

Movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en América Latina

De la comprensión a la acción



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en América Latina

De la comprensión a la acción

Este documento fue elaborado por el Grupo de Trabajo “Migración Ambiental en Latinoamérica” de las redes sectoriales RED-LAC und RED GADer-ALC de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

ISBN 978-9942-963-38-3

Coordinación editorial: Sergio Antonio Ruiz

Autores: Ralf Oetzel y Sergio Antonio Ruiz

Proyecto gráfico: Taller Gráfico, Edwin Navarrete

Con los aportes técnicos de: Pia Honerath, Aracely Salazar, Julian Tost, Stella Schröder, Erika Pires Ramos, Andrea Mosquera, Cristian Retamal, Pamela Olmedo, Jaime Paredes, Micaela Carvajal, Paulina Larreátegui y Araceli Jiménez.

Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar (CAEI-UASB), Ecuador
Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (RESAMA)

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio (CITE-FLACSO), Ecuador

Noviembre, 2017

Contenido

• Antecedentes	5
• Introducción	7
• Importancia de Migración Ambiental para América Latina	11
• Clasificación de riesgos según su aparición	15
Riesgos aparición repentina	15
Riesgos de aparición lenta	18
• Movilidad debida a conflictos agravados por los desastres naturales	21
• Movilidad Humana en contexto del cambio climático y desastres naturales, y el sistema interamericano de derechos humanos y derechos humanitarios	23
• Propuestas de líneas de acción	31
Investigación	32
Migración como estrategia de adaptación al cambio climático	33
Introducir temática migratoria en planes y programas de adaptación al cambio climático	34
Prevención y resiliencia	36
Apoyo a la migración con dignidad	38
Implementación de acuerdos internacionales	40
Apoyar la implementación de las recomendaciones de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones	42
Fortalecer el rol de gobiernos subnacionales	45
• A modo de conclusión	47

Siglas y Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CITE-FLACSO	Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
GADPP	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
NAU	Nueva Agenda Urbana (Conferencia Internacional HABITAT III)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSUMI	Observatorio Suramericano sobre Migraciones
PANA	Programas de Acción Nacional de Adaptación
PDD	Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres
PNA	Plan Nacional de Adaptación
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
RED-GADeR-ALC	Red Sectorial Gestión Ambiental y Desarrollo Rural América Latina y el Caribe, de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
RED-LAC	Red Sectorial Gestión Ambiental y Desarrollo Rural América Latina y el Caribe, de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
RESAMA	Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

Antecedentes

El presente documento es una versión preliminar hacia la construcción de una propuesta técnica para la Cooperación Alemana, con el fin de orientar futuras líneas de acción en la temática de “migración ambiental e inducida por el clima”¹ 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, en la GIZ se ha conformado el grupo de trabajo regional “movilidad humana en el contexto de desastres naturales”, con la participación de miembros de algunos programas de la región, y también de técnicos de organizaciones contrapartes, ONG, institutos de investigación y expertos en migración y cambio climático.

Un primer producto del grupo de trabajo fue la elaboración del video “Migrantes Ambientales también son parte de la ciudad”, presentado en la conferencia de HABITAT III, el 15 de octubre del 2016.

Este documento es posible gracias al apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) a través de las dos redes sectoriales de la GIZ, RED-GADeR-ALC “Red Sectorial Gestión Ambiental y Desarrollo Rural América Latina y el Caribe” y RED-LAC “Red Sectorial Estado y Democracia Latinoamérica y el Caribe Gobernabilidad”.

1. 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>. Para mayor detalle, véase sección 6.



Introducción

Según lo revela el último informe del Consejo Noruego para Refugiados, en el 2014 más de 19 millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares por inundaciones, tormentas y terremotos, que significa una cifra hasta cuatro veces superior a las migraciones por conflictos armados. El Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) asegura que para el año 2050 la cifra de desplazados ambientales puede alcanzar los 250 millones.

Afortunadamente, durante los últimos años, en la región latinoamericana paulatinamente está creciendo la comprensión y el interés de profundizar y entender la interrelación y dinámica entre desastres naturales y cambio climático con las distintas formas de movilidad humana,² tanto desde las zonas de expulsión como de las zonas de acogida. Este avance, aunque lento, está contribuyendo a acortar la brecha entre el mundo de los ambientalistas y los sectores que se preocupan por los derechos de las personas en situaciones de vulnerabilidad que se ven forzadas a desplazarse, y que, históricamente, no han encontrado puntos de convergencia entre sus agendas de trabajo.

Las diferentes dimensiones de migración han sido una manera de adaptación a la realidad socioeconómica en la búsqueda de una mejor vida y/o de sobrevivir. Frente a las consecuencias del cambio climático y de desastres naturales, se observan distintas formas de movilidad humana, para mencionar solo dos: la migración como medida de adaptación o desplazamiento forzado por fenómenos violentos. Importante para ambos casos es garantizar los derechos humanos y la protección de las personas afectadas, y el apoyo hacia la inserción en la población económicamente activa en la zona de acogida.

2. *Human Mobility o Movilidad Humana* es la noción internacionalmente utilizada para referirse a todas las modalidades de movimiento de personas: migración forzada dentro de los países y en forma transfronteriza, migración voluntaria dentro de los países y en forma transfronteriza, así como reubicación planificada y consentida de personas. También incluye a las víctimas de trata y tráfico ilegal de personas y apátridas.



Para el año 2015 en Latinoamérica, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima un total de 1,5 millones de personas desplazadas por desastres naturales y prevé que el cambio climático exacerbe el desplazamiento de personas a lo largo de este siglo. Datos extraoficiales podrían duplicar esta cifra para el año 2017, considerando la fuerte temporada de huracanes en el Caribe y los terremotos de hasta 8 grados en la ciudad de México. Aunque los desastres naturales no siempre son la única causa de la migración, sus impactos debilitan los medios de vida de las personas afectadas, por lo que el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) reconoce a la migración como una estrategia de adaptación eficaz,³ capaz de dar respuestas, tanto a eventos climáticos extremos como a variabilidad y cambio climático a largo plazo.

A nivel internacional, los acuerdos arribados en Cancún, Durban y Doha,⁴ proponen una primera generación de trabajos de investigación y recomendaciones iniciales como respuestas operativas frente a esta problemática; el más reciente Acuerdo de París⁵ contribuye también a equipar efectivamente a los Estados con herramientas sólidas para guiar su trabajo en esta área. El equipo de tareas del Acuerdo de París, en el ámbito del Mecanismo Internacional de Varsovia ya está en conformación y existe un grupo de asesoramiento técnico trabajando en recomendaciones específicas sobre el tema. Si bien, el desplazamiento inducido por el cambio climático, la degradación ambiental o desastres naturales es inevitable, es posible reducir los impactos, al momento que los gobiernos desarrollan políticas públicas orientadas a garantizar una movilidad

-
3. IPCC's Working Group II, *Contribution to the Fifth Assessment Report*, released in March 2014: IPCC 5AR, WG2, Volume 1, Chapter 12, (2014), available at: <<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>>.
 4. Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010 en Cancún, México (COP 16), en Durban (COP 17) y la Cumbre del Clima en Doha (Qatar) – COP18 – del año 2012.
 5. Cumbre del Clima de París – COP21 –, diciembre 2015.



humana con dignidad en todas sus formas y dimensiones (desplazamiento, migración, reubicación planificada).⁶

Debido a que el desplazamiento en el contexto de un desastre, incluido el que se realiza a través de fronteras internacionales, es ya una realidad en muchas partes del mundo, 110 países están respaldando los contenidos de la “Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el Contexto de los Desastres Naturales y el Cambio Climático” de la Iniciativa Nansen, desde octubre de 2015. Los gobiernos de Suiza y Noruega promueven y liderizan dicha iniciativa desde 2012, al entender que el Derecho Internacional actual no dispone de ninguna normativa que garantice el ejercicio pleno de derechos de las personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares por un desastre natural, cruzando incluso fronteras internacionales sin recibir ningún tipo de asistencia.

