el año 2017, 141,828 migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador retornaron a su país¹⁹.

Vinculado a la inmigración, siendo que la Iniciativa MICIC busca proteger cualquier persona que se encuentre fuera de su país, es importante mencionar los altos flujos turísticos que conoce la región, aumentando así el número de personas a las cuales potencialmente se debería dar atención en la prevención y respuesta a un desastre. Según cifras preliminares de la Organización Mundial de Turismo²⁰, durante el año 2017, los países de América Central recibieron 11.1 millones de turistas. Para el año 2030, se

proyecta la llegada de 22 millones de turistas internacionales en esa región²¹. La participación del sector turismo en el proceso de capacitación sobre migrantes y emergencias impulsado por la OIM, es una muestra del interés del sector y la necesidad de trabajar en dicha inclusión.

1.2. DESASTRES PROVOCADOS POR FENÓMENOS NATURALES EN LA REGIÓN

La región mesoamericana es también una zona en la que con frecuencia los fenómenos naturales provocan desastres. De los diez países más afectados entre 1996 y 2015 en el mundo por eventos climáticos extremos, tres (Honduras, Nicaragua y Guatemala) son centroamericanos²². De hecho, en el período citado, Honduras desplazó a Myanmar como el país más afectado en el mundo por desastres relacionados a eventos meteorológicos. Tomando otro ejemplo, se estima que el 95% de la población de El Salvador vive en zonas expuestas a riesgo de desastres²³.

Tal como lo señalan el CEPREDENAC y UNISDR en su *Informe regional del estado de la vulnerabilidad y riesgos de desastres en Centroamérica* (2014), cuya lectura se recomienda para profundizar en el tema:

“Centroamérica es una zona de multiamenazas, altamente expuesta y caracterizada por factores como ubicación geográfica, prolongada estacionalidad ciclónica proveniente del mar Caribe y del océano Pacífico, geomorfología de sus territorios y confluencia de placas tectónicas activas, que mantienen a la región con un nivel de alta sismicidad, con episodios de gran fuerza y alta frecuencia de terremotos y erupciones volcánicas y amenazas de origen hidrometeorológico y otras, como los incendios forestales, pérdida de biodiversidad, que vienen siendo exacerbadas por el cambio climático”.

¹⁹ OIM, *Cifras oficiales de retornos al Triángulo Norte de Centroamérica*, 2017.

²⁰ Organización Mundial del Turismo, *Panorama OMT del turismo internacional*, Edición 2017.

²¹ *Ibid.*

²² Germanwatch, *Global Climate Risk Index*, 2017.

²³ IOM, *Compendium of IOM Activities In Disaster Risk Reduction And Resilience*, 2013.

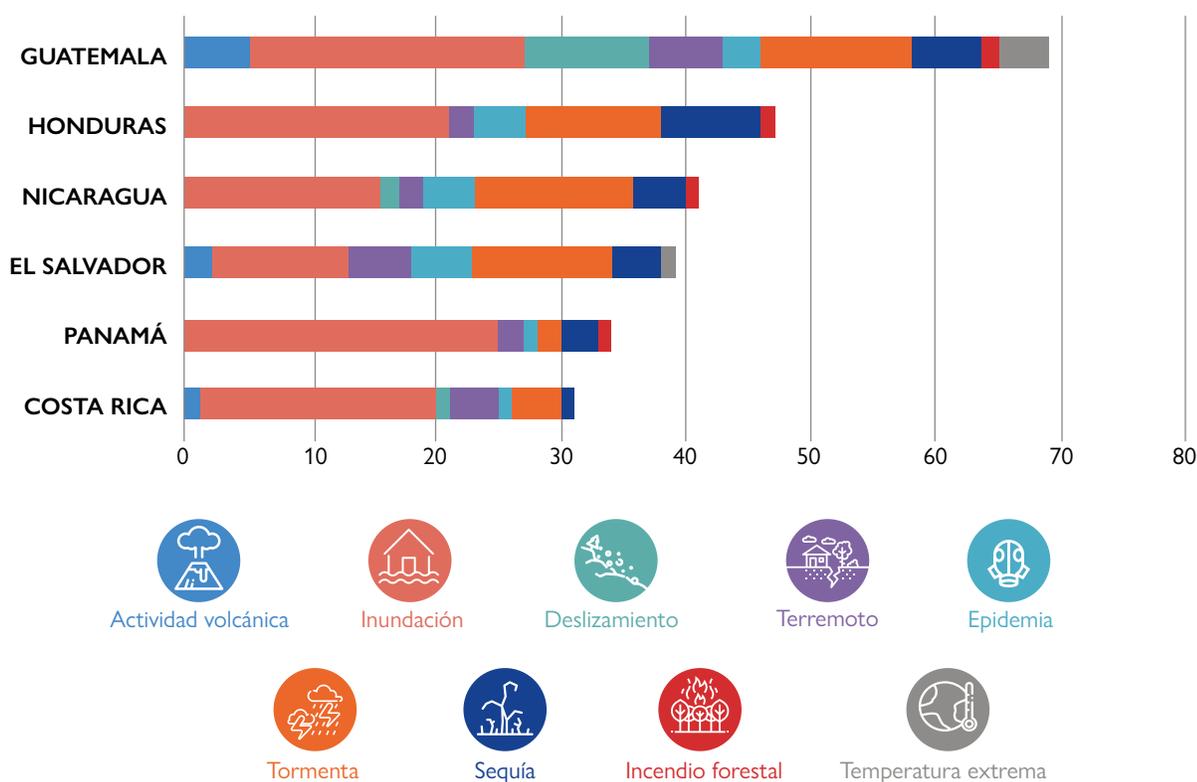
En este mismo informe se establece que entre 1990 y 2011, El Salvador fue el país con mayores pérdidas totales provocadas por grandes desastres con más de 6.500 millones de dólares; mientras que con relación al Producto Interno Bruto (PIB), Honduras fue el país más afectado con daños y pérdidas acumuladas equivalentes a casi el 80% de su PIB.

El informe indica que después del sureste de Asia, Centroamérica es la región más vulnerable a riesgos climatológicos en el mundo, y se destaca que la pobreza, la infraestructura deficiente, la falta de ordenamiento territorial y el uso desmedido e inadecuado de los recursos naturales, son factores subyacentes del riesgo que

aumentan la vulnerabilidad de la población y sus bienes de sustento, principalmente de las personas y comunidades de escasos recursos.

Desde el año 2000 y hasta el año 2018 se han registrado en los países centroamericanos 261 desastres provocados por fenómenos naturales²⁴. Fueron de nueve tipos diferentes: actividad volcánica, inundación, deslizamiento, terremoto, epidemia, tormenta, sequía, incendio forestal, y temperatura extrema. Las inundaciones y las tormentas son, por mucho, los eventos más frecuentes. En este período, se registran más de 20 millones de personas afectadas por estos desastres y 6,351 fallecidos, producto de estos eventos.

FIGURA 2. CANTIDAD DE DESASTRES OCURRIDOS EN CENTROAMÉRICA POR PAÍS Y TIPO DE EVENTO 2000-2018



Fuente:

Elaboración propia con base en EM-DAT: The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium

²⁴ Université catholique de Louvain (UCL) - Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED, www.emdat.be El CRED define los desastres de la siguiente manera: Situación o evento, que sobrepasa la capacidad local, requiriendo una solicitud a nivel nacional o internacional para la asistencia externa (definición considerada en EM-DAT). Un evento imprevisto y a menudo repentino que causa gran daño, destrucción y sufrimiento humano. Aunque a menudo son causados por la naturaleza, los desastres pueden ser de origen humano. Para más información, puede consultar la siguiente página: www.emdat.be/classification

El siguiente mapa muestra la población afectada por desastres detonados por fenómenos naturales por país entre el año 2000 y 2018.



1.3 POBLACIÓN MIGRANTE AFECTADA POR DESASTRES PROVOCADOS POR FENÓMENOS NATURALES: VULNERABILIDAD Y RESILIENCIA

El hecho que la región de Centroamérica sea por un lado caracterizada por la alta movilidad de la población, con las diferentes aristas previamente mencionadas, y por otro lado sea una región muy expuesta a los desastres provocados por fenómenos naturales, lleva a considerar la alta probabilidad de que un desastre afecte a comunidades con presencia de población migrante.

Aunque resulte fuera del marco de este estudio realizar una investigación completa que permita estimar el número de migrantes afectados o potencialmente vulnerables durante un desastre, se presenta a continuación una serie de ejemplos que muestren los factores de riesgo y vulnerabilidades específicos de la población migrante, así como la importancia de tomar en cuenta a las personas migrantes desde las fases de preparación, respuesta y recuperación.

Huracán Stan

El huracán Stan afectó a México, Guatemala y el territorio centroamericano en octubre de 2005, provocando lluvias torrenciales que desencadenaron fuertes inundaciones y deslizamientos en toda la región. Estos acontecimientos terminaron con la vida de por lo menos 1,600 personas en seis países, y causaron pérdidas de un total de USD 3,900 mil millones en daños, afectando particularmente al sector agrícola local, e infraestructura económica y social de las comunidades en toda la región. Las personas migrantes fueron afectadas, ya que las áreas rurales agrícolas destruidas representaban sus medios de trabajo y sustento, así mismo el huracán causó daños en Chiapas en las instalaciones del ferrocarril, cuando el tren era un medio importante utilizado por las poblaciones migrantes de tránsito²⁵. Los migrantes que trabajaban o transitaban

en esas zonas se encontraron aislados y desinformados, se desplazaron desde zonas afectadas por la tormenta hacia otros sitios en donde pudieron enfrentar riesgos de explotación, trata de personas, delincuencia y violencia²⁶.

Se tomaron varias medidas de protección que beneficiaron a la población migrante también: se construyeron albergues para trabajadores migrantes bajo la iniciativa de representantes del sector café²⁷, el gobierno mexicano facilitó el empleo de trabajadores guatemaltecos (principalmente hombres) en la reconstrucción a través de esquemas ad hoc en el período posterior al desastre. El proceso, sin embargo, fue un desafío en cuanto a la emisión de documentos de identificación necesarios a fin de acceder a las oportunidades de empleo, así como el costo de todo el proceso.

Huracán Otto

El Huracán Otto ocurrido a finales de noviembre de 2016, afectó directamente a 10,831 personas en Costa Rica, dejó 1.598 viviendas con daños y 412 poblados con algún tipo de afectación²⁸.

Como complemento a labores de primera respuesta de las instituciones nacionales, la OIM coordinó esfuerzos con la Dirección General de Migración y Extranjería y el Comité Local de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en la zona fronteriza con Nicaragua, que incluyeron la movilización de personas migrantes ubicadas en campamentos hacia centros de refugio seguros.

En la frontera Sur, se dedicaron esfuerzos a la divulgación de mensajes preventivos en varios idiomas, sobre la situación de emergencia que estaba viviendo el país: las autoridades dispusieron avisos dirigidos a la población migrante, denominados “Alerta por malas condiciones del tiempo”. En las mismas se dieron indicaciones preventivas en varios

²⁵ OIM, Migrantes en México, Vulnerabilidad y Riesgo. Un estudio teórico para el programa de fortalecimiento institucional “Reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias”, 2016.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ International Center for Migration Policy Development, *Migrants In Countries in Crisis, Informe de Consulta, Consulta Regional de la Iniciativa MICIC para América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, 17-18 de febrero de 2016.

²⁸ La Nación. 26 de Noviembre de 2017. Huracán Otto afectó directamente a 10.831 personas en Costa Rica. www.nacion.com/sucesos/desastres/Numero-victimas-huracan-Otto-mantiene_0_1599840040.html

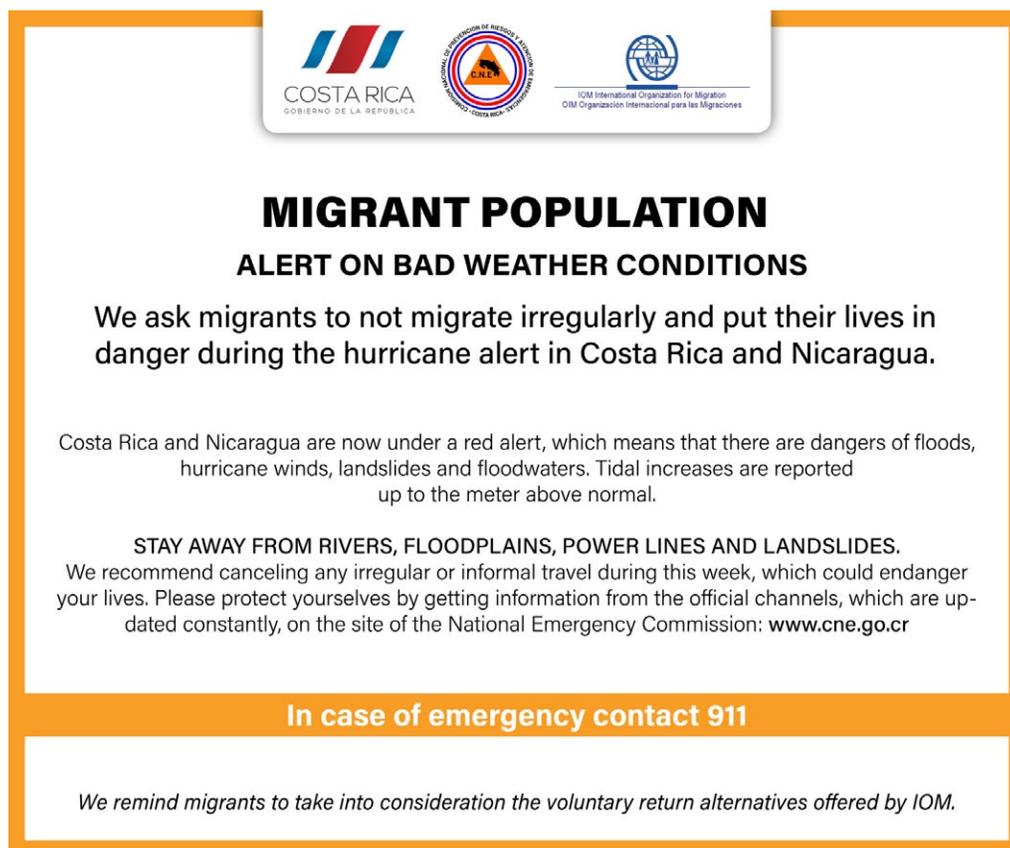
idiomas, dirigidas a los migrantes, asimismo, información de instancias a las cuales pueden acudir en caso de emergencias naturales. Aproximadamente 1,519 migrantes extrarregionales estaban distribuidos en cuatro cantones fronterizos durante la emergencia²⁹.

Terremoto de Oaxaca y Chiapas, México

El 7 de septiembre de 2017 ocurrió un terremoto de magnitud 8.2 grados Richter que afectó la zona sur y centro de México, contabilizándose 96 muertes entre Oaxaca y Chiapas, y 41 municipios afectados en Oaxaca. Se tienen

datos estatales que contabilizan al menos 1,479,575 personas damnificadas³⁰.

En el marco de esta emergencia, los migrantes centroamericanos se organizaron voluntariamente y brindaron su apoyo en localidades de Oaxaca severamente afectadas por el sismo³¹. El haber sido partícipes en acciones de apoyo al rescate y recuperación ante un desastre, muestra el valioso papel y capacidad de las personas migrantes en las diferentes etapas de la reducción de riesgo y la generación de resiliencia.



The poster features logos for the Costa Rican government, the National Emergency Commission (C.N.E.M.), and the International Organization for Migration (IOM). The main text reads: 'MIGRANT POPULATION ALERT ON BAD WEATHER CONDITIONS. We ask migrants to not migrate irregularly and put their lives in danger during the hurricane alert in Costa Rica and Nicaragua. Costa Rica and Nicaragua are now under a red alert, which means that there are dangers of floods, hurricane winds, landslides and floodwaters. Tidal increases are reported up to the meter above normal. STAY AWAY FROM RIVERS, FLOODPLAINS, POWER LINES AND LANDSLIDES. We recommend canceling any irregular or informal travel during this week, which could endanger your lives. Please protect yourselves by getting information from the official channels, which are updated constantly, on the site of the National Emergency Commission: www.cne.go.cr. In case of emergency contact 911. We remind migrants to take into consideration the voluntary return alternatives offered by IOM.'

Fuente: Anuncio del Gobierno de Costa Rica, recuperado en www.presidencia.go.cr/migrantes/

²⁹ OIM, Costa Rica: asistencia a población migrante en emergencia www.programamesoamerica.iom.int/es/noticia/costa-rica-asistencia-poblacion-migrante-en-emergencia, 2016.

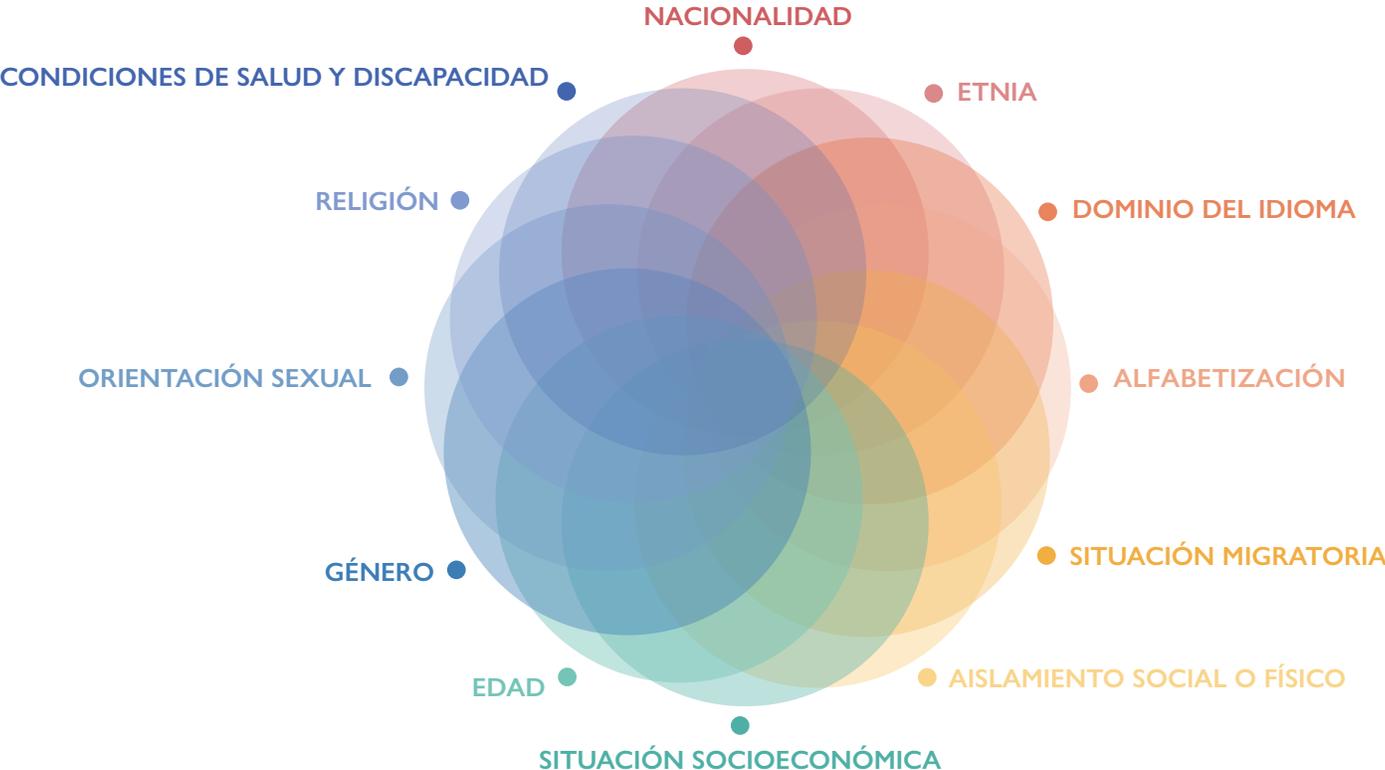
³⁰ Animal Político. Periódico Digital. Noviembre 26, 2017. www.animalpolitico.com/2017/09/sismo-muertos-chiapas-oaxaca/

³¹ Televisa News. Septiembre 12, 2017. <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/migrantes-centroamericanos-apoyan-damnificados-sismo-oaxaca/>

Casos como los anteriores revelan algunas de las repercusiones de los desastres sobre las poblaciones migrantes, sus necesidades específicas y también potencialidades de apoyo en la preparación y respuesta. La OIM apoyó en el 2016 el desarrollo del estudio exploratorio “Migrantes en México: Vulnerabilidad y Riesgos”. En esta investigación se analizó la vulnerabilidad y exposición a riesgos sociales y por fenómenos naturales de los migrantes en México, específicamente en la región de Soconusco, en el Estado de Chiapas y en la frontera con Guatemala. El estudio reveló la necesidad de asociar los desastres detonados por eventos naturales como factores de riesgo constante en los lugares de tránsito y destino de migrantes en este país, y además determinó que son los fenómenos hidrometeorológicos los que tienen mayor incidencia negativa en la población migrante en México.

