

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES No. 21
ESTÁ CONSAGRADA AL PRINCIPIO
DE QUE LA MIGRACIÓN **DIÁLOGO EN**
FORMA ORDENADA **INTERNACIONAL**
BENEFICIA A **SOBRE LA MIGRACIÓN**
LOS MIGRANTES Y A LA SOCIEDAD
LA OIM AYUDA A ENCARAR LOS CRE-
CIENTES DESAFÍOS QUE PLANTEA
LA **PROTEGER A LOS MIGRANTES**
GESTIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS:
DE RESPUESTAS INMEDIATAS Y
LA ESTRATEGIAS SOSTENIBLES
MIGRACIÓN FOMENTA LA
COMPRENSIÓN DE LAS CUESTIONES
MIGRATORIAS ALIENTA EL
DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO
A TRAVÉS DE LA MIGRACIÓN VELA
POR EL RESPETO DE LA DIGNIDAD
HUMANA Y EL BIENESTAR DE LOS
MIGRANTES



No. 21

**DIÁLOGO
INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN**

**PROTEGER A LOS MIGRANTES
EN TIEMPOS DE CRISIS:
RESPUESTAS INMEDIATAS Y
ESTRATEGIAS SOSTENIBLES**



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Las opiniones expresadas en las publicaciones de La Organización Internacional para las Migraciones 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 de que la migración en forma 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.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones
17, Route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-4049
ISBN 978-92-9068-672-9

© 2012 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

El objetivo primordial de la OIM es facilitar la gestión ordenada y humana de la migración... Con miras a ese objetivo y actuando a pedido de los Estados Miembros o en acuerdo con los mismos, la OIM se centrará en las siguientes actividades:

7. Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la cooperación internacional (Estrategia de la OIM, adoptada en 2007 por los Estados Miembros.)

La OIM inició su Diálogo Internacional sobre la Migración con ocasión del Quincuagésimo Aniversario del Consejo de la OIM en 2001, a petición de los Estados Miembros de la Organización. La finalidad de dicho Diálogo es consecuente con el mandato consignado en la Constitución de la OIM y se centra en proporcionar a los Estados Miembros y a los Observadores un foro para definir y examinar las cuestiones y los problemas más importantes en el ámbito de la migración internacional, con el fin de contribuir a una mayor comprensión de la migración y fortalecer la cooperación en la materia entre los gobiernos y con otros actores. Otra función del Diálogo Internacional sobre la Migración es la creación de capacidades, lo que permite que expertos de distintos campos y regiones intercambien diferentes planteamientos normativos y prácticas eficaces en áreas de interés específicas, y esas redes para actuaciones futuras.

Cada año, los Estados Miembros de la OIM seleccionan el tema anual para el Diálogo Internacional sobre la Migración, así como los temas de los distintos talleres. El formato integrador, informal y constructivo del diálogo ha contribuido a crear un clima más abierto para debatir las políticas de migración, y ha servido para fomentar la confianza entre las distintas partes interesadas en el campo de la migración. Además de realizar investigaciones con objetivos concretos y analizar las políticas, el Diálogo Internacional sobre la Migración también ha propiciado una mejor comprensión de los problemas que actualmente plantea la migración y de su relación con otros ámbitos normativos. Asimismo, el Diálogo ha

facilitado el intercambio de opciones y perspectivas normativas entre los responsables de la formulación de políticas y los profesionales, con miras a gestionar de un modo más eficaz y humano la migración.

La Serie de Publicaciones del Diálogo Internacional sobre la Migración (“Libro Rojo”) ha sido concebida para presentar y examinar los resultados de las reuniones y de las investigaciones realizadas en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración. Esa Publicación está a cargo de la Unidad del Diálogo Internacional sobre la Migración del Departamento de Cooperación Internacional y Partenariados de la OIM. Si desea más información puede visitar el sitio web: www.iom.int/idm.

La presente publicación contiene el informe y el material complementario preparado para el taller titulado “Proteger a los migrantes en tiempos de crisis: respuestas inmediatas y estrategias sostenibles”, que tuvo lugar en Ginebra (Suiza) los días 13 y 14 de septiembre de 2012. El taller se celebró en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración 2012, que tuvo como temática general, *Gestión de la migración en situaciones de crisis*, y contó con la participación de 300 asistentes en representación de gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación y otros.

La publicación comienza con el Resumen del Presidente, que contiene las principales conclusiones del taller y fue presentado a los participantes al final de los dos días que duraron las sesiones. A continuación, se presenta un informe más detallado de las deliberaciones y las recomendaciones derivadas de los debates. La publicación también contiene el orden del día y el documento de trabajo del taller.

El Diálogo Internacional sobre la Migración 2012 fue organizado por la Unidad del Diálogo Internacional sobre la Migración del Departamento de Cooperación Internacional y Partenariados de la OIM, en colaboración con el Departamento de Operaciones y Emergencias. Deseamos expresar nuestro especial agradecimiento a Karoline Popp, Paula Benea y Ángela Sherwood, los autores principales, por la labor realizada en la preparación del documento de trabajo y el informe.

ÍNDICE

RESUMEN DE LA PRESIDENCIA	7
INFORME DEL TALLER	17
Introducción	21
Alcance y finalidad del taller	25
Deliberaciones y recomendaciones del taller	27
Conclusión	75
LA VOZ DEL MIGRANTE	81
ORDEN DEL DÍA Y DOCUMENTO DE TRABAJO	85
Orden del día	87
Documento de trabajo	93

RESUMEN DE LA PRESIDENCIA

RESUMEN DE LA PRESIDENCIA

Como parte del Diálogo Internacional sobre la Migración que anualmente celebra la OIM –y que en 2012 está consagrado al tema *Gestión de la migración en situaciones de crisis*– los miembros de la OIM seleccionaron el tema “Proteger a los migrantes en tiempos de crisis: Respuestas inmediatas y estrategias sostenibles” como tema para el taller que se celebró en Ginebra (Suiza), los días 13 y 14 de septiembre de 2012¹.

Este taller fue el segundo de una serie consagrada a examinar la relación entre las crisis humanitarias y la movilidad humana. Se centró en la situación de los migrantes internacionales cuando el lugar de destino o tránsito experimenta conflictos o desastres naturales u ocasionados por el hombre.

Participaron en el taller unos 250 formuladores de políticas y expertos de distintas partes del mundo, especializados en migración y desplazamiento, en acción humanitaria, en gestión de desastres, en protección y cuestiones conexas. Este documento resume las principales conclusiones y las ideas clave con miras a su aplicación que emanaron de las deliberaciones.

¹ El documento de trabajo del taller, el orden del día y otros materiales de conferencia pueden consultarse en: www.iom.int/idmmigrantsincrisis_sp.

1. La migración internacional siempre será un factor en las situaciones de crisis

- Las crisis migratorias cobran diversas formas y tamaños, pero sea cual fuere su naturaleza o magnitud, en el pasado la situación de los migrantes atrapados en situaciones de crisis no fue objeto de la atención requerida.
- Los participantes en el taller reconocieron que a medida que la movilidad humana se intensifica en todo el planeta, las crisis habrán de afectar, en mayor medida, a las poblaciones migrantes en países de tránsito y destino. Bangladesh también exhortó a que se incluya, en los esfuerzos para proteger a los migrantes en situaciones de emergencia y de crisis, a los migrantes por motivos ambientales y a desplazados por motivos climáticos. Ello fue respaldado por los representantes de los países de la región del Sahel, donde la tremenda sequía ha dificultado en gran medida la acogida de los numerosos migrantes que retornan.

2. Los países de destino y de origen tienen que incluir el factor población de migrantes en la planificación de situaciones de emergencia

- Con miras a que los países puedan establecer planes de preparación adecuados, en casos de emergencia tienen que saber dónde se encuentran los migrantes, quiénes son y cómo llegar a ellos en situaciones de crisis. Muchos participantes hicieron hincapié en las conexiones de larga fecha, e incluso históricas, entre los países que conforman los flujos y patrones migratorios, por ejemplo, en el África Subsahariana. Ello no obstante, reconocieron al mismo tiempo que la carencia de conocimientos y datos relativos a la migración dificulta los empeños para responder a las necesidades de los migrantes en situaciones de crisis.
- La preparación a escala regional debe beneficiarse del desarrollo de sistemas de alerta temprana específicos y destinados a la temática de los migrantes.

- La capacitación y preparación adecuada de migrantes antes de que salgan del país de origen ha de servir para que tomen decisiones informadas en caso de crisis.
- El memorando de entendimiento suscrito entre la República de Corea y la OIM sobre la protección y evacuación de nacionales coreanos durante situaciones de crisis suscitó gran interés de los participantes, por ser un ejemplo de una medida de preparación eficaz.

3. La manera en que se protege los derechos humanos de los migrantes antes de una crisis, incidirá en su grado de vulnerabilidad y exposición a abusos durante la misma

- Los participantes identificaron los marcos jurídicos nacionales y las normas internacionales, por ser mecanismos importantes para reforzar la protección de los migrantes durante situaciones de crisis. En este contexto se citaron como instrumentos particularmente pertinentes el derecho internacional sobre migración y la Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores y las trabajadoras domésticas.
- Las deliberaciones también giraron en torno a mejorar la protección social de los migrantes (por ejemplo, mediante mecanismos de seguros) que permitiría a los migrantes y a sus familiares hacer frente a cualquier situación imprevista resultante de una crisis.
- Los participantes expresaron preocupación por las prácticas ilícitas de las agencias de contratación: por ejemplo, la deuda contraída con el contratista puede limitar la capacidad del migrante de partir durante una crisis o de protegerse durante la misma.
- El acceso a la seguridad en tiempos de crisis suele verse comprometido para quienes ya son objeto de graves violaciones de los derechos humanos, a saber, personas objeto de trata y migrantes explotados.

4. Cuando los migrantes se hallan desamparados en una situación de crisis se exponen a vulnerabilidades particulares

- Varios oradores, incluidos los de Bangladesh, la Unión Europea y los Estados Unidos de América, señalaron a la atención las vulnerabilidades y necesidades específicas de las poblaciones de migrantes que el sistema humanitario no suele tener debidamente en cuenta. En caso de crisis, los migrantes se enfrentan a numerosas barreras para acceder a la protección y asistencia, que van desde cuestiones prácticas (por ejemplo, el idioma), a cuestiones jurídicas (por ejemplo, la situación irregular).
- Los participantes destacaron que las diferencias de género inciden en la manera en que los migrantes se ven afectados por las crisis y les hacen frente. Las trabajadoras migrantes domésticas fueron citadas como grupo potencialmente vulnerable, puesto que suelen trabajar aisladas y con una movilidad restringida.
- Por otra parte, no hay que subestimar la capacidad de los migrantes de ayudarse entre sí: los participantes de Benin, Filipinas y Sri Lanka citaron ejemplos de comunidades de migrantes auto-organizadas, que se apoyaron unas a otras y han trabajado con embajadas y autoridades para garantizar su propia seguridad y aquélla de sus compatriotas migrantes durante situaciones de crisis.

5. Los países están utilizando diversas estrategias para llegar a los migrantes en tiempos de crisis

- Las nuevas tecnologías están estableciendo vías más efectivas de contacto y difusión de información para los migrantes antes y durante las situaciones de crisis. Sri Lanka, por ejemplo, ha comenzado a utilizar los medios sociales y la tecnología de telefonía móvil para comunicar con sus nacionales en el extranjero. El Japón, gracias al apoyo de la OIM, recurrió a la

difusión radiofónica multilingüe para difundir información a las comunidades de migrantes a raíz del terremoto de 2011.

- Es preciso que los servicios consulares puedan hacer frente a estas situaciones de emergencia, por ejemplo, capacitando a los funcionarios consulares o estableciendo equipos especializados de respuesta rápida. El fortalecimiento institucional y la coordinación entre las autoridades locales, los interlocutores humanitarios internacionales y las misiones diplomáticas también han de servir para la protección *in situ* de los trabajadores migrantes, cuando no sea posible evacuarlos a todos. Ahora bien, los servicios consulares solo pueden prestarse si los países tienen acceso durante las emergencias.
- Cuando un país no puede mantener una larga red consular, las colaboraciones bilaterales o regionales entre países, como aquellas entre los países de la ASEAN, por ejemplo, han permitido que los países compartan responsabilidades consulares y presten servicios a nacionales de otros países.

6. El retorno al país de origen a veces es inevitable para proteger a migrantes atrapados en situaciones de crisis, pero ello también acarrea sus consecuencias

- Muchos participantes explicaron los pasos y las enseñanzas extraídas de la evacuación y repatriación de sus nacionales desde un país en situación de crisis. Llegaron a la conclusión que, a veces, la evacuación es la mejor solución posible para garantizar la protección de los migrantes y reducir el riesgo de un desplazamiento prolongado u otras consecuencias humanitarias más graves.
- Las evacuaciones son operaciones complejas que requieren la coordinación entre los países, las organizaciones internacionales, los interlocutores civiles y militares, los transportadores aéreos y los funcionarios de fronteras, por citar algunos. La crisis acaecida en Libia en 2011 y el actual

conflicto en la República Árabe Siria han puesto de relieve retos particulares referentes a la emisión de documentos y a la obtención de visados de salida para los trabajadores migrantes.

- Como señalaran los representantes del Chad, el Níger y Sudán del Sur, los retornos a gran escala pueden abrumar la capacidad y recursos del país de acoger y reintegrar a sus nacionales que, generalmente, se enfrentan al desempleo, a la pérdida de bienes, al endeudamiento y a dificultades emocionales. Los menores migrantes que retornan –y que en realidad nunca han vivido en el país de origen de sus padres– pueden tener dificultades en acceder a la educación. Las familias que dependían de las remesas se ven repentinamente privadas de todo ingreso económico.
- Numerosos participantes citaron los empeños de reintegración, a saber las iniciativas del sector privado para propiciar empleos (como es el caso en Viet Nam), las estrategias de reintegración comunitaria (como es el caso con los “héroes económicos” de Sri Lanka), o el asesoramiento (gracias a organizaciones de la sociedad civil en Filipinas).
- De las deliberaciones se desprendió que muchos de quienes retornaron a sus países tras la crisis acaecida en Libia, en realidad aspiran a volver a emigrar. Se puso de relieve que para resolver la cuestión de los migrantes desamparados se requiere políticas migratorias a largo plazo que trasciendan la respuesta a la situación de crisis. Varios participantes también subrayaron los factores de desarrollo que están inextricablemente relacionados con cualquier intento para hacer frente a las consecuencias inmediatas y a más largo plazo relativas a los migrantes atrapados en situaciones de crisis.

7. Ningún protagonista puede garantizar la protección de los migrantes durante las situaciones de crisis, se requiere más bien una coordinación múltiple

- La coordinación entre países es indispensable, por ejemplo para el intercambio de información, la concesión del acceso consular, la protección temporal o la facilitación de la gestión humanitaria de fronteras que permita la circulación segura de poblaciones que huyen de situaciones de crisis.
- Las organizaciones regionales que han incorporado la cuestión de migrantes atrapados en situaciones de crisis en su orden del día – la Unión Africana, ASEAN, el Proceso de Colombo, la Unión Europea, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, por no citar más que algunas– han encarado conjuntamente las cuestiones consulares y las consecuencias de las crisis migratorias en el desarrollo y la seguridad.
- Las crisis también constituyen un reto para las distintas autoridades dentro de un país en cuanto a la homogeneización de sus actividades, a saber, entre distintos ministerios gubernamentales, embajadas, consulados, autoridades locales y nacionales, defensores civiles, funcionarios de fronteras y aduanas y personal militar.
- Los participantes señalaron a la atención las obligaciones del sector privado –por ser los contratistas y empleadores de migrantes– a la hora de garantizar los derechos y la seguridad de los trabajadores migrantes en situaciones de crisis. Otros pusieron de relieve la magnitud de la cooperación creativa con el sector privado, incluida la creación de empleos para migrantes que retornan.
- Los participantes también exhortaron a una coordinación más estrecha entre las organizaciones internacionales, especialmente los interlocutores humanitarios, de migración y de desarrollo. Por ejemplo, los oradores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,

la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y la OIM se refirieron a las enseñanzas extraídas de la crisis acaecida en Libia en 2011 con relación a la coordinación de evacuaciones.

- Las deliberaciones también giraron en torno a la función de los medios de comunicación en las situaciones de crisis, y a los efectos negativos que, a veces, tienen las informaciones sensacionalistas sobre la circulación de personas.

Globalmente, el sufrimiento de los migrantes internacionales desamparados en situaciones de crisis en los países de destino sigue siendo una cuestión invisible y de la que no se informa. Los participantes exhortaron a una mayor concienciación y mayores debates, inclusive en foros internacionales tales como el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo de 2013, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, y el Foro Económico Mundial.

Numerosos participantes reconocieron el papel fundamental que desempeña la OIM –en su calidad de principal organismo que se ocupa de la migración– en la respuesta a crisis migratorias en las que los migrantes son los más afectados, haciendo particular referencia a las evacuaciones a gran escala de trabajadores migrantes y de sus familiares dentro y en los alrededores de Libia en 2011. En ese mismo registro, varios oradores exhortaron a una mayor dotación de fondos para el Mecanismo de Financiación de la OIM de Situaciones de Emergencia, aprobado por los Estados Miembros de la OIM en 2011, a efectos de garantizar respuestas más inmediatas y flexibles por parte de la OIM de cara a situaciones de crisis migratoria.

El Director General cerró el taller señalando que la OIM seguirá consolidando la labor emprendida en el Diálogo Internacional sobre la Migración en 2012, incluido el Seminario de este Diálogo que tendrá lugar en New York el 9 de octubre de 2012 y cuyo tema será “Migrantes en tiempos de crisis: un reto de protección emergente”, y en la reunión del Consejo de la OIM en noviembre de 2012. Además, en la próxima reunión del Comité Permanente de Programas y Finanzas de la OIM, los días 30 y 31 de octubre de 2012, los Estados Miembros podrán debatir en más detalle

las actividades de la OIM para prestar asistencia y proteger a los migrantes atrapados en situaciones de crisis y examinar los progresos registrados en la elaboración de un Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria. Varias delegaciones, presentes en este taller, se refirieron al Marco Operacional, que permitirá que la OIM y sus asociados respondan adecuadamente a las crisis migratorias y encaren las diversas cuestiones planteadas durante el taller, y respaldaron esta iniciativa de la OIM.

Ginebra, 14 de septiembre de 2012

INFORME DEL TALLER

INTRODUCCIÓN

En el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración que celebra anualmente la OIM, los días 13 y 14 de septiembre de 2012 tuvo lugar en Ginebra (Suiza) el taller titulado “Proteger a los migrantes en tiempos de crisis: respuestas inmediatas y estrategias sostenibles”. Este taller fue el segundo de una serie que en 2012 se consagró al tema de la *Gestión de la migración en situaciones de crisis*, que fue elegido por los miembros de la OIM¹.

Al examinar las múltiples formas en que interactúan las crisis humanitarias y la migración, las instancias normativas y los expertos del ámbito de la migración y el sector humanitario no han tomado debidamente en consideración la situación de los migrantes internacionales que quedan atrapados en crisis acaecidas en los países de destino o de tránsito. Los foráneos,

¹ Puede encontrarse material adicional sobre el taller en: www.iom.int/idmmigrantsincrisis_sp. El Diálogo Internacional sobre la Migración forma parte de una estrategia institucional más amplia cuyo objeto es poner de relieve que las crisis migratorias constituyen un problema cada vez mayor para los países y la comunidad internacional; que es un tema de importancia mundial en el debate de la gobernanza de la migración y una prioridad institucional para la OIM. Este taller fue precedido por un primer taller, celebrado en abril de 2012 (véase www.iom.int/idmcomplejascrisis), y estuvo seguido de un seminario sobre políticas celebrado en Nueva York en colaboración con el International Peace Institute, en paralelo a la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2012 (www.iom.int/idmnewyork). Al mismo tiempo, el Comité Permanente de Programas y Finanzas de la OIM examinó los mismos temas en sus deliberaciones de mayo y octubre de 2012. Ese proceso dio lugar a la formulación del Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria, estrategia institucional destinada a mejorar la respuesta de la OIM ante situaciones de crisis con consecuencias para la migración, apoyar a los países a la hora de brindar asistencia y protección a las poblaciones afectadas por las crisis, y afrontar los aspectos de las situaciones de crisis relacionados con la migración que se hayan pasado por alto en el pasado.

en especial los trabajadores migrantes y sus familias, a menudo han pasado inadvertidos y no se han tenido en cuenta al aplicar los mecanismos de respuesta humanitaria. Al mismo tiempo, son pocos los marcos de políticas migratorias que prevén la posibilidad de que los migrantes puedan quedar abandonados a su suerte en conflictos o desastres naturales que acontecen en los países de destino o de tránsito. Sin embargo, dado que el número de migrantes en el mundo es cada vez mayor —214 millones de migrantes internacionales según las estimaciones más recientes²— las consecuencias de las crisis para las poblaciones migrantes probablemente constituirán un aspecto importante de las crisis futuras, que habrá de tenerse en cuenta en los marcos de respuesta humanitaria. Cuando los países de destino o de tránsito sufren convulsiones políticas, conflictos o catástrofes naturales, las poblaciones migrantes a menudo cuentan con pocos medios para escapar y velar por su propia seguridad. Los riesgos y la vulnerabilidad se exacerbaban cuando los migrantes se encuentran en una situación irregular, o cuando los países de origen carecen de recursos, capacidad y posibilidades de acceso para proteger y asistir a sus ciudadanos en el extranjero. Es posible que algunos migrantes no puedan abandonar la zona de crisis o no estén dispuestos a hacerlo, en tanto que otros pueden verse obligados a cruzar las fronteras hacia los países vecinos. Por consiguiente, las repercusiones pueden sentirse a nivel regional y más lejos. En última instancia, los migrantes pueden escapar de una crisis regresando o siendo evacuados a sus países de origen, pero los problemas no terminan ahí: con frecuencia, los países de origen han de realizar un esfuerzo para acoger a un gran número de personas que retornan y reintegrarlos; al mismo tiempo, la pérdida repentina de remesas podría dejar a las familias y las comunidades de origen sin ingresos. Por otro lado, la salida de los trabajadores migrantes también puede generar carencias en los mercados laborales de los países de destino, que, de hecho, podrían depender de la mano de obra migrante para llevar a cabo las labores de recuperación y reconstrucción una vez pasada la crisis.

² Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>.

Los acontecimientos que tuvieron lugar en el norte de África en 2011³ pusieron claramente de manifiesto la vulnerabilidad de la población migrante cuando los países de destino experimentan una crisis: cuando las revueltas civiles habidas en Libia a principios de 2011 se transformaron en conflicto armado entre las fuerzas del régimen y los rebeldes, la crisis política y la violencia también dieron lugar a una de las mayores crisis migratorias⁴ de la historia. Muchos migrantes no pudieron escapar de los combates y quedaron atrapados en Libia, donde ocasionalmente fueron objeto de ataques deliberados por parte de las facciones en guerra. Otros quedaron abandonados a su suerte en las fronteras de Libia con los países vecinos al tratar de buscar protección. De los aproximadamente 1,8 millones de trabajadores migrantes presentes en Libia al inicio de la crisis, más de 800.000 acabaron cruzando las fronteras hacia los países vecinos y bien retornaron a sus países de origen o fueron evacuados a éstos. La mayoría eran ciudadanos de países de África Septentrional, África Subsahariana y Asia Meridional, si bien en conjunto huyeron de la crisis de Libia migrantes de más de 120 nacionalidades. Los africanos subsaharianos constituían uno de los mayores grupos de trabajadores migrantes en Libia: a consecuencia de la crisis, más de 200.000 personas regresaron a sus países de origen en el transcurso de algunos meses, lo que dio lugar a problemas graves en una región ya de por sí frágil.

El taller tuvo por objeto extraer lecciones de la crisis de Libia de 2011 y de sus consecuencias para los migrantes y la migración, aunque en los debates también se reflexionó sobre las repercusiones

³ Para más información sobre las crisis del Norte de África y sus repercusiones para los migrantes y la migración, véase: IOM 2012 Policy Brief *Returnees from Libya: the bittersweet experience of coming home*; IOM 2012 *Migrants caught in crisis: The IOM experience in Libya*; e IOM - MPI Issue in Brief No. 3 (July 2012) *Asian labour migrants and humanitarian crises: Lessons from Libya*. Todas esas referencias pueden consultarse en: <http://publications.iom.int/bookstore>.

⁴ El concepto de “crisis migratoria” forma el núcleo central del Diálogo Internacional sobre la Migración 2012 y fue introducido en el primer taller del Diálogo Internacional sobre la Migración en abril de 2012 (véase www.iom.int/cms/idmcomplejascrisis). La expresión “crisis migratoria”, forma abreviada de “crisis con consecuencias migratorias” describe flujos migratorios complejos y a gran escala ocasionados por situaciones de crisis que suelen traer consigo considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas.

para los migrantes de crisis acaecidas en otras partes del mundo, como el terremoto y el tsunami que azotaron el Japón en marzo de 2011, y las grandes inundaciones ocurridas en Tailandia ese mismo año. Pero más allá de estas emergencias recientes de gran resonancia, también existen crisis más prolongadas, que pasan más desapercibidas y afectan a muchos migrantes, como las crisis del Cuerno de África y el Golfo de Adén. Los participantes también recordaron otros sucesos, como la evacuación de los trabajadores migrantes de Kuwait durante la primera Guerra del Golfo en 1990 y del Líbano en 2006.

El taller tuvo como propósito recopilar e intercambiar ideas que permitieran formular soluciones normativas y medidas prácticas destinadas a proteger y ayudar a los migrantes atrapados en situaciones de crisis. Al abordar el tema por “fases”, esto es, antes, durante y después de una crisis, el taller permitió a los participantes examinar las posibilidades de mejorar la preparación ante tales situaciones, valorar la experiencia adquirida en materia de protección y asistencia a los migrantes durante situaciones de emergencia grave, y reflexionar sobre las dificultades existentes a la hora de dar soluciones a las consecuencias a más largo plazo que afectan a los migrantes, los países de origen y los países de destino. Las preguntas que siguen a continuación sirvieron para orientar las deliberaciones:

- ¿En qué sentido son particularmente vulnerables los migrantes y en qué ámbitos se localizan las carencias en la protección y la asistencia prestada a los migrantes en situaciones de crisis?
- ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas y a más largo plazo, cuando los migrantes se ven afectados por las crisis?
- ¿Cómo pueden las políticas nacionales, la colaboración internacional y el sistema humanitario prepararse adecuadamente para hacer frente a tales situaciones?

ALCANCE Y FINALIDAD DEL TALLER

El taller contó con la asistencia de aproximadamente 300 participantes, entre éstos formuladores de políticas y expertos de todo el mundo especializados en migración y desplazamientos, acción humanitaria, asistencia consular, gestión de desastres, protección y cuestiones conexas. Los participantes representaban a gobiernos de más de 85 países, así como a 22 organizaciones internacionales, 17 organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.

Los participantes se reunieron con el fin de intercambiar experiencias, enseñanzas extraídas, prácticas eficaces y planteamientos políticos que permitan hacer frente a la situación de los migrantes afectados por situaciones de crisis. En el marco del objetivo general del Diálogo Internacional sobre la Migración 2012 – fomentar las sinergias entre las perspectivas humanitarias y migratorias en la búsqueda de respuestas apropiadas a las crisis migratorias – los objetivos clave del segundo taller de la serie fueron los siguientes:

- definir medidas de preparación necesarias que incluyan a los migrantes y mecanismos de cooperación entre Estados;
- formular soluciones prácticas y determinar las disposiciones jurídicas vigentes que garanticen la prestación de protección y asistencia a los migrantes en situación de desamparo en una crisis, en especial en el caso de los más vulnerables;
- establecer intervenciones normativas para hacer frente a las consecuencias a largo plazo de las crisis para los migrantes y los países de origen y de destino; y

- elaborar estrategias de movilidad laboral que contribuyan a la recuperación y desarrollo a largo plazo una vez superada la crisis.

Antes del taller, se proporcionó a los participantes un documento de trabajo donde se expone los principales conceptos, definiciones, dificultades en materia de políticas y áreas de interés. Las conclusiones de los debates se presentaron al final de los dos días que duraron las deliberaciones en forma de Resumen del Presidente. El documento de trabajo y el Resumen del Presidente se adjuntan al presente informe.

DELIBERACIONES Y RECOMENDACIONES DEL TALLER

Las manifestaciones que siguen a continuación captan las ideas fundamentales que surgieron de los debates del taller, y servirán para estructurar este informe⁵.

1. La migración internacional siempre será un factor en las situaciones de crisis.
2. Los países de destino y de origen tienen que incluir el factor población de migrantes en la planificación de situaciones de emergencia.
3. La manera en que se protegen los derechos humanos de los migrantes antes de una crisis, incidirá en su grado de vulnerabilidad y exposición a abusos durante la misma.
4. Cuando los migrantes se hallan desamparados en una situación de crisis se exponen a vulnerabilidades particulares.
5. Los países están utilizando diversas estrategias para llegar a los migrantes en tiempos de crisis.

⁵ El presente informe se basa en el taller del Diálogo Internacional sobre la Migración, si bien no pretende ofrecer un resumen exhaustivo de los debates. Su objetivo es compilar ejemplos y experiencias pertinentes presentadas en el taller, sin pretender, ni intentar evaluar su validez o eficacia. La OIM no se hace responsable de ninguna inexactitud que puedan contener las ponencias originales del taller que se hayan reproducido en este informe. La información contenida en el informe data de septiembre de 2012, si bien es posible que algunas de las situaciones expuestas hayan evolucionado desde entonces.

6. El retorno al país de origen a veces es inevitable para proteger a migrantes atrapados en situaciones de crisis, pero ello también acarrea sus consecuencias.
7. Ningún protagonista puede garantizar la protección de los migrantes durante las situaciones de crisis, se requiere más bien una coordinación múltiple.

1. La migración internacional siempre será un factor en las situaciones de crisis.

En lo que respecta a la circulación de personas en el contexto de una situación de crisis, hay dos categorías de personas que tradicionalmente han sido reconocidas y contempladas en las respuestas humanitarias: por un lado, los desplazados internos, y, por otro, los refugiados. En cambio, la situación de los migrantes internacionales atrapados en situaciones de crisis, así como sus necesidades y vulnerabilidades, a menudo no reciben atención suficiente. En un mundo con una movilidad humana sin precedentes – característica fundamental de la globalización contemporánea –, la cuestión de los migrantes internacionales atrapados en situaciones de crisis no puede mantenerse al margen. La creciente frecuencia y magnitud de las crisis, tanto naturales como provocadas por el hombre, junto con el aumento de la movilidad de la población en todo el mundo, hace que los migrantes internacionales sean más proclives a encontrarse entre los afectados. Así pues, el taller giró en torno a los problemas a que se enfrentan los foráneos, en particular los trabajadores migrantes y sus familias, durante las crisis, así como las repercusiones de carácter más general que las crisis tienen en los migrantes y la migración. Acontecimientos recientes, como las convulsiones políticas de Libia y Côte d'Ivoire en 2011 y de la República Árabe Siria en 2012, así como las catástrofes naturales acaecidas en el Japón y Tailandia en 2011, han puesto de manifiesto la complejidad de los efectos de las crisis en diferentes categorías de migrantes, y han puesto seriamente en tela de juicio el sistema de asistencia humanitaria existente.

- **Concienciar sobre la situación de los migrantes atrapados en situaciones de crisis.** Los países de origen, de destino y de tránsito tienen la responsabilidad de proteger y ayudar a los migrantes atrapados en una situación de crisis. Sin embargo, los migrantes internacionales no suelen considerarse una prioridad y, por tanto, no son incluidos en los planes nacionales de preparación y pueden quedar al margen de la asistencia de emergencia. Las crisis habidas recientemente han puesto de relieve esas deficiencias en la respuesta humanitaria nacional e internacional. Por consiguiente, los participantes hicieron un llamamiento para que los gobiernos y la comunidad humanitaria internacional adopte un enfoque integral ante las situaciones de crisis, con el fin de atender las necesidades de protección y asistencia de los migrantes atrapados en esas situaciones.
 - La Unión Europea subrayó que la comunidad humanitaria internacional debe centrarse en las vulnerabilidades y necesidades específicas de las poblaciones migrantes afectadas por crisis provocadas por el ser humano o por desastres naturales en los países de tránsito o de destino. El hecho de reconocer que los migrantes atrapados en situaciones de crisis suelen ser vulnerables y que pueden verse desplazados o atrapados en circunstancias peligrosas, hace necesario disponer de un marco normativo para situaciones de crisis orientado a los migrantes. Ese marco deberá incluir compromisos y respuestas creíbles, adaptadas a las distintas fases de una crisis, desde la prevención hasta la rehabilitación posterior a ésta, a fin de contribuir a la protección de los migrantes y aliviar la carga de la respuesta humanitaria en situaciones de emergencia.
 - Filipinas señaló que, dado el gran número de trabajadores migrantes que han sido víctimas de situaciones de crisis en el pasado, las crisis que afectan a los migrantes deberían ser un tema permanente en el orden del día de todas las organizaciones humanitarias. Las diferencias entre los mandatos y planteamientos de los distintos organismos internacionales a la hora de responder ante una crisis que afecte a refugiados, desplazados internos

y migrantes son legítimas; ahora bien, las distinciones basadas en mandatos y categorías de personas no deben ir en detrimento de las personas que necesitan asistencia y protección en situaciones complejas de emergencia humanitaria. Por tanto, los trabajadores migrantes deberían ser una parte integral de toda operación humanitaria a gran escala que requiera cooperación multilateral y la intervención de organismos internacionales. Ese punto de vista fue respaldado por el Chad, cuyo Ministro de Relaciones Externas insistió en que las cuestiones relativas a la migración han de tenerse en cuenta en los debates internacionales, al igual que se tienen en cuenta las cuestiones relativas a los refugiados.

- Bangladesh expresó su preocupación con relación al hecho de que, si bien existe un mayor reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo nacional y la creación de riqueza mundial, a menudo son marginados y se vuelven vulnerables en tiempos de crisis. Según el Ministro de Relaciones Exteriores de Bangladesh, los acontecimientos acaecidos recientemente en el Oriente Medio y en el Norte de África, en particular en Libia, han puesto de manifiesto que las crisis exponen a los trabajadores migrantes a enormes riesgos y pueden tener consecuencias a largo plazo, como la pérdida del empleo y las pertenencias. Bangladesh sugirió que la OIM, como organismo rector en materia de migración, podría tomar la iniciativa, en colaboración con otras organizaciones, en la elaboración de un mecanismo de respuesta mundial frente a tales situaciones. El Marco Operacional en Situaciones de Crisis Migratoria propuesto por la OIM y el Mecanismo de financiación para situaciones de emergencia relativas a la migración⁶, aprobado por los Estados Miembros de la OIM en 2011, podrían ser el punto de partida para poner en marcha un sistema de respuesta mundial.

⁶ Con ocasión de la Centésima Reunión del Consejo de la OIM en diciembre de 2011, los Estados Miembros adoptaron el Mecanismo de financiación para situaciones de emergencia relativas a la migración para garantizar una respuesta de la OIM más inmediata y flexible ante las crisis migratorias.

- En el caso del Níger, país de origen de flujos migratorios, la cuestión de los migrantes en el contexto de las crisis es algo nuevo. El Níger ha podido comprobar recientemente las consecuencias de una situación en la que los migrantes tuvieron que regresar a sus países de origen para escapar de una crisis que se producía en otro lugar. En 2011, la violencia reinante en Côte d'Ivoire y en Libia supuso que 260.000 migrantes nigerianos se vieran obligados a volver a casa con las manos vacías, a un país que tenía poco que ofrecer en lo que se refiere a perspectivas socioeconómicas.
- En el Japón, más de 700.000 extranjeros –entre los que figuran extranjeros con residencia permanente y extranjeros con residencia temporal, cónyuges de ciudadanos japoneses, estudiantes y turistas– se encontraban en el área que fue afectada por el terremoto y el tsunami de marzo de 2011. En la catástrofe perdieron la vida 23 extranjeros y 173 resultaron heridos.
- La República de Corea señaló la creciente tendencia a la movilidad entre su población, e indicó que, en la actualidad, siete millones de ciudadanos de Corea del Sur residen fuera del país. A ello hay que añadir 13 millones de surcoreanos que viajan al extranjero cada año, lo que ha hecho que el gobierno haya tenido que prepararse para hacer frente a un número cada vez mayor de emergencias e incidencias de otro tipo que puedan afectar a sus ciudadanos mientras están en el extranjero.
- La experiencia de Viet Nam con relación a situaciones en que migrantes vietnamitas se hayan visto atrapados en una situación de crisis se remonta a la primera Guerra del Golfo, en 1990, que provocó la evacuación de más de 17.000 trabajadores migrantes vietnamitas del Iraq; posteriormente, en 2006, más de 400 ciudadanos vietnamitas tuvieron que regresar del Líbano a su país, y más recientemente, en 2011, se puso en marcha una operación para evacuar de Libia a más de 10.000 trabajadores vietnamitas.

- En Tailandia, se censó aproximadamente 900.000 migrantes internacionales en las zonas afectadas por las inundaciones de 2011, si bien esa cifra no tiene en cuenta a los migrantes no inscritos. A raíz de las inundaciones, un número considerable de trabajadores migrantes perdió su puesto de trabajo, bien de forma temporal o permanente.
- **Incluir a los migrantes por motivos ambientales y a los desplazados por motivos climáticos en las labores de protección de migrantes en situaciones de emergencia y de crisis.** Los participantes relataron experiencias de catástrofes naturales, sequías y subida del nivel de las aguas del mar acontecidas en varios países y regiones, que muchos asociaron a los efectos del cambio climático, y que han provocado desplazamientos internos y migración forzada de las zonas afectadas. A menudo, los factores ambientales se suman a otros problemas dentro de un territorio, como la inestabilidad política o la pobreza, y, por tanto, pueden propiciar la aparición de crisis humanitarias complejas y multidimensionales. Además del desplazamiento provocado por los desastres naturales, el deterioro progresivo de las condiciones ambientales ha dado lugar a la migración temporal o permanente por motivos ambientales. Los participantes plantearon que, a fin de asegurar la protección y la asistencia a los migrantes por motivos ambientales, esa categoría debía incorporarse en los planes de preparación frente a situaciones de emergencia de la comunidad internacional e incluirse en el ámbito de cualquier marco de protección y asistencia a los migrantes en situaciones de crisis.
- Bangladesh destacó la importancia de disponer de un marco integral para responder a los múltiples aspectos de los conflictos, los desastres ambientales y los desplazamientos por motivos climáticos. En Bangladesh, gran parte de la población corre el riesgo de verse desplazada por causa de desastres naturales propiciados en parte por el cambio climático. Según el orador, los estudios realizados han puesto de manifiesto que la subida de un metro del nivel del mar en Bangladesh podría provocar el desplazamiento de cerca de 30 millones de personas. Bangladesh instó a que se incluya a

los migrantes por motivos ambientales y los desplazados por motivos climáticos en el ámbito de aplicación de cualquier marco para la protección de migrantes en situaciones de crisis.

- Los países de la región del Sahel ya padecían una crisis de por sí compleja y prolongada, cuando se produjeron los acontecimientos del norte de África en 2011, que aumentaron la tensión, si bien el principal problema que sufre la región es una grave inseguridad alimentaria debido a la sequía, el elevado precio de los alimentos y la degradación paulatina de las condiciones ambientales, la situación humanitaria en los países se ha visto agravada por el conflicto en el Norte de Malí y los efectos derivados de la crisis de Libia.
- **Abordar la cuestión de la apatridia y las crisis.** Entre las poblaciones migrantes pueden encontrarse apátridas, si bien de facto la apatridia también puede derivarse de la migración, por ejemplo, en los casos en que los niños nacidos de padres migrantes no pueden adquirir ni la nacionalidad de sus padres, ni la nacionalidad del país en que nacen. Con frecuencia, los apátridas son marginados, pero su vulnerabilidad se agrava en tiempos de crisis, ya que no pueden recurrir a la asistencia de ninguna autoridad nacional que se responsabilice de su protección. Los participantes subrayaron la importancia de que los niños migrantes sean inscritos y de que se hagan todos los esfuerzos para reducir la apatridia.
- La Comisión de la Unión Africana expresó su preocupación por la situación de algunos migrantes africanos que corren el riesgo de convertirse en apátridas debido a la incapacidad de las autoridades, ya sea de sus países de origen o de destino, de otorgarles la nacionalidad. En el caso concreto del Chad, los hijos de los migrantes chadianos nacidos en Libia no son ni ciudadanos del Chad ni de Libia. Por un lado, los padres no inscriben a los niños en los servicios consulares chadianos en Libia; por otro, no se les concede la nacionalidad libia debido a que el principio *jus soli*, por el que a una persona se le

concede la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nace, no se aplica en Libia.

- La cuestión de los apátridas en las situaciones de crisis también fue planteada en un grupo de alto nivel de la Unión Africana sobre el proceso de paz entre el Sudán y el Sudán del Sur, con referencia a las personas que regresaron de Libia al Sudán y Sudán del Sur en el año 2011 para encontrarse con que habían dejado de tener una nacionalidad oficial a raíz de la declaración de independencia del Sudán del Sur. Se ha previsto celebrar un simposio entre los Estados Miembros de la Unión Africana para poner de manifiesto esos casos y formular directrices que garanticen que su condición sea definida y se protejan sus derechos.

