

MODELO DE UN PLAN DE CONTINGENCIA CONSULAR

Herramienta de fomento de capacidades de MICIC

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.

© 2017 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Introducción	4
Modelo de un plan de contingencia consular	5
1. Información de contacto de la oficina consular en el exterior	5
2. Introducción y objetivos del plan	6
3. Perfil de riesgo del área o país	7
4. Perfil de la comunidad local de ciudadanos	8
5. Posibles situaciones de crisis	9
6. Funciones y responsabilidades	10
7. Plan de evacuación	12
8. Fases de la crisis y respuestas	13
9. Logística	14
Anexos	15

INTRODUCCIÓN

El propósito de este modelo es brindar a las oficinas consulares en el exterior una estructura y orientación básica para desarrollar un plan de contingencia consular a fin de prepararse para emergencias que podrían afectar a sus conciudadanos en su área o país de jurisdicción. Este modelo fue extraído de planes de contingencia públicamente disponibles, elaborados por oficinas consulares de los países escandinavos, los Estados Unidos y Filipinas, sobre la base de información acerca de prácticas y experiencias obtenida de representantes gubernamentales como parte de la labor de recopilación de evidencia que se realizó en el marco de la Iniciativa MICIC (Migrants in Countries in Crisis) (iniciativa para migrantes en países en crisis).

El modelo se diseñó con el fin de proporcionar indicaciones completas sobre diversos elementos. No todos estos elementos serán relevantes para los diferentes contextos geográficos o las posibles situaciones de crisis, por lo que el modelo debe interpretarse como un proyecto y deberá adaptarse según el riesgo de crisis que se enfrenta en las diferentes regiones, así como las capacidades y prioridades de las oficinas consulares.

Si bien en muchos casos es útil divulgar los planes de contingencia y ponerlos a disposición del público en general como una forma de concientizar a las personas acerca de las posibles crisis y las medidas de respuesta recomendadas, muchas de las secciones de este modelo de plan de contingencia incluyen información que puede ser confidencial, dependiendo de la situación de crisis (por ejemplo, información sobre la comunidad de ciudadanos, rutas o sitios de evacuación planificados y presupuesto) y por lo tanto, se debe mantener la confidencialidad de esta información. La decisión de publicar todo el plan o algunas partes de este deberá tomarse para cada caso concreto.

Adicionalmente, es importante notar que los planes de contingencia deberán actualizarse periódicamente para reflejar los perfiles cambiantes de la comunidad de ciudadanos en el país o área en cuestión, las posibles situaciones de crisis y otros factores contextuales.

MODELO DE UN PLAN DE CONTINGENCIA CONSULAR

1. Información de contacto de la oficina consular en el exterior

En esta sección se deberá incluir la información de contacto básica de la oficina consular en el exterior para la que se está elaborando el plan y los datos de contacto de otras instituciones pertinentes (la embajada en el país, otras oficinas consulares en el país o región y el servicio diplomático en la capital). Estos datos sirven para que los ciudadanos puedan obtener acceso a información divulgada por las vías oficiales pertinentes o buscar activamente comunicarse con los representantes consulares en el país.

Puede ser útil presentar toda la información en una sola página a fin de facilitar su consulta por parte de los ciudadanos. Además, durante una evacuación es más fácil para las personas llevar consigo una sola página con toda la información.

Es deseable que al menos esta sección se traduzca a todos los idiomas que hablan los ciudadanos.

- Dirección física.
- Dirección postal.
 - Puede incluir un mapa e indicaciones para llegar.
- Horarios de atención.
- Número telefónico en horarios de atención.
- Número telefónico fuera de los horarios de atención.
- Fax.
- Dirección de correo electrónico de contacto.
- Sitios web (incluidos los enlaces a los sistemas de registro) y páginas de redes sociales.
 - Sitio web y páginas de redes sociales de la oficina consular.
 - Sitio web y páginas de redes sociales de la embajada.
 - Sitio web y páginas de redes sociales del servicio diplomático.
- Información de contacto de los coordinadores y responsables del área.
 - Áreas asignadas a los diferentes coordinadores.
 - Nombre, dirección, número telefónico y dirección de correo electrónico de cada uno de los coordinadores.
- Opciones específicas para comunicarse en caso de emergencia.
 - Información sobre cómo suscribirse para recibir comunicaciones de emergencia, incluidos los sitios web y aplicaciones de avisos para viajeros y notificaciones de alerta temprana.
 - Número telefónico satelital de la oficina consular.
 - Frecuencias de radiodifusión.
 - Línea de emergencia de la oficina consular (si se conoce el número).
 - Línea de emergencia del servicio diplomático (si se conoce el número).
 - Datos de contacto de la célula de crisis del país de origen.

