



Documento temático

(Versión original: inglés)

Mesa Redonda 3 Políticas y coherencia institucionales para abordar la relación entre migración y desarrollo

MR 3.2 Evaluar el impacto y la relevancia del cambio climático en la migración y el desarrollo

Copresidentes de la MR 3.2: Gobiernos de Bangladesh y del Reino Unido

Miembros del equipo que prepararon la sesión: Chile, Ecuador, Francia, Alemania, Ghana, Islas Mauricio, México, Suiza y la OIM

Coordinador de la Mesa Redonda 3: Dr. Rolph K. Jenny

El documento fue redactado por el investigador asociado de alto nivel del DDI (DFID por sus siglas en inglés) Ronald Skeldon, y revisado en consulta con los copresidentes de la sesión 3.2, Bangladesh y el Reino Unido (Equipo de migración del DDI, Equipo de políticas de Cambio climático y medioambiental del DDI, la Dirección del Commonwealth y el exterior y el Proyecto Foresight (Previsión) de la Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA por sus siglas en inglés). Algunas aportaciones y comentarios fueron también aportados por miembros del equipo gubernamental de la sesión 3.2, por instituciones internacionales y por la profesora Susan Martin de la universidad de Georgetown. La finalidad de este documento es configurar y facilitar la discusión de la sesión de Mesa Redonda 3.2 durante la reunión del FMMD en México en noviembre de 2010. No es un documento exhaustivo en el tratamiento del tema de la sesión 3.2 y no representa una política oficial gubernamental, ni los puntos de vista de los gobiernos implicados en el proceso del FMMD.

1. Resumen Ejecutivo

El principal objetivo buscado en este documento es hacer un balance de los análisis actuales sobre el tema del cambio climático y la migración y el desarrollo, con la finalidad de revisar los conocimientos disponibles y proponer lo que parecen los temas centrales que podrían orientar la discusión entre los gobiernos que asistan a la sesión 3.2 de Mesa redonda del FMMD en México.

Es difícil predecir las repercusiones exactas del cambio climático en la migración y el desarrollo debido a cierto número de incertidumbres. El debate ha sido complicado debido a variaciones importantes en la estimación del número de personas que podrían verse afectadas por el cambio climático, debido a diferencias metodológicas y terminológicas, a la dificultad de atribuirle la migración al cambio climático *per se*, así como a la incertidumbre respecto a los aumentos en la temperatura mundial.

En el documento se identifican dos temas centrales: en primer lugar, que la magnitud y la dirección que adopten los futuros cambios tanto del clima como de la migración son altamente inciertas; en segundo, que el cambio climático es un factor, entre muchos otros, que impulsa la migración actual y muchas veces no es el factor más importante.

Subyacente a esto se encuentra una preocupación respecto a las repercusiones del cambio climático y a las pautas migratorias cambiantes sobre el desarrollo sustentable. Existen diferentes facetas en la migración, el desarrollo y el cambio climático. El concepto de factores medioambientales como impulsores de la migración no es nuevo, aunque puede tornarse una cuestión cada vez más importante. Finalmente, se puede considerar también que la migración actúa como un mecanismo de adaptación para traer mayor bienestar, tanto a corto como a más largo plazo.

En este documento se hace una revisión de las implicaciones en políticas públicas de las repercusiones del cambio climático sobre la migración y el desarrollo, incluidas políticas que resultan necesarias para responder a los efectos a corto plazo, tales como los desplazamientos que resultan del incremento en la frecuencia de fenómenos climáticos extremos, y las consecuencias migratorias de cambios a largo plazo, como la desertificación o el aumento del nivel de los mares. Se aportan diferentes ejemplos. Entre las opciones de políticas públicas examinadas se encuentran los programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA) y otros programas destinados a desarrollar capacidades de adaptación al cambio. Se considera que ciertas opciones de políticas públicas, como reglamentos de construcción mejorados, urbanización planificada y acceso a servicios sociales básicos y leyes de zonificación ofrecen una mayor protección, a costos relativamente bajos. En el documento se identifica también las carencias en los datos y conocimientos que podrían ser objeto de debate entre los países. Entre estos se encuentran la integración de las políticas sobre cambio climático en la gestión de desastres y la integración de la migración relacionada con el medio ambiente en una perspectiva más amplia de la teoría y las políticas migratorias.

2. Antecedentes Y Contexto

2.1 Consideraciones generales

El cambio climático ha surgido como uno de los mayores retos que la humanidad enfrenta en el siglo XXI. Sus implicaciones para el desarrollo sustentable son potencialmente enormes, en particular en las regiones más pobres del mundo, donde las capacidades adaptativas son limitadas. Las repercusiones del cambio climático en los desplazamientos y el desarrollo de la población han sido discutidos y debatidos acaloradamente: el incremento en la frecuencia de fenómenos climáticos extremos, como huracanes, tifones e inundaciones tiene el potencial de desplazar a grandes

cantidades de gente, así como de destruir cosechas e infraestructura; las tendencias de lento avance hacia una mayor aridez o desertificación pueden minar las condiciones de subsistencia, la salud pública y la seguridad alimentaria de grupos específicos, pudiendo provocar un aumento sustancial en la intensidad de la migración y los desplazamientos, e igualmente los incrementos graduales en el nivel del mar pueden expulsar a la gente de regiones costeras o deltáicas densamente pobladas. Se ha sugerido que las mermas en recursos clave como el agua en lugares específicos podrían intensificar la competencia y las tensiones, e incluso podrían ocasionar conflictos.

El entorno físico ha sido por mucho tiempo un factor que influye en los movimientos de población: los nómadas cambiaban de áreas de pastoreo para aprovechar la abundancia estacional en determinadas áreas, y los agricultores trashumantes se mudaban tras unos cuantos años para permitir a las tierras recuperar su fertilidad. De esta forma, por mucho tiempo las transformaciones ambientales han sido consideradas como un factor que "empuja" a la gente a moverse, ya sea por el agotamiento de los recursos a nivel local o debido a algún cambio importante del propio medio ambiente. El cambio climático forma parte de estos factores ambientales: es un subconjunto, aunque un subconjunto cada vez más importante, de los factores ambientales que afectan la migración.