2. Los países de destino y de origen tienen que incluir el factor población de migrantes en la planificación de situaciones de emergencia.

Las crisis precedentes han puesto de manifiesto que las medidas de preparación para brindar protección y asistencia a las poblaciones migrantes en situaciones de emergencia a veces han sido insuficientes o han estado ausentes por completo. Los participantes destacaron que todo plan adecuado de preparación para casos de emergencia de ámbito nacional, regional e internacional ha de tener en cuenta a las poblaciones migrantes, y evaluar sus necesidades y vulnerabilidades. Sin embargo, a menudo faltan datos e información fiables sobre los migrantes, lo que dificulta los esfuerzos de los gobiernos para evaluar y atender sus necesidades de manera oportuna y adecuada en caso de crisis. Para estar preparados ante una emergencia, los países necesitan saber, como mínimo, dónde se encuentran los migrantes, quiénes son y cómo llegar a ellos. En una crisis que afecta a los foráneos, tanto los países de destino como de origen tienen responsabilidades con relación a los migrantes y han de cooperar en la prestación de asistencia a la población migrante. Los países deben proteger y asistir a todas las poblaciones afectadas por una crisis presentes en su territorio, en cumplimiento de las obligaciones dimanantes del

derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Ese deber incluye a los migrantes internacionales, con independencia de su situación legal. Lo mismo cabe decir con relación a un país de tránsito al que los migrantes pueden haber huido a consecuencia de una crisis. Al mismo tiempo, el país de origen debe proteger y asistir a sus ciudadanos incluso en el extranjero. Los participantes pidieron que hubiera mayor intercambio de información entre los países de origen y de destino con el fin de ayudar a vigilar cualquier riesgo al que puedan tener que enfrentarse los migrantes en caso de crisis.

- **Mejorar los conocimientos y la calidad de los datos sobre los migrantes para facilitar el acceso y la asistencia durante las situaciones de crisis.** Es esencial disponer de información y datos fiables y precisos sobre la población migrante, con el fin de evaluar las necesidades y vulnerabilidad de los migrantes en caso de emergencia, y tomar decisiones fundamentadas sobre su situación. Conocer la ubicación y el número de ciudadanos residentes en el extranjero y disponer de mecanismos que permitan mantener el contacto entre éstos y las autoridades nacionales son elementos fundamentales para facilitar la intervención de los países de origen en caso de crisis, en particular cuando la situación exige que los ciudadanos extranjeros sean evacuados de la zona.
 - Tal como explicó Bangladesh, disponer de información fiable puede ayudar a los gobiernos y organismos a reaccionar adecuadamente y a ejecutar decisiones y planes fundamentados. La planificación anticipada ante emergencias puede contribuir a prevenir el caos y a gestionar situaciones complejas. Además, Bangladesh sugirió la posibilidad de formar una red para ayudar a los países de origen y de destino, los empleadores y los trabajadores, las familias de los migrantes, los organismos internacionales y las autoridades locales a intercambiar información y adoptar medidas preventivas y de protección.
 - El Chad explicó que los migrantes chadianos en Libia, muchos de los cuales habían vivido en Libia durante décadas, no solían inscribirse en las embajadas o

consulados del Chad en Libia. A consecuencia de ello, muchos no poseían documentos válidos y necesitaron documentos de viaje de emergencia o salvoconductos cuando estalló la crisis en 2011.

- El representante de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea hizo hincapié en la importancia de disponer de información sólida sobre la población migrante y del número exacto de migrantes que podrían estar atrapados en una crisis, a fin de preparar respuestas oportunas y adecuadas ante ese tipo de crisis y garantizar que la asistencia llegue a la población necesitada. El sistema internacional debe mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas y de coordinación para responder a las crisis migratorias con mayor eficacia.
 - Como parte de su plan de emergencia, Sri Lanka ha empezado a cruzar una base de datos nacional sobre trabajadores migrantes con la base de datos de inmigración y emigración. Esa armonización de las dos bases de datos facilitará la obtención de estimaciones más precisas sobre los trabajadores migrantes de Sri Lanka que se encuentren en diferentes lugares. Ello reducirá tener que hacer suposiciones y conjeturas, lo cual era preciso en el pasado para obtener una visión general de la situación de los trabajadores migrantes en el caso de una crisis. También se indicó que los datos y conocimientos existentes podrían complementarse con investigaciones más exhaustivas de los flujos de movilidad de mano de obra entre los distintos países y las estrategias para controlar esos flujos, a fin de ayudar a identificar las poblaciones migrantes que pueden verse afectadas por las crisis.
- **Elaborar medidas de preparación específicas, orientadas a los migrantes:** la preparación a nivel nacional, regional o internacional se beneficiaría de la formulación de medidas orientadas específicamente a los migrantes. Los participantes destacaron que la fase de emergencia aguda no es el momento adecuado para evaluar las necesidades de los migrantes

internacionales, e indicaron que, en su lugar, resultaría útil disponer de mecanismos preestablecidos para la protección de migrantes afectados por situaciones de crisis. Ello no tiene por qué suponer un gran sacrificio: entre las medidas que se presentaron figuran la incorporación de las consideraciones que afectan específicamente a los migrantes en los planes de preparación y de emergencia existentes, o la creación de redes adecuadas que puedan activarse en caso de crisis. Los países de origen también subrayaron la dificultad de evaluar la gravedad de una crisis, y expresaron su confianza en que se producirán mejoras en el terreno de la “alerta temprana” para ayudar a determinar cuándo puede ser necesario intervenir en beneficio de sus ciudadanos en el extranjero. En el mismo orden de cosas, la comunicación efectiva y la consulta permanente entre los países de acogida y de destino son fundamentales para garantizar una respuesta más predecible y eficaz con relación a los migrantes desamparados en situaciones de crisis.

- Tal como se demostró durante el terremoto y el tsunami acaecido en el Japón en 2011, la creación de redes a nivel nacional y con las organizaciones que trabajan sobre el terreno, como las plataformas de intercambio de información con las organizaciones no gubernamentales y las administraciones locales, resulta fundamental a la hora de responder a las necesidades de los migrantes durante las emergencias. Las organizaciones no gubernamentales desempeñaron un papel importante de cara a satisfacer las necesidades de asistencia de los extranjeros en los momentos posteriores al terremoto y el tsunami. No obstante, la catástrofe también puso de manifiesto que cabe fortalecer la coordinación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.
- Como medida de preparación, Filipinas involucró a sus comunidades de migrantes en el extranjero en la preparación ante crisis a través de un sistema de “superintendencia” que pone en contacto a los migrantes filipinos que se encuentran en un mismo lugar entre sí y con los servicios diplomáticos y consulares. Estas redes preestablecidas ayudan a identificar a los migrantes que

no pueden, por diversas razones, acceder a los servicios diplomáticos y consulares y a información en tiempos de crisis y facilitan su acceso a la asistencia humanitaria.

- Un gran número de participantes se refirió a la falta de financiación que a menudo retrasa las respuestas a las crisis. Muchos expresaron su satisfacción por la creación del Mecanismo de financiación para situaciones de emergencia relativas a la migración de la OIM en 2011, cuyo fin es garantizar una respuesta más inmediata y flexible a las crisis migratorias por la OIM, y alentaron a los Estados Miembros de la OIM a seguir contribuyendo a dicho mecanismo.
- **Capacitar y preparar a los migrantes antes de salir de su país de origen.** Como parte de los esfuerzos de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales para preparar a los migrantes y sus familias ante la eventualidad de una crisis, la orientación previa a la partida ofrecida a los trabajadores migrantes podría ampliarse para incluir información sobre asistencia y procedimientos de evacuación en caso de crisis, en particular los servicios consulares disponibles. Los participantes señalaron que una mejor capacitación y preparación de los migrantes antes de salir de sus países de origen puede ayudarles a tomar decisiones fundamentadas en caso de crisis.
 - La Fundación Kanlungan, organización sin ánimo de lucro radicada en Filipinas, afirmó que los migrantes informados y capacitados han demostrado ser capaces de ayudarse a sí mismos y a los demás en caso de crisis. Como parte de la estrategia de apoyo de Kanlungan, la Fundación ofrece a los migrantes seminarios de orientación previos a la partida.
 - Como parte de su sistema de prevención de crisis, la República de Corea dispone de un sistema de asesoría para viajes, un sistema de inscripción de viajeros y un servicio SMS de información sobre seguridad. Esos mecanismos están dirigidos principalmente a los surcoreanos que viajan al extranjero a hacer turismo,

y su objetivo es informarles de los posibles riesgos que pueden encontrar.

- Sri Lanka organiza sesiones de formación previas a la partida para los trabajadores migrantes, que incluyen información y asesoramiento sobre cómo comportarse y buscar refugio en situaciones de crisis, aunque también reconoció que la utilidad de la información teórica puede ser limitada en caso de una emergencia real.
- **Incorporar la cooperación multilateral en las estrategias de preparación.** Por lo general, los Estados resuelven las cuestiones relativas a los ciudadanos residentes en otros países de forma bilateral. Sin embargo, no todos los países tienen capacidad para mantener ese tipo de relaciones diplomáticas y servicios consulares en todos los países donde están presentes sus ciudadanos. Además, los canales de comunicación pueden romperse en situaciones de emergencia, especialmente en las crisis políticas, y puede resultar imposible hacer efectiva la cooperación en favor de los migrantes atrapados en situaciones de crisis. En tales casos, las organizaciones internacionales cumplen una función importante a la hora de suplir las carencias y facilitar la cooperación entre los países. Su contribución puede ser especialmente valiosa cuando la organización ya cuenta con una presencia establecida en el país afectado antes de la crisis y cuando se precisa llevar a cabo intervenciones complejas, como la evacuación de emergencia de un gran número de personas.
- Consciente de la creciente divergencia entre el número de ciudadanos surcoreanos que viajan y residen en el extranjero y el alcance de la representación diplomática y consular surcoreana, el Gobierno de la República de Corea solicitó cooperación internacional para gestionar las evacuaciones de emergencia de los coreanos en el extranjero y para proporcionar servicios afines en lugares donde Corea del Sur no tiene representación. El Gobierno tomó nota de la red de oficinas locales de la OIM – 450 oficinas, frente a las 158 misiones diplomáticas de Corea del Sur –, así como de la experiencia de la

OIM en la prestación de asistencia y protección a los migrantes atrapados en situaciones de crisis. En junio de 2012, la República de Corea y la OIM firmaron un memorando de entendimiento para apoyar la evacuación de ciudadanos surcoreanos que se encuentren en situaciones de emergencia en el futuro en cualquier parte del mundo. El memorando establece un marco de cooperación para facilitar la evacuación de emergencia y ofrecer servicios conexos a los ciudadanos de Corea del Sur que se hallen en situaciones de conflicto o desastres naturales, incluidos en los lugares donde el Ministerio de Relaciones Exteriores surcoreano no tiene representación. En concreto, y a petición del Gobierno de Corea del Sur, la OIM se encargará del transporte dentro del país y la evacuación internacional, proporcionará asistencia de tránsito y escolta, facilitará los documentos de viaje en coordinación con las autoridades pertinentes de los países de destino y de tránsito, y llevará a cabo reconocimientos médicos para determinar si están en condiciones de viajar.

3. La manera en que se protegen los derechos humanos de los migrantes antes de una crisis, incidirá en su grado de vulnerabilidad y exposición a abusos durante la misma.

Los ordenamientos jurídicos internos y las normas internacionales son la base fundamental de la protección de los migrantes en situaciones de crisis. Los participantes reconocieron que cuando los derechos humanos de los migrantes no están protegidos adecuadamente, la vulnerabilidad de éstos aumenta durante las crisis, cuando la ley y el orden y otros sistemas de apoyo social pueden haberse desmoronado. En cambio, señalaron que para proteger mejor a los migrantes atrapados en situaciones de crisis es preciso fortalecer el respeto a los derechos humanos de los migrantes en general. Los migrantes que carecen de vínculos con su comunidad de acogida o con otros migrantes, que son reacios a tratar con las autoridades o la policía, y que

no están familiarizados con las instituciones y procedimientos a los que pueden recurrir en caso de emergencia, suelen tener que enfrentarse a mayores riesgos durante las circunstancias excepcionales que se producen en las situaciones de emergencia. Por ejemplo, es posible que los migrantes sufran condiciones de trabajo de aislamiento o que su empleador retenga sus pasaportes, lo que restringe su libertad de movimiento y dificulta su acceso a la asistencia consular y a los procedimientos de evacuación. Por otro lado, cuando se retiene el salario de los migrantes, es posible que éstos no dispongan de medios económicos para salir de la zona de crisis. Los migrantes cuyo visado de trabajo está vinculado a un empleador en particular pueden ser reacios a marcharse, si ven pocas perspectivas de regresar legalmente a sus puestos de trabajo una vez que haya terminado la crisis. Las prácticas ilícitas de las agencias de empleo también son motivo de preocupación, ya que pueden limitar la capacidad de los migrantes de protegerse durante una crisis, obligarlos a asumir mayores riesgos o dar origen a otras repercusiones que se prolonguen en el tiempo. Muchos migrantes incurren en grandes deudas – para sufragar los gastos de documentación, contratación, asignación de puestos de trabajo y viajes – con el fin de hacer realidad sus aspiraciones de migrar. Las comisiones de contratación abusivas que ocasionan el endeudamiento de los migrantes también pueden suponer un obstáculo al tratar de procurarse seguridad, ya que la pérdida del empleo supone un problema existencial para el migrante y su familia. La perspectiva de pagar el servicio de la deuda puede resultar prohibitiva para los migrantes, si deciden abandonar una zona de crisis y no tienen garantías de poder regresar a sus lugares de trabajo tras ésta. Por consiguiente, prestar una mayor atención a la situación y las condiciones de exclusión que experimentan los migrantes antes de la crisis puede aportar pistas importantes acerca de su vulnerabilidad durante y después de las crisis.

- **Fortalecer la protección de los migrantes en situaciones de crisis mediante los ordenamientos jurídicos internos y las normas internacionales.** Los debates se centraron en la necesidad de adaptar los ordenamientos jurídicos internos, de modo que prevean la protección de los migrantes atrapados en situaciones de crisis, con arreglo a lo dispuesto en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional sobre derechos humanos. Los participantes

también mencionaron otras normas, en particular las relativas a los servicios consulares establecidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, para mejorar la protección de los migrantes. Otros se refirieron a la necesidad de adoptar enfoques innovadores para subsanar las carencias existentes con relación a la protección de los migrantes afectados por situaciones de crisis, reconociendo que ese grupo no ha sido explícitamente contemplado en los marcos jurídicos internacionales vigentes.

- Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, en las situaciones de conflicto, el derecho internacional humanitario garantiza a los migrantes la misma protección general que se otorga a otros civiles que no participan o han dejado de participar en las hostilidades. Sin embargo, en la práctica, se ha puesto de manifiesto que los migrantes están sujetos a vulnerabilidades concretas que pueden diferir considerablemente de las de otras personas afectadas por los conflictos armados y la violencia.
- El servicio doméstico es un sector habitualmente ocupado por trabajadores migrantes, en particular, mujeres. Asimismo, es un sector en que los migrantes pueden ser especialmente vulnerables, sobre todo debido a las condiciones de aislamiento del trabajo, que se exacerban durante las crisis. Muchos de los participantes citaron el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo relativo al trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y pidieron su ratificación para fortalecer la protección de los derechos de los trabajadores domésticos.
- Indonesia hizo hincapié en la obligación del Estado de proteger a sus ciudadanos, incluso si residen en el extranjero, y puso como ejemplo su experiencia con los cuatro millones de trabajadores migrantes indonesios que hay en todo el mundo, muchos de los cuales trabajan como empleados domésticos.

- El Chad señaló que la regularización de los migrantes irregulares, a través de la cooperación entre los países de origen y los países de destino, sería un paso decisivo para mejorar su situación, en especial en caso de crisis.
 - Filipinas subrayó que en caso de crisis, el derecho al acceso consular debe ser universalmente respetado, en consonancia con lo dispuesto en los tratados internacionales. Si ese acceso está garantizado antes de una crisis o con antelación, por lo general, las operaciones de asistencia y evacuación tendrán más probabilidades de llevarse a cabo con eficacia.
 - Con relación al ejemplo del terremoto de Northridge sobrevenido en Los Ángeles en 1994 (Estados Unidos de América), en que las autoridades no estaban seguras de si los migrantes irregulares tenían derecho a beneficiarse de asistencia en casos de catástrofe o únicamente de la asistencia de emergencia durante los primeros 90 días tras el terremoto, un experto de la Universidad de Georgetown subrayó la importancia de que haya claridad jurídica. Es preciso disponer de marcos jurídicos inequívocos antes de que se produzca una crisis, con el fin de evitar perder tiempo durante la fase más crítica de una emergencia.
- **Mejorar la protección social de los migrantes.** Los debates giraron en torno a la mejora de la protección social de los migrantes, por ejemplo mediante una regulación más adecuada de las prácticas de contratación y las condiciones de empleo. Los participantes también examinaron la posibilidad de utilizar seguros con el fin de ayudar a mitigar algunos de los riesgos que conlleva la migración y para ayudar a los migrantes y sus familias a afrontar las consecuencias de una crisis, tales como los gastos de asistencia sanitaria y repatriación, o la pérdida repentina de ingresos.
 - Filipinas ha estudiado la posibilidad de incluir en los contratos de trabajo entre las agencias de colocación o los empleadores y los trabajadores migrantes filipinos una cláusula que obligue a los empleadores a repatriar a los

trabajadores filipinos en situaciones de emergencia con la asistencia de las organizaciones humanitarias.

- Para ayudar a los migrantes a paliar los riesgos generados por una crisis, Bangladesh propuso un posible seguro obligatorio para los migrantes frente a los desórdenes políticos y otras emergencias que puedan producirse en el país de destino. Ahora bien, ello debe realizarse sin que suponga un gasto adicional para el migrante, ya que Bangladesh reconoció que existe el riesgo de que las agencias de contratación puedan repercutir a los migrantes el costo que supondrían esos seguros mediante un aumento de sus honorarios.
- Turquía ha tomado una serie de medidas administrativas que permiten a los trabajadores extranjeros obtener un seguro médico y de accidentes mediante el sistema nacional de seguridad social, con la autorización del Ministerio de Trabajo. Aproximadamente un año y medio después de instituirse esa medida, 15.000 trabajadores extranjeros se habían dado de alta en el sistema de seguridad social. Utilizando como ejemplo los migrantes filipinos que trabajan en Turquía en sectores como el del cuidado de niños, el servicio doméstico y la construcción, Turquía explicó que las cotizaciones de los migrantes al sistema de seguridad social turco no son transferibles a Filipinas. En consecuencia, los migrantes pierden la contribución que hayan realizado al régimen de seguro al regresar a Filipinas. En respuesta, Filipinas señaló que los acuerdos bilaterales sobre la transferibilidad de las prestaciones entre el país de destino y de origen podrían contribuir a proteger los derechos sociales de los migrantes.
- En cuanto al acceso a la justicia, el servicio de “Asesoría Jurídica” de Corea del Sur tiene por objeto proporcionar a los surcoreanos información y asesoramiento sobre el sistema jurídico local del país de destino, incluidas cuestiones relacionadas con la litigación penal o la migración. Las misiones diplomáticas de Corea del Sur establecen contratos con determinados abogados

y bufetes locales a los que se puede recurrir para obtener asistencia jurídica. Las misiones diplomáticas y consulares también se encargan de velar por el bienestar, la protección y la seguridad de los surcoreanos detenidos en el extranjero, mediante visitas periódicas a los centros de detención y reconocimientos médicos.

- Chile ha creado, junto con el Perú y Colombia, comités de relaciones sociales chileno-peruanas y de relaciones sociales chileno-colombianas, respectivamente. Chile cuenta con un número importante de trabajadores migrantes peruanos en sectores como la minería y la manufactura. Las autoridades de los dos países organizan reuniones anuales en el marco de los comités para supervisar el bienestar de los migrantes peruanos y aplicar políticas encaminadas a garantizar una correcta integración, proteger los derechos humanos de los migrantes, el acceso a atención sanitaria, vivienda y educación. En esa misma línea, Chile destacó la cooperación con Colombia, otro país importante de origen de los migrantes que entran en Chile para trabajar en la minería. La realización de visitas conjuntas a las zonas de Chile donde se asientan principalmente los migrantes colombianos sirve para evaluar su vivienda y las condiciones de trabajo, el nivel de protección social, y el bienestar general y la integración de esos migrantes en la sociedad chilena.
- **Tener en cuenta a los migrantes y las poblaciones de migrantes “atrapadas” objeto de violaciones graves de los derechos humanos.** Además de los aspectos vulnerables antes descritos, las poblaciones de migrantes sometidas a violaciones extremas de los derechos humanos, como las personas objeto de trata y los migrantes explotados, corren un riesgo aún mayor durante las crisis. Por lo general, su situación los mantiene aislados y apartados de su entorno y, dado que las autoridades y el personal de respuesta humanitaria no son conscientes de su presencia, no pueden llegar a ellos durante una crisis. Esos problemas están estrechamente ligados a situaciones en que los migrantes están “atrapados” en la zona de crisis y, al ser víctimas

de violencia e intimidación, o sufrir restricciones físicas y prácticas, no pueden buscar protección en otro lugar. Los participantes debatieron varios casos de esas características y llegaron a la conclusión de que únicamente actuando con mayor contundencia contra el tráfico de personas y la explotación podría reducirse el número de migrantes que se encuentran atrapados en situaciones de crisis.

