

DÉCIMA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

*Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia
25 y 26 de Octubre de 2010*

“MIGRACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO”

DOCUMENTO PARA LA DISCUSIÓN



OIM Organización Internacional para las Migraciones
Secretaría Técnica
Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

“MIGRACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO”

El cambio climático nos somete a un desafío ético. La amenaza es global, la responsabilidad debe ser asumida por la comunidad internacional. Como señala Lester Brown (2009): Seguimos haciendo más de lo mismo y nos quedamos reinando basados en una economía que continua destruyendo su sistema de soporte natural hasta que se destruya a sí misma? O Cambiamos todas nuestras actitudes y seremos la generación que cambia el rumbo, conduciendo al mundo hacia un camino de progreso sostenido? La elección es nuestra. Deberá ser tomada por nuestra generación, pero afectará la vida en la Tierra por todas las generaciones venideras.

INTRODUCCION

El cambio climático, la degradación del medio ambiente y las migraciones internacionales figuran entre las preocupaciones más candentes que tiene que atender la comunidad internacional. En la actualidad, la relación entre las migraciones y el medio ambiente ocupa un lugar cada vez más preponderante en los debates y políticas propuestas a nivel global.

En los nexos que unen la migración con el cambio climático y la degradación ambiental, intervienen fenómenos provocados y agravados por factores antropogénicos vinculados a la actividad humana. La biodiversidad, los recursos naturales y los bienes comunitarios y nacionales son comercializados anteponiendo la extracción de ganancias sin reparar en los costos sociales y ambientales. Esto se traduce en una mayor depredación del ecosistema, contaminación, hambrunas y enfermedades. El cambio climático, junto a una mayor frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos, incrementa el riesgo en la simbiosis entre sociedad humana y naturaleza.

La alteración paulatina del medio ambiente provocará, en el futuro, mayores desplazamientos, tanto de manera paulatina, por períodos más prolongados y de manera definitiva.

La relación entre ambos fenómenos es compleja: la alteración del medio ambiente, tanto paulatina como súbita, provoca considerables movimientos y desplazamientos de población. La dificultad de identificar el peso de estas consecuencias es que las mismas se encuentran vinculadas a otras cuestiones sociales, económicas y políticas, como el subdesarrollo y la evolución demográfica, que influyen en la vulnerabilidad humana ante la alteración del medio ambiente y sus consecuencias en el plano migratorio, entre otras esferas. Por esto, es necesario evitar establecer entre ambos fenómenos una relación lineal de tipo causa-efecto, en donde las migraciones serían la resultante de los comportamientos provocados por los factores ambientales.

Si bien es evidente que la dimensión ambiental debe ser considerada a la hora de comprender algunas de las causas que motivan los desplazamientos poblacionales, no debe soslayarse que se trata de un factor que puede intervenir directa o indirectamente en la producción de los movimientos migratorios. En este sentido, las

variables ambientales podrían ubicarse, en primer lugar, en un nivel contextual, en cuyo caso contribuirían a impulsar la migración, aunque sin saber con precisión en que medida moldean estos movimientos; en segundo lugar, el ambiente se constituiría directamente en la causa que provoca la emigración desde las zonas afectadas; por último, la dimensión ambiental estaría vinculada, en forma más difusa, con la migración ya que habría otros factores subyacentes, como son la pobreza, el crecimiento económico, la presión poblacional y los conflictos políticos, entre otros, que en definitiva explicarían estos desplazamientos.

Los sectores más expuestos al riesgo de sufrir las consecuencias del cambio climático y la degradación del medio ambiente, son los países más pobres y dentro de estos, los sectores más vulnerables de la sociedad. Si bien la migración temporal puede ser un mecanismo de adaptación al cambio climático, la capacidad de emigrar depende de la capacidad de gestionar recursos, que no siempre están disponibles para los grupos poblacionales más vulnerables.

Para los decisores políticos, cobra cada más importancia incorporar la dimensión de la movilidad humana a la hora de formular políticas y programas en materia de alteración del medio ambiente. Asimismo, la defensa de medio ambiente también deberá recogerse en los planes para encauzar la migración y en los planes de preparación para situaciones de emergencia humanitaria y recuperación después de los desastres naturales.

La coordinación y cooperación entre los interlocutores de ambos campos –el ambiental y el migratorio- en materia de formulación y ejecución de políticas, representa uno de los más importantes desafíos para los Estados en la actualidad. En tal sentido, los formuladores de políticas deberán velar, entre otros objetivos, por el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

A continuación se realiza un breve recorrido sobre el debate actual en materia de cambio climático, degradación ambiental y sus nexos con la migración y se formula un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de políticas, en general, y para la región de América Latina, en particular.