Las razones que se hallan en el origen de la migración son complejas: muchas veces será difícil aislar las repercusiones del "cambio climático" de las demás condiciones que ocasionan la movilidad de la gente. La degradación ambiental, por ejemplo, que es causada por el cultivo intensivo o la deforestación, puede contribuir a la migración, y esto puede ser exacerbado por el cambio climático, pero puede resultar imposible aislar el cambio climático como causa directa. La migración es un fenómeno tan multidimensional que las explicaciones de variables simples para los desplazamientos son casi seguramente simplificaciones al extremo de situaciones complejas. Resulta importante integrar o reintegrar los factores ambientales en los estudios y teorías existentes y generales y hacer el acervo de los complejos vínculos que existen con otros campos relacionados de las políticas públicas. (Dun y Gemenne 2008).

Otra dificultad importante para examinar la relación entre migración, cambio climático y desarrollo es que existe una gran incertidumbre en cuanto a la tendencia y la magnitud del cambio climático en el futuro, y resulta difícil saber cómo repercutirá éste en la migración.¹

Entre las numerosas incertidumbres queda, sin embargo, una certeza: las repercusiones del cambio climático se sentirán en forma desproporcionadamente alta en los países en vías de desarrollo (UNDP 2007: 75). Esto, en cierta medida, sucede porque los países más pobres del planeta tienen más habitantes y estas poblaciones crecen a mayor velocidad; esto también se debe a que los países más pobres tienen capacidades más limitadas de adaptarse a los efectos del cambio climático debido a la falta de capital y de conocimientos técnicos, y en ocasiones una limitación similar para aplicar las leyes cuando existen reglamentaciones; se debe en parte, además, a que una fracción importante

¹ Las negociaciones en curso sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) están tomando en cuenta la estabilización del aumento de la temperatura mundial por debajo de los dos grados centígrados. No obstante, incluso un aumento semejante de la temperatura tendrá graves implicaciones para muchas regiones del mundo, que requerirán de medidas de adaptación efectivas. Si el calentamiento global se incrementa en cuatro grados o más, entonces las consecuencias en cuanto al aumento de los niveles de los mares, de frecuencia de fenómenos climáticos extremos y de reducción en la productividad agrícola podrían llevar a los países más allá de su capacidad de adaptación y dificultarían la respuesta de las comunidades afectadas. De manera más general, los efectos podrían incluir sequías y desertificación, erosión y pérdida permanente de tierras, a consecuencia de la elevación de los niveles del mar, y desastres mayores y más severos causados por pautas climáticas extremas e impredecibles. Estos factores, además de afectar los flujos migratorios en forma directa, pueden tener consecuencias adversas para las posibilidades de subsistencia, la salud pública, la seguridad alimentaria y la disponibilidad de agua. Hay muchas incógnitas sobre la forma en que las diferentes comunidades se verán afectadas, pero parece probable que dará lugar a desplazamientos poblacionales, en algunos casos durante un período gradual, al abandonar las áreas inundadas por los incrementos cada vez mayores en el nivel del mar, o las zonas en las que ya no es viable la agricultura a consecuencia de las elevadas temperaturas y la escasez de agua.

de los países más pobres se encuentran en los tipos de entornos que tienen más probabilidades de ser afectados adversamente por el cambio climático. **La naturaleza de estos entornos varía en un amplio espectro, lo cual pone a estos países ante diversos problemas y desafíos.**

2.2 Cómo identificar la forma en que el cambio climático interactúa con los impulsores tradicionales de la migración y del desarrollo.

Las políticas de los gobiernos tienden a enfocarse en el cambio climático como un impulsor de la migración, y la migración puede ser considerada como una de las estrategias de adaptación ante las condiciones ambientales cada vez más difíciles. No obstante, la migración como respuesta al cambio climático no es fácilmente aislable de otros llamados impulsores de los movimientos poblacionales. Los migrantes se mueven por múltiples razones. La gente se desplaza, o es desplazada, para conseguir un empleo, para encontrar oportunidades fuera del área inmediata de residencia, que amplíe la base de sus recursos familiares para aumentar su bienestar o para obtener una educación que los ayudará a obtener un mejor empleo. Si el cambio climático llegara a erosionar los medios de subsistencia, entonces se esperaría que la migración aumentara, aunque los datos conocidos indican que tales desplazamientos serían probablemente en su mayoría de corta distancia y de naturaleza circular, si los afectados se encontraran entre los más pobres. **El punto más importante sigue siendo que cualquier población que pudiera verse afectada por el clima en su proceso de cambio está siendo afectada ya por cierto número de fuerzas que impulsan el proceso migratorio, y que resulta improbable poder aislar un factor determinante único de los demás factores como causa del cambio climático.** Los impulsores económicos del desarrollo a través de la ubicación de las oportunidades en áreas urbanas permanecerán probablemente como las causas principales de la migración a mediano plazo. No obstante, la urbanización no debería ser vista necesariamente como un proceso unilineal simple. Existen datos que muestran que, en ciertas partes de África occidental y oriental, puede haber ocurrido un proceso migratorio inverso a final de los años 1990 y en los primeros años del siglo XXI, con el fracaso en el desarrollo de las áreas urbanas, que trajo consigo un incremento de la pobreza urbana (Beauchemin 2010; Potts 1995). No obstante, las tendencias más recientes apuntan a un resurgimiento de la urbanización en toda África.