En 2016, durante la Cumbre Humanitaria Mundial, fue lanzada la Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres (PDD), seguimiento de la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen. Brasil y Costa Rica son los únicos países del continente que forman parte del Grupo Directivo de la Plataforma y que posiblemente asumirán la coordinación de implementación de acciones en el marco de la PDD.⁷

En este contexto también es relevante considerar otro punto de partida que propone la Agenda 20/30 con su principio de *nooneleftbehind*. Esta promesa de “no dejar a nadie atrás” es el centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana (NAU) de 2016, después de la conferencia internacional de HÁBITAT III en Ecuador.

6. Vea las recomendaciones en *Human Mobility in the context of climate change - Elements for the UNFCCC Paris Agreement*, de un grupo de expertos interinstitucionales. <http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_human_mobility_in_the_context_of_climate_change.pdf>.

7. <<http://disasterdisplacement.org/>>.



Importancia de Migración Ambiental para América Latina

Según la Iniciativa Nansen, la región latinoamericana se encuentra entre las zonas 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 Guatemala.⁸ Pero el cambio climático no tiene los mismos efectos en todo el continente ni las mismas consecuencias para las poblaciones. Debido al grado de resiliencia que han alcanzado ciertas poblaciones, tanto como a la diversidad climática y geográfica de América Latina, los peligros naturales que afronta varían considerablemente tanto entre países y dentro de ellos. Se prevé que el impacto del cambio climático para el continente americano produzca un cambio en los patrones de precipitación con tendencias variables en los cambios anuales de lluvias, lo cual provocará desastres relacionados con el ciclo hídrico, como inundaciones repentinas, sequías con el consiguiente peligro de incendios forestales y eventos extremos causados por la interacción del viento y el agua, por ejemplo tormentas.⁹

Entre las regiones más afectadas y que necesitan una urgente atención se encuentran la cuenca amazónica y la región andina, donde nacen muchas de las fuentes de agua para las principales ciudades de Sudamérica. Aquí el derretimiento de los glaciares reduce considerablemente las reservas de aguas dulces, ocasionando tensiones de abastecimiento entre los habitantes, quienes compiten muchas veces con las operaciones de la industria minera y agropecuaria. Algunos estudios predicen que este conflicto por los recursos atraerá más inmigrantes a la cuenca del Amazonas, donde muchos ya se dedican al extractivismo de los recursos naturales, producción extensiva de productos agropecuarios no tradicionales, que a su vez podría generar nuevos desplazamientos de poblaciones locales principalmente indígenas y origina-

8. 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.

9. *The Atlas of environmental migration*: Routledge, Earthscan, OIM, 2017.

rias.¹⁰ La vulnerabilidad regional encuentra en el cambio climático un multiplicador de amenazas, en ocasión de fenómenos climáticos como El Niño (y La Niña), agravando el problema de las inundaciones, deslizamientos de tierras y sequías, principalmente en la costa del Pacífico.

Bolivia fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como uno de los países más vulnerables a las consecuencias del calentamiento global de la Tierra. Los ecosistemas de este país, al igual que los de otros de la región andina como Perú y Ecuador, son particularmente vulnerables al aumento de las temperaturas. Estos fenómenos, en combinación con otros elementos como El Niño, han provocado por ejemplo a la desaparición del espejo de agua del lago Poopó, el segundo lago más grande del país, durante el año 2015 (ver sección 4.2).

Otra región geográfica muy afectada es la del Caribe y Centroamérica, por razones de fuertes tormentas tropicales que asechan año tras año las regiones costeras de Haití, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Guatemala, países que aparecen en listas e índices de alto riesgo climático internacionales (ver sección 4.1).

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 (ver sección 4.1).

Estos son algunos ejemplos que determinan a América Latina como una región mundial seriamente afectada por impactos del cambio climático y de desastres naturales.

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

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.

10. El desplazamiento provocado por el cambio climático. *The New York Time Magazine*; Abril, 19, 2017: <https://www.nytimes.com/es/2017/04/25/el-desplazamiento-provocado-por-el-cambio-climatico/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Farchive&action=click&contentCollection=desplazados-internos®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=1&pgtype=collection>.

En relación a los desplazamientos provocados por desastres en 2015 figuran las inundaciones en Paraguay (171.000 personas), seguido por Brasil (59.000 personas), Venezuela (45.000 personas), Argentina (36.000 personas) y Uruguay (24.000 personas).¹¹

Evidencias científicas del Instituto de Investigación sobre el Impacto y Análisis Climático de Potsdam (PIK), proporcionan evidencias científicas que revelan que un aumento de 1,5 grados de la temperatura ya es inevitable en Latinoamérica, y que en algunas regiones muchos de los impactos percibidos, como las sequías en la amazonia de 2005 y 2010 o la pérdida de la cobertura de nieve en muchos de los glaciales tropicales, están asociados a un calentamiento de dos grados.¹² Bajo un escenario catastrófico de cuatro grados, al que muy probablemente nos estamos moviendo, las proyecciones para la región, pronosticadas por el mismo informe, serían tan devastadoras, como:

- Sequías extremas en la cuenca del Amazonas y muchas áreas densamente pobladas.
- Desaparición de los glaciares andinos para fines de este siglo, lo que produciría a corto plazo un incremento en el riesgo de inundación, y a mediano y largo plazo sequías que afectarán a las comunidades dependientes.
- Aumento de las frecuencias y potencia de huracanes categoría 4 ó 5. Esto, junto a un incremento de un metro en el nivel del mar, tendrá efectos devastadores, especialmente en el Caribe,¹³ exponiendo la inviabilidad de habitar ciertas zonas en las islas.

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. La expansión agrícola, que en algunas regiones está asociada a incrementos de las precipitaciones, ha afectado ecosistemas frágiles como los bordes del bosque amazónico y de los Andes tropicales. Aunque las condiciones socioeconómicas han mejorado en la región, en la mayoría de los países todavía existe un nivel elevado y persistente de pobreza, lo que resulta en una alta vulnerabilidad y un riesgo creciente de la degradación ambiental. Se prevé que los cambios en temperatura influyan en la productividad agrícola y, por ende, repercutan en la

11. RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana*. Informe Técnico para la XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Asunción, 2016. <https://www.researchgate.net/publication/311765043_Migracion_medio_ambiente_y_cambio_climatico_agenda_2030f>.