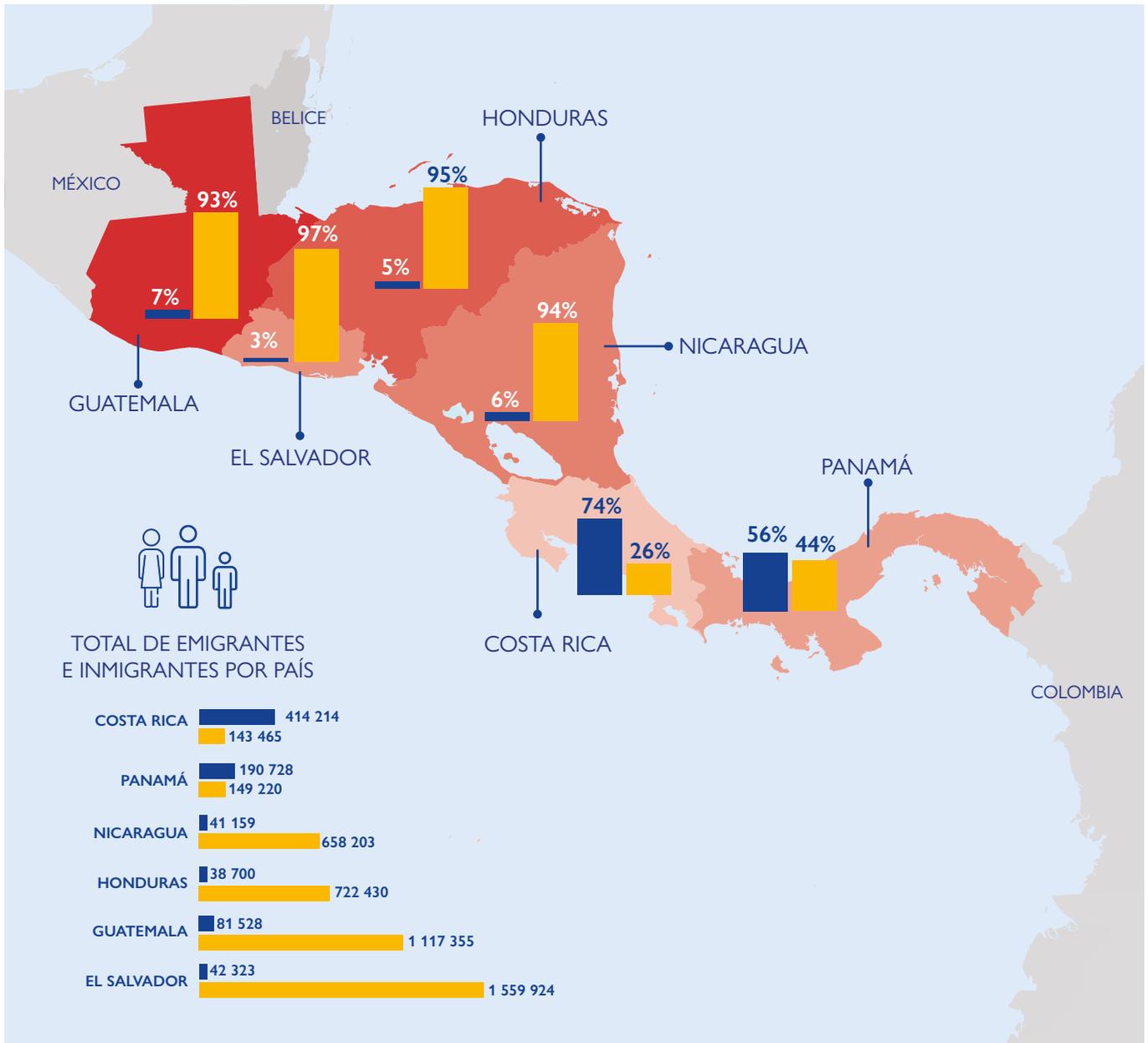
Los casos y estudios documentados resaltan diferentes factores de vulnerabilidad ante una emergencia, que pueden experimentar las personas migrantes, mismos que afectan su acceso a recursos, información y asistencia antes, durante y después de la crisis. Entre los factores de vulnerabilidad se encuentran las barreras lingüísticas y culturales; el estatus migratorio; la falta de acceso a servicios, alojamiento y empleo; el aislamiento; la explotación a veces por parte de empleadores, reclutadores o miembros de las comunidades de acogida; la falta de documentos de identidad o documentación de viaje (que puede perderse, destruirse o confiscarse y no ser fácilmente renovada); la detención arbitraria y las restricciones a la libertad de circulación; y la discriminación o la exclusión social que limitan su interacción y confianza en las autoridades del país receptor.

FIGURA 3. LOS ELEMENTOS DE LA DIVERSIDAD CULTURAL



Fuente: Adaptado de D.L. Graves, “Cultural competence and risk communication” (Competencia cultural y comunicación del riesgo).

CANTIDAD DE DESASTRES NATURALES 2000-2018 Y CANTIDAD DE EMIGRANTES E INMIGRANTES POR PAÍS EN 2017



Simbología

TOTAL DE DESASTRES



■ INMIGRANTES
■ EMIGRANTES

Fuente:

- OIM. Global Migration Flows. www.oim.int/world-migration
- EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL)-CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium

Este mapa es para ilustrar. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

Frente a estas barreras, las personas migrantes pueden no tener vías suficientes y bien definidas para buscar y obtener asistencia y protección de los actores relevantes. Los actores del país de destino pueden no ser conscientes de la presencia y las necesidades de los migrantes, o sus marcos de respuesta de emergencia y respuesta humanitaria pueden ser insuficientes para protegerles y asistirlos. Del mismo modo, los países de origen pueden no tener conocimiento del número, la ubicación o las necesidades de sus nacionales en el exterior o la capacidad insuficiente en el país afectado por la crisis para prestar asistencia.

Tradicionalmente, los migrantes también han sido un grupo objetivo menos visible en el sistema humanitario internacional, a diferencia de los desplazados internos o los menores de edad, para quienes existen disposiciones específicas y actores responsables. Por lo tanto, las personas migrantes afectadas por conflictos y desastres no suelen ser priorizados por los sistemas de respuesta y no reciben el apoyo adecuado.

En ausencia de asistencia o de vías seguras para salir de la zona afectada por la emergencia, grupos de migrantes pueden quedar varados en circunstancias peligrosas u obligados a recurrir a rutas arriesgadas para acceder a la seguridad. Por consiguiente, pueden verse expuestos a nuevas amenazas a la vida y a la integridad física, así como a ser víctimas de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos entre otros riesgos.

En conclusión, los vínculos entre la migración y la vulnerabilidad frente a desastres provocados por fenómenos naturales de la región centroamericana denotan la necesidad de incorporar a la población migrante, incluyendo las personas en tránsito, en las medidas de prevención, mitigación, respuesta y recuperación, en el marco de los sistemas nacionales de reducción de riesgo y atención de emergencias. Asimismo, la necesidad de contemplar medidas de mitigación, prevención, respuesta y recuperación en las políticas migratorias nacionales y regionales. Por eso, en el próximo capítulo se aborda el marco normativo e institucional sobre la reducción de riesgo de desastres y su relación con la migración. ■



2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y RELACIÓN CON LA POBLACIÓN MIGRANTE



2.1. EL MARCO GLOBAL

La experiencia demuestra que las personas migrantes a menudo sufren desproporcionadamente durante una emergencia³², no obstante, hasta hace poco se ha prestado atención a las funciones y responsabilidades de los Estados y otros actores para protegerles de manera más específica.

En particular, no existe ningún instrumento jurídico internacional que cubra explícita y ampliamente los derechos de las personas afectadas por una crisis mientras viven, trabajan, permanecen o transitan en el extranjero. Sin embargo, una serie de instrumentos y marcos jurídicos internacionales enumera las obligaciones de los Estados de proteger los derechos de las personas que viven, trabajan o permanecen fuera de su país de nacionalidad. De manera implícita o explícita, éstas también se aplican en caso de crisis, incluyendo:

- Los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos;
- Dentro de lo anterior y más específicamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que prevé una serie de derechos (por ejemplo, atención médica, registro de nacimientos, repatriación de restos) clave durante las crisis;
- La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que definen el estatuto y los mandatos de los representantes de los países de origen en el extranjero;
- El Derecho Internacional Humanitario (cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales primero y segundo de 1977 y derecho consuetudinario) que se aplica a todas las personas que no han participado o han dejado de participar en las hostilidades, incluidos las personas migrantes, reconociéndoles el derecho a abandonar el territorio al principio o durante un conflicto, a menos que sea

contrario a los intereses nacionales, a no ser desplazado a la fuerza, a recibir atención médica y tratamiento hospitalario, practicar su religión y desplazarse de zonas peligrosas en la misma medida como los nacionales del Estado afectado.

Varios instrumentos no vinculantes definen también las obligaciones de derechos humanos aplicables a las personas migrantes, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (aplicables a migrantes desplazados del lugar de su residencia habitual en un país que no es el suyo), y los Principios y Directrices de París sobre los niños asociados a las fuerzas armadas o grupos armados (en el caso de niñez migrante).

A continuación, se presentan los marcos vigentes globales relacionados con la reducción de riesgo de desastres, la migración y el desarrollo y el abordaje que éstos hacen sobre la inclusión de la población migrante en la preparación, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia.

El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030

Durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres, realizada en Sendai, Japón, en marzo del 2015, se adoptó el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 (MSRRD 2015-2030), reafirmando el objetivo de reducir significativamente las muertes, destrucción y desplazamiento causado por los desastres para el año 2030. Este nuevo Marco se basa en el conocimiento y experiencia de una gran representación de actores de los sectores público, privado y académico, recopila los resultados, conocimiento y experiencia del trabajo realizado con el Marco de Acción de Hyogo y un proceso de más de tres años de consultas.

El Marco de Sendai establece un Resultado Esperado a 15 años (la reducción sustancial del riesgo y las pérdidas), y cuatro prioridades de acción (ver cuadro página 16).

32 Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC), Directrices para la Protección de los migrantes en Países Afectados por Conflictos o Desastres Naturales, 2016.

FIGURA 4. RESUMEN DE LAS PRIORIDADES DEL MARCO DE ACCIÓN SENDAI 2015-2030



Fuente: Elaboración propia con base en el MSRRD 2015-2030.

El Marco de Sendai esboza los compromisos mundiales para reducir el riesgo de desastres y promover la resiliencia. Es el primer acuerdo global sobre la reducción del riesgo de desastres que incorpora referencias claras sobre la migración y el desplazamiento. No sólo reconoce el desplazamiento en

el contexto de la reducción del riesgo de desastres, sino que también reconoce claramente el papel de los migrantes en el apoyo a la prevención, preparación, respuesta y recuperación y en la promoción de la resiliencia.

La siguiente tabla resume textualmente las indicaciones del Marco de Sendai en relación con las personas migrantes:

TABLA 3. ABORDAJE DE LA POBLACIÓN MIGRANTE SEGÚN EL MARCO DE ACCIÓN DE SENDAI

INDICACIÓN SOBRE POBLACIÓN MIGRANTE	REFERENCIA
<p>Tiene que haber un enfoque preventivo del riesgo de desastres más amplio y más centrado en las personas. Las prácticas de reducción del riesgo de desastres deben contemplar amenazas múltiples y ser multisectoriales, inclusivas y accesibles para que sean eficientes y eficaces.</p> <p>Si bien cabe reconocer la función de liderazgo, regulación y coordinación que desempeñan los gobiernos, estos deben interactuar con los actores pertinentes, entre ellos las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, los pobres, los migrantes, los pueblos indígenas, los voluntarios, la comunidad de profesionales y las personas de edad, en el diseño y la aplicación de políticas, planes y normas.</p> <p>Los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil, así como la comunidad académica y las instituciones científicas y de investigación, deben colaborar más estrechamente y crear oportunidades de colaboración, y las empresas deben integrar el riesgo de desastres en sus prácticas de gestión.</p>	<p>Numeral 7.</p>
<p>Facultar a las autoridades locales, como corresponda, por medios reguladores y financieros, para que trabajen y se coordinen con la sociedad civil, las comunidades y los pueblos y migrantes indígenas en la gestión del riesgo de desastres a nivel local.</p>	<p>Numeral 27. Inciso h.</p>
<p>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 del riesgo de desastres.</p>	<p>Numeral 36. Inciso a. Sub Inciso vi.</p>

De lo anterior se observa que el Marco de Sendai es inclusivo, contemplando la atención a personas vulnerables, entre ellas, las migrantes, y el papel activo que ellas desempeñan. Es el primer marco global en reducción de riesgo de desastres que destaca el protagonismo de los migrantes como actores pertinentes a ser considerados en la prevención del riesgo de desastres, en la coordinación local y como facilitadores de insumos valiosos para construir resiliencia.

Establecidos en este marco global los lineamientos fundamentales de cómo debe abordarse a la población migrante, es pertinente revisar los marcos existentes de carácter regional y nacional, a fin de determinar en qué medida se incorporan las personas migrantes en los sistemas de reducción de riesgo de desastres, y esto es precisamente en lo que se basa este estudio.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, reconociéndose como su mayor desafío la erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible. La Agenda 2030 incluye 17 objetivos con 169 metas en los ámbitos social, económico y ambiental, todos ellos enmarcados en la aspiración de “no dejar nadie atrás”.

Varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) incluyen metas específicas asociadas a la migración, mientras otros reconocen la vulnerabilidad de los migrantes a la explotación y al abuso (Ver Figura 5).

FIGURA 5. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA MIGRACIÓN

Objetivo 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3: garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades.

Objetivo 4: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

- Promoción de las becas para oportunidades de educación internacional (meta 4.b)

Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado (Meta 5.2)

Objetivo 6: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 7: garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenido, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

- Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, además de poner fin al trabajo infantil en todas sus formas de aquí a 2025 (Meta 8.7)
- La protección de los trabajadores migrantes (Meta 8.8)

Objetivo 9: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10: reducir la desigualdad en y entre los países.

- La promoción de una gobernanza de la migración basada en la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (Meta 10.7)
- La reducción de los costos de las remesas (Meta 10.c)

Objetivo 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15: proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (Meta 16.2)

Objetivo 17: fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

- La generación de datos desglosados por el estatus migratorio (Meta 17.18)

Fuente: Elaboración propia con base en los ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 es clara en reconocer a la población migrante como parte de la población vulnerable sobre la cual el objetivo fundamental es empoderarle y apoyarle en conformidad con el derecho internacional, particularmente a quienes viven en situaciones de vulnerabilidad. El abordaje de la situación de los migrantes en los países en crisis es parte integral de los compromisos asumidos en el marco de esta agenda. La reducción de la vulnerabilidad de los migrantes a todo tipo de crisis contribuye directamente a alcanzar los objetivos 1, 8, 10, 11,16.

La lógica de esta Agenda destaca los retos de medir el progreso de los ODS en materia de migración desde una perspectiva integral, a fin de garantizar que haya un marco de políticas que conduzca a una migración segura, ordenada y regular; verificar que las medidas y metodologías existentes sean adecuadas en materia educativa, de derechos y de seguridad laboral; y generar nuevas fuentes de datos desagregados por estatus migratorio, sexo, edad y toda característica pertinente para los contextos nacionales. Este último señalamiento sobre generación de información es importante contemplarlo para fortalecer los mecanismos de los sistemas de reducción de riesgo de desastres, con la inclusión de datos sobre personas migrantes, dado que la Agenda 2030 hace explícito el reconocimiento y reafirmación de la urgente necesidad de reducir el riesgo de desastres.

La Agenda 2030 reconoce que la reducción de riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible. Hace referencias directas al MSRRD y establece 25 metas específicas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia en 10 de los 17 ODS. Una de las metas más relevantes para resaltar la correspondencia directa con reducción de riesgo de desastres es la 11.b:

“De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los

desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles” (11.b).

Acuerdo de París

En diciembre de 2015, en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de París (COP 21)³³ 195 países adoptaron el acuerdo universal y legalmente vinculante denominado “el Acuerdo de París”.

En el Acuerdo de París se acoge con satisfacción, tanto el MSRRD, como el ODS 13 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, referido a las medidas urgentes para combatir el cambio climático. Reconoce que toda acción contra el cambio climático y sus impactos debe respetar las obligaciones respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, las personas migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

De lo anterior se resalta que la gestión de los desplazamientos humanos y el bienestar de las personas migrantes deben ser parte fundamental de las políticas globales, regionales y nacionales en las estrategias y políticas contra el cambio climático y sus impactos.

La Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC)

A través de la Iniciativa Migrantes en Países en Crisis (MICIC, por sus siglas en inglés), y con el fin de subsanar la falta de disposiciones claras sobre la situación de los migrantes antes, durante y después de las crisis, los Estados y otros actores concluyeron en 2016 un proceso de consulta multilateral a nivel mundial que dio lugar a las Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales (Directrices MICIC)³⁴.

³³ De la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

³⁴ El texto de las Directrices MICIC continúa aclarando que: el término “migrante” no se refiere a los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas, para quienes existen regímenes de protección específicos en el derecho internacional, aunque estos grupos se abordan en algunos pasajes de los Principios, Directrices y Prácticas y se haga referencia a ellos como tales.

Las Directrices MICIC no crean nuevas obligaciones legales internacionales, ni limitan o reemplazan los marcos existentes, sino que constituyen una guía voluntaria y no vinculante enfocada a proporcionar protección y asistir a las personas migrantes en situaciones de conflicto o desastre. Son de carácter práctico, dirigidas a los Estados, al sector privado, a las organizaciones internacionales y a la sociedad civil. Contemplan 10 Principios, 15 Directrices y una gran cantidad de Prácticas para ser implementadas en tres etapas principales: fase de preparación, fase de respuesta y fase de recuperación.

1. Seguimiento de la información relativa a los conflictos y los desastres, y las posibles incidencias en las personas migrantes.
2. Recopilación e intercambio de información sobre las personas migrantes, bajo condiciones de privacidad y confidencialidad, así como sobre la seguridad y la protección de las personas migrantes.
3. Habilitación de las personas migrantes para que puedan valerse por sí mismas, y ayudar a sus familias y comunidades durante y después de situaciones de crisis.
4. Incorporación de las personas migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia.
5. Participación de las personas migrantes en los planes de contingencia e integración de sus necesidades y capacidades.
6. Comunicación eficaz con las personas migrantes.
7. Concertación previa de acuerdos para la coordinación a fin de aprovechar los puntos fuertes y fomentar la confianza.
8. Fortalecimiento de la capacidad y enseñanzas extraídas con miras a la respuesta en situaciones de emergencia y las operaciones consecutivas a situaciones de crisis.

9. Comunicación amplia, eficaz y frecuente con las personas migrantes sobre la evolución de la situación de crisis y la manera de obtener la ayuda.
10. Facilitación de la capacidad de las personas migrantes para trasladarse a un lugar seguro.
11. Prestación de asistencia humanitaria a las personas migrantes sin discriminación.
12. Establecimiento de claros procedimientos de remisión entre las partes interesadas.
13. Reubicación y evacuación de las personas migrantes cuando corresponda.
14. Satisfacción de las necesidades inmediatas de las personas migrantes y apoyo a las personas migrantes en la reconstrucción de sus vidas.
15. Apoyo a las comunidades de acogida de las personas migrantes.

Las directrices MICIC son:

La Directriz 4 es medular en el desarrollo de este estudio, puesto que plantea directamente la incorporación de las personas migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia. Esto debe los Estados y otras partes interesadas, desde la planificación, a fin de determinar los factores que hacen vulnerables a los migrantes y que estas necesidades sean consideradas en las leyes, políticas y protocolos. Deben considerarse a las personas migrantes en los marcos nacionales y locales relativos a las etapas de prevención, preparación y la respuesta para situaciones de emergencia, no solamente para identificar sus necesidades específicas a fin de proveerles de un tratamiento apropiado en situaciones de emergencia, sino también porque ellos pueden aportar insumos importantes en la construcción y mejora de los planes y políticas en reducción de riesgo de desastres.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y el Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes fue aprobada en la Cumbre de las Naciones Unidas en septiembre de 2016, y expresa la voluntad política de los dirigentes mundiales de salvar vidas, proteger derechos y compartir la responsabilidad sobre los roles de diferentes actores a escala mundial: los migrantes, los refugiados, las personas que les ayudan y los países y comunidades de acogida³⁵. Esta Declaración retoma los diferentes compromisos establecidos en materia de gestión de riesgo, demostrando así que la gobernanza migratoria no puede ser integral sin incluir a las personas migrantes en las políticas de gestión de riesgo:

- Otorga un reconocimiento al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y sus recomendaciones sobre las medidas para mitigar los riesgos asociados a los desastres (Numeral 18).
- Señala que se tomarán medidas para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Numeral 43).
- Expresa el compromiso de atacar los factores que provocan o exacerban el riesgo. También señala que la migración debe ser una opción, no una necesidad y que hay que crear las condiciones necesarias para el crecimiento económico equilibrado, sostenible e inclusivo y el empleo, combatir la degradación del medio ambiente y asegurar la eficacia de las respuestas a los desastres de origen natural y los efectos adversos del cambio climático (Numeral 43).

Uno de los más importantes compromisos para el presente Estudio es sin duda el contenido en el Numeral 50 que señala: “Ayudaremos, con imparcialidad y según las necesidades, a los migrantes de países que atraviesan conflictos o desastres naturales, coordinando la labor, según proceda, con las autoridades nacionales competentes. Si bien reconocemos que no todos los Estados están participando en ellas, hacemos notar, en este sentido, la iniciativa Migrantes

en Países en Crisis y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, aprobada en el marco de la Iniciativa Nansen”.

En cumplimiento con el compromiso establecido en la Declaración, los países formularon y adoptaron el Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular en 2018. El Pacto, en su objetivo 2, “Minimizar los factores adversos y los factores estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen”, establece la promoción de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba, así como el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

También dispone invertir en programas que aceleren el cumplimiento por los Estados de los ODS, específicamente en el mejoramiento de la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres. El Pacto propone rendir cuentas a los migrantes sobre la preparación y respuesta a emergencias nacionales, incluso tomando en consideración las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos dirigidos por los Estados, como las directrices MICIC.

Al considerar los desastres de origen natural, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental como causas estructurales de la migración, propone reforzar el análisis conjunto y el intercambio de información para mapear, comprender, predecir y abordar los movimientos de migración; desarrollar estrategias de adaptación y resiliencia ante desastres de aparición repentina y lenta; integrar las consideraciones de desplazamiento en las estrategias de preparación para desastres y promover la cooperación con los países vecinos y otros países relevantes y armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos coherentes a nivel subregional y regional para abordar las vulnerabilidades de las personas afectadas por desastres.

