

Estrategias de reducción del riesgo de desastres e incidencia de la migración climática en América Latina

Serie Informes Nº 01-23, 21/02/2023

Resumen

Este Informe ha sido elaborado para apoyar la participación de integrantes de la Cámara de Diputadas y Diputados en el Seminario Virtual “Movilizando a los parlamentos para abordar la migración climática”, convocado por ParlAmericas en el marco de la VIII sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe, que se desarrollará el día 1 de marzo de 2023. En particular, entrega antecedentes para participar en el diálogo multiactoral titulado “Factores interrelacionados que influyen en la migración climática”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. Desastres socio-naturales: sus impactos y la estrategia mundial para la reducción de riesgo.....	4
2.1 Causas, efectos y distribución geográfica de los desastres.....	4
2.2 Estrategia mundial para la reducción del riesgo de desastres	7
3. La problemática de la migración climática	11
3.1 Características, definición y efectos de la migración climática	11
3.2 Incidencia de la migración climática en el mundo y en América Latina, y la eventual reubicación de los migrantes.....	14

1. Antecedentes generales

El concepto de catástrofe o desastre natural o socio-natural agrupa toda una amplia gama de fenómenos geológicos y climáticos extremos que causan enormes pérdidas tanto en vidas humanas, como en costos económicos, sociales y ambientales. En décadas recientes, se ha acumulado una evidencia creciente respecto a que este tipo de desastres de origen natural se está repitiendo con una frecuencia e intensidad inusitadas, significando una amenaza de gran magnitud para la seguridad humana. Asimismo, se ha consolidado la convicción que esta problemática tiene una estrecha interrelación con la protección medioambiental y, en especial, con la necesidad de actuar globalmente en la reducción del cambio climático y la inmediata adaptación a sus efectos ya inevitables.

El impacto del cambio climático para la vida en el planeta del conjunto de la humanidad, pero con efectos desigualmente repartidos entre grupos de personas y países, es también una realidad presente hoy como 'crisis climática'. Entre los múltiples efectos de este fenómeno de origen antropogénico, es decir, generado por el ser humano a través de sus actividades y modelos de desarrollo económico-productivo, preocupa actualmente el inminente desplazamiento poblacional masivo y forzado que desencadenaría. De hecho, en su intervención ante el Consejo de Seguridad de la ONU, el Secretario General Antonio Guterres acaba de advertir que la elevación del nivel del mar como producto del cambio climático pone en grave peligro a 1 de cada 10 habitantes del planeta, que viven en zonas costeras a baja altura, y nos expone a ser "testigos de un éxodo masivo de poblaciones enteras a escala bíblica".¹

En este contexto, ParLAméricas está convocando a los parlamentos de la región a participar de un seminario virtual que, en el marco de la VIII sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe, se propone abordar la migración climática. En particular, esta instancia que se denomina "laboratorio virtual de aprendizaje"² espera examinar el aporte parlamentario para crear resiliencia para prevenir ese desplazamiento humano forzado por la crisis climática, estableciendo una sinergia con las estrategias de gestión de riesgo de desastre. En esta Minuta se entregan algunos antecedentes sobre ambas temáticas, estrechamente vinculadas, así como algunos aprendizajes a partir de una experiencia de reconstrucción tras una catástrofe de origen volcánico en Chile, en el área de Chaitén.

¹ Charpentier, Denisse, "ONU alerta que subida del nivel del mar provocará "éxodo masivo": países enteros podrían desaparecer", *Radio Bío Bío*, miércoles 15 de febrero de 2023, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/especial/aqui-tierra/noticias/2023/02/15/onu-alerta-que-subida-del-nivel-del-mar-provocara-exodo-masivo-paises-enteros-podrian-desaparecer.shtml> [acc. 16/02/23].

² PARLAMERICAS, *Movilizando a los parlamentos para abordar la migración climática. Laboratorio virtual de aprendizaje en el marco de la VIII sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe*, Agenda preliminar, miércoles 1 de marzo de 2023.

2. Desastres socio-naturales: sus impactos y la estrategia mundial para la reducción de riesgo

2.1 Causas, efectos y distribución geográfica de los desastres

Este tipo de catástrofe o desastre es, en principio, de origen natural ya que son causados por el impacto negativo de una serie de fenómenos de la naturaleza que superan cierto límite de "normalidad", y cuyo desencadenamiento no es completamente previsible. Si es posible estimar la mayor o menor probabilidad de ocurrencia de ciertos tipos de fenómenos naturales en ciertos lugares, lo que permite adoptar medidas para mitigar o gestionar su impacto.