12. Discurso: Impacto del Cambio Climático en América Latina y el Caribe: cómo hacer frente a la nueva realidad climática. Banco Mundial e Instituto de investigación sobre el impacto y análisis climático de Potsdam (PIK). <<http://www.bancomundial.org/es/news/speech/2014/12/02/climate-change-impacts-in-latin-america-and-the-caribbean-confronting-the-new-climate-normal>>.

13. Idem.



seguridad alimentaria y en la salud humana, aumentando la morbilidad, desnutrición y las discapacidades, que contribuyeron al surgimiento de enfermedades en zonas donde antes no eran endémicas.¹⁴

El grado en que se transforma un riesgo natural en un desastre también está relacionado con otros factores, por ejemplo: la mala gestión de la tierra, vista desde el deterioro o desaparición de la capa vegetativa que previene la erosión, contribuyó a que agricultores locales en el noreste de Brasil decidan desplazarse de sus territorios de origen debido a la falta de productividad de la tierra, adicionado a épocas de sequías prolongadas. Asimismo, el crecimiento de la población genera una mayor presión sobre los ecosistemas, que en el caso de manglares o bosque en laderas su intervención significa romper barreras naturales de protección frente a inundaciones, trayendo consecuencias negativas para las comunidades, como es el caso de San Lorenzo, Ecuador, o Mocoa en Colombia. En el contexto socio-económico de América Latina, la movilidad humana en el contexto del cambio climático, va dejando también saldos negativos en las sociedades afectadas, en el lugar de origen, cuando se reduce la porción de la población económicamente activa o cuando los Estados están sobre exigidos para atender las demandas de integración de los desplazados en el lugar de destino.

14. IPCC – Panel Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, 2014.

Clasificación de riesgos según su aparición

Los riesgos pueden clasificarse según su aparición, de forma repentina o lenta. Los riesgos de aparición repentina, como huracanes, tormentas tropicales, inundaciones, erupciones de volcanes y sismos también pueden dar lugar a desastres que empujan a la gente a abandonar sus hogares y buscar protección y asistencia en otros lugares de su país o en el extranjero.

Los riesgos de aparición lenta más comunes en la región son la sequía, el derretimiento glacial, el aumento del nivel del mar y los procesos de degradación del suelo. A pesar de que estos fenómenos han ocurrido a través de la historia debido a diferentes causas, el cambio climático podría acentuar en tiempo y espacio todas estas amenazas.

1. Riesgos aparición repentina

La mayoría de personas que se vieron obligadas a huir de sus hogares en América del Sur en los últimos 15 años ha sido por causa de inundaciones, el riesgo de aparición repentina más frecuente en la región, junto con fenómenos vulcanológicos, sísmicos y tormentas tropicales.

Algunos ejemplos recientes son las inundaciones y deslaves en la intersección de las regiones andina y amazónica de Mocoa, al sur de Colombia, y las lluvias torrenciales, a inicios de 2017, que afectaron la región costera de Perú y Ecuador. En Mocoa, en marzo de 2017, el aumento drástico de precipitaciones provocó el desbordamiento de los ríos y la desaparición y muerte de más de 270 personas, así como la evacuación inmediata de 600 habitantes y una afectación indirecta de alrededor de 45.000 personas.¹⁵

15. *New York Times*, 03.04.2017.



De mayor magnitud fueron las inundaciones suscitadas en Piura, Perú a causa de *El Niño Costero* en marzo de 2017, que provocó lluvias torrenciales originando el desbordamiento de ríos con caudales superiores a $3.000 \text{ m}^3/\text{s}$. La zona más afectada fue el departamento de Piura; entre los daños provocados se reportaron 3.000 hectáreas de cultivos afectados. Fuentes oficiales señalaron que se necesitarán 2.500 millones de dólares para reducir la vulnerabilidad de la zona. A finales de marzo se confirmó que la cantidad de damnificados fue de 740.000 personas en toda la región de Piura, de los cuales 20.000 fueron desplazados de sus hogares.

En la última década, Haití es el país en la región que ha sufrido dos eventos repentinos de gran impacto: en 2010 el terremoto de 7.0 grados en la escala de Richter, dejando cerca de 300.000 muertos, y posteriormente el huracán Matthew en 2016 que acentuó más la crisis social y económica del país. Los sobrevivientes no solo han tenido que lidiar con las pérdidas de sus familiares y afectaciones psicosociales que conllevan este tipo de eventos, también han enfrentado la destrucción de sus propiedades, la falta de un sistema de salud adecuado, la propagación de epidemias como el cólera y la obligada necesidad de abandonar su país, en busca de asilo político en Estados Unidos, utilizando a Tijuana, México, como ruta de acceso. Países como Ecuador, Venezuela, Bolivia, Chile y Brasil ofrecieron beneficios y asilo a los haitianos; no obstante, la crisis política brasileña fue uno de los factores que provocó una nueva oleada migratoria de haitianos hacia Estados Unidos, en 2016, que no lograron conseguir trabajo en Brasil. Este caso también demuestra como los desastres

naturales aumentan la gravedad de los efectos de las crisis sociales y políticas ya existentes en distintos países de la región, y los trasladan a otros países.

En el período 1980-2003, al menos 19 vientos tropicales de alta magnitud impactaron directamente las costas de América Central y de las islas del Caribe. El huracán Mitch (1998) y el huracán Stan (2005) han sido los dos eventos que más daño han causado durante los últimos años, causando considerables pérdidas humanas y económicas a varios países de la región. Sobre el huracán Mitch las cifras oficiales hablan de por lo menos 10 mil muertos, 12 mil desaparecidos y unos tres millones de damnificados; los daños materiales fueron estimados en al menos 6.000 millones de dólares, provocando un retroceso de 15 años en las frágiles y pobres economías de los países afectados. Después del Mitch y Stan, otros violentos huracanes como Félix (2007) e Ida (2009) y huracán Matthew (2016) han provocado destrozos similares en la región, y se presagia nuevas y peores catástrofes a corto plazo.¹⁶ Todos los récords podrían haber sido sobrepasados en el verano de 2017, cuando en cuatro semanas huracanes como el Harvey, Irma, José y Maria registraron vientos superiores a 250 km por hora, provocando el mayor número de evacuados en el estado de Florida (5 millones) y la destrucción de hasta un 90% de islas caribeñas como Barbuda y San Martín. “Maria” significó una pérdida aproximada de 30.000 millones de dólares solo en Puerto Rico, lo que contribuyó a empeorar la actual crisis financiera y social del Estado Libre Asociado.

Como en las tendencias globales,¹⁷ ejemplos actuales de desastres transfronterizos en América del Sur siguen principalmente rutas migratorias conocidas y pueden clasificarse en cuatro patrones:¹⁸

- Primero, las personas afectadas por un desastre pueden creer que sus necesidades humanitarias se satisfarán mejor en un país vecino. Por ejemplo, los colombianos que huyeron a Ecuador debido a inundaciones masivas durante el año 2010, probablemente consideraron que los servicios de emergencia en Colombia ya estaban abrumados. En tales casos, el desplazamiento transfronterizo frente a desastres puede ser interpretado como una válvula de escape para reducir la presión sobre los recursos durante situaciones de desastre.
- Segundo, los movimientos transfronterizos pueden explicarse, porque huir al exterior para escapar de un desastre natural puede ser más fácil o más seguro que tratar de buscar seguridad dentro de su país de origen. Probablemente es el caso, por ejemplo, de ciudadanos chilenos que buscan seguridad

16. Huracanes y ciclones en centroamerica y region caribeña. ver: <http://www.academia.edu/1021798/Huracanes_y_Ciclones_en_Centroamerica_y_el_caribe_Compilacion_>.