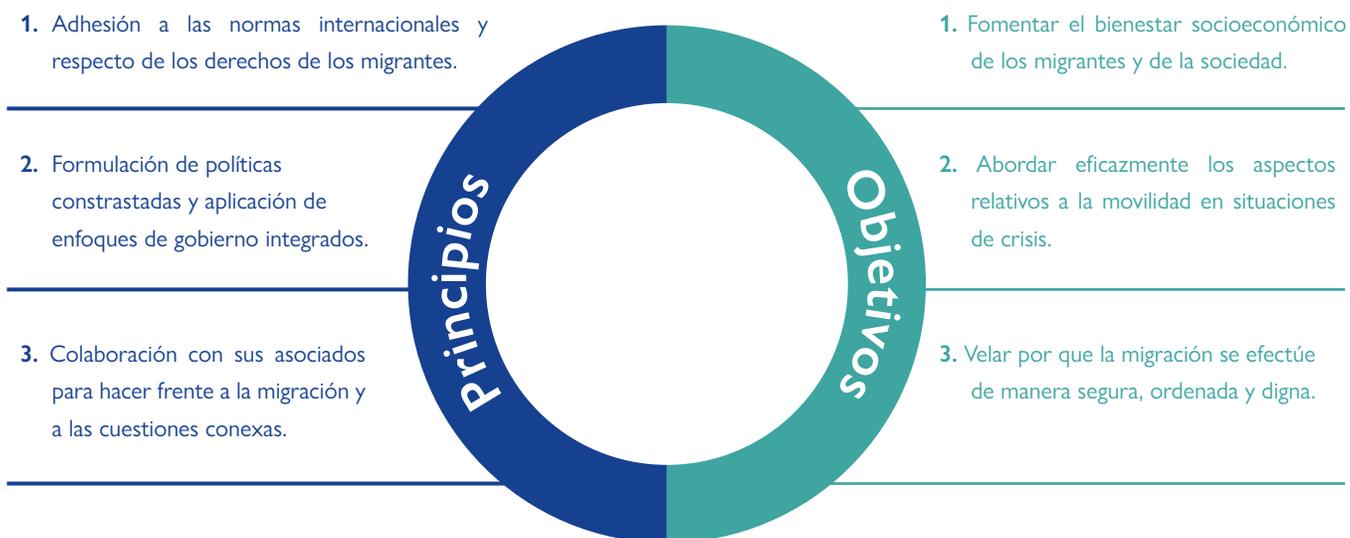
35 Naciones Unidas, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 2016.

El Marco de Gobernanza de las Migraciones

Adicionalmente, se destaca el Marco de Gobernanza de las Migraciones (MIGOF por sus siglas en inglés), marco aprobado por el Consejo de Países Miembros de la OIM³⁶. Constituye el primer y único marco internacional acordado para la Gobernanza de todos los aspectos relativos a la migración. Se trata de un documento de referencia estructurado a partir de un conjunto de tres principios y tres objetivos coherentes, incluyentes y equilibrados, que brinda elementos esenciales para facilitar la migración de manera segura, ordenada, regular y responsable en virtud de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Es de especial interés para este Estudio resaltar el Objetivo 2: “La gobernanza adecuada de la migración se debería fundamentar en respuestas eficaces a la movilidad en situaciones de crisis”. Bajo este objetivo, los Estados Miembros de la OIM abogan para que se tengan en cuenta las necesidades de los migrantes y de sus comunidades en las situaciones de crisis, desde la preparación hasta la recuperación, en vista de la responsabilidad del Estado afectado de proteger y prestar asistencia a las personas residentes en su territorio. Se reconoce que una respuesta efectiva a una situación de crisis, además de deber combinar actividades de índole humanitaria con las de transición y recuperación, debe también contemplar actividades de gestión de la migración. Lo anterior está en conformidad con el Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria (MCOF)³⁷.

FIGURA 6. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL MIGOF



Fuente: OIM, Folleto “El Marco de Gobernanza sobre Migración” (disponible en: www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a5_es.pdf).

36 Aprobado por el Consejo de Países Miembros de la OIM el 24 de noviembre del 2015 mediante Resolución N° 1310.

37 OIM, Resolución del Consejo N.º 1243, del 27 de noviembre de 2012.

El Plan estratégico de trabajo de la OIM sobre reducción del riesgo de desastres y resiliencia 2017-2020

El Plan estratégico de trabajo de la OIM sobre reducción del riesgo de desastres y resiliencia 2017-2020 describe el enfoque estratégico de la OIM para la RRD y la resiliencia dentro del marco más amplio del mandato de movilidad global de la OIM³⁸. Presenta un conjunto de medidas concretas que la OIM emprenderá en el periodo 2017-2020 para ayudar a los Estados miembros a reducir los riesgos y fortalecer la resiliencia. Los beneficiarios de este plan de trabajo serán las personas, los hogares y las comunidades que sean vulnerables al desplazamiento resultante de los desastres, personas desplazadas por desastres dentro de su país (desplazados internos), personas desplazadas a través de las fronteras como resultado de desastres, los migrantes internacionales afectados por desastres en sus países de destino o de tránsito, las comunidades afectadas por un desastre pero que no están desplazadas y otras poblaciones móviles vulnerables. Finalmente, los beneficiarios incluirán también a los Estados Miembros representados por varias entidades gubernamentales a nivel nacional y local, así como a los socios no gubernamentales locales e internacionales y otras partes interesadas clave.

El plan se propone alcanzar los cinco siguientes resultados estratégicos:

- La reducción del riesgo de desplazamiento inducido por desastres a través de la prevención efectiva de desastres, ofreciendo la opción de no migrar.
- La mejora de la capacidad de los Estados y las comunidades para anticiparse, responder y recuperarse de las consecuencias de los desastres a través de la movilidad, a través del fortalecimiento de la preparación para casos de desastre y a través de la creación de capacidad de respuesta.
- La respuesta de emergencia rápida, efectiva y basada en los riesgos que responden a las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas por desastres, así como

los riesgos secundarios generados como resultado de un desplazamiento prolongado.

- La mejora de la capacidad de resiliencia durante la recuperación y la reconstrucción.
- Contrapartes ampliadas y fortalecidas para promover la integración de la movilidad en los esfuerzos por reducir el riesgo y desarrollar la resiliencia.

De los marcos globales revisados en materia migratoria y de reducción del riesgo de desastre, se observa así el reconocimiento creciente de las necesarias vinculaciones entre ambas temáticas y por ende de la atención e inclusión de las personas migrantes en los sistemas de preparación, respuesta y recuperación a emergencias. El MSRRD es el primer instrumento global en reducción de riesgo de desastres que incorpora la atención a la población migrante, lo cual sugiere que en los marcos regionales y nacionales se hagan las revisiones pertinentes y se acojan estas disposiciones.

Posiblemente estos marcos regionales y nacionales de prevención, preparación y respuesta ante desastres de origen natural no especifican o abordan de manera integral las características particulares, ubicación, o necesidades de las personas migrantes en el país, y/o de sus nacionales en otros países. Por tanto, instrumentos como las Directrices MICIC deben ser tomados en cuenta y asumidos por los actores y partes interesadas, a fin de salvar vidas, aumentar la protección, reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes y ayudarlos a recuperarse de las crisis.

Seguidamente se analizarán los marcos regionales y nacionales en materia de reducción de riesgo de desastres y cómo estos incorporan e involucran a las poblaciones migrantes.

38 OIM. Taking SENDAI forward. Strategic work plan on disaster risk reduction & resilience 2017-2020.

2.2. EL MARCO REGIONAL

Este apartado sobre el marco regional se enfocará en analizar las políticas e instrumentos clave sobre reducción de riesgo de desastres a nivel de la institucionalidad centroamericana.

Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres

En cuanto a la región centroamericana, la gestión integral del riesgo figura entre los cinco grandes pilares que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha priorizado para la Integración Regional (junto con el fortalecimiento institucional, la seguridad democrática, la integración social y la integración económica)³⁹.

En el marco del SICA, la representación regional en reducción de riesgo de desastres está a cargo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de América Central (CEPREDENAC), cuyo Consejo de Representantes está integrado por un delegado de cada Ente Nacional de Protección Civil de los Estados Miembros⁴⁰. El CEPREDENAC es la instancia del SICA que ha formulado, promovido y consultado regionalmente con diversos actores institucionales y de la sociedad civil, todo instrumento relacionado con la reducción de riesgo de desastres, tomando en cuenta los desafíos emanados de los mandatos globales en la materia y los retos específicos que enfrenta la región centroamericana.

El principal instrumento en el cual descansa la agenda regional de reducción de riesgo de desastre es la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), a partir del cual se derivan otros instrumentos regionales que se describen en los siguientes apartados, con un análisis del nivel de incorporación de la población migrante en cada uno de ellos.

La PCGIR fue aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA en junio de 2010 en el marco de su XXXV Reunión Cumbre, celebrada en la República de Panamá. Constituye el instrumento orientador en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, como una respuesta a la vulnerabilidad de la región centroamericana ante amenazas y desastres, así como los efectos del cambio climático. La Política responde a la necesidad de actualizar los compromisos regionales orientados a la reducción y prevención del riesgo de desastres, contribuyendo con una visión de desarrollo integral y seguro en Centroamérica⁴¹. En ese sentido, está en constante actualización como un instrumento vivo e integrador, y, por ende, su implementación involucra la participación de varios actores, entre ellos la sociedad civil como determinante para el alcance de una gestión integral exitosa, con participación en el intercambio de información y en procesos de toma de decisiones.

En su versión del 2010, la PCGIR operativiza sus medidas a través de una serie de instrumentos y mecanismos relacionados a la preparación, respuesta operativa y asistencia humanitaria en situaciones de desastres en la región centroamericana. Plantea procedimientos para la atención de la población vulnerable entre países, en las fases de atención de emergencias y recuperación, sin hacer una consideración específica hacia la población migrante. Sin embargo, incorpora en su Eje E. “Gestión de los Desastres y Recuperación” un mecanismo que involucra a las autoridades migratorias: el Mecanismo Regional de Coordinación de la Ayuda Mutua ante Desastres. Este Mecanismo Regional constituye el instrumento de los países para hacer frente de manera ágil, expedita y oportuna, a una situación de emergencia o desastre que ocurra en uno o más países y que requiera de la ayuda solidaria y humanitaria de los demás. Actúa articuladamente con el proceso de Reforma Humanitaria que orienta a nivel mundial la asistencia humanitaria y los procesos de recuperación. El éxito de la operación de este

39 SICA, *Declaración de Panamá*, L Reunión Ordinaria De Jefes De Estado y De Gobierno De Los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Ciudad de Panamá, 14 de diciembre de 2017.

40 El Consejo de Representantes del CEPREDENAC es el máximo órgano decisorio para: la efectiva aplicación de los principios y objetivos del Convenio Constitutivo del CEPREDENAC, el seguimiento a las decisiones adoptadas en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA en materia de riesgo de desastres, la adopción de políticas comunes en el ámbito regional para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad, prevención, mitigación y atención a desastres en el ámbito regional. También vela por el cumplimiento de mandatos globales en la materia y en general, en aquellos en los que la gestión del riesgo sea transversal a otras agendas de desarrollo de la región centroamericana.

41 CEPREDENAC, 2010.

mecanismo reside en un efectivo compromiso y esfuerzos de los países para agilizar los procesos de manejo de aduanas y de migración en situaciones de emergencias en la región, principalmente cuando un país vecino brinda asistencia humanitaria⁴² y se conforma a su vez de tres instrumentos que se activan en los países en coordinación con el CEPREDENAC, en momentos de emergencias de desastres:

- Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en Caso de Desastres (2012);
- Procedimientos de Preparación y Respuesta Operativa entre los Países Centroamericanos (2012); y
- Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres/ Emergencia (2012).

De lo anterior se desprende que los instrumentos anteriormente señalados, derivados de la PCGIR 2010 para situaciones de atención de emergencias y recuperación, son orientados hacia la ayuda y asistencia humanitaria con el objeto de apoyar procesos eficientes que involucran el manejo de aduanas y migración en situaciones de emergencia entre países de la región. El abordaje sobre la migración en este sentido estuvo en este momento orientado hacia este enfoque de cooperación en la respuesta humanitaria entre países de la región.

Luego de concluido el Plan de Acción de Hyogo (2015), se ha visto la necesidad y el compromiso en la región de armonizar la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres para que esté alineada con los compromisos internacionales adquiridos en el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030.

Es así como se inicia “un proceso innovador y creativo que convocó en el 2016 a los actores gubernamentales,

académicos, la sociedad civil, el sector privado, el sector financiero, las agencias y organismos de cooperación internacional”, para la revisión, ajuste y armonización de la PCGIR con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030⁴³. El proceso fue liderado por los Entes Rectores de Protección Civil y/o Gestión de Riesgo de Desastres de los países miembros del CEPREDENAC, dando como resultado la elaboración de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. La misma fue presentada ante los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, en diciembre 2017, los cuales reconocieron “los trabajos realizados por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) para la actualización de la “Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”, como instrumento que orienta las gestiones coordinadas a nivel regional y nacional en materia de riesgo de desastres”⁴⁴.

En la PCGIR se consignan los compromisos asumidos por las autoridades regionales en representación de los Entes Rectores de Protección Civil. Se identifican también procesos y medios para su implementación, incluyendo: aspectos institucionales, financieros, de supervisión, rendición de cuentas y de participación. La PCGIR se compone de cinco Ejes Articuladores y cada uno de ellos se desagrega en un conjunto de medidas, como se resume en la figura a continuación.

42 CEPREDENAC. 2010.

43 CEPREDENAC y SICA, Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Centroamérica, 2017.

44 SICA, Declaración de Panamá, L Reunión Ordinaria De Jefes De Estado y De Gobierno De Los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Ciudad de Panamá, 14 de diciembre de 2017.

FIGURA 7: EJES Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA CENTROAMERICANA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES



Fuente: Elaboración propia con base en CEPREDENAC y SICA, Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Centroamérica, 2017.

La PCGIR armonizada al MSRRD 2015-2030, vincula cada uno de sus cinco Ejes Articuladores con las cuatro prioridades de acción del MSRRD, como se muestra en la siguiente tabla:

**TABLA 4. VINCULACIÓN DE LA PCGIR ARMONIZADA
CON LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL MSRRD**

EJES ARTICULADORES DE LA PCGIR ARMONIZADA CON EL MSRRD	LÍNEAS DE ACCIÓN MSRRD 2015-2030
EJE ARTICULADOR A: Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el desarrollo sostenible.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comprender el Riesgo de Desastres 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
EJE ARTICULADOR B: Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comprender el riesgo de desastres 2. Fortalecer la gobernanza y las instituciones, los marcos organizativos, jurídicos y de políticas 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia 4. Aumentar la preparación y “Reconstruir Mejor”
EJE ARTICULADOR C: Gestión del riesgo de desastres en su relación con la adaptación al cambio climático.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comprender el Riesgo de Desastres 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
EJE ARTICULADOR D: Gobernabilidad y gobernanza para la gestión integral de riesgo de desastres.	<ol style="list-style-type: none"> 2. Fortalecer la gobernanza y las instituciones, los marcos organizativos, jurídicos y de políticas 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
EJE ARTICULADOR E: Gestión de los desastres y recuperación.	<ol style="list-style-type: none"> 4. Aumentar la preparación y “Reconstruir Mejor”

Fuente: Elaboración propia con base en la PCGIR armonizada con el MSRRD.

En cuanto al tema de la movilidad de las poblaciones, en línea con las recomendaciones del MSRRF, el proceso de armonización y actualización de la PCGIR se tradujo en la incorporación de las poblaciones migrantes, en diversos ejes, como se resalta a continuación.

TABLA 5. LAS POBLACIONES MIGRANTES EN LA PCGIR ARMONIZADA

Eje Articulador PCGIR Armonizada	Prioridad de Acción del Marco de Sendai	Medida considerada PCGIR Armonizada	Alcances
 <p>A. REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE</p>	<p>3: “Invertir en la Reducción del Riesgo de Desastres para la resiliencia”.</p> <p>1: “Comprender el Riesgo de Desastres”.</p>	<p>1. Generación y Sistematización de Información Pública y Privada para la Inversión.</p>	<p>En el eje A se contempla la gestión de información como clave para la toma de decisiones, y se refiere que dicha información debe ser desagregada e incluir a las poblaciones migrantes.</p> <p>“La toma de decisiones se basa en la comprensión del Riesgo de Desastres. Esto incluye a la toma de decisiones de inversión para la que es vital contar con información de calidad, con el fin de elaborar y aplicar medidas adecuadas. Por ello, debe fomentarse la recopilación, el análisis, la gestión y el uso de datos e información pertinentes, así como garantizar su difusión teniendo en cuenta las necesidades de la Región en los temas financieros y económicos.</p> <p>Los Estados miembros del CEPREDENAC y los Entes Rectores de la Reducción del Riesgo de Desastres, habrán construido criterios sobre cuantificación de los daños y pérdidas ocasionados por desastres, contarán con información sistematizada (desagregada por edad, sexo, multiculturalidad, discapacidades) dispondrán de datos referidos a migraciones o desplazamientos por desastres, así como otra información accesible y pertinente para la toma de decisiones, en el momento de formular o evaluar proyectos de inversión. El CEPREDENAC implementará el uso de plataformas de información que faciliten la comprensión del riesgo y anticipen datos de la magnitud y probabilidad de incidencia de las múltiples amenazas”.</p>

Eje Articulador PCGIR Armonizada	Prioridad de Acción del Marco de Sendai	Medida considerada PCGIR Armonizada	Alcances
 <p>B. DESARROLLO Y COMPENSACIÓN SOCIAL PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1: “Comprender el Riesgo de Desastres”. 2: “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”. 3: “Invertir en la Reducción del Riesgo de Desastres para la resiliencia”. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporación de la Gestión de Riesgos de Desastres en la Educación Formal y No Formal. 3. Intercambio de Experiencias. 	<p>En este eje se reconoce la existencia de “condiciones diferenciales en la población, de género y generaciones, derivadas de las diversidades culturales y lingüísticas, limitaciones por discapacidades, por barreras geográficas, situaciones migratorias u otras, que aumentan la probabilidad de ocurrencia de desastres. Es por ello que la Gestión Integral de Riesgo de Desastres deberá incluirse en aquellos programas que incidan en el desarrollo, protección y compensación social de estos grupos”.</p> <p>En cuanto a la primera medida, la inclusión del enfoque multicultural resulta de especial relevancia para las poblaciones migrantes: la “comprensión del riesgo incluye criterios concretos sobre la forma diferenciada en la que hombres y mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, comunidades con cosmovisiones diversas, se relacionan con el riesgo de desastres y cómo se construyen capacidades también diferenciadas para enfrentarlo. Se requerirá la promoción pública de enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de prevención, respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción”.</p> <p>La tercera medida referida al intercambio de experiencias, puede potenciar la participación de asociaciones de migrantes: “se promoverá el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas permitiendo así la transferencia de conocimientos a los funcionarios públicos en todos los niveles, la sociedad civil, las comunidades, los grupos en condiciones de mayor riesgo, el sector privado y otros, mejorando la prevención, adaptación, mitigación, preparación y atención de las emergencias o desastres, la recuperación, rehabilitación y reconstrucción”.</p>

Eje Articulador PCGIR Armonizada	Prioridad de Acción del Marco de Sendai	Medida considerada PCGIR Armonizada	Alcances
 <p data-bbox="134 709 326 919">C. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SU RELACIÓN CON EL CAMBIO CLIMÁTICO</p>	<p data-bbox="370 478 553 579">1: “Comprender el riesgo de desastres”.</p> <p data-bbox="370 611 553 785">2: “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”.</p>	<p data-bbox="602 478 786 835">1. Armonización de Políticas, Estrategias, Normativas en Reducción de Riesgo de Desastres, Gestión Ambiental y Adaptación al Cambio Climático.</p>	<p data-bbox="824 478 1443 688">En este eje se reconoce la necesidad de tener una agenda regional coordinada, la cual “tendrá incidencia en las políticas públicas nacionales en torno a problemas humanitarios como desplazamiento, migración, violencia, salud comunitaria e inclusión; incorporando estas variables en la planificación de desarrollo con enfoque territorial”.</p> <p data-bbox="824 720 1443 1157">En esta misma línea resalta la oportunidad de colaborar entre distintas instancias, las cuales podrían involucrar también a espacios de discusión sobre la gestión de la migración: “Se fomentará la colaboración entre los mecanismos e instancias especializadas (comités, grupos técnicos y otros) en la Gestión Integral del Riesgo de los organismos de la integración centroamericana, en aras de la aplicación de las herramientas pertinentes para la Reducción del Riesgo de Desastres, la adaptación al cambio climático, la biodiversidad, el enfoque ecosistémico, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el medio ambiente, la agricultura, la salud, la alimentación y la nutrición, las emergencias ambientales, así como otros ámbitos según corresponda”.</p>

Eje Articulador PCGIR Armonizada	Prioridad de Acción del Marco de Sendai	Medida considerada PCGIR Armonizada	Alcances
 <p>D. GESTIÓN TERRITORIAL, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA</p>	<p>2: “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”.</p> <p>3: “Invertir en la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de las Capacidades. 2. Gestión del Riesgo Urbano. 3. Ordenamiento Territorial. 	<p>En este eje se aborda primero la dimensión transfronteriza en materia de gobernanza y reducción de riesgos, reconociendo que los desastres puedan ocurrir o tener impactos entre varios países: “Es importante orientar la acción a nivel regional que promueve el desarrollo de capacidades para abordar los riesgos de desastres comunes y transfronterizos. Se incluirá, entre otros, la aplicación de enfoques ecosistémicos en relación con los recursos compartidos como las cuencas fluviales o las zonas marino-costeras, que permitan aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluidas las epidemias y desplazamientos.”</p> <p>Seguidamente se destaca la necesidad de fortalecer capacidades locales para atender a las personas migrantes: “Así también el fortalecimiento de capacidades locales para reducir el riesgo y para responder a desastres será intensificado para consolidar la autonomía y la resiliencia de las comunidades y los territorios, particularmente atendiendo las necesidades de las personas afectadas desproporcionadamente como lo son las niñas, mujeres, personas con discapacidad, migrantes e indígenas.”</p> <p>Siempre de cara a la gobernanza, se resalta de nuevo la necesidad de la coordinación interinstitucional, esta vez a nivel local: “Las instituciones rectoras y otros órganos pertinentes, coordinarán y promoverán la integración sistémica al desarrollo local de la gestión territorial, la gestión ambiental, la gestión urbana y la gestión rural.”</p> <p>Finalmente, considerando el impacto de las migraciones internas, en particular de zonas rurales a urbanas, el apartado sobre el Ordenamiento Territorial es también de especial interés: “Se impulsará el desarrollo de lineamientos para la inclusión del enfoque de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en las políticas y planes de asentamientos humanos y desarrollo territorial, con base en las normativas y regulaciones existentes en cada país de la región”.</p> <p>Entre los fundamentos, se reconoce que: “ el crecimiento no planificado de nuestras ciudades, la ocupación informal, de las zonas ambientalmente más frágiles (laderas de elevaciones, barrancos, tierras públicas en planicies de inundación de ríos urbanos) por parte de la población más vulnerable que accede a las ciudades, pero es expulsada del mercado de suelos, crea nuevos patrones de riesgo y un número importante de personas expuestas a riesgos potenciados, por lo que la Gestión de Riesgo de Desastres en las zonas urbanas resulta especialmente compleja a la vez que urgente”.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la PCGIR armonizada con el MSRRD.