Se da a entender, por lo general, que la migración impulsada por fenómenos repentinos relacionados con el cambio climático (tales como tifones y ciclones) sería por lo general de corta distancia y de corta duración. Sin embargo, pueden darse algunas excepciones: presiones en ciertas regiones causadas por el cambio climático pueden impulsar a más migrantes a las rutas ya existentes, establecidas originalmente por razones principalmente económicas y políticas (PDR 2010)

2.3 Cifras y características de los afectados por la migración

Existen grandes disparidades entre las estimaciones disponibles sobre los futuros flujos de población relacionados con el cambio climático. Tal como se subrayó anteriormente, resulta difícil separar los impulsores ambientales de la migración de otros impulsores. Aún cuando se encuentran algunos datos sobre la migración impulsada principalmente por factores medioambientales, el debate sobre sus posibles proporciones, su volumen y el tipo de flujos que lo caracteriza, sigue en curso. Históricamente, las estimaciones sobre la cantidad de gente que ha sido desplazada por factores medioambientales, entre ellos tal vez el clima, arrojan entre 25 y 30 millones alrededor del año 2000 (Gemenne, por publicar, citado por Black 2010). Los cálculos más recientes muestran que al menos 20 millones de personas fueron desplazadas (en muchos casos temporalmente) por desastres relacionados con el clima en el 2008. Sin embargo, estas cifras no incluyen a un número posiblemente mayor de personas que se desplazaron a raíz de otros impulsores relacionados con el clima, incluyendo los desastres de lento desarrollo, como las sequías, la erosión de los lechos fluviales y la elevación del nivel del mar. Aunque no hay estimaciones actuales sobre el número de éstas, hay indicios de que, en una escala de tiempo más amplia, los cambios ambientales graduales

pueden tener mayores repercusiones sobre el desplazamiento de personas que los desastres repentinos. Por ejemplo, durante los últimos 30 años, las sequías han afectado al doble de la población que ha sido afectada por tormentas (1.6 mil millones contra aproximadamente 718 millones).

La cantidad de gente que será desplazada por factores medioambientales en el futuro ha sido estimada de manera diversa entre 150 y 300 millones para el año 2050 (Brown 2008), aunque otras estimaciones sobre la importancia de las poblaciones afectadas alcanzaron mil millones en condiciones probables de desastre (Christian Aid, 2007). La variedad de las estimaciones ilustra la dificultad de hacer previsiones acertadas en estos campos. En cierta medida, estas diferencias son causadas por el uso de diversas proyecciones sobre las emisiones y sobre las tendencias demográficas, generadas por el Panel intergubernamental sobre cambio climático. No obstante, de manera más general, las estimaciones están sustentadas más en conjeturas que sobre la base de datos duros. La asunción básica es que los medio ambientes que se están deteriorando ocasionarán un aumento del número de migrantes que se desplazan por factores principalmente ambientales. Se necesitan más datos para probar esta afirmación.

En términos de tipos de migrantes, los datos arrojados por la investigación existente en materia migratoria muestran que en general no son los más pobres los que se desplazan, particularmente en el caso de la migración internacional. La gente necesita de capital tanto físico como social para poder migrar. Si el cambio climático reduce el potencial para el desarrollo de ciertas regiones, podría reducir la capacidad de las poblaciones de moverse fuera de su localidad inmediata (Tacoli, 2009). Así pues, los vínculos directos entre el cambio climático y las cantidades crecientes de migrantes deben ser enfocados desde un punto de vista crítico. La disminución de las capacidades de la gente para moverse a través de distancias largas podría también ser la causa de que hubiera una proporción aún mayor de migración interna. Tal como se subrayó anteriormente, el cambio climático como impulsor de la migración es tan sólo uno de los factores entre muchos otros. En la actualidad, la vasta mayoría de los que se desplazan lo hacen dentro de los límites del Estado en el que nacieron, en calidad de migrantes internos. En el 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que empleó para ello una "definición conservadora" calculó que había en el mundo 740 millones de migrantes internos, más de tres veces el monto de migrantes internacionales (UNDP 2009: 1). Dependiendo de la manera en que el cambio climático interactúe con los demás factores, los flujos de migración interna podrían incrementarse.

En términos de flujos internacionales, también resulta difícil hacer predicciones acertadas sobre la magnitud y la tendencia. Las proyecciones prevén que la población mundial alcanzará los 9 mil millones para el 2050. Este crecimiento se ha concentrado en los países en vías de desarrollo del mundo, en los que la población se triplicó virtualmente entre 1950 y el 2000, y se espera que crezca aún un 60 por ciento para el 2050. La proporción de migrantes internacionales en el mundo ha permanecido relativamente estable durante los últimos 20 años, en un 3 por ciento aproximadamente de la población mundial, lo que indica que para el 2050 podríamos esperar alrededor de 275 millones de migrantes internacionales, si continúan las tendencias actuales. La dirección de los flujos migratorios ha cambiado durante el siglo pasado. Los movimientos de sur a norte y dentro del sur han cobrado mayor prominencia. Por ejemplo, hacia el año 2000, la migración de sur a norte constituía el 37 por ciento de la migración mundial total y la migración de sur a sur 24 por ciento, comparadas con tan sólo el 16 por ciento para el movimiento norte a norte (Parsons et al. 2007). La estructura de la población es igualmente un factor a considerar cuando se consideran los futuros flujos migratorios. Los datos muestran que por lo general, el grupo predominante de migrantes tienden a ser adultos jóvenes. Se observa que las poblaciones más jóvenes podrían ser más aptas a la movilidad, mientras que las poblaciones más viejas lo serían menos. Todos estos factores deben ser tomados en cuenta para predecir las migraciones futuras.

Se ha dado un debate importante en torno a la necesidad de una terminología específica para referirse a los migrantes que se mueven por razones ambientales. Dado que se considera que el entorno físico impulsa a la gente a moverse, los migrantes que resultan de ello son considerados por algunos como migrantes forzados y se les ha llamado "refugiados ambientales". No obstante, el término "refugiado" tiene un significado muy específico, que es aceptado entre la comunidad internacional para definir a alguien que huye ante un temor justificado de persecución. En contraste, se han sugerido términos como "desplazado ambiental" o "migrante ambiental" como más adecuados. Dado el reto que significa distinguir el medio ambiente de los demás impulsores de la migración, cualquier terminología debe ser empleada con cautela.