2. Introducción y objetivos del plan

En esta sección se deberá brindar información básica sobre lo que cubre el plan y cuáles son sus objetivos. Se deberá identificar lo siguiente:

- Objetivo principal del plan (por ejemplo, brindar asistencia a todos los ciudadanos que se encuentran en el área en cuestión) y objetivos secundarios (por ejemplo, protección de infraestructura y continuidad del servicio en situaciones de emergencia).
- A quién está dirigido el plan (por ejemplo, ciudadanos, ciudadanos de terceros países con los que existen acuerdos de asistencia en situaciones de emergencia, otras personas selectas que no son ciudadanas) y qué área abarca (por ejemplo, el área de jurisdicción de la oficina consular); se deberá especificar si determinadas personas están excluidas.
- Mandato y autoridad de la institución que elabora el plan (por ejemplo, base legal para elaborar el plan, relaciones).
- Enlaces y mecanismos de coordinación con otros mecanismos e instituciones de preparación y respuesta (por ejemplo, marco de planificación del país de origen, intervenciones de las células de crisis y equipos de despliegue).

2.1 Puesta a prueba y divulgación del plan

En esta sección se puede resaltar la necesidad de que los ciudadanos individuales estén preparados (por ejemplo, se puede incluir una lista de medidas mínimas de preparación y sugerir que los ciudadanos elaboren un plan de preparación familiar o que participen en actividades y ejercicios de preparación en su vecindario, lugar de trabajo o escuela, entre otros). Como alternativa, esta información puede incluirse como una página separada en un anexo para que sea más fácil para las personas extraerla y llevarla consigo.

Asimismo, en esta sección se puede proporcionar información sobre sesiones informativas o ejercicios programados o regulares que se llevan a cabo en beneficio de los ciudadanos.

3. Perfil de riesgo del área o país

En esta sección se deberá brindar información básica sobre el área o país abarcado por el plan que sea relevante para la preparación para emergencias. Muchas veces es útil incluir un mapa (que también sirve para mostrar la cobertura del plan). Además, en esta sección se deberá identificar lo siguiente:

- Las principales crisis que podrían afectar el área o país (naturales y creadas por el hombre) y una “clasificación” desarrollada sobre la base de la relevancia de las crisis (por ejemplo, frecuencia o recurrencia, inminencia, intensidad).
- Tendencias relevantes en los principales factores de riesgo en el área o país (por ejemplo, evolución de la situación de seguridad, ciclos estacionales de las amenazas naturales).
- Principales tendencias ambientales, políticas y económicas a las que se debe estar atento.
- Principales características geográficas del país, y principales punto de interés (infraestructuras, ciudades).

En esta sección es necesario incluir mapas de riesgos para las diferentes amenazas que pueden afectar el área (si están disponibles), que contengan información sobre la posibilidad y la intensidad esperada de los acontecimientos futuros y sus impactos.

3.1 Definición de zonas dentro del área abarcada por el plan

En el plan se puede identificar zonas más pequeñas dentro del área de jurisdicción para facilitar la identificación de lo siguiente:

- Coordinadores de área.
- Opciones de provisión de servicios.
- Procedimientos de evacuación.
- Número de ciudadanos que se encuentran en el área.

3.2 Contexto nacional de preparación y manejo de crisis

En el plan se deberá indicar con qué estructuras de manejo de crisis cuenta el país anfitrión e incluir los nombres de las instituciones que tienen el mandato de actuar y sus datos de contacto.