- El Gobierno de Nigeria ha elaborado una política migratoria nacional que incorpora todas las cuestiones relacionadas con la migración, incluida la protección de migrantes en situaciones de crisis. El Organismo Nacional para la Prohibición de la Trata de Personas y otras cuestiones conexas⁷ coordina la aplicación de esta política. Junto con otros organismos nacionales con mandato para la gestión de situaciones de crisis, el Organismo trabajó con el Ministerio de Asuntos Exteriores para evacuar a más de 4.000 migrantes nigerianos procedentes de Libia, Túnez, Egipto y Côte d'Ivoire en 2011.
- Etiopía ha creado un comité nacional, así como varios comités regionales, cada uno compuesto por diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, para vigilar la aplicación de la legislación laboral y la prevención de la trata de personas.

⁷ www.naptip.gov.ng.

4. Cuando los migrantes se hallan desamparados en una situación de crisis se exponen a vulnerabilidades particulares.

Los oradores señalaron diversos aspectos vulnerables específicos de los migrantes en situaciones de crisis que no siempre tiene en cuenta suficientemente el sistema humanitario. En caso de crisis, los migrantes pueden sufrir numerosos impedimentos para acceder a asistencia humanitaria y protección. Por un lado, esos obstáculos pueden ser de orden práctico, como el desconocimiento del idioma local, la falta de información sobre la asistencia disponible, los refugios de emergencia y los procedimientos de evacuación, y la falta de redes, transportes o medios económicos para salir de la zona de crisis. Por otro lado, puede haber obstáculos de carácter jurídico, como la situación irregular de los migrantes y la pérdida o privación de documentos, que pueden socavar la labor de las autoridades o de los organismos internacionales de asistencia y evacuación de los migrantes. Un clima general de discriminación, xenofobia y de sentimientos hostiles hacia la población migrante en el país de destino puede complicar aún más el acceso de la a asistencia humanitaria y protección, e incluso conducir a ataques deliberados contra los migrantes en situaciones de agitación social y tensión. Los participantes también señalaron que el sexo del migrante es un factor importante que ha de tenerse en cuenta al evaluar los problemas que tienen para hacer frente a las crisis. No obstante, también advirtieron contra el peligro de estereotipar a los migrantes como víctimas indefensas, y reconocieron su autonomía y su capacidad para ayudarse a sí mismos y a otros ante la adversidad. En general, se reconoció que es fundamental mantener o mejorar el acceso de los migrantes a la asistencia en situaciones de crisis, lo que también constituye el mayor reto a la hora de reducir su vulnerabilidad.

- **Prestar atención a las vulnerabilidades y necesidades específicas de las poblaciones migrantes.** Las crisis precedentes han puesto de manifiesto diversas vulnerabilidades a que están expuestos específicamente los migrantes, relativas, por ejemplo, a las barreras lingüísticas, su posible situación irregular o la discriminación, que ocasionan numerosos problemas de cara a recibir asistencia

y protección en situaciones de emergencia. Durante las deliberaciones se hizo hincapié en que los sistemas de respuesta humanitaria nacionales e internacionales deben dotarse de herramientas que permitan tener en cuenta con más eficacia esas vulnerabilidades y las necesidades específicas de los migrantes.

- El Comité Internacional de la Cruz Roja subrayó que las vulnerabilidades concretas a que están expuestos los migrantes durante las situaciones de crisis pueden deberse, por ejemplo, a la falta de apoyo comunitario y familiar, pero también a que los migrantes pueden ser objeto de ataques directos por el simple hecho de ser extranjeros. También se refirió a los casos de migrantes que son detenidos o se ven obligados a pagar tasas elevadas para obtener visados de salida cuando tratan de salir de un país en situación de crisis.
- Durante el terremoto y el tsunami que azotaron el Japón en 2011, el idioma a menudo supuso un importante obstáculo a la hora de informar a los ciudadanos extranjeros sobre la asistencia y los procedimientos de evacuación. A fin de remediar el problema, el Japón, con la ayuda de la OIM, decidió emitir un programa de radio multilingüe para difundir información entre las comunidades de migrantes y otros extranjeros afectados por el terremoto. La información se transmitió en 17 idiomas a través de la red nacional de radio.
- Durante el proceso de evacuación de los ciudadanos chadianos de Libia, se puso de manifiesto que muchos de ellos nunca se habían inscrito en las oficinas consulares o en la Embajada del Chad en Libia. Además, muchos migrantes irregulares evitaron el contacto con las autoridades libias por miedo a ser expulsados, lo que redujo sus posibilidades de recibir la asistencia humanitaria. Más de un año después de la crisis, 200 chadianos siguen declarados desaparecidos.
- La gran masa de población de trabajadores migrantes que vive en Tailandia se vio expuesta a diversas

vulnerabilidades durante las inundaciones de 2011, entre éstas las barreras lingüísticas. Cuando al principio de la crisis, los migrantes decidieron regresar a sus países de origen, principalmente a Myanmar, hubo migrantes que informaron de que habían sido víctimas de extorsión y trata cuando intentaban regresar a sus países de origen. Quienes carecían de documentación corrían el riesgo de ser arrestados y deportados durante el viaje; incluso los trabajadores migrantes registrados que se encontraban en posesión de un permiso de trabajo podían ser detenidos al salir de la provincia en que se habían registrado. El Ministerio de Trabajo tailandés creó un centro de socorro y asistencia ante las inundaciones para trabajadores migrantes. Entre otras medidas, suministraba alimentos, proporcionaba alojamiento, ofrecía alguna oportunidad de trabajo y prestaba asistencia para la reubicación en sus comunidades de origen⁸.

- Durante los disturbios que se produjeron en Libia, los migrantes del África Subsahariana fueron acusados ocasionalmente de luchar como mercenarios extranjeros junto a los leales a Gadafi. En consecuencia, los migrantes procedentes del África Subsahariana, especialmente los jóvenes varones, corrieron un mayor riesgo de ser blanco de los combatientes de la oposición, y muchos fueron víctimas de actos graves de violencia y abusos.
- **Incorporar las diferencias de género como factor en la respuesta de emergencia.** La vulnerabilidad específica de los migrantes se combina con la vulnerabilidad por razón de sexo, edad o estado de salud. Los participantes subrayaron que las diferencias de género pueden influir en la manera en que los migrantes se ven afectados y afrontan las crisis. Se señaló que las empleadas domésticas migrantes son un grupo potencialmente vulnerable, pues sus condiciones de trabajo pueden llevar al aislamiento y a la falta de movilidad.

⁸ Véase *Thai Flood 2011: Rapid assessment for resilient recovery and reconstruction planning* (pág. 214). Publicado por el Banco Mundial (2012). Puede consultarse en: <http://reliefweb.int/report/thailand/thai-flood-2011-rapid-assessment-resilient-recovery-and-reconstruction-planning>.

- Durante la guerra de 2006 entre el Líbano e Israel, se informó acerca de trabajadoras migrantes de Sri Lanka que habían resultado gravemente heridas o incluso habían perdido la vida al intentar escapar de edificios saltando desde las ventanas o los balcones. Se supo que algunos empleadores no habían permitido a sus empleadas domésticas salir de la vivienda, dejándolas atrapadas en los combates y sin poder acceder a sus consulados o a la ayuda humanitaria.
- **Movilizar las capacidades de los migrantes para que puedan ayudarse a sí mismos.** Los migrantes y las redes de migrantes desempeñan un papel fundamental a la hora de facilitar la asistencia en situaciones de crisis. Los participantes insistieron en que no debe subestimarse la capacidad de la población migrante para ayudarse a sí misma en momentos de crisis, cuando las autoridades o los organismos internacionales no pueden acceder a ellos.
 - La Fundación Kanlungan ha invertido en redes de apoyo para los trabajadores migrantes filipinos, pues considera que los grupos organizados de migrantes pueden ayudarse mutuamente en situaciones de crisis y en la preparación frente a éstas. Parte de la estrategia es una red para los trabajadores domésticos migrantes denominada “Balabal”. Traducida al español como “mantón” o “capa”, “Balabal” funciona como una organización o red de apoyo a la que pueden acudir los trabajadores domésticos migrantes para buscar protección en tiempos de crisis. Recientemente, en el marco de “Balabal”, se ha puesto en marcha una iniciativa en apoyo de la labor de Kanlungan y el Gobierno de Filipinas para ayudar a un grupo de trabajadores migrantes filipinos que quedó atrapado cuando regresaba a su país de la República Árabe Siria.
 - Durante la crisis de Côte d’Ivoire, en 2011, muchos migrantes de Benin quedaron atrapados en las zonas afectadas sin poder acceder a la ayuda humanitaria, pese a los esfuerzos del Gobierno para evacuarlos. El Gobierno informó de que los propios migrantes se organizaron y lograron abandonar la zona en crisis por la región norte del país.

5. Los países están utilizando diversas estrategias para llegar a los migrantes en tiempos de crisis.

Establecer contacto y difundir información entre los migrantes antes y durante una crisis puede ser uno de los principales problemas para los gobiernos y otros agentes humanitarios. Así por ejemplo, hay países que, si bien desean prestar asistencia a sus ciudadanos en el extranjero, pueden no tener acceso a un país en crisis determinado debido a que no tienen representación diplomática en ese país; porque los consulados no tienen capacidad suficiente para atender las necesidades de sus ciudadanos en caso de emergencia; porque la infraestructura de comunicación y transporte ha quedado inutilizada; o porque se les niega el acceso por razones de seguridad u otros motivos. Algunos participantes presentaron ejemplos relativos al uso innovador de las tecnologías de la comunicación que pueden facilitar el acceso a los migrantes en situaciones de crisis. En las deliberaciones también se planteó la cuestión del acceso y la capacidad consulares, y la necesidad de reforzar la cooperación consular bilateral y regional. Los servicios consulares del país de origen son un elemento esencial de la respuesta a la situación de los migrantes atrapados en una crisis: las oficinas consulares suelen ser el primer puerto en que recalán los migrantes atrapados en situaciones de crisis, y estas son las primeras que cumplen con el deber que tiene todo país de origen de proteger y prestar asistencia a sus ciudadanos en el extranjero. Además, algunos países han creado equipos de respuesta rápida especializados en la intervención en situaciones de crisis, que están en condiciones de proporcionar protección a sus ciudadanos y facilitar su posible evacuación. El fortalecimiento de los medios y la capacidad de los servicios consulares de emergencia, y la coordinación entre las misiones consulares y diplomáticas, las autoridades locales y los agentes de asistencia humanitaria internacionales permitirá avanzar considerablemente en la mejora de la protección *in situ* de los trabajadores migrantes y facilitar la evacuación de los migrantes afectados en caso de que sea necesario. Ahora bien, previamente es indispensable que los países tengan acceso al país o la zona que sufre la crisis: así pues, muchos oradores hicieron hincapié en el principio de acceso consular. Además, varios oradores mencionaron ejemplos de alianzas bilaterales y regionales cuyo fin es compartir las

obligaciones consulares y extender los servicios a los ciudadanos de otros países.

- **Tener en cuenta las posibilidades de las nuevas tecnologías para establecer contacto y difundir información.** Existe la posibilidad de que haya migrantes afectados por una crisis en su país de destino, que no puedan acceder a ayuda humanitaria debido a obstáculos como el idioma y la falta de acceso a la información. Las nuevas tecnologías están abriendo canales eficaces para establecer contacto y difundir información entre los migrantes antes y durante las crisis.
 - Con el fin de garantizar una comunicación fluida y oportuna con sus ciudadanos en el extranjero durante situaciones de crisis, Sri Lanka ha puesto en marcha sistemas de registro y ha empezado a distribuir tarjetas SIM entre los migrantes, en especial entre los que se encuentran en zonas muy aisladas o trabajan en el sector del servicio doméstico, a fin de facilitar el contacto entre los migrantes y las autoridades consulares en caso de emergencia.
 - En los momentos posteriores al terremoto y el tsunami, el Japón creó una página especial en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores con objeto de facilitar información actualizada sobre la situación y las labores de rescate en curso en japonés y en inglés. Aparte de publicar con regularidad noticias en el sitio web, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó una página oficial en Facebook como herramienta para intercambiar de información.
 - Si bien la búsqueda de mejores formas de comunicarse con los migrantes desamparados recibió una atención considerable, el Comité Internacional de la Cruz Roja recordó a los participantes la importancia de establecer vínculos de comunicación entre los migrantes y sus familias en el país de origen o en la comunidad de la diáspora, o de reagrupar a las familias que quedan separadas en el transcurso de su huida. Durante el conflicto libio, la Organización sufragó, junto con las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna

Roja, más de 120.000 llamadas telefónicas en la frontera entre Libia y Argelia, el Chad, Egipto, Níger y Túnez. Del mismo modo, una vez repatriados los migrantes, se ofreció asistencia y servicios de emergencia para restablecer el contacto entre familiares en las fronteras y aeropuertos de cerca de 15 países de origen.

- **Fortalecer la capacidad de los servicios consulares para responder a las crisis.** Conscientes de las deficiencias observadas en las estrategias y métodos actuales de asistencia humanitaria y protección de migrantes, los participantes hicieron hincapié en la necesidad de mejorar la coordinación entre las autoridades locales, las organizaciones humanitarias internacionales y las misiones diplomáticas, así como de fortalecer los medios pertinentes para prestar asistencia consular en situaciones de emergencia.

- Antes de que dieran comienzo los combates, había 1.460 ciudadanos surcoreanos residiendo y trabajando en Libia, si bien la Embajada de Corea del Sur, únicamente contaba con una plantilla de nueve miembros. A medida que la crisis se intensificó y se hizo necesario evacuar a los ciudadanos surcoreanos, el Gobierno fletó dos aviones, y desplegó un buque de guerra y un gran número de vehículos y buques comerciales, con la colaboración de empresas privadas. Con el apoyo de la OIM, la Embajada se ocupó de los trámites administrativos en puertos y aeropuertos, mientras que un equipo de despliegue rápido enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en Seúl se hizo cargo de la emisión de pasaportes o certificados de viaje y de la distribución de suministros de emergencia. La experiencia hizo que el Ministerio reflexionase acerca de los problemas que pueden surgir en las operaciones de respuesta en el futuro, por ejemplo, en lugares donde Corea del Sur no tiene misiones diplomáticas.
- Chile presentó el nuevo memorando de entendimiento entre Chile y la Argentina por el que se crea una red de servicios consulares para ayudar a los ciudadanos del otro país en terceros países cuando sean víctimas de la

violencia o de otros abusos contra los derechos humanos. El acuerdo prevé la ampliación de los servicios consulares de un país a los nacionales del otro. Así, por ejemplo, si la Argentina no puede mantener un servicio consular en un tercer país, los servicios consulares de Chile extenderán la asistencia a los ciudadanos argentinos en ese país.

- Filipinas hizo referencia al apoyo que recibió de Indonesia durante el conflicto del Líbano en 2006, cuando Indonesia prestó asistencia a los migrantes filipinos hasta que Filipinas pudo abrir una representación diplomática en la vecina República Árabe Siria. Filipinas destacó la importancia del acceso consular, si los países de origen desean asistir y proteger de un modo eficaz a sus ciudadanos, y citó el ejemplo del Yemen, que permitió el acceso a funcionarios consulares filipinos radicados en la Arabia Saudita cuando lo necesitaron para ayudar a los emigrantes filipinos desamparados en el Yemen.
- Tras el terremoto y el tsunami de 2011, el Ministerio de Relaciones Exteriores japonés convocó sesiones informativas diarias dirigidas a las embajadas con sede en Tokio, con miras a apoyar la labor de los gobiernos extranjeros de asistencia y evacuación de sus ciudadanos. En coordinación con el Ministerio del Territorio, Infraestructuras, Transporte y Turismo, ayudó a obtener permisos para los vuelos chárter que las embajadas habían organizado para evacuar a sus ciudadanos, y prestó asistencia con relación a los procedimientos para que el personal de la embajada pudiese entrar en la zona afectada. No obstante, también se observó que los flujos de información podrían haber sido mejores: por ejemplo, en ocasiones las autoridades locales no estaban al tanto de las medidas de ayuda que habían puesto en marcha las embajadas extranjeras.
- Indonesia ha enviado recientemente equipos de intervención en crisis a la República Árabe Siria, con el fin de ayudar a los trabajadores migrantes indonesios afectados por el conflicto que actualmente sufre el país. Los equipos están formados por personal especializado,

árabe parlante, capacitado en técnicas de negociación y en la asistencia a personas que pueden haber sufrido experiencias violentas y angustiantes.

6. El retorno al país de origen a veces es inevitable para proteger a migrantes atrapados en situaciones de crisis, pero ello también acarrea sus consecuencias.

Cuando los migrantes quedan desamparados en una situación de crisis, la evacuación de emergencia o el retorno a los países de origen, a veces, puede ser la mejor opción posible para garantizar su protección y reducir el riesgo de que se produzcan consecuencias humanitarias más graves. Muchos de los participantes explicaron los pasos dados y las lecciones aprendidas en la evacuación y repatriación de sus nacionales de un país en crisis, y concluyeron que el retorno o la evacuación puede ser la manera más eficaz de brindar a los migrantes seguridad inmediata, en consonancia con las obligaciones de protección de sus países de origen. La evacuación puede ser una labor muy compleja que requiera una estrecha cooperación internacional, especialmente cuando la escasa capacidad consular, la complejidad de la situación en materia de seguridad, el desmoronamiento de las infraestructuras de transporte o la existencia de un gran número de migrantes en espera de ser evacuados ponen a prueba la capacidad de un solo país para hacerse cargo de sus nacionales. Al mismo tiempo, los participantes reconocieron que el alivio que proporciona el retorno o la evacuación a menudo es sólo temporal: el regreso inesperado en circunstancias difíciles puede tener graves repercusiones a largo plazo para los migrantes, sus familias y comunidades, y para el país de origen en general. Los problemas a que se enfrentan los migrantes y sus familias van desde los efectos psicosociales de la angustia sufrida durante la crisis hasta las consecuencias de haber perdido el empleo, las pertenencias

y los bienes o tener que pagar los intereses de las deudas en que se ha incurrido debido a la migración. La situación es especialmente grave cuando los migrantes son el único sostén de la familia y los ingresos familiares dependen de las remesas. A una escala mayor, los retornos pueden superar la capacidad de un país para recibir y reintegrar a sus ciudadanos, en especial si la situación socioeconómica es frágil de entrada. Por consiguiente, gran parte del debate se dedicó a analizar las repercusiones a medio y largo plazo que se derivan de las crisis que afectan a los migrantes, que, según muchos participantes, habían tendido a descuidarse: algunos argumentaron que, en esencia, el retorno puede generar una crisis secundaria para los migrantes y sus comunidades y países de origen. Las políticas dirigidas a reintegrar a las personas que retornan han de adoptar una perspectiva centrada en el desarrollo, en que participen los migrantes que regresan y las comunidades receptoras. Algunos participantes también se refirieron a las consecuencias a largo plazo en el país que se recupera de una crisis: cuando un país ha dependido en gran medida de mano de obra migrante, la partida repentina de los migrantes debido a una crisis puede dificultar las labores de reconstrucción y privar al país de competencias y habilidades esenciales. Los participantes se preguntaron cómo podrían utilizarse las nuevas oportunidades de migración para hacer frente a esas deficiencias y resolver algunas de las dificultades a que se enfrentan los migrantes repatriados.

- **Fomentar la cooperación en operaciones de evacuación complejas.** Las evacuaciones son operaciones complejas, que requieren coordinar el transporte y los aspectos logísticos, facilitar los documentos de viaje (que incluyen visados de salida y de tránsito en algunos casos), prestar servicios de asistencia sanitaria durante el viaje y el manejo de equipaje y otros bienes, entre otras cosas. Por consiguiente, los participantes señalaron que era necesario mejorar la coordinación entre los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores, como los interlocutores civiles y militares, las compañías aéreas, los funcionarios de fronteras

y de embajadas y los ministerios de relaciones exteriores, tanto en el lugar de partida como en el de destino. Muchos países que no tienen la capacidad o los recursos necesarios para tales operaciones a gran escala recomendaron apelar a la asistencia y la cooperación internacionales.

