

Movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en América Latina

- De la comprensión a la acción -

Importancia de la migración ambiental para América Latina

Latinoamérica se encuentra entre las regiones de mayor fragilidad y vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático conjuntamente con la región africana del Sahara; los países más vulnerables identificados son Haití, Guyana, Bolivia, Honduras y Guatemala¹. Se prevé variaciones en los patrones de precipitación lo cual provocará alteraciones del ciclo hídrico, como inundaciones repentinas, sequías, con el consiguiente peligro de incendios forestales². Adicionalmente el aumento de temperaturas acarrea el derretimiento de los glaciares en la zona andina, reduciéndose considerablemente las reservas de aguas dulces y ocasionando tensiones de abastecimiento entre los habitantes.

Otra región geográfica muy afectada es la del Caribe y de Centroamérica, por razones de fuertes tormentas tropicales que asechan las costeras de Puerto Rico, República Dominicana, Nicaragua y Guatemala. Adicionalmente el continente enfrenta eventos geofísicos, como terremotos y erupciones volcánicas, que también han sido frecuentes en algunos países como Haití (2010), Chile (2015), Ecuador (2016) y México (2017) en los últimos años.

Todos estos eventos muchas de las veces desencadenan en procesos de movilidad humana tanto transfronteriza como al interior de las fronteras nacionales, que solo en el caso de inundaciones durante el año 2015 se estima 171.000 personas en el Paraguay, seguido por Brasil (59.000 personas), Venezuela (45.000 personas), Argentina (36.000 personas) y Uruguay (24.000 personas)³.

Adicionalmente, el cambio de uso del suelo por la expansión de la superficie agrícola, la contaminación de los recursos naturales, la deforestación, y la degradación de las tierras están agravando la degradación ambiental y afectando los medios de vida de poblaciones rurales.

Contabilizando todos los tipos de eventos, se estima que alrededor de 8 millones de personas en Suramérica fueron desplazadas internamente o evacuadas en el contexto de los desastres naturales, en un período de tiempo de 15 años (2000 al 2015).

Considerando que no existen registros oficiales, especialmente en el caso de movimientos transfronterizos, el número real de personas desplazadas es indudablemente mayor.

En el contexto socio-económico del continente, la migración ambiental e inducida por el clima⁴ va dejando saldos negativos en las sociedades afectadas: el lugar de origen se reduce la porción de la población económicamente activa, y en los lugares de destino las autoridades locales muchas veces se encuentran sobre exigidas para atender las demandas de integración de los nuevos habitantes.

Tipo de evento	Personas desplazadas
Inundaciones	4'707.668
Actividades volcánicas	73.053
Deslizamientos de tierras	154.632
Eventos sísmicos	2'972.545
Incendios forestales	20.924
TOTAL	7'928,822

Fuente: Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America. NCR, UNHCR, IDMC. 2016

1 Según un estudio realizado por el proyecto ND-Gain Country Index, de la Iniciativa de Adaptación Global de la Universidad de Notre Dame, en Estados Unidos.

2 The Atlas of environmental migration: Routledge, Earthscan, OIM, 2017

3 RESAMA. Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana. Informe Técnico para la XVI Conferencia Surameri-

cana sobre Migraciones. Asunción, 2016. <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Documento%20de%20referencia%20-%20Migraci%C3%B3n,%20medio%20ambiente%20y%20cambio%20clim%C3%A1tico.pdf>

4 Término recomendado por la Organización Internacional para las Migraciones (2014): "Outlook on Migration, Environment and Climate Change". http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf.



Movilidad humana en el contexto del cambio climático y desastres naturales, y el sistema interamericano de derechos humanos y derechos humanitarios

Las respuestas a los problemas de la migración ambiental, normalmente se encuentran ancladas a estrategias de adaptación en el contexto de desastres naturales, incluyendo el cambio climático. A los afectados se los trata inicialmente como “damnificados”, otorgando ayuda humanitaria en el lugar de los hechos.

Las leyes nacionales de migración, en la mayoría de los casos, restringen la entrada de los desplazados ambientales en otros países e incluso en caso de desplazamientos internos sus derechos como ciudadanos no son reconocidos plenamente por las políticas estatales. El derecho internacional reconoce sólo una categoría muy pequeña de migrantes forzados, como personas que pueden recibir asilo en otros países, estos son: los “refugiados”, las “personas apátridas” y aquellos elegibles para protección complementaria⁵. Esto significa que los afectados corren el riesgo de interdicción, expulsión y detención, en caso de intentar cruzar una frontera internacional.