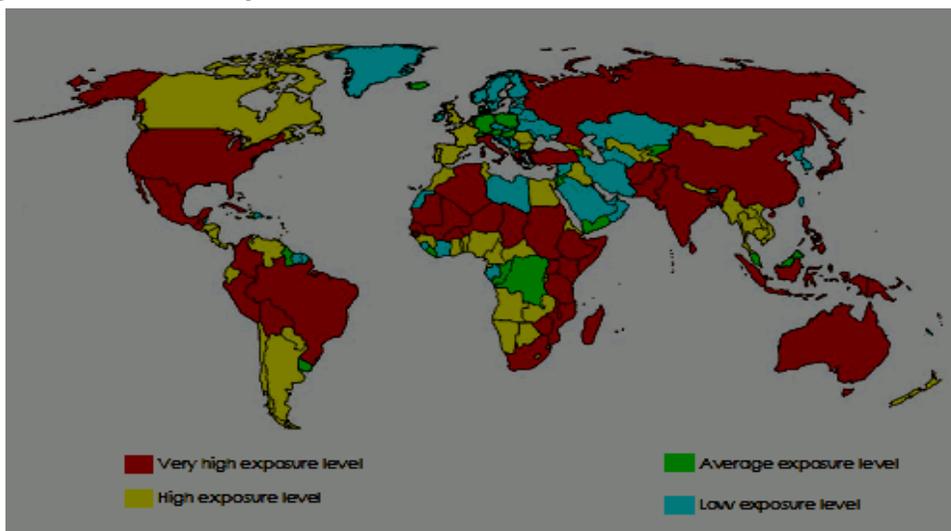
Se ha estimado que los desastres naturales provocaron, desde comienzos del siglo XX, un promedio de 50 mil muertes anuales, obedeciendo un treinta por ciento de ellas a eventos sísmicos.³ Ahora bien, si se toma como referencia el período transcurrido desde 1990 en adelante, se observa una tendencia al incremento marcado y continuo en el número de desastres naturales. En ese tiempo, y por tanto durante lo que va corrido de este siglo, también han ido en aumento las pérdidas económicas generadas por estas catástrofes, si bien el número de víctimas -pese a episodios críticos de incremento- ha permanecido estable como tendencia general.

Sin embargo, este progresivo incremento de los desastres naturales en frecuencia e intensidad no puede atribuirse, exclusivamente, a causas naturales, sino que responde también en buena medida a acciones u omisiones humanas. Por ello, es tal vez más apropiado referirse a desastres socio-naturales, ya que decisiones políticas sobre uso del suelo, explotación de recursos naturales, o actividades productivas que han generado el cambio climático, tienen incidencia en el desencadenamiento, la intensidad, o la mayor exposición y vulnerabilidad de las comunidades humanas a estos desastres.

Una dinámica similar puede detectarse en cuanto a la distribución geográfica de los desastres naturales. Si bien es un hecho que éstos se reparten "equitativamente" entre las diferentes regiones del planeta, existen ciertos países que por sus características geográficas tienen un nivel de exposición mayor a las catástrofes naturales. En el siguiente mapa se destacan en color rojo los países y regiones más expuestos a los riesgos de desastres.

³ AFP, "Desastres naturales causaron 50.000 muertos al año desde 1900", *La Tercera*, martes 19 de abril de 2016.

Figura 1. Nivel de exposición a los desastres naturales



Fuente: Atlas Magazine, April 2017⁴

Después de Asia, el continente americano es el más expuesto a la ocurrencia de desastres naturales, con incidencia de distinto tipo de eventos según las zonas. Así, los países que rodean el Golfo de México, ya se trate de América del Norte, Central, o Sur, y del Caribe, reciben los embates de los más violentos huracanes. En algunos países, por su parte, las inundaciones generan importantes catástrofes, anegando importantes zonas urbanas o afectando la producción y la vida en áreas rurales de llanura o valles. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, por tanto, están identificados como de alta o muy alta exposición a los riesgos de desastres.

En relación a nuestro país, Chile ocupa un territorio con una alta ocurrencia de catástrofes naturales de origen geofísico, tanto sísmico como volcánico, siendo sacudido por tres de los diez terremotos de mayor intensidad registrados en toda la historia a nivel mundial. A diferencia de otros países de la región, la ocurrencia de inundaciones, que no sean resultado de los fenómenos anteriores, tiene efectos localmente limitados: localidades aisladas temporalmente, aluviones, deslizamientos de terrenos son frecuentes pero de impacto relativo. En los últimos años, no obstante, el país experimentó eventos de este tipo con carácter muy recurrente y alta fuerza destructiva. En cuanto a las erupciones volcánicas, los sismos y tsunamis, son de gran intensidad y frecuentes, y suelen además traer aparejadas salidas de ríos, corrimiento de tierras, ruptura de puentes, infraestructuras y comunicaciones en general, suspensión de servicios básicos, y, naturalmente muerte de personas y daños en sus propiedades y bienes. A ello también debe sumarse la incidencia cada vez más frecuente, intensa y destructiva de megaincendios forestales que han afectado, además, a zonas pobladas -incluso propiamente urbanas- y donde las altas temperaturas extremas tienen son un factor impulsor relevante.

⁴ ATLAS MAGAZINE, "2016 natural catastrophe risk mapping: impact of natural hazards", *Atlas Magazine*, nº 140, April 2017, disponible en: <http://www.atlas-mag.net/en/article/2016-natural-catastrophe-risk-mapping-impact-of-natural-hazards> [acc. 15/06/17].

Ahora bien, si los desastres naturales ocurren en todo el planeta, en algunos países provocan más daños que en otros. De hecho, los desastres impactan negativamente sobre las condiciones de vida de la población y en el desempeño económico de los países o regiones en que ocurren, además de perjudicar el acervo patrimonial y los servicios ambientales. Las secuelas de los desastres se prolongan más allá del corto plazo y, en ocasiones, provocan cambios irreversibles tanto en las estructuras económicas y sociales como en el medio ambiente.⁵

Pero sus efectos impactan desproporcionadamente a los países más pobres, que se encuentran más vulnerables a estos fenómenos, y tienen menor capacidad de respuesta a las pérdidas que les generan. Por otra parte, se debe considerar también que los grupos de población más pobres y vulnerables suelen ser quienes se ven mayormente afectados por las catástrofes en todos los países.