- En el contexto de la crisis de Libia de 2011, la OIM y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) crearon una unidad conjunta de evacuación humanitaria a nivel de sedes centrales para coordinar la evacuación de emergencia de los migrantes afectados de Libia. La unidad de evacuación humanitaria prestó su apoyo, entre otras cosas, con la coordinación de las contribuciones de recursos financieros y en especie de 19 países para la evacuación internacional de los migrantes, que ascendieron a un total estimado de 23 millones de dólares EE.UU. La unidad de evacuación humanitaria se benefició del apoyo del Centro de Control e Información de la Unión Europea, que forma parte del Mecanismo Comunitario de Protección Civil, para la transmisión de las solicitudes de activos y la recogida de ofertas de los Estados Miembros de la Unión Europea.
- Los principios humanitarios exigen que los agentes humanitarios se mantengan claramente separados y diferenciados de los actores militares en un conflicto. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas llamó la atención sobre las directrices existentes respecto de la relación entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas militares, incluido el uso de recursos militares y civiles extranjeros en operaciones de socorro y en situaciones de emergencia complejas. En la crisis de Libia, tras la celebración de consultas entre Estados, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el ACNUR y la OIM, se decidió que la urgencia humanitaria y las capacidades y recursos ofrecidos por los efectivos militares justificaban su utilización para la evacuación de los migrantes atrapados en el conflicto. La colaboración con la OTAN y la integración de los efectivos militares en las evacuaciones se consideraron un éxito, si bien cualquier uso futuro de efectivos militares

en una operación de evacuación será analizado caso por caso, entendiéndose que se trata de una medida de “último recurso”.

- El Chad contribuyó a comprender mejor la complejidad de los procedimientos de evacuación desde el punto de vista de un país receptor: en primer lugar, los migrantes que huían de Libia tenían que ser recibidos por funcionarios consulares chadianos de El Cairo y Trípoli y por personal de la OIM en la frontera de Libia con Egipto y con Túnez, donde recibían documentos de identidad y salvoconductos. Además del importante volumen de retornos por tierra, durante el apogeo de la crisis aterrizaron diariamente hasta cuatro aviones en la capital, Yamena. A partir de ahí, a quienes retornaban se les daba albergue temporal y asistencia en centros de tránsito organizados por la OIM, antes de prestarles asistencia para que continuasen su viaje hacia sus ciudades o países de origen, en el caso de los no chadianos. Además del apoyo del gobierno central y las organizaciones internacionales, los procedimientos de evacuación y recepción requirieron el apoyo y la cooperación de las fuerzas de seguridad, los funcionarios de aduanas, los servicios aeroportuarios y aeronáuticos y los gobiernos locales.
- Durante la crisis de Libia de 2011, Viet Nam estableció un comité directivo interministerial para la evacuación de los trabajadores vietnamitas de Libia, así como cinco grupos de trabajo que se enviaron a los países de la región circundante, a saber, Egipto, Grecia, Malta, Túnez y Turquía. Los grupos de trabajo establecieron una cooperación con las embajadas vietnamitas, las autoridades locales y las organizaciones internacionales pertinentes, como la OIM y el ACNUR, para facilitar la recepción y el retorno de los trabajadores vietnamitas.
- **Abordar los problemas a que se enfrentan quienes retornan a consecuencia de una crisis.** El retorno a los países de origen puede proporcionar una protección inmediata a los migrantes atrapados en situaciones de crisis. Sin embargo, una vez

que están de regreso en sus países de origen continúan los problemas. Los migrantes pueden haber sido obligados a abandonar sus pertenencias, empleos y salarios pendientes, y podrían enfrentarse al desempleo, la pérdida de ingresos y al pago de una deuda a su regreso. Además, los migrantes tendrán que hacer frente a la angustia experimentada durante la crisis y a lo que muchos perciben como la “vergüenza” de regresar a sus familias con las manos vacías.

- En el caso del Chad, los migrantes chadianos que residían en Libia tuvieron que hacer frente a las consecuencias de la crisis incluso una vez de regreso en su país de origen. Los migrantes –algunos de los cuales habían abandonado el Chad hacía décadas– encontraron un país que se había convertido en un desconocido para ellos. En particular, los hijos de padres migrantes, que nunca habían vivido en el Chad, tuvieron dificultades con las nuevas condiciones de vida, el idioma y el sistema educativo del Chad. El Gobierno también expresó su preocupación por los posibles efectos desestabilizadores de un gran número de trabajadores jóvenes menos calificados con pocas oportunidades económicas.
- Un gran número de migrantes irregulares procedentes de Etiopía han quedado abandonados a su suerte en la frontera entre el Yemen y la Arabia Saudita, donde a menudo están expuestos a graves actos de violencia de los traficantes, y sujetos a la privación de alimento y refugio y a otras penalidades. A través de un programa de retorno voluntario asistido y reintegración dirigido por el Ministerio de Relaciones Exteriores etíope y la Dirección de Inmigración y Nacionalidad, la OIM, el Gobierno de Etiopía, las misiones diplomáticas de Etiopía y las autoridades competentes del país de destino coordinan las medidas previas al retorno y de retorno, incluidos viajes y alojamiento, exámenes médicos y orientación para los migrantes etíopes desamparados. Una vez de regreso, los migrantes reciben alojamiento temporal, asistencia médica, servicios de orientación y transporte local a las zonas de origen, así como asistencia a la reintegración por la OIM.

- Un representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señaló a la atención de los participantes las consecuencias psicosociales de las crisis para los migrantes, y el doble problema al que se enfrentan los países de origen afectados por la pobreza para ocuparse de las personas traumatizadas que regresan de países en conflicto y atender sus necesidades básicas.
- **Tener en cuenta la capacidad de un país para recibir y reintegrar a quienes retornan.** Los retornos a gran escala pueden desbordar la capacidad y los recursos de un país para recibir y reintegrar a sus nacionales. Tal como señalaron varios oradores, la llegada de un gran número de personas que retornaron sin empleo a países que de por sí se enfrentan a la pobreza y el desempleo y que carecen de políticas adecuadas para gestionar la reintegración puede tener un efecto desestabilizador en las comunidades locales, que a menudo dependían de las remesas de los migrantes como fuente de ingresos.
 - Viet Nam adoptó en 2011 una serie de medidas de apoyo dirigidas a los migrantes que regresaban de Libia y a sus familias para que pudieran hacer frente a la pérdida de empleo y de ingresos. Los trabajadores que habían retornado podían recibir préstamos del Fondo Nacional de Empleo para realizar cursos de formación profesional, así como ofertas de empleo en el sector privado, aparte de beneficiarse de un trato prioritario en los procesos de selección para la contratación de mano de obra en el extranjero correspondiente a su capacidad y competencias. Además de los programas de apoyo del gobierno nacional, algunas provincias también pusieron en marcha sus propios programas de asistencia, concediendo a cada persona que había retornado una cantidad fija de dinero para ayudarles a estabilizar sus vidas y ofreciendo cursos de formación gratuitos de empleo y servicios de orientación en los centros de empleo.
 - Para responder a las necesidades de reintegración de las personas que retornaron, el Níger creó un comité

nacional encargado de recibir y reintegrar a las personas que retornaron de Libia y Côte d'Ivoire. Por ejemplo, se les dio acceso a microfinanciación para ayudarles a llevar a cabo proyectos que generasen ingresos. Las labores de reintegración supusieron un costo aproximado de 4 millones de dólares EE.UU. para el Níger. El Gobierno también informó sobre el efecto social desestabilizador que tuvo la migración de retorno en las comunidades, debido al aumento de la presión en un mercado de trabajo ya sometido a tensiones y al descenso de las remesas.

- El grupo temático de reintegración del Sudán del Sur, integrado por organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y coordinado por la OIM, se creó para elaborar una estrategia de reintegración progresiva de las personas que retornan al Sudán del Sur. La estrategia pretende cambiar el enfoque y pasar de la repatriación al de la reintegración sostenible, prestando particular atención a la seguridad alimentaria y la inclusión social en las zonas de retorno. Se seleccionaron 19 lugares prioritarios que habían experimentado altas tasas de retorno para recibir ayuda. En el marco de este enfoque, en el que participan agentes humanitarios y de desarrollo, se concede una gran prioridad a la adecuada prestación de servicios sociales básicos a las personas que retornan y las comunidades de acogida, la promoción de medios de vida que tengan en cuenta las cuestiones de género en los entornos urbano y rural, y la mejora de la seguridad física de quienes retornan y las comunidades de acogida⁹.
- **Incorporar la participación del sector privado y la sociedad civil en las labores de reintegración.** Dadas las repercusiones socioeconómicas a que se enfrentan los migrantes que retornan de una situación de crisis, tanto las iniciativas del sector privado como de las comunidades pueden contribuir

⁹ <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2012/pbn-listing/iom-returns-2300-south-sudanese-by-trai.html>.

de manera importante a ayudar a los migrantes y sus familias a pasar de la asistencia humanitaria a la participación social y económica. El reconocimiento público de los logros y sacrificios de los migrantes, la prestación de orientación, el apoyo a la capacitación y la iniciativa empresarial pueden ser herramientas eficaces a la hora de promover la reintegración socioeconómica de los migrantes.

- Desde que se produjo el desplazamiento de los trabajadores migrantes filipinos durante la Guerra del Golfo de 1990, la Fundación Kanlungan de Filipinas ha incorporado servicios especiales en su esfera de actividades para quienes retornan de zonas de crisis: al comprobar que muchos migrantes retornados sufrían un trastorno de estrés postraumático, se puso en marcha un servicio de orientación psicosocial. Por otra parte, la Fundación Kanlungan tramita reclamaciones por daños de guerra ante la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas en nombre de migrantes cuyos contratos no se han cumplido, si bien la Fundación reconoce que el porcentaje de éxitos de estas reclamaciones es muy bajo.
- Sri Lanka está promoviendo un discurso en el que los migrantes se presentan como los “héroes y heroínas económicos” del país. A través de una organización que funciona en los pueblos y aldeas, y lleva su mismo nombre, el Gobierno tiene como objetivo hacer partícipes a las familias de los migrantes y a las comunidades directamente en la reintegración de los migrantes que retornan, especialmente quienes han tenido que abandonar un país en crisis.
- Tras el retorno de los trabajadores vietnamitas de Libia, 16 empresas locales expresaron su disposición a ofrecer más de 16.000 puestos de trabajo bien remunerados en el sector de la construcción como parte de la labor de reintegración.
- Muchos migrantes se ven obligados a renunciar a los salarios pendientes cuando tienen que abandonar de forma imprevista el país de acogida. Un ejemplo de buenas prácticas del sector privado es el de una empresa

china con actividades en Libia, que remitió los salarios pendientes de pago a sus trabajadores de Bangladesh directamente a la Dirección de Mano de Obra, Empleo y Capacitación de Bangladesh¹⁰.

- La importancia de los acuerdos financieros bilaterales y de la existencia de un sector bancario transfronterizo que funcione quedó ilustrada con la experiencia de los chadianos en Libia, que no tenían acceso a servicios financieros para transferir fondos de un país a otro. Por consiguiente, tuvieron que llevarse el dinero en efectivo o invertirlo en bienes materiales, cuya mayoría tuvieron que dejar atrás cuando estalló la crisis, perdiendo, así, años de ahorros.

- **Incorporar el contexto del desarrollo y promover la migración para el desarrollo.** Los factores relacionados con el desarrollo son parte inseparable de cualquier iniciativa dirigida a hacer frente a las consecuencias inmediatas y a largo plazo de las crisis en que la población migrante se vea afectada. El nivel de desarrollo del país de origen determinará su capacidad para acoger e integrar a sus nacionales. Además, los participantes reconocieron que las respuestas humanitarias en sí mismas y por sí mismas no son suficientes para resolver los problemas a que se enfrentan los migrantes que retornan de países en crisis. En su lugar, las políticas migratorias centradas en el desarrollo podrían formar parte de la labor encaminada a brindar nuevas oportunidades económicas para las personas que retornan y a aliviar la carga de las comunidades. Enfrentados a unas condiciones de vida difíciles y a la falta de oportunidades en sus países de origen, en última instancia, muchos migrantes deciden volver a migrar en busca de empleo. En ese sentido, facilitar la movilidad puede contribuir a restablecer los medios de vida de los migrantes y sus comunidades, y promover la recuperación de las zonas afectadas por las crisis, que pueden haber dependido de la mano de obra migrante. Por consiguiente, los gobiernos podrían plantearse cooperar en materia de migración laboral con fines de reconstrucción,

¹⁰ Véase IOM – MPI Issue in Brief No. 3 (July 2012) *Asian labour migrants and humanitarian crises: Lessons from Libya*.

por un lado, y por otro, colaborar con los empleadores y contratistas con relación al pago de los salarios pendientes y la posibilidad de que las personas que retornan por situaciones de crisis vuelvan a emigrar.

- Con el fin de proteger a los trabajadores migrantes, algunos gobiernos han procedido a prohibir los viajes a países que se consideran en riesgo de crisis, si bien reconocen que todavía pueden seguir produciéndose flujos irregulares y que hay determinadas crisis, y catástrofes naturales en particular, que no son predecibles.
- Los factores estructurales que impulsan a la migración no desaparecen como consecuencia de una crisis y el retorno posterior: los participantes de varios países, entre ellos el Chad, Filipinas y Viet Nam, indicaron que muchos de los ciudadanos que habían regresado a su país tras la crisis de Libia ya habían vuelto a emigrar, o bien habían expresado la intención de hacerlo. Desde la perspectiva de los países que salen de una crisis, el entonces presidente del Consejo Nacional de Transición libio reconoció ya en septiembre de 2011, en una reunión con el presidente del Chad, que Libia necesitaba mano de obra para las labores de reconstrucción¹¹.
- Las inundaciones de Tailandia de 2011 desplazaron a un número considerable de trabajadores migrantes, quienes posteriormente trataron por todos los medios de volver a entrar en el país para reanudar su trabajo, reemplazar el permiso de trabajo o reclamar sus salarios¹². En el caso de los trabajadores birmanos que habían abandonado Tailandia durante las inundaciones, pero que deseaban regresar, las autoridades birmanas planearon emitir un pasaporte provisional previa petición oficial de los empleadores correspondientes¹³.

¹¹ www.presidencetchad.org/affichage_news.php?id=138&titre=%20Audience.

¹² www.irinnews.org/Report/94162/MYANMAR-THAILAND-Undocumented-workers-exploited-post-floods.

¹³ Véase *Thai Flood 2011: Rapid assessment for resilient recovery and reconstruction planning* (p214). Publicado por el Banco Mundial (2012). Puede consultarse en <http://reliefweb.int/report/thailand/thai-flood-2011-rapid-assessment-resilient-recovery-and-reconstruction-planning>.

- Una de las principales preocupaciones del Níger era asegurar la estabilidad económica y social de los jóvenes que retornaban, teniendo en cuenta también la frágil situación de seguridad en la región. Por tanto, los programas que puso en marcha el Gobierno del Níger se ocuparon de los vínculos entre el desarrollo y la seguridad, por un lado, y entre el desarrollo y la migración, por otro. De acuerdo con el orador, el contexto más amplio relativo a la paz, la seguridad y el desarrollo podría ser determinante para que los esfuerzos de reintegración del Níger lleguen a buen puerto.
- Con el fin de promover la migración regular, Etiopía ha establecido acuerdos de intercambio laboral con varios países de la región. En 2009, Kuwait firmó un acuerdo en materia de empleo con Etiopía, que actualmente está en vigor. Recientemente, se ha firmado un memorando de entendimiento similar con Jordania como país receptor de migrantes etíopes.
- El apoyo a la reintegración que presta la Fundación Kanlungan también incluye capacitación y microcréditos para la creación de empresas. Para reforzar el papel de las personas que retornan en el desarrollo local, la Fundación Kanlungan, en colaboración con el gobierno de la provincia de La Unión, ha elaborado un programa quinquenal denominado “Plan Estratégico de Migración y Desarrollo”, cuya finalidad es integrar a las personas que retornan en la economía local y reducir la incidencia de la contratación ilegal y la explotación.
- La Unión Europea hizo hincapié en que la estrategia de transición de las crisis humanitarias al desarrollo ha de contemplar actividades que permitan catalizar la recuperación y el crecimiento económicos en beneficio de los migrantes y las comunidades de acogida. Según el orador, las vulnerabilidades específicas de carácter socioeconómico de los migrantes se convertirán en un factor cada vez más importante en la formulación de políticas de recuperación, reconstrucción y transición.

7. Ningún interlocutor puede por sí solo garantizar la protección de los migrantes durante las situaciones de crisis, se requiere más bien una coordinación múltiple.

Durante los debates del taller se habló de los problemas humanitarios, de desarrollo y de seguridad que se derivan de las crisis y afectan a los migrantes. Además, ese tipo de crisis suele afectar a dos o más países, y sus consecuencias repercuten en el individuo, su familia y la comunidad, y los países de destino, origen y tránsito. Por tanto, una respuesta integral requerirá necesariamente la intervención de diversos interlocutores – gubernamentales y de otro tipo – a diversos niveles – local, nacional, regional e internacional. La cooperación entre países de origen y países de destino es fundamental en ese sentido, y lo ideal es que se establezca antes de que se produzca la crisis, si bien los participantes también reconocieron que incluso los mejores mecanismos de cooperación pueden quedar inhabilitados por una crisis grave. Cuando las relaciones bilaterales no pueden resolver la situación de los migrantes atrapados en situaciones de crisis, las organizaciones internacionales pueden generar la cooperación internacional necesaria. Del mismo modo, cuando las crisis afectan a un gran número de migrantes o cuando las condiciones logísticas y de otro tipo son difíciles, las organizaciones internacionales pueden servir de apoyo a los Estados que carezcan de capacidad para ayudar y proteger a los migrantes. Esto es particularmente cierto en el caso de los procedimientos de evacuación a gran escala y de ejecución compleja. En este contexto, numerosos países mencionaron y reconocieron el papel de la OIM y su experiencia en la prestación de asistencia y protección a los migrantes atrapados en situaciones de crisis y en la organización de grandes evacuaciones humanitarias, y citaron los recientes acontecimientos de Libia y la República Árabe Siria, así como ejemplos del pasado. Además, los participantes destacaron la necesidad de mejorar los vínculos entre el aspecto humanitario de la respuesta, la recuperación y el desarrollo, pues son esferas de actividad que a menudo se encuentran separadas institucionalmente y se financian de forma independiente, lo que puede contribuir a la falta de coherencia. Reinaba la sensación general de que los órganos regionales y las instituciones pertinentes de ámbito nacional y subnacional

se beneficiarían de la creación sistemática de capacidad para abordar mejor las crisis y sus efectos sobre las poblaciones migrantes. Por último, los participantes destacaron el papel de los medios de comunicación. Algunos expresaron su preocupación por la difusión de informaciones parciales y sensacionalistas, especialmente en el tema de la migración, mientras que otros señalaron que, en ocasiones, los medios de comunicación llaman la atención sobre situaciones y crisis que de otro modo pasarían inadvertidas.

- **Mejorar la coordinación entre los países a nivel bilateral y regional** para promover el intercambio de información, garantizar el acceso consular, ofrecer protección temporal y facilitar la gestión humanitaria de las fronteras para permitir el tránsito seguro de las poblaciones que huyen de las crisis. Los participantes indicaron que sería de gran ayuda que hubiera una mayor claridad con relación a las obligaciones de los países de origen, destino y tránsito en la asistencia y protección de los migrantes atrapados en una crisis. Además, las crisis y los desplazamientos provocados por las crisis rara vez se circunscriben a un solo país, dado que los efectos se extienden a los países vecinos. Por consiguiente, las instituciones regionales tienen un gran interés en estar preparadas para este tipo de casos desde una perspectiva regional. En los casos en que las organizaciones regionales hayan concertado acuerdos sobre la circulación de personas, será importante prever no sólo cómo estos acuerdos se verán afectados por situaciones de desplazamientos a gran escala provocados por crisis, sino también cómo serán tratadas las personas que no sean nacionales de cualquiera de los países de la región cuando se vean obligadas a cruzar las fronteras en busca de seguridad.
- Entre los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), las “Directrices para la prestación de asistencia de emergencia por las misiones de la ASEAN en terceros países a los nacionales de los Estados miembros de la ASEAN en situaciones de crisis” obligan a las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros de la ASEAN en terceros países a prestar asistencia a los nacionales de otros miembros de

la Asociación que se encuentren en situaciones de crisis si su país de nacionalidad no tiene misión o presencia diplomática o consular¹⁴.