En la sistematización y generación de información sobre Riesgo de Desastres (Eje A Reducción del Riesgo de Desastres en la Inversión Pública y Privada para el Desarrollo Económico Sostenible): se plantea contar con información sistematizada y datos referidos a migraciones.

El Eje B referido al Desarrollo y Compensación Social para Reducir la Vulnerabilidad es un llamamiento para tener en cuenta las condiciones diferenciadas de las personas, incluso por su situación migratoria. Se propone un abordaje multicultural, así mismo bajo un enfoque inclusivo que podría permitir que comunidades en situación de vulnerabilidad, como las personas migrantes, pudieran ser parte de la RRD.

El Eje C., Gestión del Riesgo de Desastres y su Relación con el Cambio Climático, destaca la importancia de la coordinación interinstitucional a nivel regional y la transversalización de la RRD en políticas nacionales, incluyendo políticas migratorias.

En el fortalecimiento de capacidades locales (Eje D Gobernabilidad y gobernanza para la gestión integral del riesgo de desastres): se hace énfasis en considerar y “consolidar la autonomía y la resiliencia de las comunidades y los territorios, particularmente atendiendo las necesidades de las personas afectadas desproporcionadamente como lo son las niñas, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, indígenas”.

De los esfuerzos realizados en la región centroamericana facilitados por el CEPREDENAC y con la participación de diferentes actores institucionales y sociales, es evidente que la PCGIR 2017-2030 destaca la participación de las personas migrantes como actores de los cuales es requerido contar con información pertinente y actualizada. Asimismo, hay un enfoque de atención particular y diferenciada a este segmento de población vulnerable. Será necesario que, con la aprobación de la Política, se dediquen esfuerzos específicos para lograr resultados en materia de inclusión de la población migrante, los cuales se deberían reflejar en el plan regional que operativiza la política. Seguidamente se detallan los avances a la fecha sobre dicho plan.

Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019

Este instrumento fue desarrollado conforme a los 5 Ejes Articuladores de la PCGIR 2010 con el objetivo de dar seguimiento a la implementación concreta de la PCGIR e incluye el abordaje de la población migrante desde dos perspectivas.

Primeramente, la integración de las personas migrantes en la planificación y programas de trabajo institucionales de Reducción del Riesgo del Desastre. Esto se refleja en el Eje Articulador 2, denominado Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad, en donde se propone: “fomentar como parte de la articulación del enfoque de género y gestión integral de riesgo, en los planes y programas de trabajo institucional, la integración de temas relevantes como: personas con discapacidad, personas adultas mayores, población indígena, niños, niñas, jóvenes, **migrantes** y derechos humanos”.

Por otra parte, el Plan resalta la importancia de contar con información oportuna de las poblaciones vulnerables, incluyendo datos de las poblaciones **migrantes**, para poder asistirles en forma adecuada. Específicamente, en el Eje Articulador 5 del Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019, denominado “Gestión de los desastres y recuperación”, se promueven **“...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”**.

Esta segunda perspectiva es consistente con la meta 17.18 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, referida a aumentar significativamente la disponibilidad de datos con desglose de varias categorías de las poblaciones vulnerables, entre ellas, la condición migratoria.

Vale resaltar que en la próxima actualización de este Plan Regional de Reducción de Desastres hacia el 2030, como una acción coherente dentro del proceso de planificación estratégica, por lo que resulta lógico que el planteamiento de la inclusión de las personas migrantes, ya presente en este Plan 2014-2019, sea robustecido para el horizonte 2030.

Se destaca, sin embargo, que, en materia de inclusión efectiva de las personas migrantes en estos procesos, el mayor reto regional y para los Estados consiste en llevar a la práctica las medidas indicadas en los Ejes Articuladores de la PCGIR y del Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres. Debe haber un compromiso por facilitar la inclusión de los migrantes en los sistemas de reducción de riesgo de desastres y atención de emergencias, sus estrategias y programas, desde los niveles nacionales hasta los locales.

Finalmente, en el ámbito regional sobre migración, se debe de destacar la propuesta en diseño de un Plan de Acción Integral de Atención sobre Migración por parte de la Secretaría General del SICA. La propuesta se fundamenta en 12 ejes aprobados por los países miembros, incluyendo un eje específico (Eje 10) sobre la gestión de movilidad humana derivada de desastres. Bajo este eje, se propone la adopción e implementación de lineamientos regionales para la atención integral de la movilidad humana derivada de desastres.

2.3. LOS MIGRANTES EN LOS MARCOS NORMATIVOS Y SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Los Estados afectados por crisis tienen la responsabilidad primordial de proteger a las personas en su territorio, independientemente de su nacionalidad y situación migratoria, y deben atender las necesidades específicas de las personas que se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad, incluyendo a las personas migrantes.

Está documentado en casi todos los instrumentos universales de derechos humanos, el conjunto de disposiciones sobre la no discriminación. Los países cuentan con leyes, normativa e instrumentos de prevención de riesgos y atención de emergencias enfocados hacia la no discriminación de las personas afectadas en momentos de emergencias por su nacionalidad, origen, situación migratoria o idioma, entre otras características específicas.

Sin embargo, son necesarias medidas proactivas focalizadas para asegurar que los esfuerzos de prevención de riesgo y atención de emergencias consideren en forma diferenciada las necesidades de las poblaciones migrantes, en línea con lo establecido en los estándares internacionales y la PCGIR. Esto requiere de una revisión de los marcos e instrumentos nacionales y de los mecanismos existentes, a fin de sensibilizar, capacitar e instruir a los responsables de la respuesta ante emergencias, para que incorporen adecuadamente la participación de los migrantes en las diferentes etapas de una situación de desastre.

Seguidamente se describen los instrumentos⁴⁵ y recursos con que cuentan los Sistemas Nacionales de Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias para la inclusión de las personas migrantes en la preparación, respuesta y recuperación frente a situaciones de desastres provocados por fenómenos naturales.

45 Los instrumentos globales, regionales y nacionales considerados en este estudio se encuentran citados en el Anexo 1.

La revisión de instrumentos específicos de RRD o de temáticas transversales⁴⁶ de cada país se basa en tres categorías, según se muestra en la siguiente figura:

A continuación, se analizan estas categorías de instrumentos en cada Sistema Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias⁴⁷, de los Estados miembros del CEPREDENAC.

FIGURA 8. CATEGORIZACIÓN DE INSTRUMENTOS EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁶ Para efectos del estudio, los instrumentos también pueden proceder de temáticas transversales o relacionadas con la agenda de reducción de riesgo de desastre, como, por ejemplo: medio ambiente, cambio climático, municipal, ordenamiento territorial, desarrollo, etc.

⁴⁷ O bien, Sistema de Protección Civil.

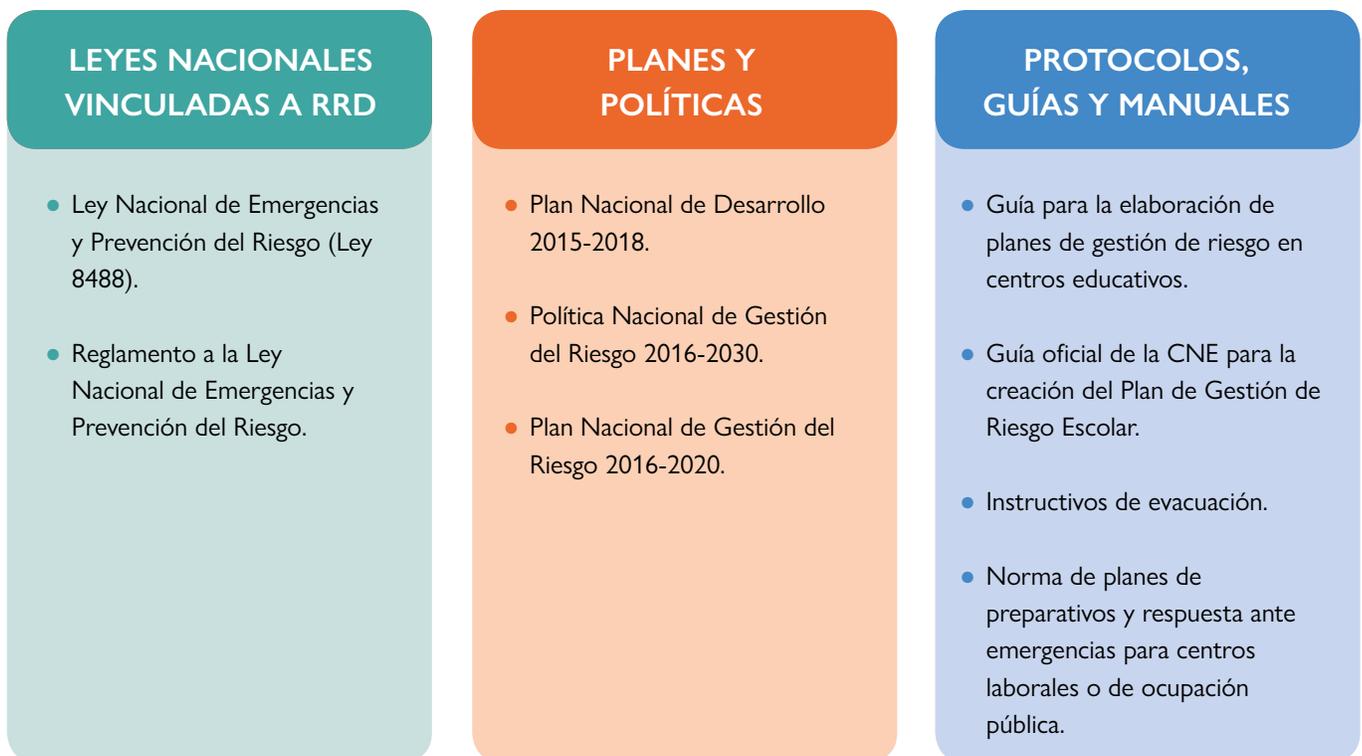
COSTA RICA

El ente rector de protección civil es la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), la cual es el órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República. Su accionar descansa en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488), que entre otros instrumentos, hace referencia a la Política de Gestión del Riesgo como un eje transversal de la labor del Estado costarricense (Artículo 5) y al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR) como “la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado...” (Artículo 6).

El SNGR opera en tres subsistemas: reducción del riesgo, preparativos y respuesta para desastre, y recuperación ante desastre, cada uno de ellos tres con su respectivo comité de seguimiento. El subsistema de preparativos y respuesta es conducido por el Centro de Operaciones de Emergencias (COE), al cual se supeditan comités de emergencia regionales, municipales y comunales, así también instituciones del Estado costarricense, entre ellas, la Dirección General de Migración y Extranjería. Operan también: comités sectoriales de gestión del riesgo, comités institucionales para la gestión del riesgo, comités regionales, municipales y comunales de emergencia, comités asesores técnicos y redes temáticas – territoriales.

Los instrumentos en RRD identificados en Costa Rica, se señalan en la siguiente figura.

FIGURA 9. INSTRUMENTOS VINCULADOS A RRD EN COSTA RICA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

Del análisis de contenido de estos instrumentos se resumen en la siguiente tabla las vinculaciones directas, o en otro caso las más cercanas (aproximaciones) con respecto a las poblaciones migrantes.

TABLA 6. INSTRUMENTOS EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DE COSTA RICA Y VINCULACIÓN CON PERSONAS MIGRANTES

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488). • Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes, el carácter de atención es generalizado hacia poblaciones vulnerables.</p>
POLÍTICAS Y PLANES	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030. 	<p>En el Eje 2, el lineamiento 9 de “Mejora continua de la coordinación para la respuesta” hace mención al Subsistema de Preparativos y Respuesta y los grupos vulnerables que deben ser involucrados, incluida la población migrante. Hace referencia a “actualizar los protocolos y procedimientos de manera regular, contemplando las necesidades diferentes de los grupos de población; por ejemplo, de niños, adolescentes, adultos mayores, hombres y mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad y migrantes, así como la protección de los animales, bajo criterios de solidaridad, los enfoques de derechos humanos y de género.”</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020. 	<p>Este plan es uno de los tres planes considerados para operativizar la Política entre el período 2016 y 2030. En su primer quinquenio 2016-2020, el Plan no hace referencia al tratamiento de la población migrante, a pesar de que en el Lineamiento 9 de la Política se abordan los migrantes en el marco del Subsistema de Preparativos y Respuesta.</p>

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
GUÍAS Y MANUALES	
<ul style="list-style-type: none"> ● Guía para la elaboración de planes de gestión de riesgo en centros educativos. ● Guía oficial de la CNE para la creación del Plan de Gestión de Riesgo Escolar. ● Instructivos de evacuación. ● Protocolo de flujo interno de información para situaciones de emergencia. ● Guía para el manejo de albergues temporales en edificaciones preestablecidas, 2014. ● Norma de planes de preparativos y respuesta ante emergencias para centros laborales o de ocupación pública, 2015. 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

El único instrumento que hace referencia a las personas migrantes de manera específica lo constituye la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 (PNGR 2016-2030)⁴⁸. En este instrumento, se caracteriza a la población migrante como un grupo de población con necesidades diferentes, en función de lo cual se deben actualizar protocolos y procedimientos. No obstante, al analizarse

el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 como instrumento que operativiza la Política, no se ubican en el quinquenio vigente, acciones estratégicas específicas sobre atención a la población migrante. Se resalta además que a nivel orgánico hay interacción con la Dirección General de Migración y Extranjería en el marco del subsistema de operativos y respuesta liderado por el COE.

⁴⁸ Aprobada en octubre de 2015 mediante Decreto Ejecutivo N.º 39322-MP-MINAE-MIVAH, tras un proceso de formulación y consulta liderado por la CNE con base en: el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la propuesta de Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas. Derivado de la Política Nacional se formuló y aprobó el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, como uno de los tres planes quinquenales que irán desarrollándose en el mismo horizonte que el MSRRD. Los 5 Ejes de la Política son: Generación de Resiliencia e Inclusión Social; Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo; Educación, Gestión del Conocimiento e Innovación; Inversión Financiera Sostenible, Infraestructura y Servicios; y Planificación, Mecanismos e Instrumentos Normativos para la Reducción del Riesgo.

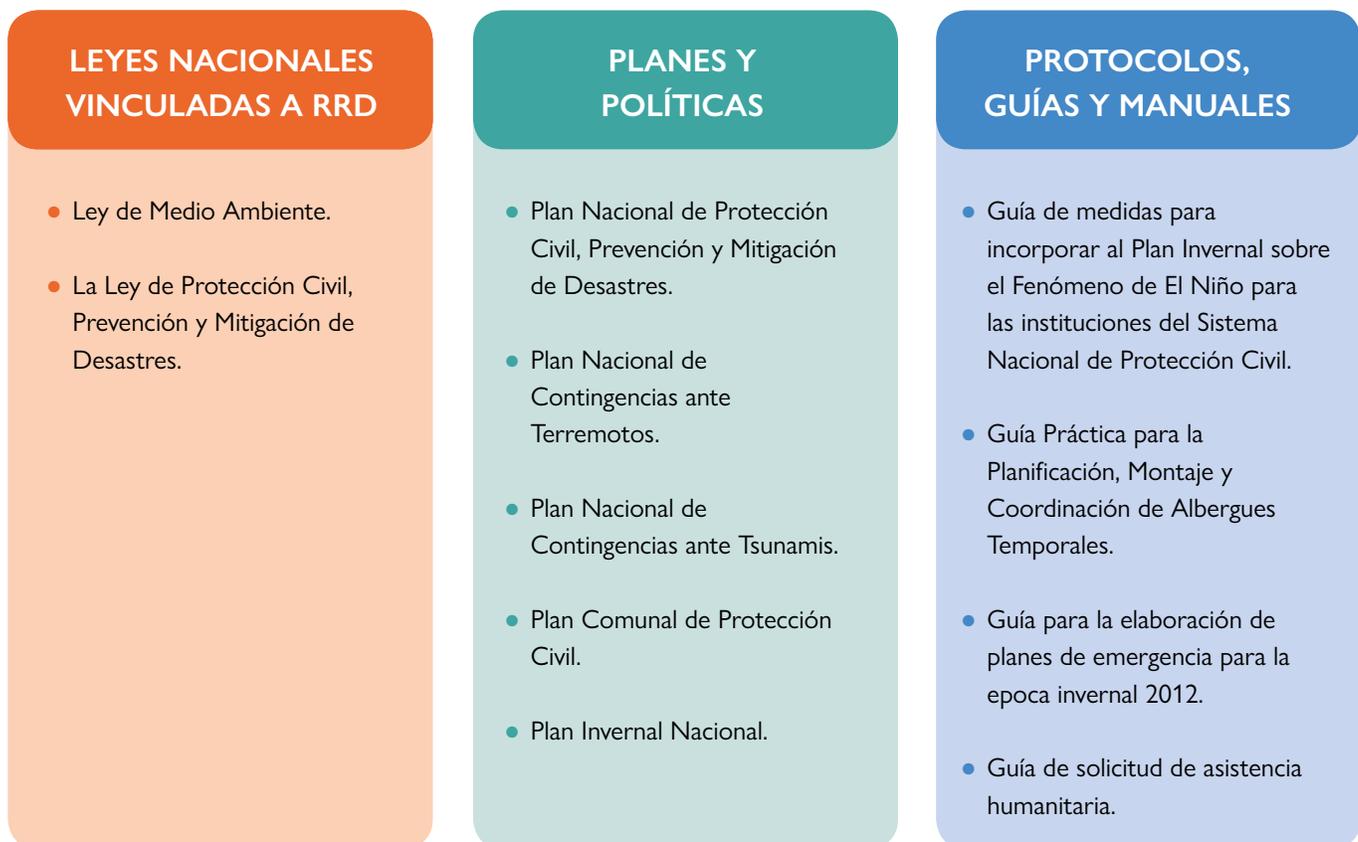
EL SALVADOR

Su ente rector en reducción de riesgo de desastres es la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Su instrumento más importante es la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres⁴⁹, aprobada en el 2005. Dicha ley establece el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, como un conjunto interrelacionado, descentralizado en su operatividad, de organismos públicos y privados, que tienen la responsabilidad de formular y ejecutar los respectivos planes de trabajo de protección civil, planes de trabajo de prevención del manejo del riesgo de desastres y de mitigación de los impactos de éstos (Artículo 5).

El Sistema está integrado por: (a) la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; (b) las Comisiones Departamentales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; y (c) las Comisiones Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Los instrumentos en RRD sujetos a análisis se citan en la siguiente figura.

FIGURA 10. INSTRUMENTOS VINCULADOS A RRD EN EL SALVADOR



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

⁴⁹ Tiene como antecedente a la Ley de Medio Ambiente aprobada 1998, que hace referencia al concepto de “Desastre Ambiental” y contempla el Capítulo IV de “Contingencias, emergencias y desastres ambientales”.

Un esquema de los resultados del análisis de articulación de estos instrumentos con la temática de las poblaciones migrantes se detalla en la siguiente tabla:

TABLA 7. INSTRUMENTOS EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DE EL SALVADOR Y VINCULACIÓN CON PERSONAS MIGRANTES

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Medio Ambiente de El Salvador, 1998. 	No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, 2005. 	Establece los derechos y deberes de todas las personas que habitan el país en caso de desastres (Capítulo III, Artículos 35 y 36). No menciona directamente a las personas migrantes.
POLÍTICAS Y PLANES	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres⁵⁰. 	<p>Entre los niveles de organización para la respuesta, el Área de Ejecución se integra de Comisiones Técnicas Sectoriales cuyos miembros son las Instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación. Dos de esas comisiones técnicas incluyen entre sus miembros a la Dirección General de Migración y Extranjería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión Técnica Sectorial de Logística. • Comisión Técnica Sectorial de Asistencia Humanitaria Internacional. <p>Por otra parte, en la Comisión Técnica Sectorial del Albergues, además de las instituciones miembros, se trabaja con integrantes de “equipo de apoyo” en donde entre otros actores, interviene la OIM.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Planes Nacionales de Contingencias ante Terremotos y ante Tsunami. 	Apoyan a las Comisiones Municipales de Protección Civil en la administración de los lugares utilizados para albergues o refugios temporales. Se hace mención a grupos vulnerables (mujeres y niños) sin referencia específica a las personas migrantes.

⁵⁰ Está basado en los lineamientos del Marco de Acción de Hyogo.

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
GUÍAS Y MANUALES	
<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de Emergencia Familiar. ● Plan Comunal de Protección Civil. ● Plan Invernal Nacional. ● Guía de medidas para incorporar al Plan Invernal sobre el Fenómeno de El Niño para las instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil. ● Guía para Solicitud de Asistencia Humanitaria. 	No abordan de manera específica la temática de las personas migrantes.
<ul style="list-style-type: none"> ● Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales. 	En ella se convoca a las instituciones miembros y de apoyo de la Comisión Técnica Sectorial de Albergues, en donde está incluida la OIM.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

Se observa que en El Salvador las leyes y planes no hacen referencia específica a la asistencia a personas migrantes, sino que el enfoque es hacia todas las personas que habitan el país en caso de desastre. Otros instrumentos analizados revelan algunas coordinaciones con el sector de migración, específicamente en la activación de diferentes comisiones en los momentos de respuesta a desastres. De los contenidos

analizados, no se evidencia que los marcos e instrumentos nacionales estén adaptados al MSRDD, en la temática del presente estudio. No obstante, El Salvador, al igual que los demás estados miembros del CEPREDENAC, ha sido partícipe del proceso de consulta que inició esta institución regional a fin de alinear la PCGIR con dicho Marco Global.