En los países desarrollados, los desastres afectan gravemente las considerables existencias de capital acumulado, en tanto que las pérdidas de vidas humanas son limitadas debido, entre otros factores, a la disponibilidad de sistemas eficaces de alerta temprana y evacuación, así como a una mejor planificación del desarrollo urbano y a la aplicación de estándares y códigos de construcción más estrictos.

En los países en desarrollo, en cambio, el número de muertes suele ser elevado debido a su mayor vulnerabilidad, algunos de cuyos componentes son la ocupación desordenada del territorio, y la ausencia o ineficacia de los sistemas de pronóstico y evacuación. Si bien en estos casos las pérdidas de capital son menores en términos absolutos comparadas con las de los países desarrollados, su peso relativo y su impacto económico general suelen ser muy significativos, e incluso afectan su sustentabilidad.

En ese sentido, el UNDRR ha señalado que, en términos relativos, se esperaría que América Latina y el Caribe pudiera perder cada año una cantidad varias veces mayor de activos que las regiones desarrolladas de Europa, Asia y América del Norte a causa de los desastres. Asimismo, el impacto sobre la inversión de capital sería más significativo para América Latina, ya que la pérdida anual esperada podría equivaler a más del 3% de esa inversión, que, por ejemplo, para Asia-Pacífico donde sólo alcanzaría a menos del 2%.⁶

Recientemente, el primer Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR-LAC 2021) constata una realidad similar. A ese respecto, destaca que la región experimentó una cuarta parte de todos los desastres registrados a nivel mundial entre 1997 y 2017, siendo la mayor parte de ellos de origen climático. Al mismo tiempo, fue la región más afectada del mundo en cuanto al impacto económico de estos fenómenos en el mismo período, totalizando en torno a la mitad de las pérdidas económicas a

⁵ Esta exposición reproduce lo esencial de Ferrero, Mariano, *El manejo de desastres naturales: marco internacional, realidad de los países de la Alianza del Pacífico y la experiencia de Chile*, Serie Informes n° 13-17, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Junio 2017, pp. 4-7.

⁶ UNDRR, *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) 2015. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), Nueva York, 2015, pp. 66-69, en: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf [acc. 15/06/17].

nivel mundial.⁷

2.2 Estrategia mundial para la reducción del riesgo de desastres

Hace varias décadas, la comunidad internacional ha puesto la gestión de los desastres⁸ en el foco de su atención, y más recientemente ha centrado su énfasis en la reducción del riesgo de desastres entendido como un asunto urgente para alcanzar el desarrollo sostenible. En un primer momento, las Naciones Unidas proclamaron la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000), y en ese contexto se estableció la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/ISDR) como un marco estratégico para guiar y coordinar los esfuerzos de un amplio conjunto de actores, públicos y privados, en pos de lograr una reducción sustantiva de las pérdidas generadas por las catástrofes.

Posteriormente, se adoptó el primer plan de acción global, el Marco de Acción de Hyogo (MAH) para el período 2005-2015, con el propósito de lograr una reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por las catástrofes naturales a las personas y sus medios de subsistencia, así como a las comunidades y los países. Se planteó como objetivos estratégicos integrar la reducción de riesgos de desastres en las políticas y planificación del desarrollo sostenible, incorporar este enfoque en los programas de preparación, atención y recuperación de emergencias, y desarrollar y fortalecer instituciones, mecanismos y capacidades -entre ellas, de alerta temprana- para hacer frente a las amenazas de desastres.

Durante la 3ª Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Reducción de Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai (Japón) en marzo de 2015, se realizó una evaluación del MAH que destacó sus logros para sensibilizar a las autoridades y la opinión pública sobre esta materia, como también para centrar e impulsar ciertas medidas de acción por parte de actores públicos y privados en todo el mundo.⁹ Pero, al mismo tiempo, aprendiendo de las lecciones del MAH -y de la incidencia continuada de los desastres como resultado, en buena medida, de factores socio-humanos¹⁰- se adoptó un nuevo plan de acción centrado en un enfoque preventivo del riesgo de desastres más amplio, que contemple múltiples amenazas, tenga carácter multisectorial, y esté más centrado en las personas. El propósito general del Marco de Acción de Sendai (2015-2030) consiste en lograr

“la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes

⁷ UNDRR, *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai en América Latina y el Caribe*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), Panamá, 2021, pp. 41-51, disponible en: <https://www.undrr.org/media/76541/download> [acc. 16/02/23].

⁸ Estos antecedentes son reseñados en Ferrero, Mariano, *El manejo de desastres naturales: marco internacional...*, op. cit., pp. 9-12.

⁹ Al respecto, Vásquez, David, *Reducción de riesgos de desastres: SENDAI 2015*, Serie Minutas n° 77-15, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Agosto 2015.