Algunos ejemplos de derechos que se ven afectados por desastres naturales, cambio climático y degradación ambiental son:

- **Derecho a la seguridad personal y a la vida;**
- **Derecho a la alimentación adecuada y al derecho de no padecer hambre;**
- **Derecho al acceso de servicios básicos como agua potable, salud, vivienda segura, educación y libre tránsito y movilidad;**
- **Derecho al acceso a recursos naturales, suelo, agua y biodiversidad en calidad y cantidad;**
- **Derecho al tratamiento y resguardo frente a la proliferación de enfermedades en lugares afectados por desastres naturales.**

Propuestas de líneas de acción para programas de cooperación al desarrollo

Según recomendaciones de la Iniciativa Nansen, las políticas para enfrentar procesos de migración humana en el contexto de desastres naturales deben ser muy variadas y dependen tanto del tipo de movilidad humana como del riesgo que afecta los territorios locales; comunidades que sufren sequía, deberán contemplar otro tipo de medidas, que aquellas afectadas por riesgos sísmicos.

Si se considera que cambio climático es un proceso irreversible, muchos de los esfuerzos para reducir sus impactos están orientados a que las sociedades desarrollen estrategias de adaptación, que incluyen la posibilidad de abandono del lugar de origen.

En esta línea ya existen experiencias significativas con enfoques innovadores dirigidos a aumentar la capacidad de adaptación tanto de poblaciones vulnerables y de ecosistemas⁶.

Las iniciativas de adaptación pueden ayudar a reducir la necesidad de diversificar los medios de vida a través de la migración ya que la capacidad de adaptación se fortalece por medio de procesos de búsqueda de la innovación y la intensificación del uso de recursos en las zonas vulnerables al cambio climático; pero, es difícil predecir la eficacia de estas medidas en la reducción de la presión migratoria.

A continuación se presentan algunas propuestas de acción relevantes ajustadas a las características de los países de la región, en las cuales la cooperación internacional, y en específico la cooperación alemana podría contribuir:

Investigación

En aras de contribuir a cerrar la brecha de la evidencia empírica y de datos sobre las migraciones ambientales, se debe fomentar la colaboración con organizaciones y centros de investigación. Al tener más evidencias empíricas y mejor información, la cooperación al desarrollo podría adaptar sus propios esfuerzos en la asistencia a las poblaciones víctimas de situaciones de migración forzada.

⁵ En la actualidad sólo se reconoce que algunos de los principios de los derechos humanos dan lugar a una obligación de protección por parte de un país de acogida. El derecho de los derechos humanos ha ampliado las obligaciones de protección de los países más allá de la categoría de “refugiado”, para incluir a las personas en riesgo de privación arbitraria de la vida, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esto se conoce en el derecho internacional como “protección complementaria”, porque describe la protección basada en los derechos humanos que es complementaria a la prevista por la Convención sobre los Refugiados de 1951.

⁶ GIZ. Climate Change and Migration: Possible Roles for German Development Cooperation. Discussion paper. Eschborn, Alemania 2012

Sería de mucha importancia contar con estimaciones confiables sobre migraciones ambientales de la región de América Latina y el Caribe.

Una de las mayores dificultades a la hora de hacer propuestas puntuales sobre el problema de la migración y cambio climático, es encontrar las relaciones (causales o no) sociales, económicas y políticas que están por detrás del fenómeno, antes, durante y después de su ocurrencia. Este es un punto relevante en la que la cooperación podría apoyar mediante el fomento a la investigación.

La cooperación también podría ser un nexo para vincular iniciativas de investigación desarrolladas en universidades alemanas y europeas, abriendo nuevos focos de investigación en la región Andina y Amazónica, por ejemplo, con la participación conjunta de investigadores latinoamericanos.

Migración como estrategia de adaptación al cambio climático

Los enfoques dirigidos hacia la adaptación al cambio climático contribuyen a aumentar la resiliencia de las personas; las poblaciones y áreas más vulnerables al cambio climático en cierto modo ya han sido identificadas⁷. La cooperación al desarrollo podría concentrar sus esfuerzos de adaptación en estos lugares, con el fin de fortalecerla resiliencia y, de ese modo, ayudar a reducir la presión de posibles desplazamientos masivos e incontrolados. Esto no significa detener la decisión de migración de las zonas afectadas: por un lado, porque es una estrategia de supervivencia y, por el otro, porque la población afectada podría enfrentar problemas de empobrecimiento como causas de migración irregulares.