Además, puede ser importante especificar si estas instituciones cuentan con un plan de contingencia y si el plan de contingencia de la oficina consular se coordina con los arreglos del país anfitrión y de qué forma.

4. Perfil de la comunidad local de ciudadanos

En esta sección se deberá incluir información básica sobre el tamaño, composición y características de la comunidad local de ciudadanos para facilitar la identificación de lo siguiente:

- Cuántos ciudadanos residen en el área y cuántos de ellos normalmente transitan por el área o la visitan (incluidas, si es pertinente, las dinámicas de día y de noche o en diferentes épocas del año o estaciones, entre otros).
- En qué lugares se concentran (es decir, los principales sitios donde se encuentran: zonas residenciales, zonas de trabajo, destinos turísticos).
- Características demográficas (género, grupo etario).
- Situación familiar (es decir, cuántos viven solos, cuántos tienen familias en el área).
- Porcentaje de ciudadanos con condiciones migratorias diferentes e implicaciones de esto para la planificación (por ejemplo, diferencias en el acceso a asistencia en caso de emergencia o servicios básicos en el país anfitrión).
- Idioma que se habla en el grupo de ciudadanos.
- Identificación de grupos en condiciones particularmente vulnerables (por ejemplo, niños, niñas y adolescentes no acompañados, ciudadanos mayores o con capacidades diferentes que no cuentan con asistencia, trabajadores aislados, migrantes no registrados, migrantes en tránsito, migrantes detenidos, ciudadanos que podrían no desear solicitar asistencia o que enfrentan obstáculos legales, administrativos o prácticos para la evacuación).

5. Posibles situaciones de crisis

En esta sección se deberá identificar las posibles situaciones de crisis que podrían desarrollarse en el área. Para cada una de las situaciones hipotéticas de crisis, se deberá resaltar lo siguiente:

- Tipo, intensidad, ubicación y momento en que se manifiesta una amenaza que puede afectar el área o país.
- Qué impacto tendría en las personas afectadas, incluidos los ciudadanos afectados (cuántos ciudadanos resultarían afectados, dónde y qué tipo de impactos sufrirían probablemente).
- Qué impacto tendría en las redes locales de comunicación y transporte y la capacidad de los responsables de actuar en estas situaciones.
- Qué formas de asistencia requerirían los ciudadanos y cuáles serían las respuestas prioritarias que se implementarían (por parte de la oficina consular, la embajada, el centro regional o global de respuesta en caso de crisis).

Estas suposiciones ayudan a determinar mecanismos de respuesta apropiados y evaluar las capacidades y recursos que están disponibles.

Dado que puede ser poco práctico desarrollar situaciones hipotéticas de crisis para todas las posibles amenazas, se puede elaborar hipótesis para las principales amenazas o identificar grupos de amenazas que podrían tener impactos similares (por ejemplo, inundaciones y deslaves, terremotos y tsunamis).

Se puede presentar versiones resumidas de las posibles situaciones de crisis en el plan e incluir las versiones completas de estas como anexos.

6. Funciones y responsabilidades

En esta sección se deberá identificar cómo está organizada la estructura de respuesta en caso de crisis. Para ello, es preciso identificar las principales necesidades que deben abordarse como parte de la respuesta. Estas pueden incluir las siguientes:

- Toma de decisiones y coordinación general (cadena de mando).
- Monitoreo de amenazas (podría ser responsabilidad de un actor externo, que en muchos casos es una institución del país anfitrión o una organización internacional).
- Diagnósticos de situaciones y visitas de campo.
- Coordinación de empleados y voluntarios.
- Coordinación con la comunidad de ciudadanos.
- Comunicaciones en caso de emergencia (cabe notar que podría ser útil elaborar además un plan exhaustivo de comunicaciones en caso de emergencia en el que se detallan funciones y responsabilidades, vías de comunicación a utilizar, mensajes a transmitir e idiomas).
- Presupuesto.
- Registro de ciudadanos.
- Asistencia para los ciudadanos afectados.
- Disposiciones específicas para las personas o grupos identificados como particularmente vulnerables.
- Evacuaciones.