- Numerosos países destacaron el papel de Egipto y Túnez durante la crisis de Libia y expresaron su agradecimiento a los países y comunidades de las zonas fronterizas por haber mantenido abiertas las fronteras, acoger a gran número de migrantes en tránsito y permitir un paso seguro a los migrantes que huían de la violencia.
- Sri Lanka señaló que el intercambio sistemático de información entre los países de origen y de destino puede reforzar la eficacia y rapidez de la gestión de situaciones de crisis y que el uso de sistemas de información y cartografía a través de Internet para obtener estadísticas sobre el número de migrantes y su localización podría facilitar la asistencia y el rescate.
- En el marco de la cooperación que mantiene la Unión Europea con terceros países, Italia mencionó los acuerdos de readmisión con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea (incluida la Agencia FRONTEX)¹⁵, la cooperación práctica con terceros países y el diálogo en materia de visados y la facilitación de los trámites de visado. Italia también puso como ejemplo el “Diálogo de los diez países” (también conocido como “Diálogo 5+5”) entre los países de las riberas norte y sur del Mediterráneo, que celebró su última reunión en febrero de 2012 con el fin de examinar nuevas posibilidades de cooperación, en particular en materia de migración, a raíz de las transiciones políticas que experimentaron varios países del norte de África en 2011.

¹⁴ www.aseansec.org/21785.htm.

¹⁵ Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea www.frontex.europa.eu/.

- Tras la crisis de Libia de 2011, la Unión Africana constituyó un grupo de trabajo, integrado por los servicios competentes de la Comisión de la Unión Africana, así como por asociados de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, con el fin de que estudiase formas de ayudar a los países a atender las necesidades inmediatas y a más largo plazo de los migrantes retornados.
- En la cuarta reunión ministerial del Proceso de Colombo de los países asiáticos que exportan mano de obra, celebrada en Dhaka (Bangladesh) en abril de 2011, los Estados participantes dedicaron una mesa redonda al tema del “Alcance de la colaboración y posible respuesta institucional durante las situaciones de emergencia que afectan a los trabajadores migrantes”. Bangladesh tomó la iniciativa en la articulación de la demanda de un enfoque institucionalizado y un marco de evacuación de emergencia para migrantes atrapados en situaciones de crisis. La reunión ministerial concluyó con varias recomendaciones para dar una respuesta política coordinada entre los países del Proceso de Colombo, los países de destino y las organizaciones internacionales a fin de mejorar la gestión de las situaciones de crisis, entre las que figuran el establecimiento de un marco de cooperación a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, la creación de mecanismos para sentar una base de datos común sobre los trabajadores migrantes de los países del Proceso de Colombo, la elaboración de directrices con una perspectiva de género dirigidas a prestar apoyo a las mujeres migrantes en tiempos de crisis, y el establecimiento de programas posteriores a la crisis para apoyar la reintegración de los trabajadores migrantes. La “Declaración de Dhaka” insta a los países del Proceso de Colombo a desarrollar la capacidad de respuesta política e institucional adecuada para mitigar los efectos de las situaciones de emergencia sobre los trabajadores migrantes, en particular para garantizar su seguridad, protección y bienestar, así como la

evacuación temprana, la repatriación, la indemnización y la posibilidad de regresar a sus puestos de trabajo¹⁶.

- El Yemen subrayó la importancia de la cooperación regional bilateral y multilateral en diversas cuestiones migratorias y propuso la celebración de una conferencia regional entre los países del Cuerno de África y del Golfo para examinar intervenciones humanitarias más eficaces, la creación de capacidad y medidas contra la trata y el contrabando de seres humanos.
- **Reforzar las capacidades y la coordinación institucional:** a nivel nacional, los gobiernos han trabajado para conseguir una mayor armonización entre los distintos organismos públicos que puedan tener competencias para responder a las crisis, por ejemplo, los diferentes ministerios o departamentos del gobierno, las embajadas y consulados en el extranjero, las autoridades locales, los interlocutores de protección civil y los funcionarios de aduanas y fronteras. En muchos casos, la creación de capacidad ayudaría a los diferentes interlocutores a cumplir mejor sus respectivas funciones durante una crisis que afecte a las poblaciones migrantes.
 - Para organizar la evacuación y la recepción de las personas que retornaron de Libia, el Gobierno del Chad creó un comité interministerial encabezado por el Primer Ministro y el Ministro de Relaciones Exteriores, integrado por interlocutores de diversos departamentos gubernamentales, como el de defensa, seguridad pública, administración territorial, salud y asuntos sociales. El comité trabajó en estrecha colaboración con la OIM y el coordinador de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas en el Chad.
 - El Japón explicó la coordinación que fue necesaria mantener entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia (en particular, la Oficina de Inmigración) para responder a la situación de los residentes extranjeros afectados por el terremoto y

¹⁶ www.colomboprocess.org/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=26.

el tsunami de 2011. Así, por ejemplo, los ministerios trabajaron conjuntamente para emitir visados para los familiares de los residentes extranjeros que deseaban visitar a sus familiares en el Japón después de la crisis, o para relajar los procedimientos de reentrada y permanencia de los migrantes, habida cuenta de la situación. Asimismo, los estudiantes extranjeros que regresaron a sus países debido al terremoto no estaban obligados a obtener nuevos certificados y documentación para volver a solicitar un visado.

- Viet Nam creó un Comité Directivo para la evacuación de los trabajadores vietnamitas en Libia, encabezado por el Ministro de Relaciones Exteriores, con la participación del Ministerio de Trabajo, Discapacidad y Asuntos Sociales, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Transporte y otros. El Comité Directivo también incorporó a representantes de las aerolíneas vietnamitas para ayudar a organizar las labores de evacuación.
- Los Estados Unidos de América subrayaron la importancia de la coordinación interna y relataron su propia experiencia en la creación de un mecanismo de coordinación interinstitucional para responder a los incidentes en materia de migración que demandaran la intervención de una gran diversidad de organismos, entre ellos las autoridades consulares, el Departamento de Estado y la guardia costera. El mecanismo permite a los distintos organismos iniciar la comunicación en un marco oficial en el momento en que se produzca un incidente.
- **Atraer la participación del sector privado en la protección y asistencia a los migrantes durante y después de las crisis.** El papel de los empleadores, contratistas y el sector privado en general resonó a lo largo de todo el taller. Debido a que la mayoría de los migrantes desamparados en situaciones de crisis han migrado en busca de trabajo, los participantes se preguntaron cómo podrían los actores del sector privado participar en mayor medida en la asistencia a los migrantes en este tipo de situaciones. Entre las propuestas figuraban especificar en los contratos de trabajo

las condiciones pertinentes para la protección y evacuación de los trabajadores migrantes en situaciones de emergencia, regular el pago retroactivo de salarios, y mejorar los seguros contra las deudas de los migrantes que no puedan finalizar sus contratos de trabajo.

- Varios participantes examinaron la posibilidad de incluir disposiciones relativas a situaciones de emergencia y desastres en los contratos celebrados entre los contratistas o los empleadores y los trabajadores migrantes. Otras propuestas consistían en obligar a los empleadores a contribuir a los gastos de repatriación de los migrantes en situaciones de crisis con la ayuda de las organizaciones humanitarias, y el fortalecimiento de los vínculos entre las embajadas y agencias extranjeras de contratación para asegurarse de que los migrantes reciben la asistencia necesaria durante las crisis.
 - Filipinas señaló que muchos países dependen de las compañías aéreas comerciales para evacuar a sus nacionales de las crisis, e indicó que la experiencia ha demostrado que las tasas aumentan drásticamente en tales situaciones, lo que eleva aún más para los gobiernos el ya considerable costo de las evacuaciones.
- **Mejorar la coordinación entre las organizaciones internacionales.** Mantener una estrecha coordinación ha ayudado a los interlocutores humanitarios a evitar la duplicación de actividades y el desperdicio de recursos, al tiempo que ha mejorado la respuesta a las emergencias en el momento oportuno. Los participantes subrayaron la importancia de los mecanismos existentes de coordinación humanitaria y pidieron una cooperación más estrecha y la sincronización entre los interlocutores de las esferas humanitaria, de la migración y del desarrollo.
- Durante la crisis de las inundaciones de Tailandia de 2011, la OIM promovió el acceso de los migrantes a los servicios de socorro, la coordinación en el intercambio de información y la identificación de deficiencias en los servicios mediante la organización de reuniones periódicas de coordinación entre el Gobierno de

Tailandia, el Equipo Humanitario de las Naciones Unidas en el país, las organizaciones no gubernamentales, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Cruz Roja Tailandesa. Además, la OIM distribuyó artículos no alimentarios y botiquines médicos y sanitarios entre los migrantes afectados por las inundaciones.

- La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, el ACNUR y la OIM extrajeron una serie de enseñanzas de sus intervenciones conjuntas durante la crisis de Libia de 2011. Llegaron a la conclusión de que una respuesta eficaz depende, entre otras cosas, de una cadena de mando clara, una clara división del trabajo y un enfoque estratégico respecto de la financiación, a fin de no abrumar a los donantes con solicitudes de recursos que se superponen y compiten entre sí.

El representante de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea recordó el terremoto de Haití de 2010 como una “llamada de atención”, no sólo para la coordinación entre los interlocutores humanitarios internacionales, sino también en cuanto a la racionalización de la participación de organizaciones no gubernamentales en la respuesta a los desastres. El programa de transformación que desde entonces ha adoptado el Comité Permanente entre Organismos tiene como objetivo mejorar aún más la eficacia de la respuesta humanitaria a través de una mayor previsibilidad, rendición de cuentas, responsabilidad y cooperación. La Unión Europea también elogió la labor de la OIM en la creación de un marco operacional destinado a mejorar la respuesta de la Organización en la gestión de las crisis migratorias, en particular, para ayudar y proteger a los migrantes en situaciones de crisis, ya que a menudo quedan fuera de las categorías establecidas conocidas por la comunidad internacional.

CONCLUSIÓN

El taller del Diálogo Internacional sobre la Migración permitió a los Estados y otros participantes reflexionar sobre la situación de los migrantes internacionales afectados por crisis en sus países de destino o de tránsito y debatir las soluciones políticas disponibles, las medidas prácticas y los mecanismos de cooperación para proteger a los migrantes y abordar las repercusiones a largo plazo de este tipo de situaciones. Los debates pusieron de manifiesto que hay una toma de conciencia cada vez mayor por parte de los formuladores de políticas y los expertos acerca de las vulnerabilidades y los riesgos a que se exponen los migrantes atrapados en situaciones de crisis, si bien destacaron igualmente que aún queda mucho por hacer para poner en práctica las medidas políticas y operativas que garanticen la asistencia y protección de este grupo específico.

Con ese objetivo en mente, se definieron siete esferas clave de acción para mejorar la respuesta a los migrantes desamparados en situaciones de crisis. En primer lugar, dada la prevalencia de crisis complejas, combinada con la creciente movilidad humana en todo el mundo, los participantes reconocieron que los migrantes internacionales se verán cada vez más afectados por los conflictos y los desastres naturales. Por consiguiente, los gobiernos y el sistema humanitario internacional tendrán que tener en cuenta de forma sistemática las vulnerabilidades específicas y las necesidades de protección y asistencia de este grupo en los mecanismos de respuesta ante crisis.

Relacionado con ese punto, el segundo mensaje fundamental hizo hincapié en la inclusión de las poblaciones migrantes en las correspondientes medidas de preparación ante crisis. Tanto los países de destino como de origen tienen que incluir el factor de

las poblaciones migrantes en la planificación de situaciones de emergencia. Los participantes apelaron a una mejor preparación consular ante las emergencias, destacaron la importancia de disponer de datos fiables sobre la migración y del intercambio de información, y propusieron preparar a los migrantes para situaciones de crisis a través de sesiones de formación previa a la partida, entre otras cosas.

En tercer lugar, existe una relación entre la insuficiente protección de los derechos humanos ante las crisis y el grado de vulnerabilidad y exposición de los migrantes a abusos durante éstas. Los participantes subrayaron que, en general, es necesario reforzar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, para que puedan estar protegidos adecuadamente durante una crisis. Disponer de marcos jurídicos internos adecuados, aplicar las normas internacionales vigentes y brindar una protección social robusta se citaron como algunas de las medidas más importantes.

En cuarto lugar, cuando quedan desamparados en situaciones de crisis, los migrantes sufren vulnerabilidades específicas por su condición de migrantes, que dan lugar a problemas de protección concretos. La principal de esas vulnerabilidades son los obstáculos relacionados con la condición jurídica del migrante que impiden el acceso a la asistencia humanitaria. Las respuestas humanitarias deben tener en cuenta las vulnerabilidades específicas de los migrantes y el papel de los países de origen a la hora de prestar asistencia a los migrantes a través de sus servicios consulares, sin subestimar la capacidad de los migrantes para ayudarse a sí mismos durante las crisis.

En quinto lugar, si lo estiman oportuno, los gobiernos pueden estudiar nuevas formas de establecer contacto con los migrantes y difundir información entre ellos antes y durante las crisis. Las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades de llegar a poblaciones remotas, pero no pueden sustituir la asistencia directa. Una vez más, el papel de los servicios consulares se consideró decisivo en ese sentido, y varios participantes destacaron la necesidad de fortalecer la capacidad consular para poder actuar con eficacia en situaciones de crisis.

En sexto lugar, si bien el retorno al país de origen es a veces la mejor opción disponible para brindar protección inmediata a migrantes desamparados en situaciones de crisis, esa medida acarrea generalmente consecuencias importantes. La cooperación regional e internacional y la participación de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades receptoras son necesarias para hacer frente a los problemas a que se enfrentan las personas que retornan, sus familias y las comunidades y países de origen. Habida cuenta de que el éxito de las labores de reintegración dependerá probablemente del contexto más amplio del desarrollo, la paz y la seguridad, las respuestas humanitarias por sí solas no son suficientes. En su lugar, las soluciones requieren políticas centradas en el desarrollo, especialmente la promoción de la migración para el desarrollo.

Por último, la complejidad de los problemas, que atañen a la dinámica de la migración, las necesidades humanitarias, las cuestiones de desarrollo y la implicación de varios países, requiere múltiples niveles de cooperación. Para ello, puede ser necesaria una mayor coordinación entre los países a nivel bilateral y regional, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la coordinación a nivel nacional, la participación del sector privado y una coordinación más estrecha entre las organizaciones internacionales. En general, los participantes pidieron una mayor integración de las perspectivas humanitaria, de desarrollo y de las migraciones para abordar los problemas a que se enfrentan los migrantes desamparados en situaciones de crisis y sus familias y comunidades.

En términos generales, la difícil situación de los migrantes internacionales atrapados en situaciones de crisis en los países de destino sigue siendo una cuestión invisible y de la que no se informa. Los participantes exhortaron a una mayor concienciación y mayores debates, inclusive en foros internacionales tales como el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo de 2013, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, y el Foro Económico Mundial. En la conclusión del taller, el Director General de la OIM indicó que el tema se retomaría en un seminario del Diálogo Internacional sobre la Migración organizado por la OIM y el International Peace Institute de Nueva York bajo el tema “Migrantes en tiempos de

crisis: un reto de protección emergente"¹⁷, así como en la siguiente reunión del Comité Permanente de Programas y Finanzas de la OIM en octubre de 2012. Esto último permitiría a los Estados Miembros debatir en más detalle las actividades de la OIM para prestar asistencia y proteger a los migrantes atrapados en situaciones de crisis y examinar los progresos registrados en la elaboración de un Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria. Varias delegaciones, presentes en este taller, se refirieron al Marco Operacional, que permitirá que la OIM y sus asociados respondan adecuadamente a las crisis migratorias y encaren las diversas cuestiones planteadas durante el taller, y respaldaron esta iniciativa de la OIM.

¹⁷ El seminario del Diálogo Internacional sobre la Migración titulado "Migrantes en tiempos de crisis: un reto de protección emergente", organizado en colaboración con el International Peace Institute se celebró en Nueva York el 9 de octubre de 2012. Pueden consultarse más detalles en www.iom.int/idmnewyork.

LA VOZ DEL MIGRANTE

LA VOZ DEL MIGRANTE

Ningún diálogo sobre la migración puede considerarse completo si no da cabida a la voz de los migrantes. Por ello, el Diálogo Internacional sobre la Migración tiene por costumbre, y se ha fijado como prioridad, invitar a personas migrantes para que compartan sus experiencias personales, expectativas y anhelos, con los representantes gubernamentales y demás asistentes a los talleres del Diálogo. Dos de esos testimonios se transcriben a continuación.

Achta Ankori Mahamat, migrante chadiana que regresó a Chad tras el estallido de la violencia en Libia en 2011.

Me llamo Achta Ankori Mahamat. Nací en 1975 en Mossoro (Chad) donde crecí y pasé la mayor parte de mi vida. En 1990, me vi obligada a emigrar a Libia como consecuencia de la crítica situación social y económica en la que nos encontrábamos mi familia y yo, puesto que estaba divorciada y era madre de tres hijos.

Como muchos chadianos en aquella época, decidí emigrar a Libia para encontrar trabajo, una vida mejor y unos ingresos que me permitieran mantener a mi familia, especialmente a mi hija pequeña. Tuve que dejar atrás a mi padre y a mi madre, que se encontraban en una situación desesperada.

Al igual que a otras mujeres chadianas, cuando llegué a Libia me resultó muy difícil conseguir trabajo. Lleva un tiempo

aprender el árabe que se habla en Libia y asimilar los modos y el estilo de vida propios de ese país. Pero al final todos encontramos un trabajo para subsistir, ya que los migrantes procedentes del Chad teníamos ciertos privilegios en Libia, comparado con otros extranjeros. Yo me ganaba la vida vendiendo ropa y otros artículos en los mercados de Bengasi y de otras ciudades libias.

Como muchos otros inmigrantes chadianos, visité muchas regiones en busca de un trabajo que me permitiese mejorar mis condiciones de vida y aumentar mis ingresos pero, por alguna razón, nunca me planteé regresar al Chad hasta que comenzó la crisis en Libia en febrero de 2011.

Al igual que muchos otros inmigrantes procedentes del Chad, nunca nos planteamos volver al Chad ya que éramos felices en Libia y además enviábamos una parte importante de nuestros ingresos a nuestro país para ayudar a nuestras familias y comunidades en nuestros pueblos.

Cuando comenzó la crisis libia, yo estaba en Bengasi. Una mañana nos despertó un estruendo a la puerta de nuestra casa. De pronto, vimos cómo un grupo de hombres armados, montados en varios vehículos se dirigían hacia nuestra casa e intentaban prenderle fuego. Nos echaron de la casa. Algunos incluso fueron más allá, maltratándonos, insultándonos y gritándonos que si no abandonábamos su país nos matarían. Decían que como éramos chadianos debíamos de ser partidarios de Muammar Gaddafi y que nuestra comunidad estaba plagada de mercenarios enviados por el Gobierno del Chad para ayudar a Gaddafi.

Un nutrido grupo de inmigrantes chadianos, integrado en su mayoría por mujeres y niños, pues los hombres habían sido apartados por grupos paramilitares, decidimos abandonar Bengasi y dirigirnos a un lugar más seguro. Pusimos rumbo a Trípoli, utilizando las carreteras habituales. Sin embargo, debido a la inseguridad reinante en el camino, tardamos una semana en lugar de un día en llegar a nuestro destino. Con muy poca comida y sin apenas agua que beber, nos embargaba una enorme incertidumbre sobre el futuro.

Para entonces, la mayoría de los migrantes chadianos que había en Libia había empezado a convencerse de que la situación no iba a mejorar a corto plazo, y que lo mejor sería regresar al Chad. La Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno del Chad proporcionaron ayuda humanitaria y facilitaron la evacuación de los ciudadanos chadianos.

El personal de la OIM arriesgó su vida en las operaciones llevadas a cabo para evacuar a grandes cantidades de migrantes chadianos, tanto desde la frontera de Libia con Túnez y de Libia con Egipto, como directamente desde dentro del territorio libio, sacándolos de ciudades como Sabha o Trípoli. La mayor parte de los migrantes chadianos en Libia fueron evacuados por carretera en camiones, y tuvieron que soportar una dura travesía por el desierto hasta llegar a la frontera del Chad. La OIM siempre estuvo ahí para proporcionar asistencia, alimentos y atención médica.

En nombre de todos los migrantes que huyeron de la guerra de Libia, me gustaría aprovechar esta ocasión para dar las gracias al personal de la OIM por haber arriesgado sus vidas para rescatarnos de los peligros del campo de batalla y llevarnos, sanos y salvos, a lugares más seguros y ayudarnos a reunirnos con nuestras familias.

Ahora estoy intentando montar un pequeño negocio en el Chad, pero aún no tengo trabajo y se me hace cuesta arriba mantener a mis cinco hijos, que tienen entre cinco y doce años.