17. OIM, *Medioambiente, Cambio Climático y Migración: Perspectiva y Actividades de la OIM* (2011).

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

en Argentina después de los deslizamientos de tierras y de terremotos. De igual manera, cuando el río Mamoré en Bolivia provocó inundaciones, unas 120 familias buscaron refugio temporal en Brasil.

- Tercero, entrar temporalmente en un país vecino puede ser necesario para llegar a otra región de su país de origen, menos afectado por el desastre. Por ejemplo, en el Norte de Santander, Colombia, cuando la temporada de lluvias 2010-2011 hizo intransitables varias carreteras, las personas afectadas tuvieron que cruzar la frontera hacia Venezuela, para poder llegar a lugares más seguros en Colombia.
- Finalmente, la migración internacional también puede explicarse cuando desastres naturales afectan gravemente los medios de vida de las personas. En el caso de Ecuador, los migrantes internacionales en España, identificaron el fenómeno de El Niño en 1997-1998 que junto a una severa crisis económica que tuvo como resultado la dolarización del país, como factores que influyeron en su decisión de abandonar su lugar de origen.

2. Riesgos de aparición lenta

Existe consenso que los riesgos relacionados con el cambio climático ya existen y continuarán teniendo repercusiones sobre la movilidad humana en América Latina, pero es imposible predecir cuántas personas serán afectadas o identificar una lógica de causas-efectos. Por ejemplo, no se sabe con exactitud si la reducción proyectada del tamaño de los bosques lluviosos y de las nevadas de montaña en los Andes se debe al cambio climático y en qué dimensiones conducirán al desplazamiento y la migración de poblaciones locales e indígenas.

Brasil ha sido uno de los más afectados por la sequía en las pasadas décadas, lo que ha provocado el desplazamiento de más de 60 millones de personas hacia ciudades más grandes, en particular en la región nororiental del país.

Durante los últimos treinta años, países andinos como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela también registraron un aumento en la frecuencia y severidad de sequías, especialmente desde 2005. Específicamente la sequía registrada en Bolivia en 2015 es la de mayor dimensión de los últimos 25 años y ha conllevado a la desaparición del segundo lago más importante de la cuenca andina del Desaguadero y al no aprovisionamiento de agua potable de las principales ciudades del país como La Paz, Oruro, Potosí y Sucre. Cien barrios urbanos de ciudad de La Paz han sufrido semanas de racionamiento de agua potable y se calcula en todo el país unas 177.000 familias afectadas.

El aumento del nivel del mar también plantea desafíos a comunidades en América Latina, ya que puede provocar la expulsión de personas en forma considerable.

Surinam será uno de los países más afectados por el aumento del nivel del mar a través de erosión e inundaciones de sus deltas y zonas costeras, dado que alrededor del 90% de la población del país, incluyendo Paramaribo, se concentra en tierras bajas y zonas costeras planas. Uruguay podría perder 0.05% de su territorio con un aumento de un metro en el nivel del mar, y Colombia es también muy vulnerable debido a la confluencia de poblaciones altamente vulnerables concentradas en las zonas costeras, al igual que Ecuador y Perú.





Movilidad debida a conflictos agravados por los desastres naturales

Hasta el momento es muy poco estudiada la relación del cambio climático, degradación ambiental y desastres naturales, con procesos de movilidad humana, o mucho menos con los impactos que representan hacia el orden público, la paz social y la seguridad ciudadana.

Los eventos climáticos de rápida aparición son comunes y conllevan retos de seguridad conocidos, como el mantenimiento del estado de derecho, la protección de la economía local así como el resguardo de los ciudadanos ante crímenes, actos de violencia, robos y saqueos, garantizando la atención rápida y efectiva en ayuda. Si dichos impactos no se manejan rápida y eficientemente, podría surgir la inestabilidad social y política. La migración temporal (o permanente) de las personas de estas áreas a refugios o ciudades vecinas propagará e intensificará estos problemas de seguridad. Un ejemplo de ello es Chiapas y Tabasco (México) en 2007, que, después de una inundación severa, la situación llegó al punto en que la gente estaba “peleando por comida y agua” y se detuvo a muchas personas debido a saqueos.¹⁹ En el caso de los desplazamientos de haitianos a partir de 2010, muchas de las personas recibieron protección no porque huyeron precisamente por los desastres naturales, sino por los efectos que tuvieron estos eventos dramáticos sobre el país, que atraviesa problemas políticos, inestabilidad extrema, bajos niveles de desarrollo y enfrentamientos armados que fueron exacerbados por el terremoto y el huracán.

A su vez, estos escenarios podrían interactuar con otros factores para expulsar a las personas de una región. Cuando los riesgos naturales y conflictos pre existentes se unen, la gente está en una situación particularmente vulnerable y su capacidad para el retorno a su lugar de origen es aún más bajo.

19. Elizabeth Deheza, *Cambio Climático, Migración y Seguridad. Política de Mejores Prácticas y Opciones Operacionales para México*. 2011.



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. La dificultad radica en que no se otorgan las condiciones ideales de migrar en el momento oportuno que podría significar salvar sus vidas y recibir un trato digno. Las leyes nacionales de migración, en la mayoría de los casos, restringen la entrada de los migrantes 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 solo 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 complementaria.²⁰ Esto significa que las personas que estén contempladas en al menos en uno de los tres grupos pueden migrar legalmente; por otras razones se corre el riesgo de interdicción, expulsión y detención, en caso de intentar cruzar una frontera internacional, sin gozar de ningún derecho a permanecer en un tercer país.

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,

20. En la actualidad solo 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. Las normas sobre 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.

- 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.

Ninguno de estos derechos vulnerados obliga a un Estado a garantizar la protección de un ciudadano de un tercer país. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 son las únicas normas vinculantes para los Estados comprometidos con este pacto. En esta Convención, se entiende como “refugiado” a toda persona que:

...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.