¹⁰ Ver: Rey Marcos, Francisco, *En marcha hacia Sendai 2015. Reducción de riesgo de desastres (RRD) en el escenario internacional*. Primera parte, en: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, disponible en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2632:en-marcha-hacia-sendai-2015-reduccion-de-riesgo-de-desastres-rrd-en-el-escenario-internacional-primera-parte&catid=15:articulos&Itemid=9 [acc. 24/08/15].

económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”.¹¹

Este marco de acción descansa en la convicción compartida de que “la reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras”, y que “una gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible”.¹² En ese sentido, como se ha señalado, el Marco de Sendai forma parte de la agenda mundial de desarrollo sostenible construida ese año 2015 en torno a otros grandes acuerdos internacionales: la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación para el desarrollo, el Acuerdo de París sobre cambio climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En base a esa coherencia sistémica se entiende que la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) es un tema central que debe integrarse en el desarrollo de los países.

En perspectiva sistémica, la GIRD tiene tres grandes dimensiones¹³, a saber:

- gestión compensatoria o reactiva: implica el desarrollo de sistemas de alerta temprana y, sobre todo, generar y aplicar protocolos de respuesta, planes de continuidad y evaluación, evaluación de daños y pérdidas, y labores de recuperación posteriores, incluido planes de reubicación de población desplazada y/o migrante como producto de desastres
- gestión correctiva: centrada en conocer la vulnerabilidad de las personas, las comunidades y los sistemas expuestos de diversos riesgos, para adoptar de manera preventiva medidas y estrategias para reducir la incertidumbre y la propia vulnerabilidad a través de prácticas de ordenamiento territorial, pautas culturales que incorporen hábitos de cuidado, y otras formas de generar resiliencia
- gestión prospectiva: permite la acción anticipatoria y la inversión en la gestión del riesgo de desastres a partir de la innovación que permite planificar previendo la aparición de nuevos riesgos y/o para no reforzar los riesgos existentes, como parte integral del propio proceso de desarrollo sostenible

En otras palabras, la GIRD se propone reducir la “vulnerabilidad climática” a través de acciones y políticas en estas tres dimensiones que mejoren la “capacidad adaptativa” de los países y las comunidades. Se entiende por tal “la habilidad de un sistema para transformarse a sí mismo, de manera de estar mejor equipado para lidiar con los estímulos externos”¹⁴, en este caso los fenómenos naturales catastróficos.

¹¹ NACIONES UNIDAS, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, adoptado por la 3ª Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Reducción de Riesgo de Desastres, en Sendai (Japón) en marzo 2015 y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 69º período de sesiones, 3 de junio de 2015, (A/RES/69/283), p. 12, en: https://rp-americas.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Marco%20de%20Sendai_2.pdf [acc. 16/02/23].

¹² *Ibíd.*, p. 9.

¹³ En base a lo señalado en: PR23, *Nota Conceptual. VIII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe: “La Ciencia y la Tecnología para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres” (PR23)*, Punta del Este (Uruguay), 28 de febrero a 2 de marzo de 2023, pp. 2 y 5, disponible en: https://rp-americas.undrr.org/sites/default/files/inline-files/ESP%20Nota%20Conceptual%20PR23_2.pdf [acc. 16/02/23].

¹⁴ Lopichich, Boris, *La experiencia chilena en gestión de desastres*, Serie Minutas n° 70-17, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Junio 2017, pp. 3-4.

Para lograr sus propósitos, el Marco de Sendai fijó como su gran orientación la construcción de resiliencia en los países, en las comunidades locales, y con el apoyo de la comunidad internacional. En ese entendido, define la resiliencia en términos similares a lo que se señaló anteriormente como capacidad adaptativa, esto es, la entiende como

“la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”.¹⁵

Para avanzar en sus objetivos, establece cuatro “prioridades de acción” en las cuales los Estados deben adoptar acciones a todos los niveles -de lo local a lo mundial. Además, para el éxito de ellas se requiere la implicación de toda la sociedad, el empoderamiento y participación de todos los actores, así como la coordinación entre todos ellos y los distintos niveles de acción pública.

Esas prioridades de acción¹⁶ son:

1. *Comprender el riesgo de desastres*: para ello deben basarse en un enfoque multidimensional de vulnerabilidad, capacidad y exposición, de modo de contar con evaluación previa, prevención, mitigación, y preparación y respuesta eficaz
2. *Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo*: que debe contar con objetivos claros, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como entre los distintos actores, teniendo que incluir la adopción y aplicación de estrategias y planes nacionales y locales de reducción del riesgo con los debidos recursos y capacidades técnicas, financieras y administrativas
3. *Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia*: contando con inversiones públicas y privadas de prevención y reducción en medidas estructurales y no estructurales, para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de personas, comunidades, países y sus bienes, así como del medio ambiente
4. *Aumentar la preparación para casos de desastre, a fin de dar una respuesta eficaz*: incluido para “reconstruir mejor” -integrando la reducción de riesgos en las medidas de desarrollo- en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción, y con enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal inclusivo

De manera transversal, se incorpora un consenso respecto a la necesidad de empoderar a las autoridades locales, como también a las comunidades, para reducir el riesgo de desastres. Sin embargo, es evidente que el empoderamiento requiere mayores recursos, pero también autonomía y responsabilidad en la toma de decisiones en la escala local, como se establece entre los principios rectores del Marco de Sendai.¹⁷ Asimismo, en relación con la rehabilitación y reconstrucción después de los desastres, la visión de un futuro resiliente se asocia a la mejora de la capacidad de recuperación en el entorno construido. Para ello, se plantea que deben tomarse en consideración los estándares apropiados de las infraestructuras, adaptados a las necesidades de prevenir los

¹⁵ NACIONES UNIDAS, *Marco de Sendai...*, op. cit., Nota 2, p. 9.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 14-22.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 13-14.

riesgos eventuales propios de cada realidad.