NEXOS ENTRE CAMBIO CLIMATICO, DEGRADACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y MIGRACION

En el pasado, factores naturales como las erupciones volcánicas provocaron cambios climáticos en virtud del aumento en la cantidad de energía solar que llegaba a la Tierra. Sin embargo, en el siglo pasado, estos cambios han sido más marcados por el efecto de la actividad humana, nuevo factor que también interviene en el sistema climático global. El aumento de la concentración de GEI (gases de efecto invernadero) ha provocado la intensificación del fenómeno y el consecuente aumento de la temperatura global. El hombre aumenta las emisiones de esos gases de efecto invernadero en la atmósfera más allá de ciertos límites, afectando el equilibrio natural; por ejemplo, a partir de la utilización de combustibles fósiles (petróleo, carbón mineral y gas) o mediante la destrucción de sumideros de estos gases (como los bosques).

Etonces lo que resulta preocupante no es el efecto invernadero en sí -fenómeno natural y favorable a la vida- sino el reforzamiento de este fenómeno hasta niveles que comprometen el comportamiento equilibrado de los sistemas climático, ecológico, económico y social.

La crisis global del cambio climático está montada sobre una realidad con grandes desigualdades preexistentes. A nivel internacional, los estudios señalan que en los países desarrollados recae la mayor responsabilidad sobre las emisiones mundiales de GEI1. Sin embargo, los riesgos y la vulnerabilidad frente a estos cambios recaen en los sectores más vulnerables de la población mundial. De acuerdo al informe PNUD (2008), entre los años 2000 y 2008 unas 262 millones de personas resultaron afectadas por desastres climáticos. Más del 98% de ellas vivía en países en desarrollo. Los altos niveles de pobreza y el bajo desarrollo limitan la capacidad de los hogares pobres para administrar los riesgos del cambio climático. Se genera un problema de justicia climática a nivel global.

Este mismo informe identifica cinco mecanismos clave de transmisión por los cuales el cambio climático puede paralizar y luego revertir el desarrollo humano: la pérdida de productividad agrícola y seguridad alimentaria; estrés por falta de agua e inseguridad de agua; aumento en el nivel del mar y exposición a desastres meteorológicos, especialmente de las poblaciones que viven en tugurios urbanos ubicados en las laderas inestables o riberas proclives a las inundaciones; ecosistemas y biodiversidad, con la consecuente pérdida de especies; y la salud humana, afectando a los países más pobres por su baja capacidad de respuesta en los sistemas de salud pública.

Ninguno de estos factores actuará por separado, interactúan con procesos sociales, económicos y ecológicos más amplios que determinan oportunidades para el desarrollo humano.

Las causas, implicaciones y estrategias de respuesta para enfrentar el cambio climático han tenido su expresión en el proceso de negociaciones políticas dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, puesta en vigor en 1994; y el Protocolo de Kyoto, el cuál viene siendo ratificado por todos los países del mundo, a excepción de Estados Unidos. La evidencia a nivel científico es aportada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés). Los aportes de este grupo contribuyen en las negociaciones como documentación de referencia para la adopción de acuerdos y la toma de decisiones.

En materia migratoria, las conclusiones del Primer Reporte Evaluativo del IPCC (1990) -sustentadas en el IV Reporte de Evaluación en el 2007- advirtieron que el cambio

¹ La quinta parte de la población mundial que vive en los países de mayores ingresos es la que genera la mayor parte de la contaminación del medio ambiente global. En el caso de las emisiones de CO₂, les corresponde el 58 %; y solo los Estados Unidos emiten cerca de la cuarta parte de este gas de efecto invernadero. Cada habitante de los Estados Unidos emite como promedio al año unas 20 toneladas de CO₂; es decir, más de nueve veces las emisiones correspondientes a un habitante promedio del Tercer Mundo y casi ocho veces las emisiones per cápita de un latinoamericano y caribeño medio.

climático probablemente aumente el riesgo de emergencias humanitarias y repentinos movimientos de población a partir del incremento de eventos hidrometeorológicos extremos, causantes de tormentas intensas, avalanchas, deslizamientos, inundaciones, con la consecuente pérdida de vidas humanas, e infraestructura; la elevación del nivel del mar, que genera erosión e inundación de zonas costeras, salinización de acuíferos; olas de calor y número de días con temperaturas extremas; y por último, una acelerada degradación del medio ambiente, como la desertificación y el agotamiento de la base de recursos naturales (agua, aires, suelos, bosques, pesca).

Las estrategias de respuesta frente al cambio climático son la mitigación y la adaptación. La mitigación se refiere básicamente a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la absorción de dichas emisiones por la vía de la captura, como por ejemplo, la absorción de CO₂, por sumideros como los bosques.

La adaptación, por su parte, supone acciones para reducir la vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático. Los impactos van a depender de las condiciones físicas y de las capacidades adaptativas de los habitantes, comunidades y países. Las medidas de adaptación que se implementen frente al cambio climático deben considerar el hecho de que una mayor vulnerabilidad genera un mayor riesgo. Como ya se señaló anteriormente, estos cambios recaen en los sectores más pobres y vulnerables de la población mundial. Cada país, región o comunidad posee diferentes capacidades de adaptación. En América Latina, los niveles de desigualdad e inequidad aumentan la proporción de la población vulnerable.