Si bien, existen una serie de buenas prácticas en la adaptación al cambio climático, es urgente ampliar estas iniciativas

innovadoras e implementarlas a una escala mucho más amplia. Uno de los problemas es la divulgación de “buenas prácticas” en un lenguaje más accesible a las poblaciones afectadas.

Fomentar medidas de adaptación in-situ es principalmente importantes, para aquellas “poblaciones atrapadas”, que no pueden salir del lugar de la catástrofe, y están obligadas a enfrentar frecuentemente efectos adversos.

Introducir temática migratoria en planes y programas de adaptación al cambio climático

La movilidad humana es fundamental para la planificación de la adaptación en el sentido de tratar de evitar migración o desplazamiento que contribuya al deterioro del bienestar humano. La implementación del Marco de Adaptación de Cancún⁸ en Planes Nacionales de Adaptación (PNA) ya tiene avances importantes en países como Bolivia (principalmente en el campo del manejo de agua potable), modelos de infraestructura y políticas urbanas en Colombia y el manejo de ríos en Ecuador, entre otros. Las posibles acciones de la cooperación son:

Incorporar temas de movilidad humana tanto en PNA, como en Programas de Acción Nacional de Adaptación (PANA). A diferencia de los PANA que ayudaron a identificar y priorizar las necesidades urgentes de adaptación en el corto plazo, los PNA son más amplios y de corte transversal; estos cubren las necesidades de mediano a largo plazo, se integran en los países nacionales de desarrollo e incluyen múltiples herramientas que un país utiliza en sus procesos de planificación⁹

Es altamente recomendable que todas las iniciativas de la cooperación alemana desarrolladas en la región en la formulación de PNA o PANA incorporen los riesgos de posibles procesos de movilidad humana, involucrando los intereses y necesidades de grupos vulnerables locales de forma participativa y transparente; de esta forma se garantiza que las medidas y propuestas identificadas consideren los conocimientos tradicionales que podrían ayudar a reformular otras políticas y medidas sociales, económicas y ambientales desde una perspectiva local.

La asistencia técnica en movilidad humana debería estar disponible en todo el proceso de formulación de los instrumentos, incluyendo reuniones con expertos, talleres con grupos vulnerables y organización de cursos de capacitación específica sobre migración como adaptación en general. .

⁷ Ídem. Pág. 6

⁸ Adoptado como parte de los Acuerdos de Cancún en la Conferencia sobre Cambio Climático que tuvo lugar en Cancún, México, en 2010. <http://unfccc.int/adaptation/items/5852.php>

⁹ United Nations University – Nansen Initiative Joint Policy Brief #2 (2014): Integrating Human Mobility Issues within National Adaptation Plans

Prevención y resiliencia



Las mejores medidas de prevención no pueden excluir los riesgos relacionados con desastres naturales y cambio climático. De esta forma, la planificación exitosa de medidas de prevención debe incluir obligatoriamente directrices y criterios para la reubicación planificada en caso de riesgo de desplazamiento forzado y la planificación del desplazamiento; por ejemplo el traslado a lugares más seguros y mejores condiciones mientras se permanezca allí. Sería importante considerar la diferencia entre reubicación temporal y permanente.

En esta consideración se debe incorporar el debido mapeo de zonas de alto riesgo, medio riesgo y zonas seguras. Aquí se puede añadir el tema de migración circular, además de reubicación como alternativa de adaptación al cambio climático.

En un enfoque más amplio, se necesita combinar los esfuerzos alrededor del cambio climático y de la gestión de riesgos y de desastres. En esta área, podrían existir una serie de líneas de acción: mejoramiento de infraestructura, planificación urbana, reforma agraria y otras acciones orientadas a fortalecer la resiliencia de personas vulnerables, lo que ayuda a estas personas a enfrentar en sus lugares de origen y en sus comunidades posibles desastres naturales.

Apoyo a la migración con dignidad

Fortalecer el desarrollo de marcos legales, políticas y procedimientos para la atención migratoria de personas afectadas, a través de la aplicación de los Principios de las NNUU para Desplazados Internos, visa y permisos humanitarios con transparencia y claridad en los derechos de estas personas (cuánto tiempo, permiso laboral, acceso a servicios públicos, no deportación a su país de origen mientras dure la emergencia, etc.), atención consular adecuada de su país, entre otros.