Para terminar, me gustaría hacer un llamamiento para que se ayude a los cientos de miles de personas que han retornado de Libia y que, al encontrarse sin trabajo, se han convertido en una carga para sus familias, a quienes ellos mismos ayudaban en el pasado.

**ORDEN DEL DÍA Y
DOCUMENTO DE TRABAJO**



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Diálogo Internacional sobre Migración 2012 Gestión de la migración en situaciones de crisis

PROTEGER A LOS MIGRANTES EN TIEMPOS DE CRISIS: RESPUESTAS INMEDIATAS Y ESTRATEGIAS SOSTENIBLES

TALLER INTERMEDIO, 13 Y 14 DE SEPTIEMBRE DE 2012

ORDEN DEL DÍA FINAL

El Diálogo Internacional sobre la Migración en 2012 tiene por objeto fomentar las sinergias entre las perspectivas humanitarias y migratorias en la búsqueda de respuestas apropiadas a crisis migratorias. El segundo taller de esta serie se centra en el sufrimiento de los migrantes que se ven atrapados en crisis en los países de tránsito y destino. Cuando los países de destino o de tránsito experimentan insurrecciones políticas, conflictos o desastres naturales, sus poblaciones de migrantes suelen disponer de escasos recursos para escapar y garantizar su propia seguridad. Los riesgos y vulnerabilidades se ven exacerbados cuando los migrantes se hallan en situación irregular, o cuando los países de origen carecen de los recursos, capacidad y acceso para proteger y prestar asistencia a sus nacionales en el extranjero. Hay migrantes que quizás no puedan o no deseen abandonar la zona en crisis, mientras que otros se verán obligados a cruzar fronteras hacia países limítrofes. Por consiguiente, las repercusiones pueden hacerse sentir regionalmente e incluso más allá. En última instancia, los migrantes pueden huir de crisis mediante el retorno o la evacuación a sus países de origen, pero los retos no se acaban ahí: los países de origen bien pueden tener dificultades en acoger y reintegrar a considerables cantidades de personas que retornan, al tiempo que la pérdida repentina de las remesas puede dejar a muchas familias y hogares sin ingreso alguno. La partida de trabajadores migrantes también puede crear brechas en los mercados laborales de los países de destino que en realidad dependen de la mano de obra migrante para la recuperación y la reconstrucción consecutivas a la crisis. Habida cuenta de lo antedicho, el objetivo global de este taller será apoyar a los países a fin de que conciban un marco de políticas y medidas destinadas a encarar la situación de los migrantes en contextos de crisis. Concretamente, el intercambio de experiencias y prácticas durante el taller servirá para identificar: a) las medidas necesarias de preparación, que incluyan a los migrantes, y los mecanismos de cooperación interestatal; b) las soluciones prácticas para proteger y prestar asistencia a los migrantes desamparados en situaciones de crisis, particularmente a los más vulnerables; c) las intervenciones normativas para hacer frente a las consecuencias a largo plazo referentes tanto a migrantes como a países de origen y destino; y d) las estrategias de movilidad laboral que contribuyan a la recuperación y desarrollo a largo plazo.*

* El primer taller del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2012 se llevó a cabo los días 24 y 25 de abril del año en curso y tuvo por tema “Rumbo a la Seguridad: Las consecuencias migratorias de complejas crisis”. Si desea más información consulte el sitio web de la OIM.

13 de septiembre de 2012 PRIMER DÍA	
09:00 – 10:00	<i>Inscripción</i>
10:00 – 11:00	APERTURA
	<p>DISCURSO DE BIENVENIDA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Christian Strohal, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Representante Permanente de Austria ante la Oficina de las Naciones Unidas e Instituciones especializadas en Ginebra, Presidente del Consejo de la OIM • William Lacy Swing, Director General, OIM <p>SENTANDO LAS BASES</p> <p>En un mundo en el que cada vez son más los países que albergan considerables poblaciones de migrantes, las cuestiones relativas a la vulnerabilidad de esos migrantes son sumamente pertinentes cuando ocurre una crisis en el país de destino. El éxodo en masa de trabajadores migrantes de Libia en 2011 puso de relieve la magnitud y consecuencias que pueden tener estas crisis migratorias; ahora bien, esa no fue la primera vez que la comunidad internacional fue testigo de hechos semejantes. En algunos casos, los migrantes buscan seguridad a través de las fronteras, en otros quizás no deseen o no puedan abandonar el país pero, en general, tendrán que hacer frente a considerables dificultades, violencias y abusos y a toda una serie de obstáculos antes de recibir protección y asistencia. La OIM presentará algunos ejemplos de crisis anteriores que repercutieron considerablemente en las poblaciones de migrantes, plantearon importantes retos y aportaron una serie de enseñanzas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gervais Appave, Director Interino, Departamento de Cooperación Internacional y Partenariados, y Mohammed Abdiker, Director, Departamento de Operaciones y Emergencias, OIM
11:00 – 13:00	SESIÓN I: PENSAMIENTO VISIONARIO – MEDIDAS DE PREPARACIÓN Y MECANISMOS DE COOPERACIÓN
	<p>Si bien algunas crisis pueden ser repentinas e imprevistas, los gobiernos y otros interlocutores pueden establecer con antelación sistemas que les permitan responder, en cualquier caso, de manera rápida y coordinada. Cuando se trata de migrantes atrapados en crisis, una decidida cooperación internacional es fundamental, ya que por lo menos, tanto el país de origen como el de acogida tienen responsabilidades de cara al migrante. La primera sesión de este taller se consagrará a la planificación de circunstancias extraordinarias y a otras medidas de preparación que deben instaurarse antes de que ocurra una crisis. Entre las cuestiones que cabe deliberar está la necesidad de contar con datos básicos sobre el tamaño y composición de la población migrante en el país; las disposiciones pertinentes consignadas en los contratos laborales de los trabajadores migrantes; los arreglos consulares apropiados; la evaluación de capacidades de gestión del riesgo; los mecanismos de cooperación interestatal y el intercambio estructurado de información; así como los marcos legislativos para gestionar la migración durante la crisis.</p> <p>Moderador: Thomas Gurtner, Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios del Sistema de las Naciones Unidas en Chad, Programas de Representantes Residentes de las Naciones Unidas</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Angela Pria, Directora General, Departamento de Inmigración y Libertades Civiles, Ministerio del Interior, Italia • Amal Senalankadhikara, Presidente, Oficina de Empleo en Ultramar, Sri Lanka, y K.O.D. Fernando, Gerente General Adicional, Oficina de Empleo en Ultramar, Sri Lanka • Lee Young-ho, Vice Director General, Dirección de Coreanos en Ultramar y Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio, República de Corea <p>Debate general</p>
13:00 – 15:00	<i>Pausa</i>

15:00 – 15:45	ESTUDIO POR CASOS: ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA CRISIS LIBIA
	<p>Durante el primer semestre de 2011, más de 800.000 trabajadores migrantes y sus familiares escaparon de los combates en Libia. Muchos fueron evacuados a sus países de origen, pero hasta el día de hoy subsiste un considerable número que permanece en Libia. La reflexión sobre estos acontecimientos en esta sesión aportará una perspectiva técnica a las deliberaciones al congregar a interlocutores que participaron directamente en la respuesta a la crisis migratoria en Libia. Se hará hincapié en la coordinación entre los gobiernos y organismos internacionales, y se ayudará a extraer las enseñanzas concretas de la experiencia operacional adquirida en Libia.</p> <p>Moderador: Vincent Houver, Jefe de Misión en Sudán del Sur, OIM</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moussa Mahamat Dago, Secretario General, Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Africana, Chad • Alan Butterfield, Oficial Encargado, Sección de Coordinación Humanitaria Civil-Militar, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios • Mats Hultgren, Jefe, Sección de Apoyo al Abastecimiento de Operaciones, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados <p>Debate general</p>
15:45 – 18:00	SESIÓN II: RESPUESTA INMEDIATA – ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES DESAMPARADOS EN SITUACIONES DE CRISIS
	<p>Cualquier situación de emergencia —especialmente si implica considerables movimientos de población— plantea verdaderos retos humanitarios, de protección y de logística. Toda población de migrantes afectada por una crisis tendrá una serie de necesidades de protección y asistencia: serán necesarios procedimientos efectivos de identificación y remisión para las personas con posibilidades de presentar solicitudes de asilo que no pueden retornar a sus países de origen, menores, víctimas de la trata, o personas con necesidades sanitarias específicas. Los migrantes en situación irregular o aquéllos que han extraviado sus documentos son motivo de particular preocupación. En esta sesión los participantes debatirán las respuestas a situaciones de emergencia desde el punto de vista de la protección y asistencia a migrantes atrapados en situaciones de crisis, incluida la asistencia humanitaria directa y la respuesta a necesidades elementales; los sistemas de remisión; la asistencia consular de emergencia; los procedimientos de evacuación; la gestión de fronteras y políticas de admisión donde se produzcan flujos transfronterizos; la atención de salud y el apoyo psicosocial; así como la coordinación entre gobiernos e interlocutores humanitarios.</p> <p>Moderador: Susan Martin, Profesora Asociada de Migración Internacional/ Donald G. Herzberg y Directora Ejecutiva del Instituto de Estudios de Migración Internacional, Universidad de Georgetown</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hammad Abdullah Dahan, Ministro Plenipotenciario, Secretario del Comité Nacional de Asuntos de los Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Yemen y • Zerihun Kebede Wudie, Ministro del Trabajo y Asuntos Sociales , Etiopia (ponencia conjunta) • Akihiro Izumi, Oficial de la División de Asistencia Humanitaria y Socorro de Emergencia, Oficina de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Japón • Chainarong Vasanomsithi, Director, Oficina de Desarrollo de Sector Público, Departamento de Prevención y Mitigación de Desastres, Ministerio del Interior, Tailandia • Andreas Wigger, Jefe, División de la Agencia Central de Búsquedas y de Protección, Comité Internacional de la Cruz Roja <p>Debate general</p>
	<i>Fin del primer día</i>

14 de Septiembre de 2012 SEGUNDO DÍA	
10:00 – 10:30	LA VOZ DEL MIGRANTE
	<ul style="list-style-type: none"> • Achta Ankori Mahamat, Chad Moderador: Qasim Sufi , Jefe de Misión, Chad, OIM
10:30 – 13:00	SESIÓN III: ESTRATEGIAS SOSTENIBLES – HACER FRENTE A LAS CONSECUENCIAS A LARGO PLAZO PARA MIGRANTES, PAÍSES DE ORIGEN Y PAÍSES DE DESTINO
	<p>Mediante el retorno o evacuación al país de origen se puede conseguir la protección y seguridad inmediata de los migrantes atrapados en crisis, pero subsistirán retos, especialmente cuando los países en desarrollo tengan dificultades para recibir y reintegrar a sus nacionales. El retorno al hogar significa en muchos casos el retorno al desempleo. Las familias que dependían de las remesas se encontrarán repentinamente sin ningún tipo de ingresos; y los propios migrantes quizás tengan dificultades para hacer frente a la experiencia de un retorno repentino y angustiante. En estos casos, el acceso continuo a la atención de salud y a los servicios sociales, particularmente para quienes presentan problemas de salud, suele ser limitado. Al mismo tiempo, el trabajador migrante hará falta en el país que acaba de dejar pero, generalmente, las personas se enfrentan a enormes obstáculos para volver a emigrar legalmente y suelen recurrir a contrabandistas o caen en manos de traficantes. En esta sesión se planteará cómo encarar retos desde una perspectiva de desarrollo, inclusive cómo integrar la migración en las soluciones a largo plazo.</p> <p>Moderador: Neil Buhne, Director, Oficina de Enlace en Ginebra de Prevención de Crisis y Recuperación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eduardo Bonilla Menchaca, Director de Política Consular, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile • Bui Quoc Thanh, Director General Adjunto, Departamento Consular, Ministerio de Relaciones Exteriores, Viet Nam • Olabisi Dare, Director en Funciones de Asuntos Políticos, Comisión de la Unión Africana • Honorata O. Victoria, Presidente, Fundación Kanlungan, Filipinas <p>Debate general</p>
13:00 – 15:00	<i>Pausa</i>
15:00 – 17:30	SESIÓN EXTRAORDINARIA: PROTEGER Y PRESTAR ASISTENCIA A LOS MIGRANTES EN TIEMPOS DE CRISIS – EL CAMINO A SEGUIR
	<p>Los casos de migrantes desamparados en situaciones de crisis sigue siendo una esfera relativamente nueva para los formuladores de políticas. Las políticas migratorias, humanitarias, de desarrollo y seguridad deben converger al tiempo en que se coordinan las actividades de los distintos interlocutores nacionales e internacionales, en circunstancias generalmente muy difíciles. En esta sesión se propiciará una amplia reflexión sobre este fenómeno y sobre esferas de cooperación y fortalecimiento institucional con miras a resolver algunos de los retos que plantea el suministro de protección y asistencia a migrantes en situaciones de crisis. Se alentará a los expertos y participantes a formular recomendaciones prácticas con miras a la acción futura de los Estados y la comunidad internacional.</p>

	<p>Moderador: William Lacy Swing, Director General, OIM</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dipu Moni, Ministra de Relaciones Exteriores, Bangladesh • Moussa Faki Mahamat, Ministro de Relaciones Exteriores e Integración Africana, Chad • Joseph Lual Achuil, Ministro de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, Sudán del Sur • Claus Sørensen, Director General, Dirección General de Asistencia Humanitaria y Protección Civil, Comisión Europea • Abdoulkader Aghali, Director Adjunto, Oficina del Primer Ministro, Níger <p>Debate general</p>
17:30 – 18:00	SESIÓN DE CLAUSURA
	El Director General de la OIM, William Lacy Swing , hará un resumen de las conclusiones del taller.
	<i>Clausura del Taller</i>

DOCUMENTO DE TRABAJO

Introducción

En un mundo en que la cantidad de personas en movimiento no deja de aumentar y los países acogen a numerosas poblaciones de migrantes, se hace más patente el sufrimiento de migrantes atrapados en situaciones de crisis en los países de destino. Los migrantes, en su calidad de grupo de personas afectadas por crisis, suelen ser menos visibles o pueden ser descartados e incluso excluidos de las respuestas humanitarias tradicionales. Habida cuenta del creciente número de migrantes en todo el mundo, las consecuencias de las crisis para las poblaciones de migrantes pasarán a ser una notable característica de las crisis futuras y tendrán, por consiguiente, que incluirse en los mecanismos de respuesta humanitaria.

Cuando los países de acogida de migrantes experimentan crisis, las poblaciones de migrantes disponen de pocos medios para garantizar su propia seguridad. En ciertos casos, los migrantes no están en condiciones de abandonar la zona de crisis, en otros, quizás no estén dispuestos a hacerlo o incluso no estén en condiciones de acceder a la asistencia humanitaria, mientras que habrá quienes busquen refugio cruzando fronteras hacia los países limítrofes. En este último caso, las repercusiones pueden propagarse a lo largo de regiones enteras, particularmente en zonas fronterizas y países vecinos. Cuando no se puede garantizar la protección *in situ*, el retorno o la evacuación de migrantes a sus países de origen puede ser, en ciertas instancias, el mejor medio

para garantizar su protección¹ y evitar consecuencias humanitarias más drásticas.

En este documento, el segundo de una serie², se examinará la relación entre las situaciones de crisis y la movilidad humana, haciendo hincapié en la situación única de los migrantes cuando el país de destino experimenta una situación de crisis³. Asimismo, se analizará el caso de los migrantes atrapados en crisis por ser una categoría de particular de “crisis migratorias”⁴, un concepto utilizado para poner de relieve y describir los diversos aspectos de la movilidad humana emergente de las crisis contemporáneas. En ese quehacer, se considerará diferentes casos de migrantes desamparados en situaciones de crisis; vulnerabilidades específicas a los migrantes en situaciones de crisis; responsabilidades de los países de origen y acogida y de otros interlocutores; y esferas de acción en el marco de la cooperación política e internacional. Con ese fin, en este documento el término “crisis” abarca los desastres naturales repentinos y paulatinos, así como los conflictos

¹ No existe una definición universal del término protección. A los efectos del presente documento, se recurrirá a una conceptualización amplia: “todas las actividades destinadas a obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los instrumentos de ley pertinentes (es decir, derechos humanos, derecho humanitario y derecho sobre los refugiados)” (CICR 2001).

² Véase el documento del primer taller del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2012 “Rumbo a la Seguridad: Las Consecuencias Migratorias de Complejas Crisis” que se llevó a cabo los días 24 y 25 de abril de 2012, en www.iom.int/idmcomplejascrisis.

³ En otras palabras, el centro de atención son los foráneos en un país que está experimentando una crisis, principalmente los trabajadores migrantes y sus familiares. Se reconoce explícitamente que los refugiados y solicitantes de asilo también pueden formar parte de las poblaciones más vulnerables en situaciones de crisis y requieren protección específica, de conformidad con el derecho internacional. Ahora bien, está fuera del alcance de este documento debatir en detalle las cuestiones específicas con que se enfrentan refugiados y solicitantes de asilo.

⁴ La OIM utiliza el término “crisis migratoria” para describir flujos migratorios complejos y a gran escala ocasionados por situaciones de crisis que traen consigo considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas. Las crisis migratorias pueden ser repentinas o paulatinas, pueden estar ocasionadas por la naturaleza o por el hombre, y pueden llevarse a cabo internamente o a través de las fronteras. El concepto de crisis migratoria se examina en mayor detalle en el documento de trabajo relativo al primer taller del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2012 “Rumbo a la Seguridad: Las Consecuencias Migratorias de Complejas Crisis” que se llevó a cabo los días 24 y 25 de abril de 2012, véase www.iom.int/idmcomplejascrisis.

armados internos e internacionales (es decir, guerras, guerras civiles o levantamientos)⁵. Este documento pone de relieve las condiciones de vulnerabilidad y necesidad ocasionadas por la crisis. Ahora bien, reconoce que hay importantes diferencias entre conflictos y desastres naturales, especialmente en lo referente a la seguridad, a la colapso de autoridades e instituciones y al acceso a las poblaciones afectadas. Igualmente, una crisis va más allá de una situación de “emergencia” aguda. Por ello, aquí también se considerará las etapas previas y consecutivas a las crisis (denominadas asimismo de recuperación) para analizar las consecuencias de las crisis en los migrantes y sus países y en las comunidades de origen, tránsito y destino. Por consiguiente, en este documento se concede atención a los casos en que los países de origen acogen a considerables cantidades de migrantes que regresan de países afectados por crisis, así como a los retos económicos y sociales de reintegración que ello puede plantear.

Migrantes desamparados en situaciones de crisis

Cuando se produce una crisis, los migrantes pueden estar desamparados, ya sea en el país de destino que está experimentando la situación de crisis u otro país donde han buscado refugio. Estos migrantes desamparados generalmente son sumamente vulnerables y necesitan protección y asistencia,

⁵ El término “crisis” está siendo utilizado extensamente para consignar toda una serie de posibilidades, incluidos los peligros ambientales (cambio climático y desastres naturales), los factores económicos y financieros (el colapso mercantil), las situaciones relacionadas con la violencia (conflictos, desórdenes internos e internacionales) o las cuestiones referentes a la salud (pandemias). Si bien las crisis pueden ser de carácter local, nacional o transnacional, generalmente tienen consecuencias similares en las comunidades y gobiernos, incluidos la inestabilidad (política o económica), la perturbación de la vida social y del suministro de servicios básicos, la mortalidad y cuestiones sanitarias y los movimientos de población (internos o transfronterizos).

posiblemente inclusive asistencia internacional de migración⁶. Por ello, cabe establecer una distinción entre casos posiblemente superpuestos:

- a. los migrantes pueden verse afectados por una crisis en el país de destino pero no tienen acceso a la asistencia humanitaria debido a obstáculos de orden jurídico o práctico;
- b. los migrantes pueden verse afectados por una situación de crisis y no estar en condiciones de abandonar la zona en crisis para buscar amparo en otra parte, debido principalmente a obstáculos prácticos (“poblaciones atrapadas”);
- c. los migrantes pueden verse afectados por situaciones de crisis pero no desear salir de una situación potencialmente peligrosa, generalmente, por temor a perder sus bienes o no poder regresar al país o al lugar de trabajo cuando se haya calmado la situación;
- d. los migrantes pueden verse afectados por situaciones de crisis y de desplazamiento interno en el país de destino;
- e. los migrantes pueden verse afectados por situaciones de crisis y cruzar fronteras internacionales en busca de amparo en un país que no sea su país de origen; y
- f. los migrantes pueden verse afectados por situaciones de crisis y retornar o ser evacuados al país de origen.

Obviamente, todos estos casos pueden combinarse y superponerse, y en el transcurso de una crisis cada migrante puede estar expuesto a varias de las situaciones antes descritas. Además, las distintas categorías de migrantes experimentan las crisis de manera diferente, dependiendo de su propia capacidad de buscar protección y de la capacidad del país de origen de prestarles asistencia.