2.4 Cambios latentes en la distribución poblacional

Tan importante como las transformaciones mundiales en el fenómeno migratorio es la distribución cambiante de la población de los sectores urbano y rural. El mundo se ha vuelto más urbano, con la mayor parte de la población del planeta viviendo en pueblos y ciudades, que alcanzaba los 50.6 por ciento en 2010 y que se proyecta alcance casi el 70 por ciento en 2050. En las regiones menos desarrolladas, la proporción para el 2010 era de 45.3 por ciento, muy superior al escaso 18 por ciento que había en 1950, y se proyectó que alcanzaría el 67 por ciento para 2050. Aunque la migración del medio rural al urbano no es el único componente en esta transformación de las sociedades, no deja de ser uno importante. Estas proyecciones sobre migrantes y urbanización están hechas en base a las tendencias actuales y no consideran ninguna repercusión en los flujos migratorios que pudieran resultar de cambios climáticos futuros.

2.5 Fenómenos climáticos repentinos

Entre éstos se halla el incremento en la frecuencia de fenómenos climáticos extremos, como los tifones, los ciclones, los huracanes o tornados y las inundaciones. Dichos fenómenos han ocurrido a lo largo de la historia, pero parecen estarse haciendo cada vez más frecuentes. Cinco de cada 10 de los huracanes más intensos en el Atlántico a partir de 1924 han ocurrido desde el año 2000. En el período 2000-2004, unos 262 millones de personas fueron afectadas por desastres relacionados con el clima, más del doble del número afectado por esta misma causa en los 20 años previos, y esto en un período de tiempo en que la población total se incrementó tan sólo en alrededor de 60 por ciento (PNUD 2007: 75). La misma fuente muestra que, durante el período 2000-2004, en los países de la OCDE tan sólo una de cada 1500 personas fue afectada por desastres relacionados con el clima, en comparación con una por cada 19 en el mundo en vías de desarrollo. Los desplazamientos debidos a dichos fenómenos tienden a ser locales, de corta duración y definidos por una circularidad de movimiento que requiere de una estrategia de alivio ante el desastre dirigida a la asistencia y a la rehabilitación de las áreas de habitación. A pesar del considerable incremento en el número de desastres naturales en las décadas recientes, hasta la fecha hay pocos datos que permitan establecer repercusiones importantes en los flujos migratorios. Esto indica que la migración que podría resultar de los fenómenos climáticos será principalmente de naturaleza interna o temporal. Podría haber ciertas excepciones. Por ejemplo, ahí donde existen vínculos bien establecidos entre el lugar del desastre y un destino particular en el extranjero, como es el caso de México, de las Repúblicas centroamericanas y de los Estados Unidos, puede darse una migración internacional. Hubo un repunte temporal en la migración desde América Central hacia los Estados Unidos después del huracán Mitch en 1998. El Programa de Protección Temporal (PPT) de los Estados Unidos puede aportar un modelo de discusión en este contexto para otros países, aun cuando, de acuerdo con los términos del PPT, los desplazados tienen que estar en los Estados Unidos para ser admisibles, y solamente se otorga este estatuto en acuerdo con su país de origen (Martin 2010: 406). Programas similares de PPT han sido introducidos en Suecia, Finlandia, y más recientemente en Bélgica.

2.6 Fenómenos climáticos de lento desarrollo

Entre éstos se encuentran la disminución (o incremento) gradual de los niveles de precipitación pluvial en áreas específicas, lo que podría causar que ciertos grupos abandonaran (o fueran atraídos hacia) grandes extensiones de tierra, así como la inundación de grandes áreas costeras causada por una elevación gradual del nivel del mar a consecuencia del derretimiento del hielo contenido en los glaciares y en los casquetes de hielo. La tasa de pérdida de la capa de hielo de la Antártida occidental es particularmente importante en relación a lo anterior. Estas dos tendencias de largo plazo son difíciles de predecir con algún grado de precisión para algún área en particular. Mientras que hay datos disponibles bastante sólidos que indican que el alza de temperaturas será más intensa en África que en el resto del mundo, las implicaciones que estas alzas tendrán en las precipitaciones pluviales son mucho más inciertas (Tacoli 2009: 107-108). Ciertas regiones se volverán más áridas, pero otras podrían volverse más húmedas. Un 10 por ciento de la población mundial, o sea unos 600 millones de gentes, viven en áreas costeras, a menos de 10 metros por encima del nivel del mar (McGranahan citado en Tacoli 2009: 110). Sin embargo, su concentración en localidades específicas hace que su protección sea menos problemática que si estuvieran dispersos en forma regular a lo largo de las costas, y los aumentos graduales del nivel del mar deberían dar tiempo suficiente para emprender una protección costera y otras acciones paliativas. Se estima que 229 millones de personas en Asia viven en ciudades de un millón o más de habitantes en zonas áridas, y otros 174 millones en ciudades de baja elevación en zonas costeras (Balk et al 2009: 89). En el caso de Bangladesh, un tercio del país se encuentra bajo la influencia de fluctuaciones en las mareas y una estimación ha sugerido una pérdida potencial de 5 mil millones de dólares, o del 10 por ciento del PIB del país a tasas del 2010, si los niveles del mar subieran en alrededor de un metro, lo cual tendría por resultado que una quinta parte del país quedara bajo el agua. (OIM 2009: 192).

Sin embargo, algunas de las predicciones y posibles riesgos planteados por el cambio climático no se han confirmado en la práctica. Por ejemplo, aun cuando el nivel del mar se elevó alrededor de 2mm por año en promedio durante los últimos 60 años en el Pacífico, sólo se redujo efectivamente la superficie terrestre de cuatro de 27 islas del Pacífico. La mayoría permaneció igual, mientras que algunas crecieron de hecho, aumentando su superficie a consecuencia de una acumulación de sedimentos traídos por las tormentas (investigación de Paul Kench y Arthur Webb citada en Zukerman 2010). Las islas respondieron, en efecto, en forma positiva a los aumentos en el nivel del mar.