GUATEMALA

La instancia rectora en reducción de riesgo de desastres es la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). Está integrada por dependencias y entidades del sector público y del sector privado.

Su ámbito de acción se da en los niveles regional, departamental, municipal y local, bajo la dirección y organización de unidades coordinadoras: Regional, Departamental, Municipal y Local

para la Reducción de Riesgo de Desastres. Todas ellas son instancias de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en las diferentes etapas: prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación, con el involucramiento de organizaciones públicas, privadas y ciudadanas. Los instrumentos considerados en el análisis son los siguientes:

FIGURA 11. INSTRUMENTOS VINCULADOS A RRD EN GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

TABLA 8. INSTRUMENTOS EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN GUATEMALA Y VINCULACIÓN CON PERSONAS MIGRANTES

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de la CONRED 1996. 	No aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo Reglamento a la Ley de la CONRED 2012. 	El Artículo 78 de Principios del Sistema de Manejo Integrado de Emergencias (SIME), hace referencia a que el manejo integral de la atención a los desastres debe incluir a todas las poblaciones del país sin distinción de grupo étnico o condición social”...
<ul style="list-style-type: none"> • Código Municipal 2012. • Ley General de Descentralización 2002. 	No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Social 2001. 	Se hace mención a la Política de Desarrollo Social y Población que está vigente desde 2002 y que contiene un eje en materia de Migración que establece la realización de estudios y diagnósticos sobre la migración a fin de fortalecer procesos de tomas de decisiones, pero también la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes. En la misma, no se aborda el tema de poblaciones migrantes en situaciones de riesgo de desastres (Ley de Desarrollo Social. Artículo 36. Migración Internacional).
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero, 2013. 	No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.
POLÍTICAS Y PLANES	
<ul style="list-style-type: none"> • Política General de Gobierno 2016-2020 de Guatemala. 	En su Eje de Transparencia y Modernización del Estado, propone la formulación de una política migratoria para la protección de los Derechos Humanos de los Migrantes y promoción por la vía diplomática para que Estados Unidos de América realice la designación del Estatus de Protección Temporal.
<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres, 2011. 	En el apartado de “Contexto Global de Riesgo de Desastre”, se hace referencia a las catástrofes naturales como causas evidentes de migración, especialmente en Centroamérica, lo cual “incrementa la concentración de población vulnerable en las zonas marginales de las ciudades y las zonas rurales, caracterizadas precisamente por su poca capacidad para brindar servicios públicos”...
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Respuesta⁵¹. 	No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes ni relación con el sector de migración en los operativos de respuesta ante desastres.

⁵¹ Establece la estructura organizativa de la CONRED en los niveles regional, departamental y municipal, con apoyo de instituciones y organizaciones nacionales.

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
GUÍAS Y MANUALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Guías para la elaboración del plan institucional, empresarial, familiar, escolar y local de respuesta. 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo nacional para la gestión integral del riesgo de desastres por canícula extendida en la República de Guatemala. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo nacional para la temporada de lluvias y huracanes en la República de Guatemala. 	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

Del análisis de contenido de estos instrumentos se resumen en la siguiente tabla las vinculaciones directas, o en otro caso las más cercanas (aproximaciones) con respecto a las poblaciones migrantes.

Como se observa, los instrumentos vinculantes y los de cumplimiento voluntario identificados no hacen una referencia específica al tratamiento de las personas migrantes. El abordaje es integral e inclusivo hacia la atención de poblaciones vulnerables sin distinción de grupos étnicos o condición social. Tampoco la documentación consultada hace

referencia a procedimientos que involucren, entre diversas instituciones y sectores, al tema de migración, aunque en la práctica pudieran estarse dando estas interlocuciones al menos en operativos de respuesta nacional ante desastres.

Los instrumentos revisados no revelan en forma específica el grado de alineación con el Marco de Sendai sobre la temática de este Estudio, sin embargo, hay evidencia del esfuerzo del país, a cargo de la CONRED, por establecer esta articulación⁵².

⁵² Fuente: Nota de Prensa 1759 de la CONRED: Perspectivas, Prioridades y Cumplimientos del Marco de Sendai para Guatemala. Recuperado de: www.conred.gob.gt/www/index.php?option=com_content&view=article&id=6054:nota-de-prensa-no-1759-perspectivas-prioridades-y-cumplimientos-del-marco-de-sendai-para-guatemala&catid=35&Itemid=1008.

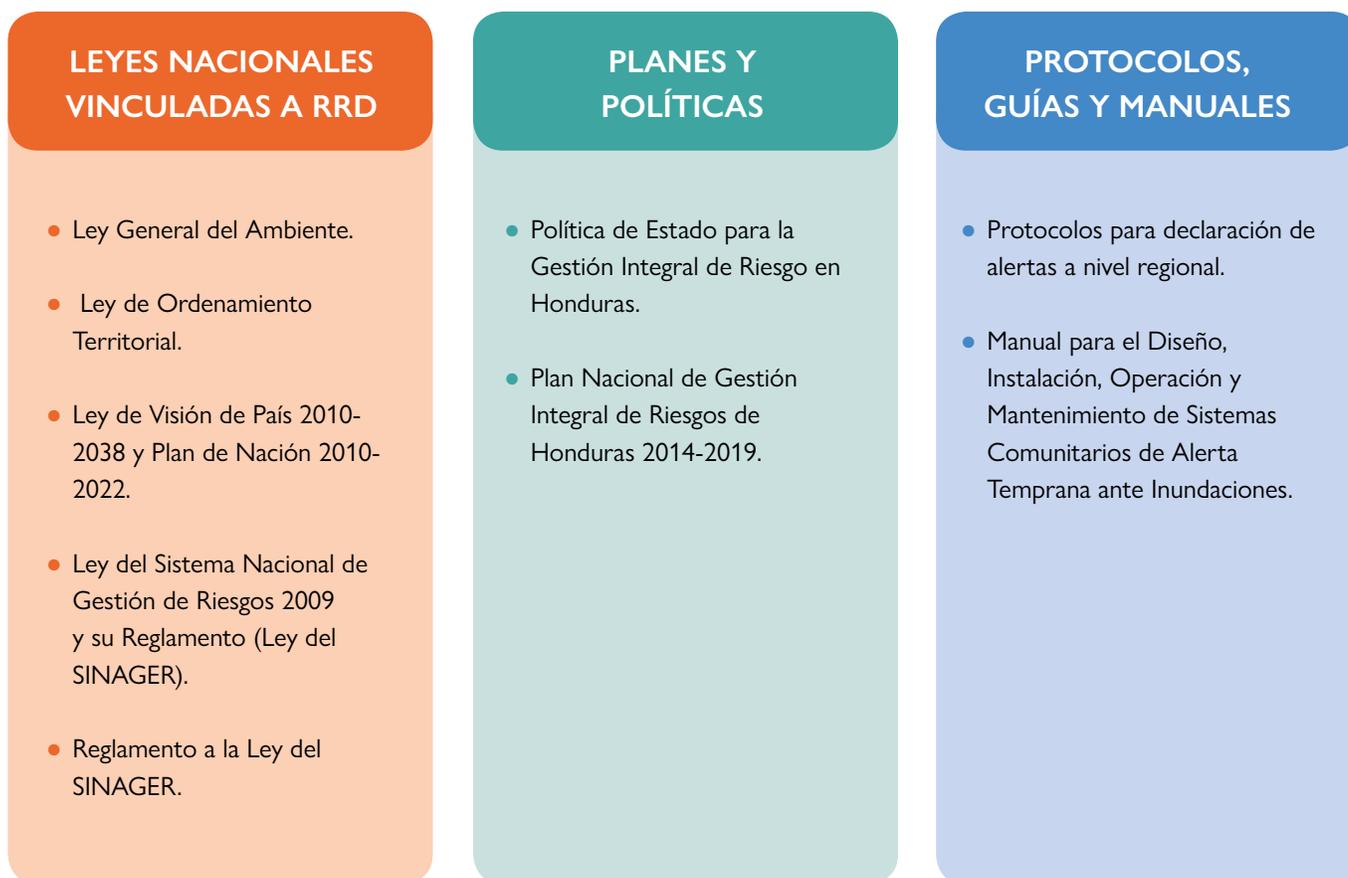
HONDURAS

El ente rector en gestión del riesgo es la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), cuyos procesos son liderados y facilitados a través de una Secretaría. El marco normativo referente en materia de gestión de riesgos y desastres del país descansa en la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), constituye el marco legal para que el país desarrolle la capacidad de prevenir y disminuir los riesgos de potenciales desastres, además, de la preparación a la respuesta y recuperación de los daños provocados por los fenómenos naturales o los generados por las actividades humanas.

El SINAGER tiene como ente coordinador a la COPECO y se trabaja con una organización territorial que abarca: Comités de Emergencia Departamentales (CODED), Comités de Emergencia Municipales (CODEM), Comités de Emergencia Locales (CODELES), Comités de Emergencia de Centros Escolares (CODECE), Comités de Emergencia de Centros Laborales (CEDECEL) y las Mesas de Gestión de Riesgos⁵³.

Los instrumentos en RRD identificados para analizar su vinculación con las personas migrantes se citan en la siguiente figura:

FIGURA 12. INSTRUMENTOS VINCULADOS A REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN HONDURAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

⁵³ Ley del SINAGER, 2009. Artículo 14.

Del análisis de contenido de estos instrumentos se resumen en la siguiente tabla las vinculaciones directas, o en otro caso las más cercanas (aproximaciones) con respecto a las poblaciones migrantes.

TABLA 9. INSTRUMENTOS EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DE HONDURAS Y VINCULACIÓN CON PERSONAS MIGRANTES

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Ambiente, 1993. • Ley de Ordenamiento Territorial, 2004. • Ley de Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. 	<p>No aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y su Reglamento. 	<p>En su Artículo 4 de Principios orientadores del SINAGER se destacan elementos de inclusión, participación, solidaridad y no discriminación:</p> <p>Derechos de las personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras a la protección de su integridad física y psíquica, productiva, de sus bienes, de su entorno ambiental frente a la reconstrucción de escenarios de riesgos, con compatibilidad con los principios de los derechos humanos. (Principio de Seguridad y Responsabilidad).</p> <p>Solidaridad centroamericana y extra regional, con reconocimiento al principio de independencia de los pueblos, reconocida por el SINAGER, asimismo, la reafirmación de la obligación del Estado de garantizar la seguridad humana de los habitantes y organización de múltiples expresiones de solidaridad nacional e internacionales. (Principio de Desarrollo y Estrategias para el Fomento de la Solidaridad).</p> <p>El no condicionamiento de las acciones del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) por la edad, el credo, la raza o etnia, el género, la opción sexual, la condición de salud, económica, ideológica, política o la nacionalidad de las personas. (Principio de No Discriminación, Enfoque de Género y Acciones Afirmativas).</p> <p>En su Artículo 32 Ley señala que “Las acciones concretas del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), en cualquiera de los aspectos de la gestión de riesgos, deben beneficiar en el corto, mediano y largo plazo a la mayoría de las personas que habitan el territorio nacional, extendiéndose hacia aquellas personas compatriotas que viven extra territorio nacional que se encuentran en peligro grave calamidad en otras naciones”.</p>

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
POLÍTICAS Y PLANES	
<ul style="list-style-type: none"> • Política de Estado para la Gestión Integral de Riesgo en Honduras. 	No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Honduras 2014-2019. 	
GUÍAS Y MANUALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolos para declaración de alertas a nivel regional. 	No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.
<ul style="list-style-type: none"> • Manual para el Diseño, Instalación, Operación y Mantenimiento de Sistemas Comunitarios de Alerta Temprana ante Inundaciones. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Manual para evaluación del medio de emplazamiento y del medio construido. 	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

Se observa que la mayor aproximación al tratamiento de las personas migrantes está expresada en la Ley del SINAGER, en donde se señala que el funcionamiento de este sistema en Honduras no es excluyente hacia aspectos como la nacionalidad de las personas. Asimismo, se hace referencia a los beneficios esperados de las acciones concretas del SINAGER en materia de gestión del riesgo para las personas que habitan el territorio nacional.

Aunque no se menciona en los documentos analizados, COPECO ha emprendido en 2017 un proceso de consultas territoriales para armonizar el Plan Nacional de Gestión de Riesgo con el Marco de Sendai⁵⁴.

⁵⁴ Fuente: Nota de Prensa No. 043-2017.

Disponible en: www.copeco.gob.hn/content/inician-consultas-territoriales-para-armonizar-el-plan-nacional-de-gesti%C3%B3n-de-riesgo-con-el

NICARAGUA

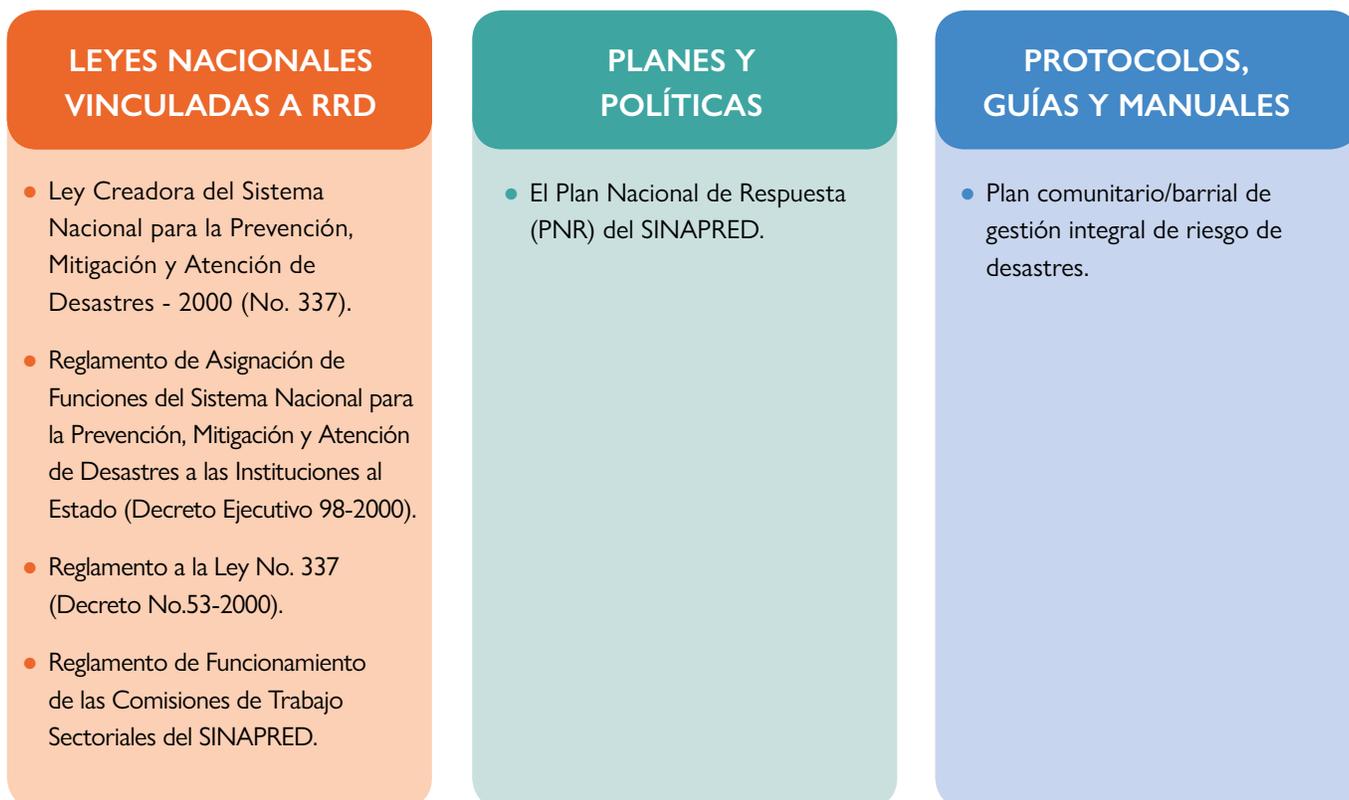
El ente rector en reducción de riesgo de desastres de Nicaragua es el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastre (SINAPRED), cuya misión es reducir la vulnerabilidad de las personas en riesgo de sufrir desastres provocados por fenómenos naturales y/o generados por el quehacer humano que ponen en peligro la vida de los ciudadanos, sus bienes, ecosistemas y economía nacional.

La organización operativa del Sistema se basa en una estructura de coordinación entre instancias y en distintos niveles a través de Comités Departamentales, Comités Municipales y Comités de las Regiones Autónomas. También hay coordinación con las instituciones de Gobierno que representan los diferentes sectores. En ese ámbito institucional destacan las Comisiones de Trabajo Sectoriales (CTS) creadas por la Ley Número 337 y por el Comité Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres.

El accionar de SINAPRED descansa en la Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (No. 337) aprobada en marzo del 2000. Posterior a la ley, en septiembre de 2014, se aprobó el Reglamento de Asignación de Funciones del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres a las Instituciones al Estado (Decreto Ejecutivo 98-2000), en el cual se dictan las funciones de las diferentes instituciones y entidades del Estado involucradas en la reducción de riesgo de desastres. Otras normas jurídicas relacionadas son el Reglamento a la Ley No. 337 (Decreto No.53-2000) y el Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo Sectoriales del SINAPRED.

A continuación, se citan los instrumentos identificados en RRD en Nicaragua para el correspondiente análisis de vinculación con la población migrante.

FIGURA 13. INSTRUMENTOS VINCULADOS A RRD EN NICARAGUA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

Del análisis de contenido de estos instrumentos se resumen en la siguiente tabla las vinculaciones directas, o en otro caso las más cercanas (aproximaciones) con respecto a las poblaciones migrantes.

TABLA 10. INSTRUMENTOS EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DE NICARAGUA Y VINCULACIÓN CON PERSONAS MIGRANTES

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres- 2000 (No. 337). • Reglamento de Asignación de Funciones del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres a las Instituciones al Estado (Decreto Ejecutivo 98-2000). • Reglamento No. 53-200 a la Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres No. 337 • Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo Sectoriales del SINAPRED. 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>
POLÍTICAS Y PLANES	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Respuesta (PNR). 	<p>En el momento de respuesta ante emergencias, la Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua forma parte de la Comisión Sectorial de Seguridad, en coordinación dos Ministerios en los operativos de respuesta según se indica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con el Ministerio de Gobernación, que entre sus funciones tiene encomendado “d) Garantizar, a través de la, coordinación de la Dirección General de Migración y Extranjería, la entrada y salida del territorio nacional del personal técnico extranjero, como especialistas en socorro y personal médico y paramédico,” • Con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene el mandato de “d) Coordinar con el Ministerio de Gobernación y la Dirección General de Migración y Extranjería, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las acciones necesarias que faciliten la entrada y salida del territorio nacional de los recursos humanos y la ayuda técnica y material requerida en casos de desastre”.
GUÍAS Y MANUALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Normas mínimas de dimensionamiento para Desarrollos habitacionales (NTON 11 01304), 2005. • Norma técnica obligatoria nicaragüense instalaciones de protección contra incendios NTON 22 1102 09), 2010. • Plan comunitario/barrial de gestión integral de riesgo de desastres, 2014. 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

Del análisis de estos instrumentos, de carácter vinculante y no vinculante, se observa que no hacen referencia específica a la inclusión de la población migrante. La única vinculación con el sector de migración se plantea en el Plan Nacional de Respuesta (PNR)⁵⁵, instrumento de carácter operativo, que involucra a la Dirección General de Migración y Extranjería en las coordinaciones interinstitucionales al momento de la respuesta a desastres, específicamente, la Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua forma parte de la Comisión Sectorial de Seguridad.

Se observa que los instrumentos de Nicaragua abordan la interlocución con el sector de migraciones en los momentos de respuesta ante emergencias y con énfasis hacia la ayuda y asistencia humanitaria. Por otra parte, Nicaragua, al igual que los demás países miembros, ha recibido convocatorias por parte del CEPREDENAC, para apoyar y aportar en el proceso de actualización de la PCGIR 2017-2030.



⁵⁵ Fuente: PNR, 2008. Nicaragua Se define el PNR como “un instrumento normativo, cuya función responde a lo asignado por el marco jurídico de Nicaragua a las Comisiones de Trabajo Sectoriales y que se expresa a través de los Planes de Respuestas Institucionales y Sectoriales”.