- Capacitación especializada y generalizada a los agentes de migración, aduana y de seguridad, sobre todo en los puntos fronterizos, en los temas relacionados con los derechos de desplazados internos y transfronterizos.
- Es de gran importancia la integración activa de la población en riesgo o ya desplazada en la planificación pública y en la implementación de acciones de asistencia humanitaria, así como también en su inserción en el ámbito laboral.
- Fortalecer la capacidad y las posibilidades reales de garantizar un reasentamiento y/o una migración con dignidad.
- Sistematizar buenas prácticas migratorias frente a desastres y riesgos del cambio climático.
- Los marcos políticos y legales también deben incluir el mejoramiento de las condiciones de vida en los lugares de destino de desplazados internos o transfronterizos, con un enfoque que debería incluir necesariamente toda la comunidad de acogida y no solo las personas afectadas.

Implementación de acuerdos internacionales

Los tres grandes retos propuestos para el futuro de nuestro planeta están planteados en la Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la Declaración de París sobre Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana de la Conferencia ONU-Hábitat III).

La complejidad y la dimensión de la temática, incorpora por un lado a los ODS 11 y 13, relacionados con el desarrollo de ciudades sostenibles e inclusivas, y con el desarrollo de acciones para enfrentar los impactos del cambio climático; adicionalmente se consideran al menos tres metas adicionales vinculados con la movilidad humana: la protección de trabajadores migrantes (meta 8.8); la promoción de una gobernanza de la migración basada en la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas meta (10.7); y la generación de datos desglosados por el estatus migratorio (meta 17.8).



Las posibles medidas de implementación en programas de cooperación internacionales son:

- Abordar como punto de partida el principio de “no dejar a nadie atrás”; eje estructural para atender las demandas de la población marginada. Esto implica integrar la problemática de la migración, especialmente en los ámbitos de ejercicio de derechos, de la ayuda en el proceso de la migración y de mejorar las condiciones en los lugares de destino.
- Enmarcarse en una “gestión territorial integral” propuesta por la NAU, vinculando temas urbanos y rurales desde un enfoque único de planificación, ejecutando consultas populares y fomentando la participación activa de la población en riesgo, tanto en la planificación y la implementación de asistencia humanitaria, como en la planificación de soluciones definitivas para los afectados; .
- Enfocar las acciones en ciudades intermedias que actualmente cumplen un importante papel como puntos nodales de comunicación entre áreas urbanas y rurales; aquí se debe contribuir a facilitar el acceso a servicios sociales e infraestructura a los nuevos residentes, como también mejorar la gestión urbana de cambio climático y de riesgos de desastres naturales.

La cooperación internacional puede contribuir con apoyo técnico y asesoría especializada a gobiernos locales, específicamente en la combinación de protección ambiental, adaptación al cambio climático y el desarrollo de políticas locales y herramientas de planificación que permitan la integración de migrantes y desplazados, como también de otros grupos vulnerables.

Apoyar la implementación de las recomendaciones de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones

Para la XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), realizada en noviembre de 2016 en Asunción, Paraguay, la Red Sudamericana para las Migraciones Ambienta-

les (RESAMA) presentó un informe titulado “Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región Suramericana”¹⁰.

Como propuesta, algunas medidas pueden contribuir para enfrentar estas deficiencias y avanzar en materia de migraciones ambientales en la región:

- Articulación, coherencia y coordinación entre las normas y políticas nacionales y regionales en materia de migración, cambio climático y desastres.
- Inclusión del tema de las migraciones ambientales en los marcos jurídicos y políticas nacionales y regionales relativas al cambio climático y a la reducción de riesgos de desastres, beneficiándose de los proyectos de leyes o nuevas normas sobre cambio climático y migración en distintos países de la región.
- Adecuación de las normas existentes o adopción de nuevas normas migratorias aprobando el reconocimiento y protección de las personas desplazadas a través de las fronteras de su país en el contexto de desastres y cambio climático.
- Contribución a la implementación en el nivel regional y nacional de las recomendaciones y directrices de acción de la agenda 2030 en materia de desplazamientos en el contexto de los desastres y del cambio climático.
- Adopción de la agenda 2030 como base y fundamento para la adecuación de las políticas y normas migratorias, de cambio climático y de desastres ante las evidencias del impacto del cambio climático sobre la movilidad humana en América del Sur.
- Creación de un grupo de trabajo en el ámbito del OSUMI (Observatorio Suramericano sobre Migraciones) para fortalecer y armonizar el desarrollo regional y las iniciativas nacionales sobre el tema de migración, medio ambiente y cambio climático a través de asistencia y cooperación técnica, capacitación de actores y producción de conocimiento e informaciones.