En relación con los desplazamientos de población asociados a desastres, se prevé la necesidad de considerar esos efectos tanto en la gobernanza del riesgo, como en las inversiones para generar resiliencia, y el incremento de la preparación para la respuesta y la reconstrucción.¹⁸ En especial, respecto a la construcción de resiliencia se alienta “la adopción de políticas y programas que aborden la **movilidad humana** producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida”.¹⁹

Bajo el paraguas del Marco de Sendai, se han conformado Plataformas Regionales para la Reducción del Riesgo de Desastres, entre ellas la de las Américas y el Caribe.²⁰ Tienen el carácter de mecanismo de participación amplia y multisectorial, que se reúnen cada dos años, para ver los avances regionales en la implementación del Marco y de documentos regionales complementarios. En el caso de nuestra Plataforma Regional (que celebrará su VIII sesión en Uruguay), cuenta actualmente con un documento de prioridades regionales, el Plan de Acción Regional cuya versión más reciente es de noviembre de 2021.²¹ En ese texto, que no es vinculante, se incorporan ciertos lineamientos consensuados para orientar la implementación del Marco de Sendai.

En ese sentido, en materia de comprensión del riesgo se promueve, entre otras cosas, realizar evaluaciones integrales sobre el riesgo de desastres por amenazas múltiples, vinculando a ellas con las proyecciones relativas al cambio climático. Por otra parte, se propone incorporar en el conocimiento sobre los riesgos de desastres las necesidades diferenciadas de mujeres, jóvenes, personas mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.²²

En cuanto a la gobernanza del riesgo de desastres, el Plan de Acción Regional señala que los gobiernos están insuficientemente preparados para hacer frente a la naturaleza sistémica del riesgo. Este señalamiento, por cierto, es consistente con la evaluación realizada en el Informe RAR-LAC 2021 que constata que los gobiernos otorgan insuficiente prioridad a la prevención y la resiliencia, más asociadas a la gestión correctiva y prospectiva, centrando sus acciones sobre todo en la gestión reactiva. Por ello, el Informe destaca los avances de los países en institucionalidad y planes nacionales, pero sostiene que hay escasa articulación de medidas y regulaciones multisectoriales que operen sobre los impulsores del riesgo (ordenamiento territorial, gestión del agua, adaptación y mitigación del cambio climático, etc.).²³

Por último, en cuanto a la construcción de resiliencia a partir de la preparación para casos de desastre, identifica de manera específica la necesidad de fortalecer la acción coordinada y multisectorial “para abordar los desafíos diversos y

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 18-22, *passim*.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 20.

²⁰ PR23, *Nota Conceptual...*, *op. cit.*, pp. 2-3.

²¹ PR21, *Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en Las Américas y el Caribe (actualizado en noviembre 2021)*, VII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Las Américas y el Caribe (PR21) “Construyendo economías resilientes en las Américas y el Caribe”, evento virtual, 1-4 de noviembre de 2021, disponible en: https://rp-americas.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Plan%20de%20Accion%20Regional_SP.pdf [acc. 16/02/23].

²² *Ibíd.*, p. 4.

²³ UNDRR, *Informe de evaluación regional...*, *op. cit.*, pp. 86-90.

específicos de la región relativos a la **movilidad humana** en el contexto de desastres y cambio climático”.²⁴

3. La problemática de la migración climática

3.1 Características, definición y efectos de la migración climática

De manera reciente, como se ha señalado en el apartado anterior, los acuerdos internacionales en materia de desastres, lo que también ha ocurrido con el régimen internacional sobre el cambio climático, han comenzado a incorporar la atención a la problemática de la movilidad humana conexas a esos fenómenos. En efecto, los desastres naturales generan importantes movimientos migratorios de las poblaciones afectadas, lo que se agrava con el incremento de aquéllos asociado a la ‘crisis climática’ actual. Por su parte, los impactos del propio cambio climático en las condiciones geográficas, meteorológicas, y productivas de amplias zonas del planeta inducen, de manera directa o indirecta, significativos flujos de personas que se desplaza de manera interna o transfronteriza, desarraigadas de sus lugares de origen.

En las últimas décadas, dentro de la preocupación por los equilibrios ambientales del planeta -afectados por la intensidad de la intervención humana- se ha convertido en central el fenómeno del cambio climático.²⁵ Implica una modificación del clima respecto al historial climático a una escala global generada, de forma inequívoca, por causas antropogénicas o, tal como lo define el artículo 1º de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), es un

“cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

Desde una perspectiva económica, se entiende que el cambio climático representa una ‘externalidad negativa’ global que se manifiesta en alteraciones climáticas significativas²⁶ como el aumento de la temperatura media global, alzas en el nivel de los océanos, modificaciones en los patrones de eventos climáticos extremos (lluvias, huracanes, sequías, etc.), entre otros fenómenos. A su vez, estas alteraciones tienen impactos decisivos sobre la vida de las personas y las sociedades, produciendo efectos económicos y sociales, así como ambientales, relevantes y, en ocasiones, drásticos.