PANAMÁ

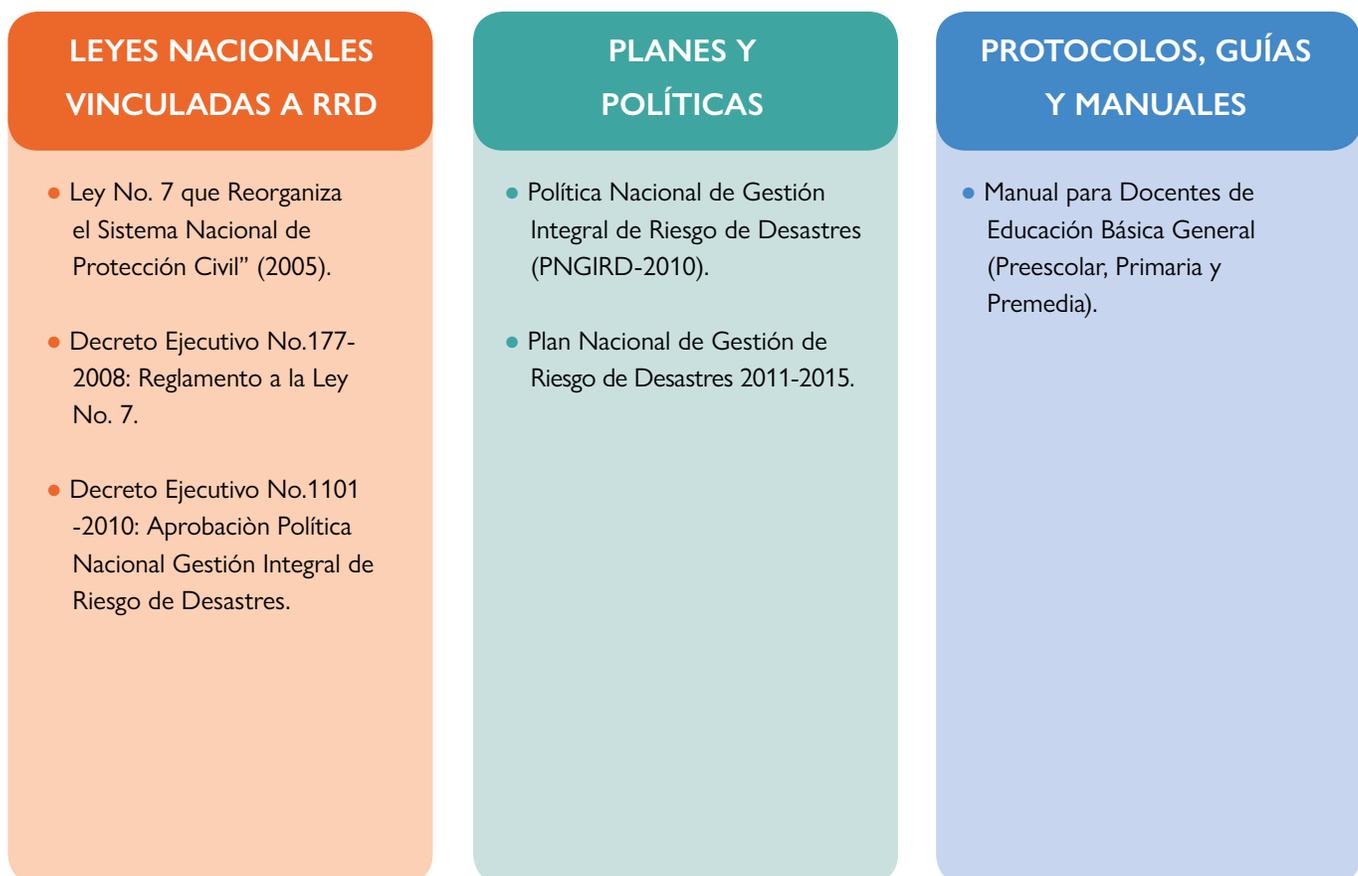
El ente rector en materia de reducción de riesgo de desastres y atención de emergencias es el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), adscrito al Ministerio de Gobierno. El principal marco normativo que regula el SINAPROC es la “Ley No. 7 que Reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil”. En la misma se establecen las funciones del SINAPROC (Artículo 5).

Existen tres instancias adscritas al SINAPROC: (1) Centro de Operaciones de Emergencia (COE), como responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta a todos los niveles en la respuesta a

emergencias y desastres; (2) La Academia de Protección Civil, como organismo de carácter nacional y regional, que desarrolla actividades de capacitación técnica y especializada en reducción de riesgo y atención de emergencias y (3) El Cuerpo Nacional de Voluntarios, como el grupo ad-honorem de apoyo al SINAPROC en la ejecución de los planes de prevención y atención de desastres⁵⁶. Conforme lo establece el Artículo 19 de la Ley No. 7, operativamente el SINAPROC trabaja en los niveles: 1- nacional, 2- provincial y comarcal y 3- municipal.

Los instrumentos en RRD identificados en Panamá son:

FIGURA 14. INSTRUMENTOS VINCULADOS A REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

⁵⁶ Naciones Unidas. Evaluación del Estado de la Reducción de Riesgo de Desastres en la República de Panamá, 2015.

Del análisis de contenido de estos instrumentos se resumen en la siguiente tabla las vinculaciones directas, o en otro caso las más cercanas (aproximaciones) con respecto a las poblaciones migrantes.

TABLA 11. INSTRUMENTOS EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DE PANAMÁ Y VINCULACIÓN CON PERSONAS MIGRANTES

INSTRUMENTO EN RRD	VÍNCULO O APROXIMACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES
LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley No. 7 que Reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil” (2005). 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ejecutivo No.177-2008: Reglamento a la Ley No. 7 Que Reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ejecutivo No.1101 -2010 Aprobación Política Nacional Gestión Integral de Riesgo de Desastres. 	
POLÍTICAS Y PLANES	
<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD-desde 2010)⁵⁷. 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p> <p>Tiene un principio referido a la atención no discriminatoria a toda población vulnerable: “Equidad de Género y Pluriculturalidad: Propugna por la generación de oportunidades iguales para mujeres y hombres y para individuos de diferentes culturas, con equilibrio de participación y trato (Oportunidad / Participación / Beneficios). Es necesario avanzar inicialmente visibilizando la forma diferenciada en que mujeres y hombres, e individuos de diferentes culturas se ven afectados por desastres y los roles también diferenciados que se les asignan frente a la gestión del riesgo y a los procesos de desarrollo”.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015. 	<p>Sus orientaciones están vinculadas al Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 y a la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR).</p> <p>En su eje temático No. 5 Gestión de los Desastres y Recuperación⁵⁸, el Plan hace referencia a fortalecer el rol de Panamá en el Mecanismo Regional de Coordinación de la Ayuda Mutua ante Desastres desarrollado por el CEPREDENAC.</p>
GUÍAS Y MANUALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Manual para Docentes de Educación Básica General (Preescolar, Primaria y Promedia). 	<p>No se aborda de manera específica la temática de las personas migrantes.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos disponibles. Información hecha pública.

⁵⁷ Aprobada mediante Decreto Ejecutivo No.1101 en diciembre de 2010, constituyendo el marco orientador de acciones y decisiones políticas en reducción de riesgo a desastres con enfoque integral.

⁵⁸ Objetivo 5.5. del Plan.

Se observa que la normativa e instrumentos de reducción de riesgo de desastres y atención de emergencias de Panamá incluyen el enfoque de no discriminación y atención universal a las diferentes culturas afectadas por desastres, sin hacer una identificación específica del tratamiento que debe darse a la población migrante. No se evidencia en la documentación analizada, que, en los operativos de respuesta ante emergencias, se integre al sector de migración, aunque en la práctica se pueda estar realizando.

Panamá está iniciando un proceso para establecer la hoja de ruta nacional para cumplir el MSRRD, lo cual requerirá que se actualicen sus principales instrumentos de reducción de riesgo de desastres, la Política y el Plan Nacional.

Con base en la información documental analizada en los seis Estados miembros del CEPREDENAC, se resumen sus enfoques en términos de sus sistemas e instrumentos de reducción de riesgo de desastres y la medida en que incluyen directa o intrínsecamente a la población migrante.



FIGURA 15. SÍNTESIS DE ENFOQUES EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN RELACIÓN CON PERSONAS MIGRANTES EN LOS PAÍSES DEL CEPREDENAC

Guatemala	Enfoque integral hacia poblaciones en vulnerabilidad
El Salvador	Enfasis en todas las personas que habiten en el país en el momento de un desastre. Dirección General de Migración y Extranjería, y la OIM integradas en comisiones de respuesta que se activan cuando hay una emergencia.
Honduras	No Discriminación según la nacionalidad de las personas en el marco de acción del SINAGER. Inclusión de los ciudadanos hondureños en el extranjero.
Nicaragua	Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua forma parte de la Comisión Sectorial de Seguridad, en momentos de respuesta a desastres.
Costa Rica	Población migrante identificada entre los grupos vulnerables a desastres y con necesidades específicas que deben identificarse. Dirección General de Migración y Extranjería forma parte del COE en la activación del subsistema de preparativos y respuesta.
Panamá	Enfoque de pluriculturalidad para identificar roles y tratamiento de las poblaciones vulnerables.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que, salvo en una excepción, la población migrante es considerada con enfoque generalizado de no discriminación, pudiéndose caracterizarse como población vulnerable a ser atendida en situaciones de emergencias causadas por desastres de origen natural.

Una vez analizados los enfoques, el grado de inclusión de las personas migrantes, sea directa o indirecta, en los sistemas nacionales de prevención de riesgos y atención de emergencias, se hacen evidentes una serie de consideraciones que permiten determinar qué tantas capacidades, oportunidades y desafíos tienen los países miembros del CEPREDENAC para incorporar

más activa y eficazmente a las poblaciones migrantes dentro de sus agendas nacionales y mecanismos de reducción de riesgo de desastres. Esto se aborda en el siguiente apartado.

Las capacidades, oportunidades y desafíos para el desarrollo de una agenda regional de reducción de riesgo de desastres que incluya a los migrantes en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), presentados a continuación, se basan en el análisis de la institucionalidad del SICA y de la potencialidad de una agenda común entre la OCAM y el CEPREDENAC, orientada a cumplir ese objetivo. ■

3. HACIA UNA AGENDA REGIONAL DE REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES QUE INCLUYA A LOS MIGRANTES



3.1. CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES

MARCO INSTITUCIONAL JURÍDICO DEL SICA⁵⁹

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana.

El SICA fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa⁶⁰. Su objetivo fundamental es la integración de Centroamérica, para constituirla en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

Sus órganos son: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo (CE-SICA), la Secretaría General (SG-SICA). Asimismo, forman parte del Sistema: la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y el Comité Consultivo (CC-SICA).

El SICA opera mediante 5 subsistemas: económico, social, político, cultural y ambiental, a partir de los cuales se organiza la agenda de 10 Secretarías Técnicas relacionadas directamente con la Secretaría General del SICA y en adición 26 instituciones regionales especializadas, según se cita en el Anexo 2⁶¹.

Tanto el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), como la Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración (OCAM) forman parte de las 26 instituciones regionales especializadas del SICA, por

tanto, ya funcionan bajo el marco de la institucionalidad centroamericana, y cuentan con una Secretaría Ejecutiva o Técnica que asesora y coopera con los países miembros en el desarrollo de la respectiva agenda regional y la facilitación de procesos para dar cumplimiento a los acuerdos suscritos por sus representantes: los Directores de los Entes de Protección Civil y los Directores (as) de Migración.

Intersectorialidad

El concepto de integración del SICA de “multidimensionalidad de la integración⁶²” abarca los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos, promoviendo el desarrollo integral. Bajo el enfoque de trabajo por subsistemas, la OCAM pertenece al subsistema político y el CEPREDENAC al ambiental. El Artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa avala la realización de reuniones intersectoriales en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. Esto representa la oportunidad para establecer una agenda de trabajo entre el CEPREDENAC y la OCAM a fin de abordar la inclusión de la población migrante en los Sistemas de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Experiencia e interés en abordar el tema

El CEPREDENAC ya cuenta con experiencia de trabajo y agenda consolidada con otros sectores del SICA en el marco del Subsistema Ambiental, coordinando un Plan Plurianual con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH).

En su Convenio Constitutivo se hace referencia a un ámbito más amplio de colaboración y coordinación con otros actores: “El enfoque multisectorial, interinstitucional y multidisciplinario de la gestión del riesgo, a través de la coordinación y el funcionamiento sistémico de las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil”⁶³.

⁵⁹ SICA. SICA en breves, s.f. Disponible en: www.sica.int/sica/sica_breve.aspx

⁶⁰ El SICA es observador permanente de la ONU y mantiene vínculos de diálogo y colaboración con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Unión Europea (UE), entre otros esquemas cooperación o integración a nivel regional y mundial, así como con diversas instituciones internacionales.

⁶¹ SICA. Instancias regionales del SICA, s.f. Disponible en: www.sica.int/sica/instituciones.aspx

⁶² Revista Digital No. 1 de la Red de Expertos en Integración Regional. 2013.

⁶³ CEPREDENAC, 2010. Segunda Edición del Convenio Constitutivo, Artículo 2: Principios, literal g).

Asimismo, entre los objetivos del CEPREDENAC está el de transversalizar la reducción de riesgo de desastres en los sectores de la integración centroamericana: “Promover la incorporación de la reducción de riesgos en las estrategias, políticas, planes y acciones de las organizaciones de la integración centroamericana, en todos los sectores, en el marco de las Bases de Coordinación adoptadas por las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”⁶⁴.

Por otra parte, desde el sector de migración, hay evidencia del interés de abordar el tema de desastres de origen natural. Así quedó establecido en el marco de la XXXVII Reunión Ordinaria de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), realizada en septiembre de 2013. En la misma, se sometió la propuesta de “incorporar en la

agenda de la OCAM, el análisis de la temática de migración y desastres naturales” (acuerdo 8.4).

Alcance territorial

Tanto CEPREDENAC como OCAM, abarcan en forma coincidente 6 de los 8 países miembros del SICA, con una institucionalidad consolidada en los respectivos sectores a nivel nacional, lo cual representa una potencialidad para trabajar coordinadamente y proponer una agenda regional para la inclusión de la población migrante en los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias⁶⁵. La simetría de países contemplados según el mandato de la OCAM y del CEPREDENAC permite que se pueda establecer una agenda que involucre a las respectivas instancias rectoras:

TABLA 12. INSTITUCIONES RECTORAS EN RRD Y EN MIGRACIÓN DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA OCAM Y DEL CEPREDENAC

PAÍS	ENTE RECTOR EN MIGRACIÓN	ENTE RECTOR EN PROTECCIÓN CIVIL
Guatemala	Dirección General de Migración	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED).
El Salvador	Dirección General de Migración y Extranjería	Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
Honduras	Dirección General de Migración y Extranjería	Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).
Nicaragua	Dirección General de Migración y Extranjería	Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención a Desastre (SINAPRED).
Costa Rica	Dirección General de Migración y Extranjería	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).
Panamá	Servicio Nacional de Migración	Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Experiencias positivas se han desarrollado entre secretarías o instituciones del SICA que establecieron una agenda intersectorial efectiva, aún sin coincidir en forma total los países que ellos abarcan según su mandato. Ejemplo: CEPREDENAC (6 países miembros), con CCAD (8 países miembros).

Otras oportunidades de interlocución y apoyo para la construcción de esta agenda se prevén con el involucramiento de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), foro intergubernamental establecido para sostener el diálogo y el intercambio de ideas, así como de experiencias para la reflexión conjunta y la cooperación en cuestiones migratorias de interés común para los países participantes. La CRM abarca 11 países⁶⁶, de los cuales 6 son los países miembros del CEPREDENAC, por lo que se puede establecer un mecanismo de trabajo conjunto con este foro regional multilateral enfocado en migraciones internacionales, en donde se pueda someter y compartir el tema de la inclusión de los migrantes en los procesos de reducción de riesgo de desastres, lo cual representa una potencialidad para robustecer la agenda institucional que se conforma en el marco del SICA. De hecho, la Secretaría General del SICA (SG-SICA) actualmente participa como instancia observadora de la CRM, lo cual puede favorecer el fortalecimiento de una agenda conjunta.

Del Taller “*La protección de los nacionales en el exterior afectados por situaciones de crisis*” desarrollado en Costa Rica en febrero de 2017, con coordinación entre la OIM, la Secretaría Técnica de la CRM (ST-CRM) y el Gobierno de Costa Rica, se reconoce la necesidad de involucrar a varios actores, entre ellos, al sector de reducción de riesgo de desastres, en los espacios de capacitación y diálogo relacionados con las personas migrantes en contextos de crisis. Específicamente, dentro de las recomendaciones finales del Taller, “se reconoció la importancia de involucrar en los espacios de capacitación y diálogo a nivel nacional y regional, a una amplia variedad de actores junto con las instituciones que tienen a cargo la protección consular y con los cuales se deben coordinar esfuerzos, tales como los entes de protección civil y gestión del riesgo, funcionarios de las instituciones de Migración, asociaciones de migrantes, sector privado y medios de comunicación”.

Esto se volvió a ratificar un año después, en junio 2018, durante el “Taller sobre prevención y asistencia a personas

migrantes y personas desplazadas entre fronteras en el contexto de desastres” organizado en el marco de la CRM en la Ciudad de México. Este encuentro permitió conseguir los siguientes objetivos:



ANALIZAR e intercambiar experiencias sobre la inclusión de personas migrantes en planes de gestión integral de riesgos, preparativos de respuesta y atención de emergencias en contextos de desastres de origen natural.



IDENTIFICAR retos y buenas prácticas en relación con la asistencia y protección de personas migrantes residentes o en tránsito en situaciones de desastres de origen natural, a partir de experiencias particulares como la de México en la atención a personas migrantes durante los sismos acontecidos en septiembre de 2017.



CONOCER las provisiones generales, principios, alcances y oportunidades de aplicación práctica de la ‘Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM para la Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres’ y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de Protección).

De los elementos anteriormente descritos, se destacan varias oportunidades y potencialidades relacionadas con la institucionalidad regional en el marco del SICA, la existencia de foros internacionales que ya trabajan la problemática de los migrantes en situaciones de crisis, y el interés de trabajar conjuntamente los temas de migración y reducción de riesgo de desastres.

Como complemento a este análisis, seguidamente se exploran también los desafíos y retos que se prevén a nivel regional, para desarrollar estas agendas conjuntas.

⁶⁶ En la actualidad los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

3.2. DESAFÍOS

Se entiende por desafíos, al conjunto de retos o limitantes de carácter temporal o permanente que pueden afectar el desarrollo de una agenda regional de reducción de riesgo de desastres en el marco del SICA, que incluya a las personas migrantes.

Se presentan como desafíos para la institucionalidad del SICA, en función de sus instituciones representativas en migración y riesgo (OCAM y CEPREDENAC), en términos de coordinaciones requeridas, necesidades detectadas, la sostenibilidad esperada de las iniciativas, entre otros aspectos. A continuación, se citan los desafíos más relevantes identificados a la luz del estudio documental.

- Es necesario fortalecer el aprendizaje sobre el tratamiento diferenciado de la población migrante en situaciones de desastres de origen natural, que involucre no solamente los desplazamientos provocados por los desastres, sino también a la población migrante que se encuentra en las comunidades afectadas por un desastre y la diversidad que esta población presenta en términos de razones, tiempo, y entre otras características de su movimiento migratorio. Esto debe ser abordado en ambas direcciones, desde el CEPREDENAC y desde la OCAM, tomando en cuenta los esfuerzos ya iniciados y promovidos por parte de la OIM y otras organizaciones. El aprendizaje sobre instrumentos como las Directrices MICIC puede formar parte de un programa formal de capacitación regional⁶⁷, organizado entre el CEPREDENAC y la OCAM, dirigido a las instancias rectoras nacionales, en la materia (entes rectores de protección civil y Direcciones de Migración). Hay una necesidad de homologar conceptos, enfoques y comprender desde ambos sectores, en qué consistirá una agenda regional de reducción de riesgo de desastres que incluya a las personas migrantes.
- Promover la inclusión del concepto de protección a las personas migrantes en contextos de riesgo de

desastres, principalmente en aquellos instrumentos regionales para la atención en la emergencia, tales como los protocolos específicos identificados en este estudio en los que el enfoque es hacia ayuda y asistencia humanitaria. Debe tomarse en cuenta que instrumentos como la PCGIR sí incluyen a las personas migrantes, sin embargo, es necesario que el Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres se ajuste al horizonte 2030 y en el mismo se planifiquen acciones estratégicas específicas, medidas e indicadores de seguimiento relacionados con el grado de incorporación efectivo de las personas migrantes en los sistemas de reducción de riesgo.

- Es necesario que los marcos regionales se fortalezcan con: conceptos, nociones y enfoques de instrumentos globales y regionales en migración, particularmente lo señalado en la Directriz MICIC número 4 “Incorporación de los migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia”, sus recomendaciones y prácticas.
- Otro reto es la expresión de voluntad política de las partes involucradas, OCAM y CEPREDENAC para trabajar el tema en forma conjunta, bajo el amparo de un acuerdo emanado del SICA, dado que la vulnerabilidad de las personas migrantes en contextos de desastres es una cuestión por atender, y desde el punto de derechos humanos y preservación de la vida, constituye una prioridad.
- Necesidad de aclarar y comprender que este enfoque de trabajo conjunto abarcaría a migrantes en crisis causadas por desastres de origen natural y no por crisis políticas. Lo anterior por cuanto el CEPREDENAC aborda directamente la temática de reducción de riesgo de desastres.
- Construcción de una visión integradora: articular el trabajo coordinado de las dos instancias del SICA, la OCAM y el CEPREDENAC con otros espacios políticos y técnicos donde se aborda la temática

⁶⁷ Vale resaltar que el CEPREDENAC, en el marco de varios de sus proyectos regionales, ha ya operado iniciativas de capacitación regional dirigidas a público representante de sus Entes Rectores de Protección Civil, involucrando diversos actores institucionales, sectoriales y comunales.

migratoria, tal es el caso por ejemplo de la Conferencia Regional sobre Migración.

Los retos en materia de coordinación al nivel nacional limitan también en cierta medida la coordinación a nivel regional. La inclusión y presentación de frentes conjuntos a nivel local y nacional, permitiría una mejor coordinación e intercambio a nivel regional.

- Necesidad de profundizar más sobre los instrumentos existentes y la incorporación a los migrantes en situaciones de reducción de riesgo de desastres, puesto que en la práctica podrían estar desarrollándose acciones específicas que no están consignadas en la bibliografía analizada.

En el marco de los instrumentos de ayuda humanitaria se han atendido poblaciones vulnerables, entre ellas las migrantes; sin embargo, para la construcción de una nueva agenda regional sobre migración y reducción de riesgo de desastres, es necesario diseñar, aprobar e implementar una estructura de organización interinstitucional para este efecto y apoyarse de sistemas de información que ya tiene el SICA para incorporar estadísticas, perfiles, etc. ■



©Jhon David/Unsplash

4. HACIA LA INCORPORACIÓN DE LOS MIGRANTES EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN DE RIESGO Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS: RETOS Y OPORTUNIDADES



A nivel general, los gobiernos se han dado a la tarea de analizar en qué punto del camino se encuentran y cómo los mandatos globales y regionales en reducción del riesgo de desastres inciden en sus planes nacionales de país o de desarrollo, a fin de adoptar medidas concretas. Se ha llegado a comprender la importancia de la gestión del riesgo, el aumento de la resiliencia de las poblaciones y la lucha contra el cambio climático, de tal forma que metas concretas son consignadas en los Planes de Desarrollo-País.

Bajo la conducción del CEPREDENAC, se hacen esfuerzos para articular la planificación nacional de los Estados miembros con la PCGIR alineada al Marco de Sendai, y se ha tenido participación en los respectivos procesos de consulta.