Existen dificultades para atribuir que los desastres naturales sean una causa principal de desplazamiento o “persecución”; la “persecución” implica violaciones de los derechos humanos que son suficientemente graves, debido a su naturaleza inherente o debido a su repetición. Aunque un clima adverso o la degradación ambiental podrían generar graves problemas socioeconómicos a la sociedad, está lejos de ser considerado dentro del umbral de “persecución”, como término jurídico reconocido en el derecho internacional; en otras palabras, parte del problema en el contexto de degradación ambiental o cambio climático es identificar un “perseguidor” o “culpable”. Se podría argumentar que el “perseguidor” es la “comunidad internacional” o sociedades desarrolladas y los países industrializados en particular, principales emisores de gases de efecto invernadero. Asumir esta responsabilidad podría significar que muchas de las personas afectadas podrían tener asilo en estas sociedades. Esto significaría un giro al paradigma tradicional de los refugiados: considerando que los refugiados de la Convención huyen de su propio gobierno (o de agentes privados de los cuales el gobierno no puede o no quiere protegerlos), una persona que huye de los impactos del cambio climático no escapa de su gobierno, sino que más bien está buscando protección en los países que han contribuido al cambio climático.²¹

En este contexto, un campesino peruano de la ciudad andina Huaraz fracasó con su demanda legal contra la empresa alemana RWE, a causa de que los glaciares se

21. Jane McAdam, “EL DESPLAZAMIENTO PROVOCADO POR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DERECHO INTERNACIONAL”, Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección. 8 de diciembre de 2010, Palacio de las Naciones, Ginebra.

están derritiendo y el nivel de agua del lago *Pallqaqucha* ha aumentado peligrosamente en los últimos años, lo que provoca una amenaza seria para la sobrevivencia de su comunidad. La empresa RWE argumenta que existe posiblemente una relación entre los gases residuales de sus plantas energéticas y el cambio climático, pero jurídicamente no existe responsabilidad alguna de RWE. La empresa argumentó que existen múltiples causas del cambio climático (tráfico aéreo, tala y quema de bosques, ganadería), muy divulgadas en países tropicales, por lo que un actor en particular no es responsable para un fenómeno global.²²

Actualmente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) no ha recibido ningún mandato para atender los derechos de personas desplazadas por causas del cambio climático y de desastres naturales, sean estos internos o externos. En noviembre de 2011, el entonces Alto Comisionado de ACNUR, Antonio Guterres, frente al Consejo de Seguridad de la ONU hizo referencia a que más y más personas son forzadas a salir de sus lugares de origen por razones del cambio climático y de desastres naturales, pero no logró la aprobación de un nuevo marco de protección y una ampliación del mandato.²³

En relación a los desplazamientos en el contexto de los desastres y los impactos del cambio climático, estos abarcan tanto desplazamientos internos, como desplazamiento transfronterizo.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU²⁴ define a los desplazados internos como:

...personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado en la frontera estatal internacionalmente reconocida.

La Iniciativa Nansen define el desplazamiento transfronterizo como

...personas desplazadas por las inundaciones, tormentas de viento, terremotos, sequías y otros desastres naturales.

En ambos casos, el desplazamiento no es voluntario.²⁵

22. <<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/klimawandel-peruanischer-bauer-scheitert-mit-klage-gegen-rwe-a-1126018.html>>.

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

24. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las NNUU en 1998, pero no son vinculantes para los Estados. <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>>.

25. Nina Hall. Moving Beyond its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement. St Antony's College, Oxford University. <http://journal-istudies.org/sites/journal-istudies.org/files/JIOSfinal_7_3.pdf>.



Las personas que están desplazadas dentro de sus países están legalmente protegidas por el derecho internacional humanitario y por los derechos humanos, tal como se refleja en los Principios Rectores. Muchas de estas personas vuelven a sus lugares de origen, se establecen en otro lugar en el país, o tratan de integrarse a nivel local donde están desplazados. A menudo, las personas afectadas se enfrentan a problemas y riesgos continuos y requieren apoyo más allá de la crisis aguda en el período de un desastre. El logro de una solución es un proceso gradual y complejo que requiere esfuerzos oportunos y coordinados para abordar la emergencia humanitaria, iniciativas de inserción laboral y atención a los derechos humanos, incluyendo medidas para evitar y garantizar mejores formas de desplazamiento.

Tampoco los gobiernos de la región latinoamericana han asumido la responsabilidad ante los desplazados ambientales dentro de sus fronteras, a pesar de la problemática que se enfrenta. A menudo ocurre que la comunidad internacional asume la atención y asistencia humanitaria en caso de graves desastres naturales, debido a que los gobiernos de la región carecen de recursos técnicos y financieros para responder a las necesidades sociales. El mecanismo principal para la coordinación de la asistencia humanitaria para los desplazados internos es el enfoque de grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos (IASC). Con el enfoque de *cluster*, ACNUR lidera el *Cluster Global Protection* en estrecha coordinación con otras agencias de las Naciones Unidas, especialmente con UNICEF y OHCHR. Eso fue el modelo de operación por ejemplo después del terremoto en Ecuador, de abril 2016.

La protección de los desplazamientos ambientales transfronterizos ha sido tema de discusión bajo la Iniciativa Nansen, en base a un amplio proceso de consulta dirigido por Estados interesados con múltiples organizaciones participantes. La Iniciativa Nansen no intenta redactar una convención o un instrumento de derecho indicativo, sino más bien establecer un consenso entre varios gobiernos nacionales sobre principios y elementos clave en relación con la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de los desastres y para establecer una protección. ACNUR ha actuado como observador en el Grupo Directivo de la Iniciativa Nansen, al iniciar, supervisar y dirigir el proceso, como un miembro activo del Comité Consultivo, informando sobre el proceso a través de la investigación y experiencia en una amplia gama de disciplinas.²⁶

En los procesos de consultas de la Iniciativa Nansen en América Central y América del Sur,²⁷ los participantes reconocieron la existencia de sistemas nacionales y de gestión regional integral de atención a riesgos y desastres naturales, y se han desarrollado políticas y mecanismos en respuesta a los numerosos peligros naturales en la región descritos en las secciones anteriores.

Aunque la mayor parte de los desplazados se consideran internos y por ende deberán estar protegidos por la legislación nacional, existe la necesidad de cubrir los vacíos legales para la protección de aquellas personas que atraviesan fronteras internacionales. Se amerita desarrollar instrumentos legales y políticos así como procedimientos administrativos que permitan la admisión de desplazados ambientales y definan las condiciones en las que serían permitidos quedarse.

Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁸ sobre estándares interamericanos para personas en situación de movilidad humana reconoce que

entre los factores de expulsión que conllevan a que las personas migren de los lugares en los que vivían se encuentran: la violencia generada por actores estatales y no estatales, conflictos armados, desigualdad, pobreza, falta de garantía de derechos económicos, sociales y culturales, la inestabilidad política, corrupción, así como la inseguridad, diversas formas de discriminación, *desastres naturales* y *el impacto del cambio climático*.

26. UNHCR, the environment & climate change updated version, October 2015. <<http://www.unhcr.org/540854f49>>.

27. Vea: Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America. Disasters, climate change and displacement. Evidence for action. Backgroundpaper. Prepared by Nicolás Rodríguez Serna for the Nansen Initiative South America Consultation. Quito, Ecuador, 15-16 July 2015.

Disasters and cross-border displacement in Central America: emerging needs, new responses. Summary of conclusions. Nansen Initiative Central America Regional Consultation. San Jose, Costa Rica, 2-4 December 2013.

28. Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. Movilidad Humana – estándares interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Diciembre 2015.