La cuestión crítica es que, en el caso de estas transformaciones de largo plazo, la incertidumbre sobre qué tipo de cambio ambiental sucederá es demasiado grande como para poder hacer predicciones significativas de lo que serán los efectos en los movimientos poblacionales. Es muy probable que la migración mundial siga siendo controlada principalmente por las fuerzas económicas, políticas y sociales que la han moldeado en el pasado reciente en la evolución hacia un modo de sociedad urbano. La demanda de mano de obra especializada y no especializada en el contexto de las sociedades más viejas, por un lado, y el surgimiento de nuevos centros de crecimiento económico por el otro, seguirán siendo los impulsores principales de la migración en el futuro inmediato, un futuro en el que el cambio ambiental desempeñará un papel, aunque posiblemente no sea más que un papel limitado. Tal vez tengan más importancia las implicaciones de las migraciones futuras hacia el Norte con sus patrones de alto consumo y hacia la creciente urbanización del Sur, con números cada vez más importantes de gente que se desplaza hacia áreas de alto consumo de los recursos del planeta, así como de alta producción.

Se da a entender que el desplazamiento desde áreas de consumo relativamente bajo a áreas de mayor consumo podría tener igualmente implicaciones para el cambio climático, a menos que sea cuidadosamente administrado. No es que la migración sea un impulsor del cambio climático, sino

que la migración es el proceso a través del cual la gente busca alcanzar niveles más altos de desarrollo, lo cual puede implicar mayor consumo y mayores niveles de emisiones.

La dificultad de hacer una predicción significativa sobre las repercusiones del cambio climático y su impacto en los flujos de migración no debería implicar que haya espacio para la complacencia sobre los vínculos entre migración, desarrollo y cambio climático. De hecho, sucede más bien lo contrario, los gobiernos necesitan estar preparados para lo que muy probablemente ocurrirá.

3. Políticas Y Prácticas -- Retos Para Los Responsables De Las Políticas Públicas

Son escasas las políticas y prácticas para hacer frente al cambio climático, la migración y el desarrollo en forma directa. Esta sección pone de relieve algunas de las estrategias en políticas públicas que los gobiernos han adoptado hasta la fecha y también identifica las áreas de esas políticas que pueden requerir un desarrollo posterior para responder a las repercusiones eventuales del cambio climático, la migración y el desarrollo. El cambio climático podría ser considerado por algunos como una amenaza para el desarrollo, pero gracias a intervenciones en políticas públicas más eficaces a nivel nacional, bilateral y multilateral, es posible gestionar este desafío.

3.1 Programas de acción nacionales de adaptación (PNAA) y otras herramientas de planeación

Dado que las repercusiones adversas del futuro cambio climático afectarán probablemente de manera desproporcionada a los países más pobres, los PNAA fueron introducidos como parte de la Séptima conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Marrakech, 2001). Éstos tienen la finalidad de ayudar a los países más pobres a diseñar planes para hacer frente a las repercusiones adversas del cambio climático (Mutunga y Hardee 2009; Martin 2009).

Muchos de los PNAA no hacen ninguna referencia a la migración. En un cierto número de ellos se reconocen las repercusiones eventuales del cambio climático en la migración, en dos modalidades principales: la creación de estrategias de adaptación que permitan a las gentes permanecer donde están, o restablecer las comunidades en asentamientos que estén fuera de las áreas de peligro. Las estrategias de adaptación implican la construcción de infraestructuras como diques, y de mejoras en las prácticas agrícolas y la gestión de la tierra, aunque en unos cuantos casos se reconoce que la migración es una estrategia de adaptación (Martin 2009: 364). El restablecimiento de las comunidades implica la realización de planes para construir nuevas comunidades lejos de las zonas costeras o sujetas a inundaciones. **Sin embargo, las posibilidades de la migración como estrategia adaptativa proactiva, así como su potencial positivo para el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades de recuperación en las comunidades vulnerables, generalmente no es reconocido por los PNAA.**

Aún cuando planes como estos pueden ser en teoría una herramienta útil de planeación, las experiencias pasadas con los desplazamientos inducidos por el desarrollo, la reubicación en nuevos asentamientos y los proyectos de reconstrucción, han revelado dificultades prácticas muy reales para poner en marcha exitosamente dichos programas (Cernea y McDowell 2000, Martin 2009). Los responsables de las políticas públicas se ven también enfrentados al reto de abordar los incrementos en la migración del campo a la ciudad, así como brindar protección y asistencia a los nuevos habitantes de las urbes. Aunque los PNAA han sido útiles para ampliar y evaluar la comprensión de las implicaciones de los cambios climáticos en los países pobres, **por lo general no han sido integrados ni en los planes de desarrollo nacionales ni en los documentos relativos a las estrategias para la reducción de la pobreza.** (Martin 2009, Mutunga y Hardee 2009).

Otros tipos de planeación incluyen las Estrategias de reducción del riesgo de desastres (RRD) y otras estrategias de gestión de riesgos que tienen por finalidad ayudar a desarrollar capacidades de recuperación. Estas estrategias son consideradas como una parte integral del Plan de Acción de Bali de la CMNUCC e identifican los tres campos en que se puede emprender acciones para hacer avanzar la adaptación al cambio climático: la compilación de evaluaciones de riesgo; el establecimiento de sistemas de alerta temprana; y la integración de planes de reducción de riesgos específicos para cada sector y área de desarrollo (IASC 2008: 4). Todas estas perspectivas intentan desarrollar capacidades para que los países en vías de desarrollo puedan reaccionar ante las situaciones que trae consigo el cambio climático.

Los PNAA y las políticas para los países de ingresos medios y desarrollados parecen caracterizarse por una falta de referencia a la migración en sus Planes nacionales de acción (Martin 2009: 367). Entre los países desarrollados, potencialmente países de destino, tan sólo Finlandia y Suecia han hecho referencia específica a los migrantes desplazados por factores ambientales en sus políticas migratorias o de asilo (Martin 2009: 375; Martin 2010: 406). Mientras que varios países desarrollados han hecho decisiones específicas ad hoc para suspender las repatriaciones o retornos a los países que sufren algún desastre, como el tsunami de 2004, no existen ejemplos de legislaciones específicamente destinadas a ocuparse de los migrantes provenientes de áreas que experimentan deterioros graduales del medio ambiente, debido al avance del cambio climático (Martin 2010: 407).