Entre esos múltiples efectos destaca el modo en que las consecuencias nocivas del cambio climático inducen el desplazamiento de importantes contingentes de población, dando origen al fenómeno de la “migración climática”. Un vector relevante de ésta se remite a los impactos negativos en materia de

²⁴ PR21, *Plan de Acción Regional...*, op. cit., p. 8.

²⁵ En base a trabajos previos, tales como Ferrero, Mariano, *El camino a la COP 26: objetivos de la Conferencia, actualización de las contribuciones nacionales, y rol de los parlamentarios en materia de cambio climático*, Serie Minutas n° 94-21 A, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Junio 2022; Ferrero, Mariano, *Las pérdidas y daños por efecto del cambio climático y el Mecanismo Internacional de Varsovia*, Serie Minutas n° 97-21 A, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Junio 2022.

²⁶ Sánchez, Luis y Reyes, Orlando, *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. Una revisión general*, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Diciembre 2015, LC/W.675, p. 9.

seguridad alimentaria, debido a la pérdida de biodiversidad, la desertificación y pérdida de productividad de los suelos, entre otros elementos. Este tipo de dinámicas tienden a afectar, de manera directa e indirecta, el sustento de las personas y las comunidades, y/o a hacer que el ambiente se vuelva inhabitable.²⁷

La movilidad humana se ha visto condicionada, ha sido inducida o, en casos extremos, se ha visto forzada por la degradación ambiental de los hábitats de las comunidades a lo largo de la historia. Sin embargo, la extensión e intensidad de las repercusiones del actual cambio climático tiene alcances sin precedentes, y afecta potencialmente a poblaciones de todo el planeta que pueden verse abocadas a desplazarse -de manera interna o transfronteriza- o acoger desplazados por efectos del clima u otras 'causas ambientales'. Al mismo tiempo, no se puede desconocer que, al igual que ocurre con los desastres, los condicionantes de las migraciones climáticas no son de origen exclusivamente natural, sino que obedecen a las situaciones de vulnerabilidad social en que se hallan ciertas poblaciones debido a las condiciones de subsistencia vital en que se hallan por acciones y decisiones social y políticamente producidas.²⁸

En todos los análisis del fenómeno se señala la complejidad y heterogeneidad del mismo, así como el hecho que se trata de una tendencia que va al alza, y que se producen -probablemente por la vulnerabilidad social- de manera predominante en los países del Sur global. Las migraciones climáticas tienen, en todo caso, ciertas características comunes: por una parte, se trata de movimientos involuntarios de población, y, por otro, que tienen rasgos multiescalares -se da en distintas escalas o niveles- y multicausales, en tanto los factores ambientales interactúan con los políticos, económicos, y demográficos, entre otros. En este sentido el cambio climático, los desastres o la degradación del ambiente inciden en una mayor competencia y conflictividad por recursos escaso, alimenta conflictos armados, y control concentrado de bienes clave como el agua o la tierra. En cuanto a la involuntariedad, esta debe entenderse como una regla general si bien relativa, ya que, en ciertos casos, el condicionamiento no priva de cierta voluntariedad en la decisión de migrar, mientras en el otro extremo existen opciones voluntarias de permanecer en el lugar pese a la grave situación y, a la vez, hay inmovilidad involuntaria en 'poblaciones atrapadas' que no tienen los medios para migrar.²⁹

Pese a ello, el reconocimiento de las migraciones climáticas tanto a nivel gubernamental como académico es todavía una realidad relativamente limitada y reciente. En cuanto a su denominación, ha habido una profusión y escaso consenso como también en cuanto a la definición de las situaciones abarcadas por ellas y, por tanto, poca precisión en cuanto a las cifras que marca la magnitud de este tipo de movimientos de población. En base al trabajo de la

²⁷ González Greco, Daniela J., "Riesgos derivados del cambio climático: una mirada regional a las migraciones climáticas desde la cooperación internacional", *Observatorio Medioambiental*, n° 23, 2020, pp. 109-129, en p. 113; Felipe Pérez, Beatriz, *Migraciones climáticas: Una aproximación al panorama actual*, ECODES, Madrid, Noviembre 2018, pp. 7-8.

²⁸ Villegas, Claudia, "Vulnerabilidad social, desastres y migración forzada: el caso de los migrantes 'climáticos'", en: Sandoval Palacios, Juan Manuel, Álvarez de Flores, Raquel, y Fernández Moreno, Sara Y. (Coords.), *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, INAH (México) / CEFI (Mérida, Venezuela) / Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia), Medellín, 2011, pp. 414-426.

²⁹ Felipe Pérez, Beatriz, *Migraciones climáticas...*, op. cit., pp. 13-16.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se entiende que, en términos conceptuales, la categoría más abarcadora es la de "migrantes ambientales" con la que se refiere a las personas o grupos de personas que se ven obligadas, o deciden abandonar su lugar de residencia habitual debido a cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente.³⁰ Esta noción incluye distintas formas de degradación ambiental, el efecto de desastres naturales, y también el desplazamiento por motivo de la construcción de proyectos de infraestructura y de 'desarrollo'. Pero, por cierto, contiene también a aquéllas que obedecen a situaciones relacionadas con el cambio climático antropogénico, esto es, propiamente la "migración climática" que es

"el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u optan por hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional".³¹

Por lo demás, actualmente, el cambio climático está directa o indirectamente a la base de la gran mayoría de los cambios ambientales.