La gran mayoría de los Estados latinoamericanos han ratificado los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, el refugio y el desplazamiento interno, aunque no todos necesariamente son vinculantes como en el caso de los desplazados internos, siendo estos principalmente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, los instrumentos del Derecho Internacional de los Refugiados (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Declaración y Plan de Acción de Brasil sobre Refugiados), los instrumentos del Derecho Internacional de los Apátridas, los instrumentos internacionales en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Desde el punto de vista legal, la Corte Interamericana ha destacado la obligación del Estado de evitar el desplazamiento de personas cuando existan indicaciones previas de que eso podría ocurrir. Del mismo modo, la jurisprudencia comparada indica que si un Estado no toma medidas preventivas frente al riesgo de desastres, podría ser responsable de los daños ocasionados y de las violaciones de derechos de la población afectada.²⁹

No obstante, no existe ninguna norma explícita en relación a la protección de los derechos de desplazados internos o transfronterizos por razones de desastres naturales y el cambio climático. No existe ningún tratado multilateral de carácter general, a nivel universal ni regional, que garantice los derechos a las personas afectadas y establezca obligaciones para los Estados en situaciones de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales.

Primeros pasos hacia mejorar la protección de derechos, incluye el reconocimiento de la influencia ambiental sobre migración por parte de la OIM en 2007, de la siguiente forma:

...el medio ambiente induce a la migración de “personas o grupo de personas que, principalmente por razones de un cambio repentino o progresivo en el medio ambiente afecta negativamente a su vida o condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habitual o deciden hacerlo temporal o permanentemente y se desplazan dentro o fuera de su país”. Esta definición abarca tanto a la migración “voluntaria” y “forzada” ya que utiliza las expresiones “obligados a abandonar” y “optar por hacerlo”, respectivamente”.

29. Decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citados en: *Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America. Disasters, climate change and displacement. Evidence for action*. Backgroundpaper. Pág. 19.

Adicionalmente, existen en el derecho internacional regulaciones especiales aplicables en casos de desastres naturales que podrían ser consideradas, hacia la otorgación de privilegios e inmunidades de las personas afectadas, como el acuerdo de SENDAI (2015-2030), a pesar que este no incluyen los derechos de personas desplazadas internas o transfronterizas.³⁰

América Latina ha sido particularmente activa, al reconocer la relación entre el cambio climático y movilidad humana a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.³¹ Asimismo, la Declaración y Plan de Acción de Brasil de diciembre de 2014, firmado por casi todos los Estados de América del Sur, donde se reconoce:

...los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región, y reconocemos la necesidad de llevar adelante estudios y prestar más atención a este tema, incluido por parte del ACNUR.³²

Eso ha conducido a que diferentes países de la región empiecen a discutir las implicaciones de la relación entre desastres naturales, cambio climático y movilidad humana.

Con el apoyo de la Unión Europea y la Cooperación Técnica Alemana, en Ecuador se desarrolló una iniciativa, tal vez única en la región, donde gobiernos locales, en este caso el Gobierno Provincial de Pichincha, ha iniciado un estudio sobre este fenómeno y diseñado algunas pautas y líneas para integrar esta dimensión en sus políticas institucionales.³³

30. Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Febrero de 2015. <http://biblioja.derecho.uba.ar/bases/libros/Gonzalez_Napolitano.pdf>.

31. OIM, “Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático”. Documento para la Discusión, Presentado en la Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, octubre de 2010, y XIV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Declaración de Lima: “Migración e Inclusión: Un Reto para la Integración Suramericana” (2014).

32. DECLARACIÓN DE BRASIL. “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” Brasilia, 3 de diciembre de 2014. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>>.

33. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales de Ecuador (CONGOPE), Gobierno de la Provincia de Pichincha: *Hacia el desarrollo de políticas públicas locales en movilidad humana, en el contexto de desastres naturales y el cambio climático*. Quito, Ecuador, 2015. Con el apoyo de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.



Propuestas de líneas de acción

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 factores socioeconómicos y que pretenden aumentar la capacidad de adaptación tanto de poblaciones vulnerables y de ecosistemas; estas líneas ya se aplican en varias partes del mundo, aunque todavía no con dimensiones suficientes.³⁴ Por ejemplo, un programa de reducción de la pobreza en Vietnam, ayuda a las comunidades en el área propensa a los fenómenos climáticos extremos y en riesgo de aumento del nivel del mar; en Bolivia, un programa de desarrollo rural ha ayudado a las familias a aplicar técnicas de captación de agua para estabilizar la producción agrícola en las zonas que dependen del riego. Este tipo de acciones existen en muchos países, y no solo por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, pero hay que extenderlas mucho más en zonas en riesgo por el cambio climático.

Las preguntas que surgen son, si ¿este tipo de medidas contribuyen verdaderamente a la reducción de desplazamiento forzado de personas?, o si ¿estas medidas garantizan una migración segura de las personas afectadas?

34. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. *Climate Change and Migration: Possible Roles for German Development Cooperation*. Discussion paper. Eschborn, Alemania 2012.

La hipótesis es que 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, la diversificación y la intensificación del uso de recursos en las zonas vulnerables al cambio climático. No obstante, es difícil predecir la eficacia de las medidas de adaptación en la reducción de la presión migratoria.

Con el fin de mostrar efectos sobre la presión migratoria, el sistema de monitoreo tendría que ser diseñado para medir las tasas de migración antes y después de la implementación de las medidas de adaptación al cambio climático. Eso, en casi todos los proyectos de la cooperación no está contemplado, posiblemente debido a la falta de datos sobre la capacidad institucional y la migración en los países, pero probablemente también porque se hace mayor énfasis en el monitoreo de las mejoras globales en los niveles de vida de las personas.

Investigación y recopilación del conocimiento científico serán esenciales para evaluar también la capacidad migratoria; en Brasil, por ejemplo, se logró la inclusión de la migración como estrategia de adaptación al cambio climático en el texto del Plan Nacional de Adaptación (PNA); no obstante, para trabajar con el tema en el Grupo de Expertos (Grupo Técnico de Adaptación) se necesita más evidencias científicas, según se informó de parte del Ministerio del Ambiente en Brasil, falencias que son imperativas a nivel regional para contar con investigaciones que demuestren la correlación entre los patrones climáticos con los patrones migratorios y que contribuyan a construir políticas públicas para atender esta problemática.

A pesar de los desafíos del seguimiento de los patrones de migración, disponer de esta información sería útil para otros fines de la cooperación al desarrollo. No solo la migración podría dar luces sobre los impactos de las medidas de adaptación, también sería importante tener esta información sobre un grupo objetivo para mejorar la asesoría.

Adicionalmente, entender mejor el comportamiento migratorio, en particular a dónde la gente va y cuánto tiempo se quedan, la cooperación al desarrollo puede adaptar su asistencia para ayudar a los migrantes y las autoridades locales.

Existen varias propuestas de acción para los países de la región, en las cuales la cooperación internacional, y en específico la cooperación alemana podría contribuir:

Investigación

- La cooperación para el desarrollo podría colaborar más con las organizaciones de investigación ayudando a cerrar la brecha de la evidencia empírica y de datos sobre las migraciones ambientales en la región, elementos que en la actualidad son débiles en el discurso sobre la migración y el cambio climático.

co. 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. Sería de mucha relevancia 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.
- Un tema importante de investigación que puede abordarse con apoyo de la cooperación se refiere a la comprensión del impacto que tienen las intervenciones relativas al cambio climático (adaptación o mitigación) en la mejora de condiciones de vida y en la resiliencia social de la población afectada, pero también en la no afectada que aprende por “goteo” de las intervenciones. Este elemento de investigación es esencial para la retroalimentación de políticas públicas, y para la medición y monitoreo de las intervenciones realizadas.
- La cooperación también podría servir como puente 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

Hacia la construcción de efectivas estrategias en ámbitos políticos y técnicas, es necesario cambiar eliminar prejuicios negativos sobre la migración ambiental, como crisis o problematica global; de hecho, con una planificación correcta, la migración puede convertirse en una estrategia efectiva al cambio climático.