10 <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Documento%20de%20referencia%20-%20Migraci%C3%B3n,%20medio%20ambiente%20y%20cambio%20clim%C3%A1tico.pdf>

Fortalecer el rol de gobiernos subnacionales

A pesar de no existir una norma internacional sobre el rol de gobiernos locales en esta temática, estos se constituyen en niveles de gobierno que en la práctica han asumido el reto de la gestión autónoma de su territorio, dentro de lo cual tiene como mandato satisfacer necesidades de poblaciones locales. En muchos casos, el mapeo de zonas de riesgo es competencia subnacional, por lo que es de gran importancia desarrollar un estudio exhaustivo de las diferentes zonas seguras y de riesgo en este nivel de gestión. De esta forma, la reubicación y la prevención de mayor vulnerabilidad poblacional se ve limitada.

Las migraciones ambientales son movimientos principalmente internos, que exigen respuestas inmediatas tanto en zonas rurales como urbanas. Las personas afectadas tienden a buscar a las autoridades más cercanas, sin importar si tienen competencia para este tema o no. Por eso, los gobiernos locales asumen atribuciones en situaciones de emergencia, riesgo y gestión ambiental y prestación de servicios básicos. Por estas razones, es de vital importancia apoyar al fortalecimiento de las capacidades locales tanto en la prevención como en la atención concreta en situaciones de riesgos ambientales y buscar soluciones para las personas afectadas.

A modo de conclusión

En este documento se plantea una serie de posibles líneas de acción, en las cuales la cooperación internacional y organismos internacionales como Naciones Unidas, OIM, Unión Europea (UE) y GIZ, podrían tener un rol importante, no solo como asesores técnicos o proveedores de recursos financieros, sino también entre distintos actores, campos políticos sectoriales y diferentes niveles de gobierno. Los desafíos planteados exigen acciones con un enfoque integral, lo que implica enormes esfuerzos en la coordinación interinstitucional en los países, pero también entre las entidades de cooperación bi- y multinacional, con capacidad de fomentar alianzas con sectores privados y la sociedad civil.

Enfrentarse a estos retos relativamente nuevos, exige desarrollar iniciativas innovadoras adaptadas a la realidad de cada región o cada país, pero implica sobre todo la valentía de muchos actores de tomar una posición clara a favor de los intereses de las personas afectadas por el cambio climático y los desastres naturales.

El presente documento es resumen de un documento técnico dirigido a la Cooperación Alemana, con el fin de orientar futuras líneas de acción en la temática de "migración ambiental" en Latinoamérica. Desde enero de 2015 la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH en el Ecuador ejecuta acciones específicas en gobiernos locales, hacia el desarrollo de políticas públicas en movilidad humana en contexto de cambio climático y desastres naturales. Paralelo a los avances en enfoques técnicos y políticos, GIZ ha facilitado la conformación del grupo de trabajo regional "movilidad humana en el contexto de desastres naturales", con la participación de miembros de programas de la región, pero también de responsables y técnicos de organizaciones de organismos internacionales, ONG, institutos de investigación y expertos en migración y cambio climático.

Elaborado por	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Registered offices Bonn and Eschborn, Germany Redes Sectoriales: RED-GADeR-ALC "Gestión Ambiental y Desarrollo Rural América Latina y Caribe" RED-LAC "Estado y Democracia – Latinoamérica y el Caribe"	En colaboración con	<ul style="list-style-type: none">• Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar (CAEI-UASB), Ecuador• Red Sudamericana de Migración Ambiental (RESAMA), Brasil• Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Regional Sudamérica• Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio (CITE-FLACSO), Ecuador	
Autores	Ralf Oetzel y Sergio A. Ruiz	Por encargo del	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)	
Diseño	Universidad Andina Simón Bolívar	Direcciones de las oficinas del BMZ	BMZ Bonn Dahlmannstraße 4 53113 Bonn, Alemania T +49 (0)228 99 535-0 F +49 (0)228 99 535-3500 poststelle@bmz.bund.de www.bmz.de	BMZ Berlin Stresemannstraße 94 10963 Berlin, Alemania T +49 (0)30 18 535-0 F +49 (0)30 18 535-2501
Fecha	Noviembre, 2017			
Fotos:	Universidad Andina Simón Bolívar; Programa PRODEM GIZ (Ecuador); Programa Pro CamBio GIZ (Ecuador).			