Ir hacia adelante, enfrentar los retos y hacer posibles las oportunidades de cualquier flujo de población inducido por el medio ambiente requerirá probablemente de una mayor integración sistemática en los programas nacionales de adaptación y en cualquier futuro esquema de adaptación. **Los instrumentos de adaptación, tanto a nivel nacional como internacional podrían también tomar en cuenta el papel de la migración como una estrategia de adaptación al cambio climático, incluyendo el reforzamiento del vínculo entre migración y actores del desarrollo.** En forma similar podría considerarse la integración del cambio climático y de las RRD en las políticas y en las prácticas nacionales en materia de gestión migratoria. Esto puede incluir la integración de los factores de estos movimientos en la planeación urbana.

3.2 Datos y previsiones

Un reto importante para los gobiernos en el campo de la migración, el cambio climático y el desarrollo es la promoción de **una colecta de datos en mayor cantidad y con mayor calidad tanto sobre la migración como sobre el cambio climático.** Sin mejores datos, mucho de lo que puede deducirse sobre las tendencias actuales y futuras tanto de la migración como del cambio climático se fundamentarán más en la fantasía que en pruebas sólidas. Existen diversos factores *inter alia* que hacen que la medición de los flujos actuales y futuros resulte difícil: la conceptualización y el empleo de términos como "adaptación", "medio ambiente" y "vulnerabilidad", por ejemplo. La falta de datos y de capacidad de recolección de datos sobre la migración, en particular en los países desarrollados; técnicas para el establecimiento de modelos que no dan cuenta de las consecuencias de las elecciones individuales; posibilidad de intervenciones internacionales y variabilidad de las emisiones o de las situaciones meteorológicas en el futuro; relativa falta de investigación y metodologías interdisciplinarias que puedan aprehender la complejidad del vínculo migración, medio ambiente y desarrollo (OIM 2009). Predecir el futuro está siempre sujeto a la incertidumbre, pero esa incertidumbre puede reducirse con datos más robustos.

El **gobierno del Reino Unido** está trabajando activamente para analizar la forma en que el cambio ambiental podría afectar la migración humana a largo plazo en todo el mundo. El programa

Foresight, que forma parte de la Oficina para la Ciencia del Reino Unido tiene por objetivo ayudar al gobierno a reflexionar sistemáticamente sobre el futuro mediante el uso de los datos más actuales de la ciencia y otras áreas, aportando señalizaciones a los responsables de las políticas públicas para hacer frente a los retos del futuro.

El proyecto de Foresight *Migración mundial medioambiental* explorará los patrones y las repercusiones mundiales de la migración durante los últimos 50 años, originados en el cambio del medio ambiente, las oportunidades y dificultades que podrían resultar de los cambios en las pautas migratorias y una serie de intervenciones apropiadas en cada circunstancia. La interacción entre migración, cambio medioambiental y desarrollo es una componente central de esta investigación. Habrá un interés particular en las localidades más susceptibles de ser afectadas por el cambio medioambiental y la migración, tales como las áreas costeras bajas, las márgenes de las tierras áridas y las áreas montañosas. El estudio de Foresight hará un reporte de sus hallazgos en octubre de 2011.

Estudio de caso de adaptación - Medio ambiente, migración y cambio climático en Bangladesh

Bangladesh está sufriendo los efectos del cambio climático tanto de corto como de largo plazo. Algunos de los de corto plazo pueden ser acumulativos, al grado de tener consecuencias a largo plazo. Un incremento en la salinidad, debido a la intrusión del mar a través de oleadas ocasionadas por ciclones y tormentas, es uno de los ejemplos de eventos de corto plazo que provocan un cambio irreversible en las áreas agrícolas y que podrían desplazar a grandes cantidades de personas de forma permanente.

Cerca de una cuarta parte del país queda inundada durante un monzón "normal", y la población se ha adaptado. A lo largo de los últimos 25 años, Bangladesh ha estado sujeto a severas inundaciones con un desplazamiento de personas cuyos números varían entre 30 y 45 millones (OIM 2010: 23). Daños a los bordos, encharcamiento de suelos de largo plazo, sedimentación de ríos que frena la corriente y erosión costera son todas manifestaciones de problemas ambientales. Se calcula que alrededor de 50 millones entre la población total de 162 millones viven aún en situación de pobreza y vulnerabilidad en áreas costeras y ribereñas. Faltan datos robustos sobre las consecuencias a largo plazo de la migración. Sin embargo, un marcado freno en el crecimiento de la población debido al descenso de la tasa de fecundidad en el Sur de Asia hasta un punto extremadamente bajo y el lento desarrollo de los cambios medioambientales permiten albergar la esperanza de que es posible poner en práctica medidas de adaptación. No obstante lo cual, grandes cantidades de gente seguirán migrando hacia las ciudades más grandes, principalmente por razones no ambientales, sino económicas. Se puede esperar que estos números aumenten en momentos de estrés medioambiental. Puede preverse que la vasta mayoría se desplazará internamente y parte de esa circulación se convertirá en una migración urbana a más largo plazo, mientras que algunos migrantes se desbordarán hasta los países vecinos en un efecto de "cascada" (OIM 2001: 37, también PDR 2010: 411).

Una inversión prolongada en Estrategias de reducción de desastres en áreas vulnerables, así como la integración de la migración en los planes de desarrollo ayudarán a Bangladesh a hacer frente al problema de la migración y el cambio climático a corto y a más largo plazo. Mayores apoyos técnicos y financieros de la comunidad internacional para que los países en vías de desarrollo desarrollen capacidades nacionales serán de vital importancia para lograr una puesta en marcha efectiva de estas estrategias y políticas.