La gran mayoría de las leyes constitutivas, políticas, planes y estrategias consultadas en materia de reducción de riesgo de desastres y atención de emergencias de los Estados miembros del CEPREDENAC, no han considerado la incorporación y la atención de la población migrante en forma específica y diferenciada, sin que ello signifique que, en la práctica, no se esté desarrollando o contemplado a las personas migrantes. Desde las instituciones rectoras de protección civil, hay una importante instrumentalización

que permite atender las emergencias por desastres bajo la perspectiva de la atención humanitaria sin ningún tipo de discriminación hacia las poblaciones que se encuentren en condición de vulnerabilidad ante desastres, incluida la de las personas migrantes.

Otro aspecto importante es que los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias no funcionan aislados, sino que se coordinan con diferentes actores en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y local. Involucran tanto a instituciones gubernamentales, como a empresarios, sociedad civil organizada, ONGs y agencias de cooperación, en las diferentes etapas de la gestión del riesgo.

Es decir, se cuenta con estructuras, mecanismos y orientaciones aptas para ampliar la intervención transversal de la RRD en otras agendas y sectores nacionales, como es el caso de la migración.

A continuación, se muestra un resumen de las capacidades, potencialidades y desafíos para la incorporación de los migrantes en los Sistemas Nacionales de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias.

TABLA 13. CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES PARA INCORPORAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES PARA INCORPORAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE	
SITUACIÓN IDENTIFICADA	DESCRIPCIÓN Y EJEMPLOS
BASE LEGAL E INSTRUMENTACIÓN EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES	<p>Existe una base institucional sólida con capacidades instaladas en los entes rectores de protección civil en cuanto a desarrollo de instrumentos en reducción del riesgo de desastres, así también roles y responsabilidades claramente definidos.</p> <p>Los países cuentan con un robusto instrumental que va desde leyes, reglamentos, políticas, planes y estrategias nacionales en reducción del riesgo, por lo que la formulación de procedimientos que involucren la participación e involucramiento de nuevos actores es una capacidad real.</p>

CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES PARA INCORPORAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE

SITUACIÓN IDENTIFICADA	DESCRIPCIÓN Y EJEMPLOS
<p>ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE TRABAJO</p>	<p>Los Sistemas de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias cuentan con una estructura que abarca los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y local. Esto representa una potencialidad para abarcar a la población migrante en cualquiera de estos niveles, haciendo uso de la organización establecida y las coordinaciones interinstitucionales requeridas. En dichas coordinaciones, se puede incluir la participación del sector institucional de migración, y también a las agencias y entidades de apoyo a las personas migrantes.</p> <p>Guatemala: mediante su estructura de instancias “Coordinadoras”: la Coordinadora Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (CONRED), la Coordinadora Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres (CORRED), la Coordinadora Departamental para la Reducción del Riesgo de Desastres (CODRED), la Coordinadora Municipal para la Reducción del Riesgo de Desastres (COMRED) y la Coordinadora Local para la Reducción del Riesgo de Desastres (COLRED).</p> <p>El Salvador: a través de una estructura que contempla: la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, y también Comisiones Departamentales, Municipales y Comunales.</p> <p>Honduras: con una organización territorial que abarca: Comités de Emergencia Departamentales (CODED), Comités de Emergencia Municipales (CODEM), Comités de Emergencia Locales (CODELES), Comités de Emergencia de Centros Escolares (CODECE), Comités de Emergencia de Centros Laborales (CEDECEL) y las Mesas de Gestión de Riesgos.</p> <p>Nicaragua: la organización operativa del Sistema se basa en una estructura de coordinación entre instancias y en distintos niveles a través de Comités Departamentales, Comités Municipales y Comités de las Regiones Autónomas.</p> <p>Costa Rica: con apoyo de instancias asesoras y de seguimiento: comités sectoriales de gestión del riesgo, comités institucionales para la gestión del riesgo, comités regionales, municipales y comunales de emergencia, comités asesores técnicos y redes temáticas – territoriales.</p> <p>Panamá: con tres niveles operativos: el nivel nacional, el nivel provincial y comarcal, y el nivel municipal.</p>

CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES PARA INCORPORAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE

SITUACIÓN IDENTIFICADA	DESCRIPCIÓN Y EJEMPLOS
TRABAJO INTERINSTITUCIONAL	<p>Los países articulan las operaciones de su respectivo Sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias con actores gubernamentales, institucionales y sociales. La experiencia con mecanismos y procedimientos de coordinación interinstitucional para la gestión del riesgo puede extenderse hacia una agenda conjunta con las Direcciones de Migración y Extranjería, con participación complementaria de los Ministerios de Relaciones Exteriores⁵. Casos explícitos en que el nivel orgánico de los sistemas de protección civil contempla a migración para la etapa de preparativos y repuesta ante desastres son los siguientes:</p> <p>El Salvador: Dos de las Comisiones Técnicas Sectoriales del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación, incluyen en forma oficial a la Dirección General de Migración y Extranjería: Comisión Técnica Sectorial de Logística y Comisión Técnica Sectorial de Asistencia Humanitaria Internacional. Por su parte, en la Comisión Sectorial de Albergues participa la OIM como “equipo de apoyo”.</p> <p>Costa Rica: El Centro de Operaciones de Emergencia (COE) lidera el subsistema de preparativos y respuesta para lo cual coordina con diferentes instituciones del Estado. Uno de los integrantes del COE es la Dirección General de Migración y Extranjería.</p> <p>Vale resaltar que también en la temática migratoria, varios países cuentan con mesas intersectoriales sobre migración, sean nacionales, departamentales o municipales, lo cual representa una oportunidad para integrar al sector de reducción de riesgo de desastres y favorecer la coordinación.</p>
RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL Y COMPROMISO	<p>El liderazgo, estructura y mecanismos de trabajo de los entes rectores de protección civil de los países son reconocidos institucionalmente por las entidades del Estado y demás actores nacionales: sociedad civil, sector privado, organizaciones no gubernamentales, academia y ciencia.</p> <p>En materia de planificación, el esfuerzo es cada vez mayor para involucrar las instituciones integrantes y colaboradoras de los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias en los procesos de formulación e implementación de planes y políticas en gestión del riesgo.</p> <p>Esto genera mayor compromiso, principalmente, en momentos de respuesta en donde las instituciones facilitan y proporcionan los recursos necesarios, favoreciendo procesos de interlocución y colaboración, lo cual representa una potencial oportunidad para coordinar en forma estructurada con el sector de migración.</p>
SENSIBILIZACIÓN PRELIMINAR	<p>A través del Programa Mesoamérica, la OIM ha trabajado en talleres de Integración de las personas migrantes y nacionales en los sistemas de preparación, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia, en donde ha estado involucrada la representación de los entes rectores de protección civil y de migración, o en varios casos con un co-liderazgo de dichos entes. Esto representa una potencialidad para continuar el proceso.</p>

Fuente: elaboración propia con base en información documental consultada.

TABLA 14. RETOS PARA INCORPORAR Y ATENDER A LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

RETOS PARA INCORPORAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE	
SITUACIÓN IDENTIFICADA	DESCRIPCIÓN Y EJEMPLOS
<p>CONCEPTO GENERALIZADO DE “POBLACIÓN VULNERABLE” EN INSTRUMENTOS DE RRD</p>	<p>En los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgos y Emergencias se hace referencia a la atención integral hacia las poblaciones en estado de vulnerabilidad en situaciones de desastres, sin distinguirse características y o condiciones especiales de vulnerabilidad de las poblaciones migrantes.</p> <p>Las leyes, planes de reducción del riesgo de desastres, normas, guías y manuales, destacan ejemplos como los siguientes, respecto a la atención integral de poblaciones en estado de vulnerabilidad ante desastres.</p> <p>Guatemala</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Cita: “...manejo integral de la atención a los desastres debe incluir a todas las poblaciones del país sin distinción de grupo étnico o condición social”. (Nuevo Reglamento a la Ley de la CONRED, 2012. Artículo 78). ● Cita: “aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los pueblos (culturas)...” (Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres. 2011. Objetivo). <p>El Salvador</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La Ley establece los derechos y deberes de “todas las personas que habitan en el país” en caso de desastres (Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. 2005. Capítulo III, Artículos 35 y 36). <p>Honduras</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El propósito del SINAGER es: “proteger la vida, los recursos materiales de existencia y el ambiente de todas las personas que habitan en el país...” <p>Nicaragua</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El enfoque es hacia a mecanismos de planificación, operaciones y atención de población en general, sin diferenciación específica a condiciones de vulnerabilidad. <p>Costa Rica</p> <ul style="list-style-type: none"> ● En la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 hay una clara orientación hacia la definición de un perfil de características y necesidades de los diferentes grupos vulnerables, entre ellos los migrantes, para lo cual habrá que diseñar los protocolos y procedimientos respectivos. <p>Panamá</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD) hace referencia al Principio de Equidad de Género y Pluriculturalidad: “Propugna por la generación de oportunidades iguales para mujeres y hombres y para individuos de diferentes culturas, con equilibrio de participación y trato (Oportunidad / Participación / Beneficios). <p>Por lo anterior, el reto consiste en la urgente necesidad de caracterización de la población migrante según sus atributos y condiciones de vulnerabilidad específicas e incorporar ese perfil en los instrumentos de planificación y de operación de los Sistemas Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias. Incluso, se debe reconocer las diferencias dentro de las diferentes poblaciones migrantes que pueden estar presentes en una crisis.</p> <p>Esto debe plantearse en coordinación con el sector de Migración, tanto a nivel de las Direcciones de Migración y Extranjería, como de otros organismos y organizaciones que apoyan a las personas migrantes en los países. Los Ministerios de Relaciones Exteriores pueden aportar valiosos insumos. Además, deben hacerse uso de estructuras conformadas, como las mesas de migración de los países, que involucran diversos actores en los ámbitos nacional y local.</p>

RETOS PARA INCORPORAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE	
SITUACIÓN IDENTIFICADA	DESCRIPCIÓN Y EJEMPLOS
ENFOQUE HACIA LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA	<p>Los protocolos, manuales e instrumentos de los Sistemas de Protección Civil en donde se aborda la población vulnerable, son más enfocados hacia su involucramiento en los momentos de preparación y respuesta, con la aplicación de principios y protocolos de ayuda humanitaria y enfoque de derechos.</p> <p>Los grupos vulnerables deben ser considerados desde las etapas de prevención y mitigación de riesgos.</p> <p>La brecha identificada es que no hay instrumentos normativos, técnicos u operativos que estén enfocados específicamente a trabajar con la atención de migrantes en las diferentes etapas de la gestión del riesgo, antes o después de un desastre. Tampoco se efectúa levantamiento diferenciado de estadísticas de migrantes que participen en preparativos de emergencias, respuesta y procesos de recuperación.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en documentación pública consultada.

RECOMENDACIONES

Las siguientes son recomendaciones derivadas de la investigación documental, tanto de instrumentos en reducción de riesgo de desastres en la escala global, regional y nacional, como de instrumentos clave en materia de migraciones, entre los que se destacan las Directrices MICIC, cuya directriz No. 4 se refiere específicamente al enfoque medular de este estudio: *Incorporación de las personas migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia.*

También recogen referencias proporcionadas por expertos de OIM y de la CRM, las lecciones aprendidas y recomendaciones de los talleres MICIC facilitados por la OIM, insumos de la Plataforma de Desplazamiento por Desastres, que también aborda el escenario de la protección para migrantes extranjeros que viven o se encuentran en un país afectado por un desastre.

Las recomendaciones se presentan como acciones a desarrollar, que no necesariamente son consecutivas, pero presentan una referencia para trabajar el tema a nivel regional. Están dirigidas a los sectores de reducción de riesgo de desastres y de migración de la región centroamericana, para lo cual se requiere de coordinaciones con otros actores más allá de los representados en el SICA.

ACCIONES REGIONALES

• Generación de conocimiento sobre migración en contextos de crisis por desastres de origen natural

Se debe trabajar en capacitación y aprendizaje dirigidos a los representantes regionales de los sectores de migración y reducción de riesgo de desastres, OCAM y CEPREDENAC, para la comprensión de los marcos globales y regionales en materia de migración y reducción del riesgo de desastres, y el entendimiento de cómo estos pueden vincularse de manera a lograr la protección adecuada de las personas migrantes en situaciones de emergencias por desastres y su debida incorporación en los sistemas de protección civil.

Para estos procesos de capacitación y aprendizaje, desde ambos sectores, debe homologarse un listado de conceptos comunes que incluyan necesariamente la categorización de las personas migrantes según sus atributos y factores de vulnerabilidad específicos ante los desastres. La comprensión y conocimiento de esta temática y las particularidades de los migrantes en cuanto a sus vulnerabilidades, representa un insumo fundamental a considerar en los instrumentos de planificación y de operación de los sistemas e instrumentos de reducción de riesgo de desastres; no solamente en aquellos de carácter estratégico como la PCGIR y el Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres, en los que ya se está considerando el tema, sino también en los protocolos y procedimientos operativos para la respuesta y recuperación.

Es decir, la generación de conocimiento sobre la población migrante y la reducción de riesgo de desastres deben considerarse para las fases de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia. Para lograr este aprendizaje, se propone implementar un mecanismo regional de capacitación en los temas de migración y reducción de riesgo de desastres, mismo que debe ser dimensionado entre ambos sectores. El resultado esperado de este proceso de capacitación y aprendizaje debe ser el de contar con un perfil del migrante centroamericano y sus vulnerabilidades ante desastres.

• Establecimiento de compromisos para una agenda de trabajo compartida

Con apoyo de la Secretaría General del SICA debe propiciarse el desarrollo de una reunión intersectorial entre la OCAM y el CEPREDENAC, a fin de plantear el tema. Tanto el sector de migración como el de protección civil deben hacer explícita su voluntad política e institucional para empezar a trabajar el concepto de protección y atención diferenciada al migrante en situaciones de desastres, a fin de incorporar la temática en sus políticas, estrategias y planes futuros, así como en los mecanismos de actuación institucionales.

En esa misma línea y para contar con el aval político en el marco del SICA, se debe propiciar un acuerdo o mandato regional para abordar la temática como parte de la mecánica de trabajo intersectorial del Sistema de la Integración Centroamericana. Esto implicará la coordinación de trabajo entre protección civil y otros actores relacionados con la dinámica de las migraciones, incluyendo foros multilaterales como el de la CRM, organizaciones y asociaciones que ya trabajan el tema de la migración y que han avanzado con iniciativas para apoyar a los migrantes en contextos de crisis por desastres de origen natural.

El resultado esperado de estas acciones consistirá en el establecimiento de una agenda intersectorial migración-reducción de riesgo de desastres en el marco del SICA.

- **Conformación de un mecanismo para registro e intercambio de información sobre migrantes en condición de vulnerabilidad en la región**

Es necesario plantear los mecanismos y medios para la recopilación de información, para asegurar una adecuada toma de decisiones en materia de atención apropiada de los migrantes en situaciones de desastres. El sector de protección civil, a través del CEPREDENAC puede aportar elementos sobre vulnerabilidades geográficas de la región centroamericana, en tiempo real y según cada país y zona; por su parte, el sector de Migración, con apoyo de la OCAM, puede aportar insumos sobre las estadísticas de movimientos migratorios y causas de los mismos entre los países, a fin de traslapar estas dos variables y poder identificar en qué zonas vulnerables de Centroamérica se encuentran las personas migrantes.

Este trabajo requiere de la implementación de un mecanismo conjunto de intercambio de información, para lo cual es vital el insumo de las Direcciones de Protección Civil y las Direcciones de Migración y Extranjería, siendo que un reto para este sector en particular, es ampliar la recolección e indagación de datos sobre las personas migrantes, sobre todo de quienes se encuentran en los países en una condición irregular, pero que también están propensos y experimentan las mismas vulnerabilidades que las demás personas ante una crisis por desastres de origen natural.

Se recomienda explorar herramientas de información con que ya cuenta el Sistema de la Integración Centroamericana, disponibles para sus diferentes instancias y para el público en general, como el Sistema de Información Integrado del SICA, que presenta diferentes estadísticas e indicadores por temas, por país y permite hacer consultas en línea. En este sistema, se recopila información recolectada por las diferentes Secretarías e Instituciones del SICA.

- **Involucramiento de las personas migrantes en la agenda regional de migración y reducción de riesgo de desastres**

Con apoyo de instancias y organizaciones que ya han trabajado el tema de las personas migrantes y sus vulnerabilidades ante los desastres, la OCAM y el CEPREDENAC pueden iniciar acciones de involucramiento de las comunidades migrantes en su agenda intersectorial. A través de diferentes actividades como simulacros, talleres y actividades regionales se puede propiciar esta interacción y recoger las expectativas de los migrantes en torno a su rol en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia y a la vez pueden identificar formas en las cuales las habilidades, características y conocimientos específicos de los migrantes contribuyen a la atención de la emergencia como tal. Adicionalmente, esta inclusión debe contemplar todas las instituciones relevantes, a nivel regional, nacional y local, con el fin de fomentar la colaboración teórico-práctica, y la confianza entre los entes involucrados y beneficiarios.

- **Gestiones para la sostenibilidad financiera de la agenda regional compartida**

Las acciones propuestas para el desarrollo de una agenda intersectorial “migración – reducción de riesgo de desastres” en el marco del SICA, al igual que demás iniciativas y programas, requiere de recursos. Por tanto, ambas instituciones, OCAM y CEPREDENAC deben darse a la tarea de analizar sus potencialidades en términos de recursos para hacer sostenible esta agenda compartida. Esto requiere también explorar oportunidades del entorno, plantear propuestas de programas y proyectos conjuntos, a fin de someterlos a la cooperación

internacional, de manera a garantizar la sostenibilidad de este trabajo intersectorial.

La siguiente figura resume las acciones sugeridas a nivel regional para incorporar a los migrantes en la institucionalidad y sistemas de reducción de riesgo de desastres de los países miembros del CEPREDENAC.

FIGURA 16. ÁREAS DE ACCIÓN RECOMENDADAS PARA INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LAS AGENDAS DE REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRE



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente apartado se plantean las acciones propuestas a nivel nacional.

ACCIONES A NIVEL NACIONAL

Se plantean las siguientes áreas de acción para incorporar a los migrantes en la reducción de riesgo de desastres, a nivel nacional:

• Atender las precondiciones de las personas migrantes

En muchos casos, los factores que afectan a las personas migrantes durante su vida normal son los que más agravan la situación de estos durante una emergencia, especialmente limitando acciones como el acceso a la información y asistencia o su inclusión en los planes. Se debe posicionar la mejoría de la situación de las personas migrantes, especialmente aquellas en condiciones de vulnerabilidad, como una parte esencial de la reducción y prevención del riesgo. Algunas medidas a tomar en cuenta son el empoderamiento de las personas migrantes como agentes de reducción de riesgo en sus comunidades de acogida, la modificación o eliminación de barreras administrativas o prácticas que limiten los derechos de los migrantes, la producción de materiales y comunicaciones específicas para estas poblaciones y la recolección de información relevante para la correcta toma de decisiones.

• Generación de conocimiento, capacitación y aprendizaje

Deben desarrollarse procesos de capacitación sobre los marcos normativos actuales en materia de migración y de reducción de riesgo de desastres, dirigida a representantes de ambos sectores y de relaciones exteriores. Este acercamiento también permitirá que las Direcciones de Migración revisen sus políticas y programas a fin de determinar si plantean el riesgo de desastres.

Los procesos de capacitación en los países pueden fortalecerse con la experiencia previa de talleres conducidos por actores clave como la OIM, en donde se ha involucrado previamente a ambos sectores, pero también a actores sociales, sector

privado y personas migrantes. Un resultado muy importante a obtener en estos procesos de aprendizaje debe ser el perfil de las personas migrantes vulnerables a desastres. Estos espacios también deben ser canales bidireccionales, en los cuales los participantes aporten sus conocimientos para una continua mejoría de los diferentes instrumentos presentados.

• Establecimiento de compromisos para una agenda de trabajo compartida

Ya se ha evidenciado el interés de las partes en trabajar conjuntamente, y así ha quedado expresado en las conclusiones de los diferentes talleres MICIC conducidos; sin embargo, se requiere de expresiones oficiales de interés de las partes (Direcciones de Migración y Entes Rectores de Protección Civil) para trabajar una agenda conjunta, mediante instrumentos como convenios, acuerdos, etc.; con involucramiento de instituciones y agencias de apoyo.

Esto requerirá de procesos de planificación entre ambos sectores, con la definición de los ejes medulares de una agenda de trabajo interinstitucional y el establecimiento de directrices que permitan crear los marcos normativos y operativos oficiales entre los sectores de migración y de reducción de riesgo de desastres. En estos procesos deben participar los entes rectores de los Sistemas Nacionales de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, las Direcciones de Migración y Extranjería, los Ministerios de Relaciones Exteriores, y agencias y entidades de apoyo a las poblaciones migrantes.

• Conformación de un mecanismo para registro e intercambio de información sobre migrantes en condición de vulnerabilidad en la región

Se debe recolectar y difundir información actualizada sobre las zonas geográficas vulnerables en cada país, según las amenazas recurrentes por zonas (mapas de amenazas). Esto permitirá entender el grado de exposición ante las amenazas para la población migrante vulnerable. Esta comunicación debe efectuarse en tiempo real y contener datos sobre potenciales desastres, con base en los modelos de predicción, estudios científicos de amenazas, sistemas de alerta temprana, etc.,

todos ellos proporcionados por el respectivo ente rector en protección civil.

Esta información debe ser igualmente compartida, en tiempo y forma, por ambos sectores, el de migración y el de reducción de riesgo de desastres, a fin de apoyar a las personas migrantes durante la prevención, la preparación y respuesta, y la recuperación. En la conformación y puesta en marcha de estos sistemas de información, debe estar considerada la participación de los entes rectores de protección civil, las Direcciones de Migración y Extranjería, y agencias y entidades de apoyo a las poblaciones migrantes. También los institutos nacionales de Estadística y Censos; así también, para el trabajo local, se requiere de apoyo de encuestadores, y representantes de grupos comunales que puedan brindar información sobre personas migrantes en las localidades.