En esta definición, asimismo, se hace mención a los diferentes tipos de migración climática, comenzando por la distinción relativa a si su origen es de aparición lenta -por elevación del nivel del mar, desertificación, degradación de la tierra, pérdida de biodiversidad- o repentino -huracanes, inundaciones, olas de calor o frío, avalanchas. A su vez, este diferente modo de incidencia en la vida cotidiana y el sustento de personas y comunidades determina, en buena medida, si las personas migrantes tienen cierto margen para decidir voluntariamente si se trasladan, cuándo y quién lo hace (en ocasiones, un miembro del grupo en el primer momento), y la duración (si es temporal o permanente) y destino de esa migración.³²

Si carece de ese margen de libertad, y se ve obligado o forzado a escapar o dejar su lugar de residencia habitual se trata, más específicamente, de un "desplazamiento" ya que carece por completo de voluntariedad. Según el destino, ese desplazamiento será interno si no traspasa las fronteras del propio país, y transfronterizo si atraviesa una frontera internacional.³³ A este último respecto, si bien se ha incrementado la magnitud de la movilidad a través de las fronteras, la mayoría de las migraciones climáticas tiene lugar en el interior de los países.³⁴ Por cierto, pese a que este fenómeno recién está comenzando a analizarse, distintos estudios han mostrado que este patrón está operando en Chile, por lo que se ha ido incrementando la movilidad poblacional interna debido al cambio climático.³⁵

³⁰ Estas distinciones, en base a la OIM, son presentadas en: González Greco, Daniela J., "Riesgos derivados del cambio climático...", *op. cit.*, pp. 114-115.

³¹ OIM, *Glossary on migration*, 2019, disponible en: <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf%5Chttp://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf>; citado por: Barberis Peet, Lucca, *Vivienda transitoria en contexto de migración climática. Puerto Montt como último destino*, Tesis presentada a la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para optar al título de Magíster en Arquitectura Sustentable y Energía, Santiago de Chile, Septiembre 2022, p. 11.

³² González Greco, Daniela J., "Riesgos derivados del cambio climático...", *op. cit.*, p. 113; Barberis Peet, Lucca, *Vivienda transitoria...*, *op. cit.*, p. 11.

³³ González Greco, Daniela J., "Riesgos derivados del cambio climático...", *op. cit.*, p. 115.

³⁴ Felipe Pérez, Beatriz, *Migraciones climáticas...*, *op. cit.*, p. 14.

³⁵ Barberis Peet, Lucca, *Vivienda transitoria...*, *op. cit.*, pp. 34-35.

3.2 Incidencia de la migración climática en el mundo y en América Latina, y la eventual reubicación de los migrantes

Dadas estas características de las migraciones climáticas, así como por las diferencias terminológicas, las estimaciones del número de personas que se trasladan y, sobre todo, que se trasladarán por motivos climáticos han sido muy dispares. Así, por ejemplo, a fines del siglo pasado se calculaba que alcanzaría los 200 millones de personas para 2025, mientras que promediando la primera década del siglo XXI la OIM estimaba que esa cifra se alcanzaría para 2050. Esos datos se han ido modificando, además, porque se entendió que no existía un vínculo tan directo entre cambios ambientales y migración, y por ende no se puede hacer el cálculo simplemente sumando el total de población de una zona en riesgo de ser afectada por un motivo ambiental de aparición lenta.³⁶

En estas condiciones, se considera especialmente útil el aporte del informe anual del Centro de Monitoreo de los Desplazamientos Internos que entrega cifras precisas en cuanto al número de desplazamientos de población debidos a los desastres. Si bien no se refieren a migraciones climáticas, y no considera movimientos transfronterizos, permite hacerse una idea aproximada de la magnitud de este tipo de movilidad humana. En su informe de 2021 constata que durante el año anterior se alcanzó un récord de desplazamiento interno con 40,5 millones de nuevos desplazados en 149 países y territorios, obedeciendo más del 75% a motivos ambientales, en concreto eventos meteorológicos, climáticos y geofísicos.³⁷

En el marco del régimen internacional sobre el cambio climático, este fenómeno había permanecido desatendido hasta hace poco más de una década. En efecto, en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 no se incluyó ninguna referencia a quienes migran por motivos climáticos. Sin embargo, esta problemática se abrió paso a partir del acuerdo adoptado en la COP16 (2010), el Marco de Adaptación de Cancún que, con el objetivo central de mejorar la adaptación al cambio climático, se refiere a mejorar la comprensión y cooperación en materia de movilidad humana. Posteriormente, la COP19 (2013) centrada en afrontar las pérdidas y daños por repercusiones del cambio climático insiste en mejorar la comprensión de cómo los efectos del cambio climático están afectando a las pautas de migración, desplazamiento y movilidad humana.