⁶ No existe una definición aceptada universalmente para el término “migrante desamparado”. Este término describe situaciones en que un migrante no está en condiciones de permanecer en el país de destino o de tránsito, no está en condiciones de retornar al país de origen y no puede trasladarse a un tercer país, y suele ser sumamente vulnerable y padecer angustia. Las situaciones de crisis y de emergencia no son más que una de las posibilidades entre muchas otras que pueden propiciar la situación de desamparo.

Vulnerabilidades específicas a los migrantes en situaciones de crisis

Los migrantes, al igual que el resto de la población afectada por una situación de crisis, se enfrentarán a considerables dificultades, angustia y violencia. Ahora bien, las experiencias extraídas de importantes crisis que afectaron a poblaciones de migrantes han puesto de relieve ciertas **vulnerabilidades que atañen específicamente a los migrantes** y que plantean numerosos retos en materia de asistencia y protección. Por consiguiente, hay que reforzar o complementar los sistemas de respuesta humanitaria con otras medidas para poder prestar asistencia y proteger a los migrantes en tiempos de crisis.

En lo que respecta a las vulnerabilidades específicas de los migrantes, éstas pueden emanar de **la situación jurídica del migrante**: en primer lugar, los migrantes en situación irregular están particularmente expuestos y pueden *de facto* quedar excluidos de la asistencia humanitaria, por ejemplo, porque no están inscritos en el país de origen o en el país de destino, o simplemente porque no recurren a las autoridades pertinentes por temor a ser descubiertos. En segundo lugar, puede haber importantes **impedimentos prácticos** para acceder a dicho apoyo, por ejemplo, la barrera lingüística o la falta de información sobre la asistencia disponible referente a los albergues de emergencia o a los procedimientos de evacuación. Normalmente, no suele incluirse a los migrantes en los planes de preparación o casos de emergencia. En tercer lugar, es importante destacar que **donde antes de la crisis no se protegía adecuadamente los derechos de los migrantes**, las vulnerabilidades de los mismos se verán exacerbadas por las situaciones de crisis, por ejemplo, cuando los empleadores confiscan los pasaportes u otros documentos a los migrantes, la posibilidad de estos últimos de abandonar el país o de acceder a la asistencia consular y a los procedimientos de evacuación es prácticamente nula. Los casos de migrantes a quienes se restringe la libertad de movimiento (un problema conocido como el de los trabajadores domésticos migrantes que viven en el hogar del empleador) propician enormes vulnerabilidades y hasta graves lesiones e incluso pueden acarrear la muerte si la persona no puede obtener siquiera alojamiento

en otra parte. El clima de discriminación y xenofobia hacia los migrantes también puede complicar su acceso a la asistencia, o peor aún, cuando haya un levantamiento civil, puede dar lugar a que los migrantes se conviertan deliberadamente en el blanco de los ataques. Cuando se retiene el sueldo de los migrantes, éstos no tienen medios para abandonar la zona en crisis (y retornar a sus hogares, por ejemplo) o simplemente no pueden darse el lujo de partir sin el sueldo que se les adeuda. En cuarto lugar, las vulnerabilidades de los migrantes también tienen que enfocarse a la luz de lo que ocurre **después de la situación de crisis**: en lo que podría denominarse “**vulnerabilidad socioeconómica**”, los ingresos y medios de sustento de los migrantes (y típicamente de familias o comunidades enteras) pueden depender únicamente de las ganancias en el país de destino. Una pérdida repentina de ingresos, bienes y empleo debido a una situación de crisis puede ser catastrófica para el migrante, para su familia o para la comunidad que hasta entonces dependía de las remesas. Cuando los migrantes se ven forzados a retornar repentinamente a sus países de origen, pueden regresar al desempleo y a la deuda (por ejemplo, cuando adeudan los honorarios al agente de contratación que posibilitó su viaje al extranjero). Por tanto, no hay que subestimar la presión psicológica individual resultante ni las repercusiones económicas y sociales para migrantes, comunidades y países enteros. Por último, las vulnerabilidades específicas a los migrantes pueden combinarse con otras vulnerabilidades relativas a **cuestiones de género, edad o salud**, lo que no hará más que agravar su situación en tiempos de crisis.

Disposiciones jurídicas para migrantes desamparados en situaciones de crisis

La responsabilidad primordial de los Estados es proteger y prestar asistencia a las personas afectadas residentes en su territorio de manera consecuente con el derecho internacional y los derechos humanos. Cuando fuese necesario, los Estados podrán consentir el acceso humanitario para las personas afectadas por crisis, por ejemplo: asistencia humanitaria prestada por otros Estados, incluidos aquéllos cuyos nacionales se verán afectados, y otros interlocutores pertinentes. El deber de garantizar la protección y asistencia a los migrantes atrapados en situaciones de crisis recae, por tanto, en el país de destino, en el país de tránsito al que huyeron los migrantes y en el país de origen que es responsable de sus nacionales, incluso cuando están en el extranjero. Dependiendo del tipo y magnitud de la crisis, el colapso de las instituciones y capacidades nacionales, la seguridad y las relaciones diplomáticas, bien pueden impedir que los Estados estén en condiciones de proveer una asistencia y protección adecuadas.

El marco jurídico internacional posee una serie de disposiciones para la protección de los migrantes, inclusive en tiempos de crisis: primordialmente, todos los migrantes, sea cual fuere su situación jurídica, tienen derecho a la plena protección de sus derechos humanos. Salvo contadas excepciones, estos derechos no pueden abrogarse, incluso en tiempos de crisis. En tiempos de conflicto armado, el derecho humanitario internacional también se aplica a los migrantes: las disposiciones más pertinentes comprenden el principio de distinción entre civiles y combatientes, el derecho de los migrantes a abandonar el país en conflicto, la prohibición de transferencias forzosas, y los arreglos referentes a la partida⁷. Los Principios rectores de los desplazamientos internos no reconocen explícitamente a migrantes o foráneos. Habida cuenta de la intención amplia e inclusiva de dicho documento, que se fundamenta en los derechos humanos y en el derecho humanitario, puede argumentarse que la definición de los principios rectores abarca a los migrantes “personas que se

⁷ Véanse las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977, en particular los Artículos 35-46 de la Cuarta Convención de Ginebra y Protocolo I, Parte IV.

vieron forzadas u obligadas a huir o a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual”⁸. Otro mecanismo esencial en este contexto es la asistencia consular: los servicios consulares tales como el suministro de documentos de viaje y *laissez-passer* y la repatriación, son los principales medios por los cuales los países de origen pueden proteger a sus nacionales en el extranjero⁹. Por último, también deben respetarse en tiempos de crisis los marcos de protección establecidos para categorías específicas de personas, a saber refugiados/solicitantes de asilo y personas objeto de trata¹⁰. Ello no obstante, cabe destacar que no existe un marco jurídico único que garantice la protección exhaustiva de los migrantes desamparados en situaciones de crisis.

Esferas clave de intervención de las políticas nacionales y la cooperación internacional

En la sección anterior se esbozaron algunos de los retos y vulnerabilidades en materia de protección más graves asociados con la condición de migrantes desamparados en situaciones de crisis. Hay varias consideraciones pertinentes para los formuladores de políticas y la cooperación internacional que surgen de estas observaciones: Primero, es preciso intervenir antes, durante y después de una situación de crisis. Por tanto, los migrantes y la migración tienen que incluirse en los planes de preparación previos a la crisis, en la respuesta a las situaciones de emergencia, y en las etapas de recuperación, reconstrucción y transición consecutivas a la crisis. Además, hay una serie de protagonistas implicados en la situación de los migrantes atrapados en situaciones de crisis que tienen diferentes responsabilidades a la hora de aliviar el

⁸ Para las disposiciones de carácter general, véase la Convención de la Unión Africana relativa a la Protección y Asistencia para Desplazados Internos (“Convención de Kampala”).

⁹ Véase la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, Artículos 5a y 5e.

¹⁰ A nivel internacional, la Convención de 1951 sobre la Situación de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como la Convención de 2000 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.

sufrimiento de los migrantes. Si bien los países de origen, tránsito y destino son fundamentalmente responsables de la protección y asistencia, no hay que olvidar el papel que desempeñan los empleadores, contratistas y otros interlocutores del sector privado. Las organizaciones internacionales pueden verse involucradas en respuestas humanitarias amplias o en facilitar la coordinación logística y la cooperación internacional necesarias para los empeños de evacuación. Finalmente, las repercusiones trascienden la situación de emergencia inicial tanto en el espacio como en el tiempo: las estrategias sostenibles son esenciales para apoyar a los migrantes y para quienes dependen de ellos – incluidos los países de origen – puesto que han perdido su empleo y la principal fuente de ingresos. Cuando los países de destino recurren a trabajadores migrantes para importantes sectores de su economía tales como la atención de salud o la construcción, su partida repentina a raíz de una crisis puede significar la pérdida de competencias y una mano de obra esenciales que bien pueden socavar los empeños de reconstrucción.

En otras palabras, una integración apropiada de la gestión de la migración y de las perspectivas humanitarias es fundamental para encarar adecuadamente las consecuencias inmediatas, a mediano y a largo plazo que ello tiene para los migrantes atrapados en situaciones de crisis. En el resto de esta sección esbozaremos brevemente algunas de las principales esferas de intervención y cooperación política:

- *Planificación de la preparación y casos de emergencia:* la consideración de los migrantes, de sus necesidades y vulnerabilidades deben figurar sistemáticamente en los empeños de preparación a escala nacional, regional e internacional. Ello se aplica tanto a los países de origen como de destino y debe abarcar los distintos tipos de crisis, a saber, desastres naturales o emergencias ocasionadas por pandemias. La falta de información sobre el tamaño, localización y composición de la población migrante en un país, puede, por ejemplo, socavar gravemente respuestas efectivas en situaciones de emergencia. Algunos países con considerables cantidades de nacionales residentes en el extranjero han establecido fondos de emergencia para prestar

asistencia a los migrantes atrapados en situaciones de crisis en los países de destino¹¹.

- *Reducción de riesgos asociados a la migración*: a nivel individual, los empeños de preparación también deben comprender una eventual orientación previa a la partida para los trabajadores migrantes sobre la asistencia y procedimientos disponibles en situación de crisis. Recientemente, los mecanismos de microseguro para migrantes y sus familiares demostraron ser beneficiosos a efectos de mitigar algunos de los riesgos que entraña la migración, incluidos posibles gastos médicos de repatriación u otros resultantes de una crisis.
- *Asistencia consular*: se trata de mecanismos primordiales a través de los cuales los países de origen protegen a sus nacionales en otros países, por ello, es fundamental reforzar las capacidades de los servicios consulares para que puedan responder a situaciones de emergencia. Una de sus principales funciones es el reemplazo de documentos de viaje extraviados y el suministro de *laissez-passer* para los migrantes a fin de que puedan ser evacuados a sus países de origen¹². Los consulados tienen que mantener registros actualizados de sus nacionales residentes en un país y difundir información sobre la asistencia a disposición de estos nacionales cuando se produzca una crisis. Cuando los países no tienen la capacidad de mantener una red de servicios consulares, hay soluciones conjuntas a las que los países pueden recurrir. Asimismo, los consulados tienden a estar localizados en las capitales o ciudades principales pero deben prever que los servicios consulares de emergencia suelen requerirse en distintas partes del país o en las zonas fronterizas.

¹¹ La Resolución del Consejo de la OIM N° 1229, del 5 de diciembre de 2011, en virtud de la cual se establece el Mecanismo de financiación para situaciones de emergencia relativas a la migración, es un ejemplo de la necesidad reconocida que tienen los países de contar con respuestas más inmediatas y fiables de cara a las realidades migratorias que emanan de las situaciones de crisis contemporáneas. Hasta la fecha, los Gobiernos de las Bahamas, los Estados Unidos de América, Mauricio, Rumania, Sudáfrica y Turquía, han contribuido generosamente al Mecanismo antedicho (situación al 2 de julio de 2012).

¹² Para más información véase la Convención de Viena de 1963, sobre Relaciones Consulares.

- *Protección y asistencia in situ*: durante las situaciones de crisis todos los migrantes tienen derecho a un acceso indiscriminado a la asistencia, ya se trate de albergue, alimentos, agua o atención de la salud. La protección civil nacional o los mecanismos de respuesta a desastres deben tener en cuenta a las poblaciones migrantes y también las posibles barreras con que se han de enfrentar para acceder a esta asistencia (por ejemplo, a raíz de su situación irregular). A nivel internacional, el sistema de enfoque por grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos ha desarrollado estrategias para llegar a los migrantes y encarar sus necesidades específicas.
- *Protección y asistencia a través de la remisión*: los encargados humanitarios necesitan mecanismos para identificar a quienes poseen necesidades y vulnerabilidades particulares, tales como menores no acompañados y víctimas de la trata. Los sistemas de remisión efectivos son particularmente vitales cuando se trata de “flujos mixtos” a gran escala y deberían, por ejemplo, cerciorarse de la remisión acertada de refugiados y solicitantes de asilo a las autoridades u organismos competentes y evitar comprometer la protección, el acceso al asilo y las garantías de *non-refoulement*.
- *Sistemas de admisión y gestión de fronteras en situaciones de crisis*: es preciso que los países estén preparados para la llegada de flujos de personas que huyen de situaciones de crisis desde países vecinos o limítrofes, incluidos muchos que no reúnen los requisitos para solicitar la protección en calidad de refugiados. Los mecanismos tales como la admisión y protección temporales pueden ser necesarios para prevenir el desamparo de considerables cantidades de personas en las fronteras. Dondequiera que existan, los acuerdos regionales relativos al movimiento de personas facilitarán el retorno de las personas afectadas a sus países de origen.
- *Evacuación y asistencia de migración internacional*: la evacuación humanitaria a los países de origen suele ser el único mecanismo de protección fiable disponible para los migrantes atrapados en crisis, y un medio para impedir consecuencias humanitarias más graves. Una condición fundamental es

que se respete las garantías de *non-refoulement* y que no se devuelva a las personas a situaciones en las que puedan ser objeto de persecución, tortura o trato degradante. Cuando los Estados no tienen la capacidad ni los recursos para evacuar a sus propios nacionales, habrá que recurrir a la asistencia internacional. Una cuestión controvertida es la evacuación de familiares o personas a cargo foráneos (a saber, cónyuges que poseen una nacionalidad diferente). Las evacuaciones pueden ser operaciones de gran magnitud y envergadura que requieren diversos grados de coordinación operacional entre organismos humanitarios internacionales y locales, autoridades de gestión de fronteras, funcionarios consulares, órganos militares y compañías de transporte privadas y comerciales.

- *Apoyo sanitario y psicosocial*: toda experiencia de crisis ha de afectar seriamente la salud física y emocional de los migrantes y posiblemente exacerbe condiciones preexistentes. Por tanto, se requiere una atención médica continua, a saber: asistencia sanitaria durante el viaje en el caso de evacuaciones, acompañantes médicos o la remisión de migrantes vulnerables a servicios sanitarios, inclusive de salud mental. Garantizar la continuidad de la atención tras el retorno puede constituir un verdadero reto cuando los países de origen de los migrantes carecen de las infraestructuras de atención primaria de salud adecuadas.
- *Apoyo de reintegración y a largo plazo para quienes retornan y para las comunidades de retorno*: cuando los migrantes retornan o son evacuados a sus países de origen, estos países suelen tener graves dificultades para acogerlos y reintegrarlos social y económicamente. Las intervenciones normativas pueden encaminarse a la aliviación de la deuda, a la asistencia financiera, a proyectos de generación de ingresos, al suministro de asistencia psicosocial para quienes retornan, y a proyectos de desarrollo para la comunidad más amplia. Las iniciativas de reintegración deberán diferenciar las necesidades de hombres y mujeres, o de aquéllos con o sin familias. En algunos casos, los empleadores y contratistas privados han contribuido a la repatriación y reintegración, pero ello suele ser esporádico y tampoco se ha definido

claramente la responsabilidad de los interlocutores privados a este respecto.

- *Migración para la reconstrucción, recuperación y desarrollo:* la movilidad facilitada y los beneficios que trae consigo la migración pueden contribuir a restaurar los medios de sustento de migrantes y de sus comunidades, además de promover la recuperación a largo plazo de las zonas afectadas por situaciones de crisis. La cooperación entre países y con empleadores y contratistas debería estar encaminada a cerciorarse de que el pago de sueldos pendientes o la posibilidad de volver a emigrar a los países –si las condiciones lo permiten– contribuyan al empeño de reconstrucción.

Conclusión

En el mundo móvil actual, las consecuencias migratorias de las situaciones de crisis son cada vez más complejas. Uno de los fenómenos más difundidos se refiere a los efectos de la crisis en los migrantes: las poblaciones de migrantes quedan atrapadas en primera línea de combate, padecen los desastres en los países de destino y pasan desapercibidos en la asistencia humanitaria y sistemas de protección establecidos. Es más, la mayoría de los gobiernos no está en condiciones de encarar la situación de los migrantes en contextos de emergencia aguda ni de hacer frente a los efectos que trae consigo el desplazamiento y retorno de migrantes a gran escala para los países y comunidades. La asistencia requerida, la protección y los empeños de coordinación constituyen un reto tanto para los países que albergan a migrantes como para los países preocupados por sus nacionales residentes en el extranjero. Las soluciones exhaustivas y duraderas deben comprender las dimensiones migratorias, humanitarias, de desarrollo y de seguridad. Entre tanto, los organismos internacionales –incluida la OIM y sus asociados– seguirán fomentando su cooperación y capacidad operacional para apoyar a los Estados y migrantes a fin de que encaren los retos migratorios contemporáneos que emanan de complejas situaciones de crisis.

Otras lecturas recomendadas

OIM 2012 Diálogo Internacional sobre la Migración: primer taller intermedio *Rumbo a la Seguridad: Las Consecuencias Migratorias de Complejas Crisis* (24 y 25 de abril de 2012)

OIM 2012 *Returnees from Libya: the bittersweet experience of coming home*. Policy brief

OIM 2012 *Migrants caught in crisis: The OIM experience in Libya*

OIM and Migration Policy Institute 2012 *Asian labour migrants and humanitarian crises: lessons from Libya*. By Brian Kelly and Anita Jawadurovna Wadud

OIM *International Migration Law Newsletter*. Issue 3 Otoño de 2011

OIM 2011 *Humanitarian emergency response to the Libyan crisis*. Informe sobre la labor durante siete meses, 28 de febrero de 2011 y 27 de septiembre de 2011

Forced Migration Review No. 39, de junio de 2012 *North Africa and displacement 2011-2012*

Visite la página web consagrada al taller: www.iom.int/idmmigrantsincrisis_sp

Serie Diálogo Internacional sobre la Migración

1. 82a Reunión del Consejo; 27-29 noviembre de 2001 (disponible en español, francés e inglés), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (disponible únicamente en inglés), 2002
3. Un Análisis sobre Normas Jurídicas Internacionales y Migración (disponible en español, francés e inglés), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (disponible únicamente en inglés), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (disponible únicamente en inglés), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (disponible únicamente en inglés), 2005
7. Gestión del Movimiento de Personas: Posibles Enseñanzas de Interés para el Modo 4 del AGCS (disponible en español, francés e inglés), 2005
8. Incorporación de la Migración en las Agendas de Políticas de Desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2005
9. Migración y recursos humanos para la salud: de la concienciación a la acción (disponible en español, francés e inglés), 2006
10. Seminario de expertos: Migración y medio ambiente (disponible en español, francés e inglés), 2008
11. Los migrantes y la sociedad de acogida: Asociaciones acertadas (disponible en español, francés e inglés), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (disponible únicamente en inglés), 2010
13. La libre circulación de personas en los procesos de integración regional (disponible en español, francés e inglés)
14. Gestión de la migración de retorno (disponible en español, francés e inglés), 2010
15. Alentar la función de retorno para fomentar el desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2010
16. Derechos humanos y migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura (disponible en español, francés e inglés), 2010
17. Migración y cambio social (disponible en español, francés e inglés), 2011
18. Cambio climático, degradación ambiental y migración (disponible en español, francés e inglés), 2012
19. Ciclos económicos, cambio demográfico y migración (disponible en español, francés e inglés), 2012
20. Rumbo a la seguridad: Las consecuencias migratorias de complejas crisis (disponible en español, francés e inglés), 2013
21. Proteger a los migrantes en tiempos de crisis: respuestas inmediatas y estrategias sostenibles (disponible en español, francés e inglés), 2013

Los títulos de esta Serie pueden obtenerse en:

Organización Internacional para las Migraciones
17 Route des Morillons, 1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50
Correo electrónico: pubsales@iom.int
Internet: www.iom.int



IOM • OIM

ENCAUZAR LA MIGRACION
PARA BENEFICIO DE TODOS



USD 12.00