La **República de Mauricio**, que incluye las islas de Mauricio (1.2 millones de habitantes), Rodrigues (alrededor de 37000 habitantes), las Islas Agalega y otras isletas (con alrededor de 300 habitantes) se encuentra actualmente en el proceso de aplicar un proyecto conjunto con la OIM

llamado "*Los otros migrantes: reducción de la presión migratoria del cambio ambiental gradual -- medio ambiente y desarrollo sustentable en Mauricio*". Este proyecto está dirigido a investigar la interrelación entre la degradación del medio ambiente y los movimientos poblacionales, e incluye una agenda de investigación conjunta entre instituciones gubernamentales y sociedad civil; busca crear políticas integrales y coherentes en relación a la migración y a la degradación del medio ambiente, así como reforzar la capacidad de los ministerios e instituciones relacionados; sensibilizar e informar a los mauritanos sobre las consecuencias de los cambios ambientales para los posibles desplazamientos internos y transfronterizos, y fomentar el diálogo y el intercambio de información entre los diferentes ministerios e instituciones involucrados y entre las diferentes regiones e islas, entre las que sería posible intercambiar experiencia e iniciativas similares para impulsar la cooperación bilateral y regional.

3.3 Repercusiones de la demografía

Diversos factores afectan tanto al cambio climático como a la migración en forma simultánea, siendo la demografía el más importante de ellos. Números cada vez mayores de gente nacen cada día en las regiones más pobres del mundo, o se mudan a tierras cada vez más marginadas con mayores riesgos ante el cambio climático. Sin embargo, aún existen importantes carencias en cuanto a los conocimientos respecto a las repercusiones probables del cambio climático en la migración. Dada la naturaleza multidimensional de la migración, puede resultar difícil separar un efecto por "cambio medioambiental" de los demás factores que están impulsando la migración en la actualidad.

3.4 Urbanización y planeación urbana

La mayoría de las grandes ciudades se encuentran en zonas costeras y en las tierras bajas y los migrantes pobres se asientan muchas veces en áreas expuestas a riesgos elevados de fenómenos climáticos extremos y en habitaciones que no ofrecen sino una protección poco adecuada. **Sería posible llevar a cabo mejoras importantes mediante el establecimiento de una zonificación de las tierras y reglamentos de construcción más rigurosos.** Lo que resulta crítico para la cuestión de cómo lidiar con el cambio climático son los costos. No obstante, en este documento se propone que existen varias alternativas relativamente poco costosas para reducir los riesgos de cambio climático para la gente pobre. Es posible que éstas no atiendan las causas profundas del cambio climático, pero al introducir normas de construcción y de planeación más estrictas, podrían ayudar a mitigar los efectos adversos – incluyendo la necesidad de reubicación – para grandes sectores de gente pobre en el corto plazo.

3.5 Gestión de los flujos migratorios

Dado que la migración tiene el potencial de transferir a la gente a áreas de mayor riesgo **mediante la migración del campo a la ciudad**, podría pensarse que la restricción de los movimientos internos de la población podrían aportar una solución. No obstante, cualquier política semejante de restricción podría ser contraproducente en términos de desarrollo y de mejoras en el bienestar de la gente pobre, ya que una imposibilidad de migrar podría hacerlos aún más vulnerables. Debería en cambio ponerse el énfasis en "gestionar el desarrollo sustentable", de tal manera que los lugares en que se pueden encontrar las oportunidades que atraen a los migrantes se vuelvan tan seguros como sea posible e idealmente, se encuentren en las localidades más seguras.

Es necesario establecer la coherencia a nivel nacional e internacional mediante la consideración de cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático en las políticas y prácticas de

gestión migratoria, y viceversa; y mediante el reforzamiento de los vínculos con otros campos relevantes de las políticas públicas, como el desarrollo y las acciones humanitarias.

También sería posible realizar esfuerzos para facilitar el papel de la migración como **estrategia adaptativa** ante el cambio climático mediante, por ejemplo, el desarrollo de **esquemas internacionales de trabajo temporal y circular** para las comunidades vulnerables ante el medio ambiente, particularmente en estadios menos avanzados de degradación ambiental, y mediante esfuerzos por reforzar los efectos sobre el desarrollo de este tipo de migración en las zonas de origen (por ejemplo, gracias a las remesas y a la transferencia de habilidades). Un ejemplo de esto se encuentra en el modelo de migración laboral temporal y circular establecido entre Colombia y España.

3.6 Consulta a nivel internacional sobre respuestas en políticas públicas

Los movimientos poblacionales por razones ambientales resultan ser por lo general principalmente locales y serán una responsabilidad del gobierno nacional. No obstante, en la evolución de la migración internacional de los últimos años hemos observado el surgimiento de **sistemas regionales de movimientos poblacionales** (Skeldon 1997). **En términos de planes de mitigación, sería posible considerar soluciones regionales y una coherencia entre planes interregionales.** Es probable que las repercusiones del cambio climático sean más uniformes dentro de una misma región, y que los países limítrofes se enfrenten a peligros parecidos. Las regiones de impacto ambiental pueden proporcionar marcos referenciales para abordar peligros comunes. El papel de la comunidad internacional será el de apoyar, fijar las mejores prácticas y ejercer el liderazgo. Los foros como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo brindan una oportunidad para intercambiar experiencias y comparar políticas entre países. Las organizaciones como las Naciones Unidas y sus instituciones y la Organización Internacional para las Migraciones pueden ayudar a difundir información en forma accesible, como muchas de las lecturas de referencia que se ofrecen al final de este documento. Es posible compilar manuales para apoyar la elaboración de políticas y programas.