En esa línea, finalmente, el Acuerdo de París adoptado en la COP21 (2015) vino a reconocer a los migrantes climáticos en este régimen internacional al incluir a los migrantes como uno de los grupos vulnerables a considerar al afrontar el cambio climático. Asimismo, estableció el mandato de crear un Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento -que se conformó en 2017- encargado de elaborar recomendaciones "para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático".³⁸

En este mismo sentido el primer Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR-LAC 2021) se hace cargo de esta problemática, a la que identifica como uno de los impulsores del riesgo

³⁶ Felipe Pérez, Beatriz, "La degradación ambiental, el cambio climático y las migraciones", *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, vol. 11, 2016, pp. 1-10, en p. 3.

³⁷ El resto de desplazamientos responde a la otra categoría causal que analiza, esto es, los conflictos. Ver: Barberis Peet, Lucca, *Vivienda transitoria...*, *op. cit.*, pp. 21-22.

³⁸ Felipe Pérez, Beatriz, *Migraciones climáticas...*, *op. cit.*, pp. 25-26; González Greco, Daniela J., "Riesgos derivados del cambio climático...", *op. cit.*, pp. 117-118.

de desastres en nuestra región. Para ello toma en consideración el estudio publicado por el Banco Mundial en 2018 que muestra una tendencia al alza de este fenómeno en las regiones del Sur global, pudiendo alcanzar los 17 millones en América Latina para 2050.³⁹ Evalúa como preocupante esta tendencia que, de sostenerse en el mediano plazo, generaría impactos en las ciudades de tránsito y destino ya que la llegada de migrantes crearía presiones en las infraestructuras, los servicios urbanos, y la disponibilidad de suelo. Al mismo tiempo, la población migrante vería incrementada su vulnerabilidad, al asentarse en condiciones de pobreza y exclusión, lo que tendría efectos en cuanto a aumentar el riesgo de desastres.⁴⁰

Por último, es necesario considerar la vulnerabilidad específica que enfrentan algunos grupos de población en el contexto de la migración climática. En ese sentido, se hace referencia a la doble vulnerabilidad de las mujeres, esto es, tanto a los efectos adversos del cambio climático como en contextos de migración.⁴¹ A este último respecto, en un panorama de creciente 'feminización de las migraciones', se hace muy relevante incorporar un enfoque de género que permita considerar los riesgos, necesidades, y requerimientos diferenciados de la experiencia migratoria de las mujeres. Así, la propia OIM ha sostenido que "el género afecta los motivos por los cuales se opta por migrar, quién migra, las redes sociales a las que recurren los migrantes para migrar, las experiencias de integración y las oportunidades laborales en el lugar de destino, así como las relaciones con el país de origen".⁴²

Y esta perspectiva de género, por cierto, también debe permear los eventuales planes de reubicación que deban implementarse para acoger a población que se ha trasladado por motivos climáticos. En relación con estos planes, es interesante considerar la evolución conceptual del asunto a través de tres momentos, en que las políticas del Estado tienen características diferentes:

- política de desalojo, en la cual la actuación estatal se reduce a evacuar al grupo poblacional de la zona en que residen y, cuanto mucho, trasladarlo a otra zona cercana o alejada; la solución al problema de contar con un nuevo hábitat quedan en manos de las personas afectadas.
- política de reubicación, en que la actuación estatal se encarga de buscar una nueva zona donde establecer el hábitat de las personas afectadas que han sido desplazadas, quienes son objeto de una solución predefinida por el Estado de carácter espacial-habitacional.
- política de reasentamiento, donde la actuación estatal consiste en planificar y construir un nuevo hábitat para las personas afectadas -idealmente en un proceso participativo- que se haga cargo no solamente de una solución espacial-habitacional, sino también considerando las condiciones sociales y culturales que permita a esas personas y comunidades restaurar y/o "mejorar en su conjunto la cotidianidad, el entorno y calidad de vida de la población".⁴³

³⁹ UNDRR, *Informe de evaluación regional...*, op. cit., p. 76.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 78.

⁴¹ Felipe Pérez, Beatriz, *Migraciones climáticas...*, op. cit., p. 17.

⁴² OIM, Género y migración, Organización Internacional para las Migraciones, 2018, en: <https://www.iom.int/es/genero-y-migracion>, citado por: Amar, Mauricio, *Migración, desplazamiento forzado e integración con la perspectiva de la feminización de los fenómenos migratorios*, Serie Minutas n° 78-18, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Septiembre 2018, p. 2.

⁴³ Morales Castillo, Geovanny Paúl, "Panorama de la movilidad humana debido a desastres

Por cierto, un aspecto relevante en un proceso de reasentamiento es evitar que las personas desplazadas se asienten en sitios de riesgo, siendo fundamental la noción de "reconstruir mejor" para reducir el riesgo de desastres de forma preventiva. Esta es, precisamente, la dinámica de una 'relocalización planificada' que implica una decisión gubernamental de organizarlo, gestionarlo y ejecutarlo, pero también brindarle asistencia para que las personas puedan reconstruir sus vidas. Pese a ello, se entiende que estos procesos resultan muy disruptivos de la cotidianeidad, por lo que la propia OIM considera que debiera usarse solamente como último recurso, a falta de otras opciones.⁴⁴

naturales en el mundo", *Retos de la Ciencia*, vol. 6, n° 13, julio-diciembre 2022, pp. 102-115, en pp. 108-110.

⁴⁴ González Greco, Daniela J., "Riesgos derivados del cambio climático...", *op. cit.*, pp. 115-116.