Para cada una de las funciones pertinentes, en el plan se deberá identificar a una persona responsable y una o más personas suplentes. Además, puede ser útil incluir los datos de contacto de estas personas en el plan.

Para cada puesto, en el plan se deberá detallar las principales funciones y responsabilidades para cada una de las fases de la crisis.

Adicionalmente, si en el plan se identifican diferentes zonas, puede ser necesario crear estructuras de coordinación para cada una de ellas e identificar a personas que asumirán el papel de coordinadoras para cada zona, describir sus responsabilidades e incluir sus datos de contacto.

Puede ser útil elaborar un organigrama para ayudar a presentar la estructura de coordinación y resaltar las jerarquías y vías de coordinación y comunicación.

6.1 Estructuras de coordinación

En el plan se puede identificar a los actores externos cuya labor es importante para las diferentes áreas del plan e incluir una lista de puntos focales (y sus datos de contacto). Estos podrían incluir a los siguientes:

- Actores gubernamentales del país anfitrión.
- Empleadores o reclutadores.
- Empresas de transporte.
- Organizaciones no gubernamentales (ONG) y proveedores de servicios locales.

Asimismo, en el plan pueden detallarse las vías de comunicación y mecanismos de coordinación existentes (por ejemplo, sistemas de remisión, acuerdos de coordinación).

7. Plan de evacuación¹

En esta sección se deberá identificar lo siguiente:

- Lugares seguros a los que pueden ir las personas para escapar de los impactos inmediatos de las amenazas.
- Puntos de salida por donde las personas pueden salir del país.
- Rutas que pueden utilizar para llegar a estos puntos.
- Posibles puntos de reunión o encuentro.
- Puntos de tránsito, en caso de evacuaciones internacionales.
- Opciones de transporte local y de larga distancia que pueden estar disponibles en caso de crisis.

En el plan se deberá identificar los lugares seguros, puntos de salida y rutas de evacuación y se deberá brindar información básica sobre la ubicación y características de estos (incluidos los servicios a los que las personas evacuadas deberían tener acceso en los diferentes lugares).

En cuanto a las carreteras, en el plan se puede identificar cuáles son las carreteras recomendadas y rutas alternas para llegar a los sitios de evacuación y puntos de salida desde las principales localidades donde se concentran los ciudadanos. Dependiendo de la situación, para ello puede ser necesario brindar información acerca de cómo desplazarse dentro de un mismo país o cómo encontrar un edificio dado en una ciudad (o ambos, en muchos casos). Se puede recomendar diferentes rutas, dependiendo de la crisis que se enfrenta.

Si el plan abarca múltiples zonas, puede ser necesario identificar lugares y rutas para cada una de ellas.

Para las personas evacuadas resulta de gran utilidad obtener mapas a diferentes escalas con esta información, además de indicaciones detalladas (especialmente para el desplazamiento a nivel local), así como fotografías para ayudarles a identificar lugares y/o edificios específicos. Los mapas también pueden incluirse como anexos para utilizarse como documentos separados.

¹ Para obtener información más detallada sobre esto, sírvase consultar la herramienta de la Iniciativa MICIC denominada "Planificación de las evacuaciones y apoyo a éstas".

8. Fases de la crisis y respuestas

En los planes de contingencia se deberá identificar los factores desencadenantes (acontecimientos que marcan la activación de diferentes niveles de respuesta) y las diferentes fases (períodos en que se esperan distintos tipos de respuestas por parte de los diferentes ejecutores del plan). El número de fases y los tipos de factores desencadenantes pueden variar, según el tipo de crisis.

- Mantener las cabezas bajas (posible situación riesgosa: monitorear y revisar los arreglos de preparación).
- Abandonar el lugar, a no ser que sea necesario permanecer allí (la crisis es inminente; se recomienda a los ciudadanos que salgan del país).
- Salir sin demoras (ya no hay garantía de seguridad: evacuar a los empleados que no son esenciales y a los ciudadanos).
- Cerrar la misión (crisis aguda: evacuar a todos los empleados y cerrar la misión).