4. Preguntas Para Orientar Las Discusiones De Los Debates De La Sesión 3.3 De Mesa Redonda -- Posibles Resultados

4.1 Preguntas

i) ¿Cómo puede mejorarse la calidad de los datos y de la investigación sobre el cambio climático, la migración y el desarrollo, y cuáles deberían ser las prioridades futuras?

ii) ¿Qué pueden aprender los países a partir de los Programas de acción nacionales de adaptación (PNAA) y Estrategias de reducción del riesgo de desastres (RRD) y su integración en la planeación nacional? ¿Cómo puede ser incluida la migración en estos marcos referenciales?

iii) ¿Qué puede hacerse para administrar los riesgos en zonas vulnerables y para comunicar información a las poblaciones que pueden encontrarse en riesgo, así como para la planeación de contingencias ante la posibilidad de reubicación o reasentamiento? ¿Cuáles son las implicaciones para las políticas de desarrollo?

iv) ¿Cuáles son los retos clave para las políticas sobre migración y desarrollo en los países de acogida? ¿Existen formas de brindar apoyo para la adaptación a los países en donde el cambio climático es gradual y la gente tiene tiempo de planear cómo responder, por ejemplo a través de programas migratorios temporales?

v) ¿Cuál es la mejor manera de que la comunidad internacional asista a los países más vulnerables, especialmente a los más pobres de ellos, para hacer frente al desplazamiento de poblaciones inducido por el clima?

vi) ¿Cómo pueden los gobiernos y otras partes interesadas reforzar las consultas sobre los retos en materia de políticas públicas y las soluciones relativas a la migración inducida por el clima?

4.2 Posibles resultados

- Más investigación de alta calidad sobre los vínculos entre cambio climático, desarrollo y movimientos de población y sobre las implicaciones resultantes para la creación de políticas nacionales tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.
- Un análisis más completo sobre la manera de responder a los retos potenciales relativos a los desplazamientos de población inducidos por el cambio climático en los Programas de acción nacionales de adaptación (PNAA) y en las Estrategias de reducción del riesgo de desastres (RRDs).
- Mayor coherencia a nivel nacional entre los ministerios concernidos y pertinentes, con el fin de garantizar que la creación de políticas en relación al cambio climático y a los movimientos poblacionales tome en cuenta las posibles implicaciones para el desarrollo.
- Se debe alentar a los organismos internacionales pertinentes, expertos y gobiernos interesados a realizar eventos paralelos regulares, al margen de las negociaciones anuales de la Convención marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), así como de otros eventos importantes sobre cambio climático, con el fin de poner de manifiesto los retos y las prioridades en cuanto a políticas públicas que se relacionan con los desplazamientos inducidos por el clima.
- Debería iniciarse, con apoyo de las instituciones internacionales pertinentes, los expertos y los gobiernos interesados, un intercambio interactivo de datos disponibles sobre la migración, el desarrollo y el cambio climático y sobre soluciones sugeridas para las políticas públicas.

15 de Septiembre de 2010

Bibliografía General

Foresight, Proyecto mundial sobre migración ambiental, en el sitio:

<http://www.foresight.gov.uk/OurWork/ActiveProjects/EnvironmentalMigration/Migration.asp>

Guzmán, J. M., G. Martine, G. McGranahan, D. Schensul y C. Tacoli (eds.), 2009, *Population Dynamics and Climate Change*, Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Londres, International Institute for Environment and Development.

Laczko, F. y C. Aghazarm (eds.), 2009, *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones.

PNUD 2007, *Reporte sobre desarrollo humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Bibliografía Específica

Balk, D. et al, 2009, Mapping urban settlements and the risks of climate change in Africa, Asia, and South America, in Guzman et al, *Population Dynamics*, págs. 80-103.

Beauchemin, C., por publicarse en 2010, Rural-urban migration in West Africa: towards a reversal? Migration trends and economic situation in Burkina Faso and Côte d'Ivoire, *Population, Space and Place*.

Black, R. 2010, Migration decisions and the role of climate in migration choices, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex.

Brown, O. 2008, *Migration and Climate Change*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, IOM Migration Research Series No. 31.

Cernea, M. M y C. McDowell (eds.) 2000, *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington, The World Bank.

Christian Aid 2007, *Human Tide: The Real Migration Crisis*, Londres.

Dun, O. y F. Gemenne 2008, Defining 'environmental migration', *Forced Migration Review*, 31: 10-11, en el sitio:

<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/FMR31.pdf>

IASC 2008, Disaster risk reduction strategies and risk management practices: critical elements for adaptation to climate change, submission to the UNFCCC Adhoc Working Group on Long Term Cooperative Action, by the Informal Taskforce on Climate Change of the Inter-Agency Standing Committee and the International Strategy for Disaster Reduction, en el sitio:

http://www.unisdr.org/eng/risk-reduction/climate-change/docs/IASC-ISDR_paper_cc_and_DDR.pdf

OIM 2009, *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones.

- OIM 2010, *Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh*, Dhaka, Organización Internacional para las Migraciones.
- Martin, S. F. 2009, Managing environmentally induced migration, in Laczko and Aghazarm (eds.), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, págs. 353-384.
- Martin, S. 2010, Climate change, migration, and governance, *Global Governance*, 16: 397).
- Mutungu, C. y K. Hardee 2009, Population and reproductive health in National Adaptation Programmes of Action (PNAA) for climate change, in Guzman et al (eds.), *Population Dynamics and Climate Change*, Nueva York, Fondo de población de las Naciones Unidas, págs. 176-191.
- Parsons, C., R. Skeldon, T. L. Walmsley y L. A. Winters 2007, Quantifying international migration: a database of bilateral migrant stocks, en: Özden y M. Schiff (eds.), *International Migration, Economic Development and Policy*, Washington, Banco Mundial, págs. 17-58.
- PDR 2010, Effects of future climate change on cross-border migration in North Africa and India, *Population and Development Review*, 36(2): 408).
- Potts, D. 1995, Shall we go home? Increasing urban poverty in African cities and migration processes, *Geographical Journal*, 161(3): 245).
- Skeldon, R. 1997, *Migration and Development: A Global Perspective*, London, Longman.
- Tacoli, C 2009, Crisis or adaptation? Migration and climate change in the context of high mobility, in Guzman et al (eds.), *Population Dynamics and Climate Change*, Nueva York, Fondo de población de las Naciones Unidas págs. 104-118.
- UNDP 2009, *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Zukerman, W. 2010, Pacific islands defy sea-level rise, *New Scientist*, 5 Junio, p. 10.