- Los enfoques dirigidos hacia la adaptación al cambio climático pueden aumentar la resiliencia de las personas. Las poblaciones y áreas más vulnerables al cambio climático en cierto modo ya han sido identificadas.³⁵ La cooperación al desarrollo podrían concentrar sus esfuerzos de adaptación en estos lugares, con el fin de fortalecer la 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,

35. Ídem. Pág. 6.

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.
- La implementación de medidas de adaptación al cambio climático y estrategias y aplicación de acciones concretas *in-situ* son principalmente importantes, para aquellas “poblaciones atrapadas”, que no pueden salir del lugar de la catástrofe, y están obligadas a enfrentar frecuentemente efectos adversos. Esta situación es común para poblaciones con alto índice de personas de tercera edad, o niños que les es muy difícil desplazarse, o para aquellas comunidades locales desconectadas de vías de comunicación.

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 la migración o desplazamiento que contribuya al deterioro del bienestar humano. Por lo tanto, es relevante intentar capitalizar el potencial de migración o reubicación planificada donde se consideren estrategias de adaptación más viables.³⁶

La implementación del Marco de Adaptación de Cancún³⁷ en 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. A nivel internacional existen experiencias concretas de vinculación de la temática migratoria en instrumentos de planificación de adaptación en islas del Pacífico como Fiji, Tuvulu, Vanuatu y Kiribati, esta última que dedica una amplia sección a “migración con dignidad”. En la región la migración como posible estrategia de adaptación fue incluida en el texto del Plan Nacional de Adaptación de Brasil.

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

37. 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>>.



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 planes nacionales de desarrollo e incluyen múltiples herramientas que un país utiliza en sus procesos de planificación. Los PNA puede abordar cuestiones de migración relacionados con el cambio climático en dos formas: 1. mediante la reducción de las presiones relacionadas con la migración para evitar el desplazamiento y la necesidad de reubicación planificada; y 2. prever la migración como una estrategia adaptativa. Por su lado, en muchos PANA existentes, reconocen que la pérdida de hábitat y medios de vida pueden precipitar la migración a gran escala, en particular en las zonas costeras que puedan verse afectadas por el aumento del nivel del mar y de las zonas susceptibles de aumento de sequías, inundaciones y otros peligros ambientales que afectan a la agricultura.³⁸

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

- 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 cooperación internacional también debería contribuir a cubrir los actuales desafíos que significa la formulación de los instrumentos de planificación de adaptación, como 1. brindar asesoramiento técnico y orientación operacional para que los gobiernos contrapartes incorporen la temática de movilidad; 2. contribuir a la generación de datos específicos y poner a disposición de los grupos de trabajo de los gobiernos sobre las maneras en cómo el cambio climático afectará (o puede afectar) la movilidad; 3. asegurar que grupos de formulación de los planes involucren a los expertos apropiados y profesionales en movilidad humana y; 4. asegurar que los gobiernos tengan acceso al inventario de buenas prácticas para asegurar que los instrumentos incluyan estrategias que aborden ambos lados de la interconexión entre cambio climático y movilidad humana.³⁹
- 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.
- Asimismo, en los instrumentos elaborados se debe proponer una profunda atención a las medidas de protección ambiental, con el fin de gestionar los elementos decisivos del cambio climático. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la protección del ecosistema son vitales para limitar el cambio climático y sus impactos negativos. Las vastas experiencias de la cooperación internacional y sus socios en este campo hay que difundir mucho más, haciendo mayor énfasis en el monitoreo de los efectos migratorios.

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

39. Idem.

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.
- En la reducción de riesgo frente a desastres naturales, sobre todo los más frecuentes en América Latina, existen ejemplos positivos frente a los cambios de épocas lluviosas en regiones montañosas y de la costa de Ecuador, y de la reducción de impactos negativos de sequías en algunas partes de Perú. También la implementación estricta de estándares en las construcciones sismorresistentes o contra inundaciones son medidas muy efectivas que la misma población vulnerable puede asumir reduciendo el riesgo de catástrofes naturales.



- Con un enfoque de prevención, es importante la incorporación del fenómeno de desplazamiento interno y transfronterizo por causas de desastres naturales y del cambio climático, en las políticas nacionales de gestión de riesgos y desastres, así como en los sistemas nacionales de protección civil, además en los mecanismos regionales de ayuda mutua ante desastres (MecReg) y los mecanismos de asistencia humanitaria internacional (MIAH). Para eso sería importante la armonización de conceptos y definiciones sobre gestión de riesgos y desplazamiento, dentro de y entre las regiones (AC y AS). En este contexto, hay que elaborar y consensuar planes de contingencia binacionales y regionales, y acordar acciones coordinadas tendientes a reducir la vulnerabilidad de personas afectadas y fortalecer la capacidad institucional para desplazamientos transfronterizos.
- La movilidad humana en el contexto de las políticas de RRD y cambio climático debe tener en cuenta todo el ciclo de los desastres y el desplazamiento.

Parte de la prevención es el desarrollo participativo de metodologías de aspectos socioculturales en casos de desplazamientos transnacionales comunitarios. En varias regiones transfronterizas de América Latina viven pueblos indígenas o población afro cuyo territorio comunitario pertenece a más de un Estado.

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.
- En estos arreglos, se necesita incorporar como parte de las políticas públicas y planes de emergencia, las necesidades específicas, los derechos culturales y sociales de comunidades indígenas y grupos étnicos.
- 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. Por ejemplo, en Brasil, hubo un proceso consultivo relevante en términos

de migración y refugio con la participación de la población migrante en todo el país, sector público, ONG y Academia.⁴⁰

- Para lograr una mayor comprensión de los riesgos, de las respuestas de los Estados y de otros actores, así como de fortalecer los niveles de confianza de la población afectada en las capacidades para implementar estas respuestas, acciones de información y comunicación, son de alta relevancia; solo personas informadas que tengan la capacidad de tomar decisiones responsables frente a situaciones de riesgo.
- Fortalecer la capacidad y las posibilidades reales de garantizar un reasentamiento y/o una migración con dignidad, como parte de la estrategia de adaptación al cambio climático y frente a los riesgos de desastres naturales, y desarrollar una metodología de trabajo que incluye todo el ciclo del desastre con o sin desplazamiento (población migrante o atrapada).
- Sistematizar buenas prácticas migratorias frente a desastres y riesgos del cambio climático. Después del terremoto en Haití en 2010, varios países latinoamericanos adoptaron mecanismos humanitarios para ciudadanos haitianos afectados por el evento. Las prácticas adoptadas por el Estado de Brasil podrían ser un ejemplo positivo para otros países. En la mayoría de los casos, las solicitudes de asilo fueron rechazadas, pero los solicitantes fueron remitidos al Consejo Nacional Migratorio que concedió una visa humanitaria para unos cuatro mil ciudadanos haitianos. Con la llegada de más solicitantes de protección, el gobierno brasileño encontró otras formas de visa, garantizando entre 2012 a 2015 a unos 26 mil ciudadanos haitianos una residencia permanente. De la misma forma, países como Argentina o Bolivia también tienen la categoría de una visa humanitaria para personas desplazadas por desastres naturales. En Bolivia, por ejemplo, ya existe la definición de migrante climático en la Ley de Migración. Con el fin de homogenizar marcos legales, políticas y procedimientos, sería importante aprovechar procesos migratorios existentes en los contextos de mecanismos de integración regional, sea en Centro América a través de SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), MERCOSUR⁴¹ (Mercado Común del Sur), UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Todos estos espacios tienen entre sus prioridades, líneas de acción en materia migratoria.