- **Involucramiento de las personas migrantes en la agenda nacional de migración y reducción de riesgo de desastres**

Se deberá continuar trabajando con las personas migrantes, a fin de empoderarlas y formarlas respecto a su entendimiento del rol que ocupan en los procesos de reducción de riesgo de desastres, considerándose: las vulnerabilidades a las que se exponen y la comprensión de estas. Asimismo, las medidas prácticas se deben contemplar antes, durante y después del desastre, como por ejemplo: la incorporación de las necesidades de los migrantes en los planes de prevención y contingencia, la participación en procedimientos preventivos como protocolos y simulacros, el abordaje de diferentes canales de comunicación, incluyendo comunicación entre migrantes y líderes comunales, agencias de apoyo e instituciones nacionales de primera respuesta, familiares que se encuentren en el extranjero, en general, comunicación entre comunidades de origen y acogedoras de migrantes.

Al mismo tiempo, deben apoyarse en los momentos de asistencia, reubicación y evacuación, cuando corresponda. En estos procesos, además de las personas migrantes, deben ser involucrados en los países: el ente rector de protección civil, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Relaciones Exteriores, otras agencias y

entidades de apoyo a las poblaciones migrantes, así como deben de ser incluidos en estos espacios a representantes de las comunidades de acogida, los cuales son agentes vitales durante la inclusión de las personas migrantes.

Finalmente, es importante resaltar la importancia de las formas, herramientas y medios de comunicación que se utiliza durante estas actividades, ya que estas deben de ser comprensibles para las personas migrantes (a través de la adaptación lingüística, cultural, y entre otras).

Se observa que las acciones propuestas para los ámbitos regional y local son similares en cuanto a la lógica de su desarrollo, y tienen el común denominador de la incorporación activa y efectiva de la población migrante en los sistemas de protección civil, durante las etapas de prevención, atención y recuperación ante un desastre.

Con los hallazgos encontrados y las propuestas de recomendaciones, se concluirán algunos aspectos medulares en el siguiente apartado, de cara a reforzar esta agenda conjunta. ■

CONCLUSIONES

Este estudio es relevante para la región, por cuanto se enmarca en una realidad latente, que es la protección de los migrantes en situaciones de desastre. Los avances globales y regionales más recientes demuestran que la población migrante no ha estado del todo ajena a las agendas de gestión integral del riesgo. Particularmente, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 (MSRRD), es el primer acuerdo global sobre la reducción del riesgo de desastres que incorpora referencias claras sobre la migración y el desplazamiento.

De igual manera, la necesidad de incluir a los migrantes en el abordaje de reducción de riesgo de desastres ha sido contemplada en las agendas sobre migración, como lo demuestra, por ejemplo, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, en donde los Estados reconocieron la necesidad de ayudar a los migrantes afectados por desastres, resaltándose la relevancia en la materia de la iniciativa Migrantes en Países en Crisis y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas, así también el MSRRD y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La investigación se centró en la revisión de instrumentos en reducción de riesgo de desastres en el nivel global, regional y nacional de los Estados miembros del CEPREDENAC, concluyéndose que a nivel regional de Centroamérica, bajo la facilitación del CEPREDENAC, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR 2016-2030), reconoce la participación y relevancia de las personas migrantes en situaciones de riesgo de desastres, así también el Plan Regional respectivo, haciendo falta aún profundizar más en instrumentos regionales más operativos para los momentos de prevención, mitigación, atención y respuesta, que hasta la fecha se han enfocado más en el ámbito de la ayuda y asistencia humanitaria.

La revisión de los países muestra que a pesar de contar con una robusta base legal e instrumental en materia de reducción de riesgo de desastres: leyes, reglamentos y decretos (de carácter vinculante), políticas y planes (de carácter programático y estratégico), y finalmente manuales, guías y protocolos (de índole operativo); el abordaje es universal y no discriminatorio hacia las poblaciones vulnerables, y solamente en la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 de Costa Rica, se hace mención explícita al tratamiento de la población migrante en los procesos del Subsistema de Preparativos y Respuesta, y a la necesidad de caracterizarla según sus atributos y vulnerabilidades particulares⁷⁰.

No obstante, a pesar de estos hallazgos, los sistemas nacionales de prevención de riesgos y atención de emergencias operan bajo estructuras muy consolidadas que involucran a actores institucionales, regionales, locales y comunales, donde en varios de ellos, ya participa el sector de migración, y en aquellos en los que aún no se evidencia este involucramiento, la organización territorial lo permite como una factibilidad.

Dado que, a nivel regional y nacional, ha habido expresión de interés en trabajar conjuntamente la materia, es conveniente socializar y trabajar en los resultados y recomendaciones de este estudio con la OCAM, el CEPREDENAC y asimismo en los países, con los entes rectores de protección civil. El tema es asunto de todos y deben propiciarse acciones concretas como las señaladas en las recomendaciones del estudio, para incorporar efectivamente a las personas migrantes en los sistemas nacionales de prevención de riesgos y atención de emergencias.

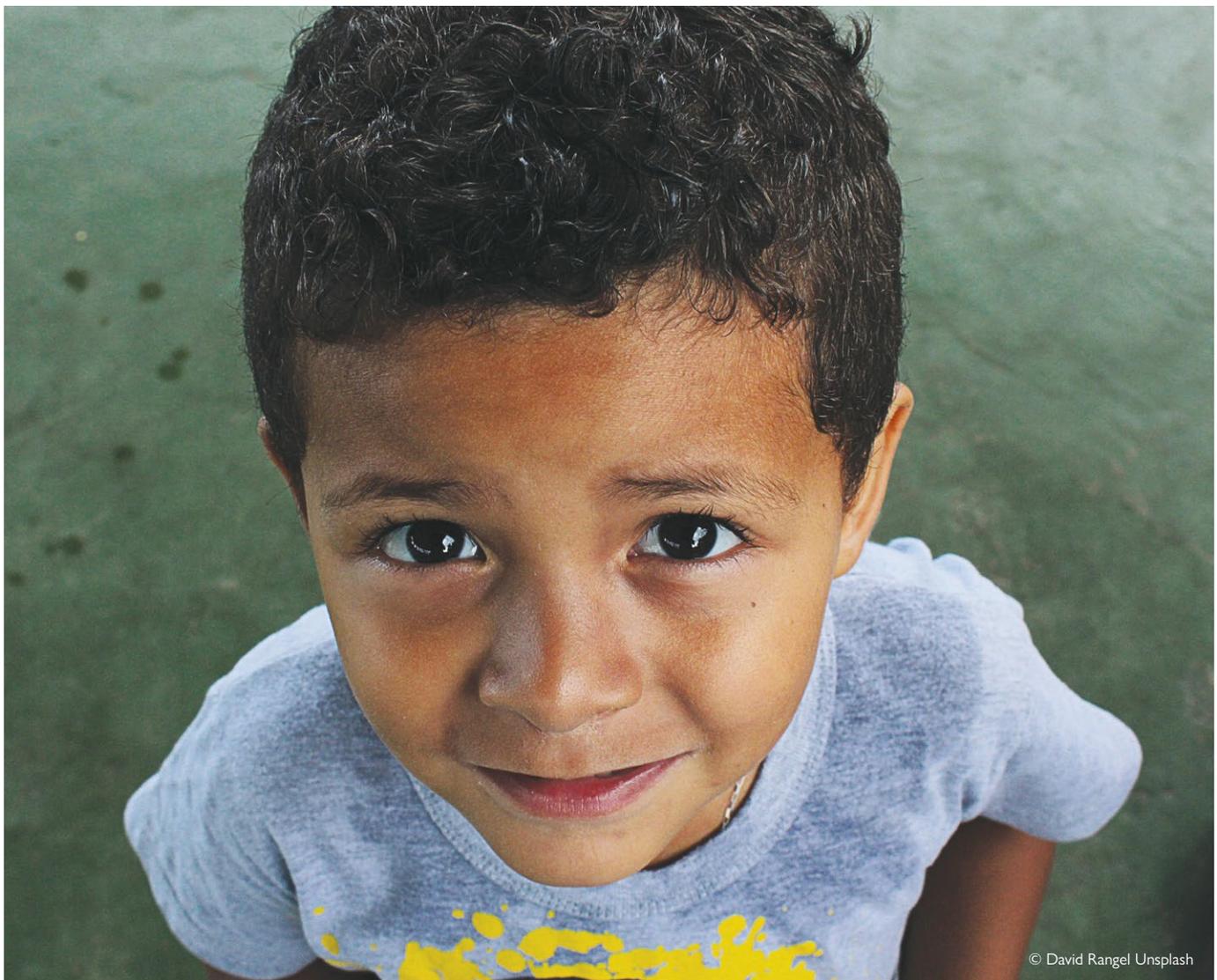
Si bien es cierto el estudio se enfocó en la revisión de instrumentos de reducción de riesgo de desastres y la medida en que los mismos involucran a la población migrante, vale la pena plantear el desarrollo de una investigación similar

⁷⁰ Esta afirmación parte de la investigación documental sobre la base de información disponible y pública, aunque podrían darse en la práctica algunas interlocuciones entre población migrante y los sistemas de protección civil.

a la inversa, con el fin de identificar si las leyes, políticas e instrumentos de migración y extranjería hacen o no señalamientos a la reducción de riesgo de desastres como estrategia para apoyar a las poblaciones migrantes.

Organizaciones e iniciativas que abordan la temática migratoria, como la OIM, MICIC, y foros internacionales en

la materia, como la CRM, pueden aportar valiosos insumos para la construcción y consolidación de esta agenda regional y nacional en materia de migración y reducción de riesgo de desastres, particularmente, experiencias y perspectivas para implementar la Directriz MICIC número 4 de Incorporación de los migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia. ■



BIBLIOGRAFÍA

Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

2014 Declaración de Brasil y Plan de Acción (Cartagena +30) Brasil.

Asamblea General de las Naciones Unidas

1992 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

2015 Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres de Sendai, Marzo 2015.

2015a Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, Septiembre 2015.

2015b Acuerdo de París.

2016 Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Septiembre 2016.

Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil

2008 Estrategia Iberoamericana para la Gestión del Riesgo de Desastres (Propuesta).

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

2009 Plan Regional de Reducción de Desastres 2009-2015.

2010 Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR).

2011 Procedimientos de preparación y respuesta operativa entre los países centroamericanos.

2012 Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del SICA.

2013 Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres/Emergencias.

2014 Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019.

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y Sistema de Integración Centroamericana

2017 Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Centroamérica.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)

2010 Estrategia Regional de Cambio Climático.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

2016 Declaración de Santo Domingo.

2017 Declaración Política de Punta Cana.

Germanwatch

2017 Global Climate Risk Index.

Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC)

2016a Directrices para la Protección de los migrantes en Países Afectados por Conflictos o Desastres Naturales.

2016b Migrantes en Baja California Vulnerabilidad y Riesgos.

Iniciativa Nansen

- 2012 Principios Nansen.
- 2016 Guías Prácticas Eficaces para los países miembros de la CRM- Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres.

Internal Displacement Monitoring Centre

- 2016 Global Report on Internal Displacement, IDMC and NRC.
- 2017 Global Report on Internal Displacement.

International Center for Migration Policy Development

- 2016 Migrants In Countries in Crisis, Informe de Consulta, Consulta Regional de la Iniciativa MICIC para América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica, 17-18 de febrero de 2016.

Naciones Unidas

- 2016 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2016.
- 2017a Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2017.
- 2017b Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin. Disponible en www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.shtml

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), National Climatic Data Center

- 2000 Hurricane Mitch the Deadliest Atlantic Hurricane Since 1780.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

- 2015 Declaración de Guatemala. Acuerdos de la VII Reunión sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria en América Latina y El Caribe (MIAH).

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)

- 2009 Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres.
- 2015 Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres 2015 (GAR).

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) - Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

- 2014 Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres en Centroamérica.

Organización de Estados Americanos (OEA)

- 2012 Matriz general para el “Plan interamericano para la prevención, la atención de los desastres y la coordinación de la asistencia humanitaria”.

Organización de Estados Americanos (OEA)- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2016 Informe Regional Flujos de Migrantes en Situación Migratoria Irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 1999 Migraciones en Centroamérica Proceso Puebla – Huracán Mitch, Estocolmo.
- 2013 Compendium of IOM Activities in Disaster Risk Reduction and Resilience, 2013.
- 2016a Integración de los migrantes en los sistemas de preparación, respuesta y recuperación en situación de emergencia en los países de acogida: Manual de Capacitación, Guía para el Facilitador, Ginebra.
- 2016b Migrantes en México, Vulnerabilidad y Riesgo. Un estudio teórico para el programa de fortalecimiento institucional “Reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias”.
- 2017a Memoria del Taller de Capacitación Regional La protección de los nacionales en el exterior afectados por situaciones de crisis. San José, Costa Rica.

- 2017b Migration, risk and resilience in the context of sudden and slow-onset disaster. Global Compact Thematic Paper. Disponible en www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Migration-Risk-and-Resilience-in-the-Context.pdf
- 2017c Global migration flows. Interactive Map. Disponible en www.iom.int/world-migration
- 2017d Cifras oficiales de retornos al Triángulo Norte de Centroamérica. Disponible en www.triangulonorteca.iom.int/es/estad%C3%ADsticas-de-guatemala
- 2017e DRR PLAN www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/humanitarian_emergencies/transition-recovery/drr/DRR_Work_Plan_External_Version_July27.pdf

Organización Mundial del Turismo

- 2017 Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2017.

Saraí Cruz Londoño

- 2018 Diagnóstico sobre la vulnerabilidad de los albergues de atención a personas migrantes en materia de Protección Civil en México, México.

Secretaría de Integración Centroamericana (SICA)

- 2015 Propuesta de Política Migratoria Regional Integral, Costa Rica.
- 2017 Declaración de Panamá, L Reunión Ordinaria De Jefes De Estado y De Gobierno De Los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Ciudad de Panamá, 14 de diciembre de 2017.

Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)

- 2017 Memoria de Labores 2016. Disponible en www.issuu.com/sitca/docs/memoria_sitca_2016

Université Catholique de Louvain (UCL)

- EM-DAT: The Emergency Events Database- CRED. Disponible en: www.emdat.be



ANEXOS

1.1 INVENTARIO DE INSTRUMENTOS NACIONALES CONSULTADOS

CORRESPONDEN A LOS INSTRUMENTOS NACIONALES
EN DONDE SE ABORDA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE
DESASTRES EN FORMA EXPLÍCITA O TRANSVERSAL Y
PARA CADA PAÍS MIEMBRO DEL CEPREDENAC.

COSTA RICA



INFORMANTE

Ente rector en gestión del Riesgo- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), Presidencia y Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

• **FUENTE:** documental hecha pública.

• **SITIO WEB:** www.cne.go.cr

TABLA 15. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES EN RRD DE COSTA RICA

INSTRUMENTO	VIGENCIA
 LEYES, NORMAS	
Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Ley No. 8488. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica	Aprobada en 2006
Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Presidencia y Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica	Desde 2007
 POLÍTICAS, PLANES	
Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018	
Política Nacional de Gestión del Riesgo	2016-2030
Plan Nacional de Gestión del Riesgo	2016-2020
 GUÍAS Y MANUALES	
Guía para la elaboración de planes de emergencia en centros educativos	s.f.
Guía oficial de la CNE para la creación del Plan de Gestión de Riesgo Escolar	s.f.
Instructivos de evacuación	s.f.
Protocolo de flujo interno de información para situaciones de emergencia	s.f.
Guía para el manejo de albergues temporales en edificaciones preestablecidas	2014
Norma de Planes de Preparativos de Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública	Desde 2015
Guía oficial de la CNE para la creación del Plan de Gestión de Riesgo Escolar. Instructivos de evacuación	s.f.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas.

EL SALVADOR



INFORMANTE

Ente rector en gestión del Riesgo: Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

- **FUENTE:** documental hecha pública.
- **SITIO WEB:** www.proteccioncivil.gob.sv

TABLA 16. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES EN RRD DE EL SALVADOR

INSTRUMENTO	VIGENCIA
 LEYES, NORMAS	
Ley de Medio Ambiente	1998
Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	Desde 2005
 POLÍTICAS, PLANES	
Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	Desde 2016
Plan Nacional de Contingencias Ante Terremotos	Desde abril 2017
Plan Nacional de Contingencias Ante Tsunami	
Plan Invernal Nacional	Desde mayo 2017
 GUÍAS Y MANUALES	
Plan de Emergencia Familiar	2016
Plan Comunal de Protección Civil	2016
Guía para elaborar planes de emergencia para la época invernal	2012
Guía de medidas para incorporar al Plan Invernal sobre el Fenómeno de El Niño para las instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil	2016
Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales	2016
Norma de Planes de Preparativos de Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública	2016
Guía para Solicitud de Asistencia Humanitaria	2016
Guía de medidas para incorporar al plan invernal sobre el fenómeno del niño para las instituciones del sistema nacional de protección civil	2016

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas.



GUATEMALA

INFORMANTE

Ente rector en RRD - Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), Secretaría de la CONRED.

• **FUENTE:** documental hecha pública.

• **SITIO WEB:** www.conred.gob.gt/

TABLA 17. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS EN RRD DE GUATEMALA

INSTRUMENTO	VIGENCIA
 LEYES, NORMAS	
Ley de CONRED 109-96 y Nuevo Reglamento a la Ley de la CONRED	Desde 1996, y 2012, respectivamente
Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero. Decreto 7-2013	Desde 2013
Código Municipal Decreto 12-2002	Desde 2002
Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002	Desde 2002
Ley Desarrollo Social. Decreto 42-2001	Desde 2001
 POLÍTICAS, PLANES	
Política General de Gobierno 2016-2020 de Guatemala	Desde 2016
Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres	Desde abril 2017
Plan Nacional de Respuesta	No detalla fecha
 GUÍAS Y MANUALES	
Protocolo nacional para la temporada de lluvias y huracanes en la República de Guatemala	Desde 2017
Protocolo nacional para la gestión integral del riesgo de desastres por canícula extendida en la República de Guatemala	Desde 2015
Guía para la formulación de los planes locales de respuesta	2015
Guía para la elaboración de plan institucional de respuesta	2014
Guía para la elaboración del plan empresarial de respuesta	2014
Guía para la elaboración del plan familiar de respuesta	2014
Guía para la elaboración del plan escolar de respuesta	2014
Guía para la elaboración del plan local de respuesta	2014

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas.

HONDURAS



INFORMANTE

Ente rector en gestión del Riesgo - Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), Secretaría de COPECO.

• **FUENTE:** documental hecha pública.

• **SITIO WEB:** www.copeco.gob.hn

TABLA 18. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES EN RRD DE HONDURAS

INSTRUMENTO	VIGENCIA
 LEYES, NORMAS	
Ley General del Ambiente	Desde 1993
Ley de Ordenamiento Territorial	Desde 2004
Ley de Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022	Desde 2010
Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)	Desde 2009
Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)	Desde 2010
 POLÍTICAS, PLANES	
Política de Estado para la Gestión Integral de Riesgo en Honduras (PEGIRH) Decreto Ejecutivo No. PCM-051-2013	Desde 2013
Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Honduras (PNGIRH)	2014-2019
 GUÍAS Y MANUALES	
Protocolos para declaración de alertas a nivel regional	N.D.
Manual para el Diseño, Instalación, Operación y Mantenimiento de Sistemas Comunitarios de Alerta Temprana ante Inundaciones	2010

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas⁷¹.

⁷¹ COPECO cuenta con guías y manuales elaborados en el marco de consultorías auspiciadas por algunos organismos donantes, no son de carácter institucional.

NICARAGUA



INFORMANTE

Ente rector en gestión del Riesgo- Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención a Desastre (SINAPRED).

• **FUENTE:** documental hecha pública.

• **SITIO WEB:** www.sinapred.gob.ni

TABLA 19. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS EN RRD DE NICARAGUA

INSTRUMENTO	VIGENCIA
 LEYES, NORMAS	
Ley creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, Ley No. 337	Desde 1996, y 2012, respectivamente
Reglamento a la Ley No. 337 (Decreto No.53-2000)	8 marzo 2000
Reglamento de Asignación de Funciones del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres a las Instituciones del Estado Decreto Ejecutivo 98-2000	12 junio 2000
Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo Sectoriales del SINAPRED. (norma jurídica)	4 octubre 2000
Ley Desarrollo Social. Decreto 42-2001	13 mayo 2013
 POLÍTICAS, PLANES	
Plan Nacional de Respuesta del SINAPRED	2008
 GUÍAS Y MANUALES	
Normas mínimas de dimensionamiento para desarrollos habitacionales (NTON 11 01304)	2005
Norma técnica obligatoria nicaragüense instalaciones de protección contra incendios NTON 22 1102 09)	2010
Plan comunitario/ barrial de gestión integral del riesgo de desastres	2014

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas.

PANAMÁ



INFORMANTE

Ente rector en gestión del Riesgo - Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), Dirección General.

• **FUENTE:** documental hecha pública.

• **SITIO WEB:** www.prevencionpanama.com/

TABLA 20. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES EN RRD DE PANAMÁ

INSTRUMENTO	VIGENCIA
 LEYES, NORMAS	
Ley No. 7 que Reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil	2005
Reglamento de la Ley No. 7	2008
Marco Nacional de Recuperación	2014
 POLÍTICAS, PLANES	
Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	2011-2015
Plan Estratégico del SINAPROC	2009-2014
 GUÍAS Y MANUALES	
Manual para Docentes de Educación Básica General (Preescolar, Primaria y Promedia)	

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas⁷¹.

2.1 SECRETARÍAS E INSTITUCIONES DEL SICA

SECRETARÍAS DEL SISTEMA:

1. Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC).
2. Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
3. Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA).
4. Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica (COSEFIN).
5. Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).
6. Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).
7. Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA).
8. Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-COMMCA).
9. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD).
10. Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC).

INSTITUCIONES REGIONALES ESPECIALIZADAS:

1. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
2. Consejo Fiscalizador Regional del SICA (CFR-SICA).
3. Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).
4. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
5. Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE).
6. Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).
7. Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).
8. Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM).
9. Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA).
10. Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CTCAP).
11. Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC).
12. Consejo de Electrificación de América Central (CEAC).
13. Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE).

14. Ente Operador Regional (EOR).
15. Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA).
16. Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA).
17. Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH).
18. Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS).
19. Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD).
20. Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER).
21. Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP).
22. Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT).
23. Comisión Centroamericana de Estadísticas del Sistema de la Integración Centroamericana (CENTROESTAD).
24. Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (CONCADECO).
25. Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá (CRICAP).
26. Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración (OCAM).