Para cada una de estas fases, en el plan se deberá identificar qué se espera de los ciudadanos individuales, de cada miembro del equipo de coordinación de respuestas o de la embajada u otro centro coordinador ubicado en la región o la capital.

9. Logística

En esta sección se deberá identificar cuáles son los requerimientos de artículos y materiales que la oficina consular necesitará para poder ejecutar el plan. Esto permite acumular artículos y suministros esenciales que pueden utilizarse en caso de necesidad y que deben incluir los siguientes:

- Equipo de comunicación (en particular, teléfonos satelitales y equipo de radiodifusión)
- Artículos de socorro básicos (suministros de primeros auxilios, alimentos no perecederos, agua potable, ropa).
- Materiales para registrar a los ciudadanos afectados (formularios, papel membretado).
- Materiales para emitir documentos (pasaportes en blanco y formularios en blanco para salvoconductos, sellos y almohadillas para sellos).
- Vehículos.
- Otros artículos (banderines, playeras u otros signos de identificación de los empleados).

Para todos estos artículos y materiales, al planificar es importante recordar que es necesario tomar en cuenta situaciones y retos imprevistos: siempre es bueno prepararse de más y contar con más artículos de lo que podría parecer estrictamente necesario.

9.1 Presupuesto

En esta sección se deberá detallar el presupuesto requerido para ejecutar los diferentes componentes del plan.

Como parte de los ejercicios de planificación, también resulta útil identificar los recursos que están disponibles en la oficina consular, embajada o servicio diplomático en la capital que pueden utilizarse para ejecutar el plan.

ANEXOS

Formulario de registro

Para uso por parte del personal consular, para llevar un registro de las solicitudes de asistencia y recolectar información individual sobre los ciudadanos afectados (incluidos sus datos de contacto en caso de emergencia).

Formulario de responsabilidad financiera

Para uso por parte del personal consular, para confirmar que el ciudadano entiende y acepta que se le hará responsable de cubrir una parte (o la totalidad) de los gastos relacionados con la respuesta en caso de crisis y la evacuación.

Qué hacer y qué no hacer en caso de emergencia

Lista de recomendaciones a seguir por parte de los ciudadanos en caso de emergencia; incluye cómo preparar un “maletín” para emergencias. Puede adaptarse según el tipo de crisis que se enfrente. Puede utilizarse como documento separado.

Datos de contacto de la oficina consular

Información según se detalla en la sección 1. Puede utilizarse como documento separado.

Mapas de evacuación

Se puede incluir, como anexo, mapas que señalen los albergues de evacuación, lugares seguros y rutas de evacuación recomendadas (y rutas alternas). Los mapas también pueden incluir indicaciones detalladas para llegar a lugares específicos y fotos para identificar edificios y lugares. Los mapas deberán diseñarse como documentos separados para que las personas los lleven consigo, de ser necesario.

Lista de contacto de proveedores de servicios

Adicionalmente, se puede incluir una lista de proveedores de servicios (que también puede servir como documento separado para que las personas la lleven consigo, de ser necesario). La lista deberá incluir los nombres, datos de contacto y direcciones físicas de las instituciones enumeradas abajo. También puede resultar útil incluir esta información en un mapa personalizado.

- Hospitales y clínicas, incluidos los servicios de ambulancia.
- Brigadas de bomberos.
- Policía.
- Traductores e intérpretes.
- Asistencia jurídica.
- Ubicación de los albergues de emergencia.
- Proveedores locales de servicios de transporte (compañías de taxis y minibuses, empresas de transporte público).
- Cocinas comunitarias.
- ONGs pertinentes.

Versiones completas de las situaciones hipotéticas de crisis

Las versiones completas de las situaciones hipotéticas de crisis pueden incluirse como anexo para que el plan sea más conciso.

NOTAS



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Secretariado MICIC

Organización Internacional para las Migraciones

17, Route des Morillons

CH-1211, Ginebra 19

Suiza

Tel: +41 22 717 9111

micicinitiative.iom.int

MICICSecretariat@iom.int