40. <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio>>.

41. Uno de los ejemplos más avanzados es el Acuerdo de Residencia de MERCOSUR (que incluye también a Ecuador, Perú y Colombia), que establece una amplia gama de derechos migratorios para los habitantes del bloque incluyendo el libre ingreso a un país y la garantía de una permanencia temporal (hasta 2 años) con respeto de derechos laborales y sociales, entre otros, así como la posibilidad de obtener residencia permanente. MERCOSUR también está en un proceso de crear una ciudadanía suramericana, con igualdad de derechos de nacionales y extranjeros de la región.

- 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 entre otras cosas integrar la problemática de la migración, especialmente en los siguientes ámbitos: ejercicio de derechos, ayuda en el proceso de la migración y mejorar las condiciones en los lugares de destino. Así, lo importante sería facilitar la migración circular que normalmente es temporal. Un buen ejemplo es el caso de Colombia,⁴² cuando el gobierno acordó con España una permanencia temporal para personas afectadas por desastres naturales mientras dure la emergencia y la reconstrucción de sus comunidades de origen. Esta forma de Migración Laboral Temporal y Circular (TCLM por sus siglas en inglés) incluye actividades de capacitación para fomentar la capacidad de resiliencia de las personas afectadas, en cara a futuros eventos.⁴³
- 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 asisten-

42. Colombia tiene casi siete millones de desplazados internos a raíz del conflicto armado, un poco menos que Sudan.

43. Temporary and Circular Labour Migration: Experiences, Challenges and Opportunities. IOM December 2009. <<http://repository.oim.org.co/bitstream/20.500.11788/241/1/COL-OIM%200321%20N2-2.pdf>>.



cia humanitaria, como en la planificación de soluciones definitivas para los afectados;

- En un marco de planificación urbana, es importante entender el territorio que acoge a los refugiados para garantizar que tienen las condiciones y potencial adecuado para hacerlo, sin que se ponga en riesgo su estabilidad. Para lograr esto, es sustancial fortalecer la capacidad y las posibilidades reales de garantizar un reasentamiento en lugares seguros, considerando las características y particularidades del lugar de destino, donde los nuevos habitantes tengan mejor acceso a calidad y cantidad de recursos naturales y no estén expuestos a nuevos riesgos naturales, sin que esto implique riesgos para que el territorio que los acoge continúe siendo sustentable para ellos y para sus pobladores.
- Se debe enfrentar también a las deficiencias existentes de infraestructura y de servicios, principalmente 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. En este contexto, por lo general los nuevos migrantes son particularmente vulnerables, y sin una adecuada gestión de migración quedan expuestos a ser nuevos pobres urbanos.

- En los nuevos barrios urbanos de migrantes, en muchos casos en los suburbios fuera de los centros urbanos, surgen enclaves urbanos transitorios en la búsqueda de una integración plena en la sociedad de acogida y un ascenso a la clase media.⁴⁴ Hay muchos ejemplos en el mundo donde la salida de estos enclaves transitorios se encuentra frustrada y bloqueada, con todas sus consecuencias para la cohesión y la paz social.
- 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).
- Es importante apoyar a la mayoría de gobiernos locales en América Latina que inicien procesos hacia la implementación de grandes metas de la NAU hacia el logro de “ciudades sostenibles, seguras, resilientes, participativas, inclusivas y compactas”. En este contexto es importante la inclusión de los derechos de todos los habitantes, independientemente de su edad, condición y habilidad, estatus o género, raza, cultura o religión. Los desplazados ambientales, sin importar su condición, deben ser facultados para gozar del pleno acceso y uso de una amplia variedad de derechos en el contexto de las ciudades y los asentamientos humanos, incluyendo el derecho a la salud, a un trabajo digno, a la protección ambiental y a la justicia social.
- Hacia la implementación de los acuerdos internacionales es importante la articulación multinivel, donde la cooperación técnica tiene mucha experiencia, cuando las directrices llegan desde los niveles nacional o internacional, pero los desafíos suceden a nivel local, donde no necesariamente existen las capacidades técnicas suficientes para abordar un reto de esta magnitud.

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 Ambientales (RESAMA) presentó un informe titulado “Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región Suramericana”.⁴⁵

44. Vea: Doug Saunders. *Arrival City – The Final Migration and Our Next World*. Toronto, 2011.

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

En este documento, han sido identificadas fragilidades y deficiencias que deben ser resueltas para avanzar en el tema:

- a. ausencia de normas específicas, de reconocimiento formal y de directrices de acción en materia de migración ambiental en el ámbito interno y regional;
- b. ausencia de articulación y coordinación entre políticas, marcos jurídicos y medidas en materia de cambio climático, reducción de riesgos de desastre y migración, una vez que las políticas y normas en materia de cambio climático y desastres no abordan la cuestión de la movilidad humana, las normas y políticas migratorias, no presentan respuestas específicas y adecuadas en materia de los desplazamientos transfronterizos en el contexto del cambio climático y de los desastres;
- c. el hecho de que la gran mayoría de los países de la región no disponen de una norma específica en materia de cambio climático y no ratificaron, hasta el momento, el Acuerdo de París.

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.
- Reconocimiento y desarrollo de la migración como una medida de adaptación, a ser integrada en los planes nacionales de adaptación y otros instrumentos nacionales y regionales en materia de 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.

La CSM podría convertirse en un importante espacio de articulación entre los distintos organismos regionales, subregionales y los países de Suramérica, con el fin de impulsar y desarrollar el tema de las migraciones ambientales en la región, fortalecer los sistemas de protección de las personas afectadas y promover la armonización de las iniciativas en curso, así como la implementación de las directrices y obligaciones de la agenda post 2015, SENDAI, UNFCCC Task Force, Agenda de Protección (NANSEN), entre otras.

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 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, podrían tener un rol importante, no solo como asesores técnicos o proveedores de recursos financieros, sino también por su capacidad de articulación entre distintos actores, campos políticos sectoriales y diferentes niveles de gobierno. También plantea desafíos de integración regional, en el marco de desarrollar políticas comunes que garanticen los derechos de los desplazados ambientales dentro y fuera de los límites nacionales, por lo que es importante la inclusión de iniciativas o comunidades políticas y económicas como MERCOSUR, UNASUR.

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.



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador *25 años*



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración



resama
Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales
Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais
South American Network for Environmental Migrations



CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TERRITORIO
CIPOPA VENEZUELA