Las políticas de adaptación al cambio climático deben incorporar los impactos diferenciados, no solamente entre regiones y países sino dentro de los sectores y grupos de la sociedad.

En los sectores de la población más vulnerables frente a los efectos adversos del cambio climático se podrían desencadenar presiones migratorias internas y entre países. Si bien es difícil estimar cuántas personas migrarán en las próximas décadas por motivos medio ambientales -factor que también depende de la capacidad de los países para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero- se presume que su número seguirá en aumento. Recientes estimaciones sobre desplazamientos inducidos por desastres naturales, señalan que por lo menos 36 millones de personas fueron desplazadas por súbitos desastres naturales en el 2008. De estos más de 20 millones fueron desplazados por repentinos desastres climáticos (Fuente: Oficina de las NU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA 2009).

El profesor Norman Myers de la Universidad de Oxford, ha intentado estimar el número de personas que, a largo plazo, se verían forzadas a desplazarse como consecuencia directa del cambio climático. “Cuando el calentamiento de la tierra cobre fuerza”, expone el profesor Myers, “puede que haya hasta 200 millones de personas afectadas por las alteraciones de los sistemas monzónicos y otros tipos de precipitaciones, por sequías de una virulencia y duración sin precedentes, y por la elevación del nivel del mar e inundaciones de las zonas litorales” (Norman Myers, Oxford University 2005; Stern Review Report on the Economics of Climate Change 2006).

En términos generales, los vínculos entre la migración y el medio ambiente pueden integrarse en cuatro dimensiones. La primera refiere al impacto de los cambios ambientales graduales sobre la migración. Expertos (OIM 2009) han señalado que un mayor número de personas migran a nivel mundial como consecuencia del gradual deterioro de las condiciones ambientales, producto de factores antropogénicos y por los efectos del cambio climático. Estos factores promueven escenarios que comprometen dimensiones fundamentales para la subsistencia como la seguridad alimentaria, la seguridad en los suministros de agua y la salud humana. Cambios graduales ambientales, como la desertificación, la degradación de la tierra y la deforestación, pueden entenderse como cambios que ocurren lentamente y con manifestaciones acumulativas y súbitas.

Estas migraciones suelen ser internas, como ha ocurrido en países de América Latina, como Ecuador, Bolivia y Perú, donde se han generado movimientos desde áreas degradadas hacia centros urbanos, tanto provinciales como capitales. Sin embargo, las migraciones también pueden ser de carácter internacional. En el caso de Ecuador se puede explicar parte de los movimientos migratorios hacia España, desde regiones pobres afectadas por los procesos de degradación ambiental.

Estas migraciones pueden ser de carácter temporal o permanente. La migración puede ser la respuesta de muchas comunidades para compensar los sustentos básicos que se vieron afectados por la degradación de la tierra, afectando las condiciones de vida en las comunidades de origen. Sin embargo, se señala que las poblaciones más pobres y con menos calificación no siempre pueden considerar la migración como estrategia por la falta de recursos tanto económicos como de información, e impedimentos a la libre circulación de personas que supone la migración.

Otra dimensión refiere a los factores intermedios que interactúan entre la migración y el medio ambiente, los que están vinculados a factores demográficos, a la tenencia y distribución de la tierra, a la gestión de los recursos e inversiones en los territorios, entre otros. La forma de utilización de los recursos, su sobreexplotación y el desarrollo de proyectos económicos no sustentables promueven la degradación ambiental. Muchos esfuerzos nacionales para atraer inversiones extranjeras directas pueden tener consecuencias negativas, incidiendo sobre la calidad del entorno ambiental.

Una tercera dimensión son los impactos de los eventos ambientales extremos como las inundaciones, ciclones, tsunamis, terremotos, olas de calor, entre otros, sobre la migración. Estos eventos pueden caracterizarse como desastres que afectan directamente a las comunidades e involucran un porcentaje importante de la población. Las consecuencias del cambio climático pueden generar mayores eventos ambientales extremos en las próximas décadas. Estas situaciones generan grandes desplazamientos de población, afectando en mayor medida a las comunidades más pobres y vulnerables. En efecto, podría decirse que a mayor fragilidad en las condiciones de vida de las poblaciones, mayor será el impacto negativo de estos eventos ambientales extremos.

Por último, se encuentra la dimensión que vincula los cambios graduales y repentinos en el medio ambiente. La degradación ambiental gradual puede sustancialmente

incrementar la vulnerabilidad de una región a los eventos extremos. Esta situación ocurre cuando los desastres naturales son exacerbados por las actividades humanas, tales como la deforestación, la instalación de cultivos inapropiados, las construcciones industriales, las prácticas agrícolas no sustentables.

Uno de los más importantes desafíos en materia de políticas tanto para los gobiernos como para la comunidad internacional son los alcances de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos y las migraciones ambientales.

Las poblaciones afectadas por el cambio climático requieren mayores niveles de protección, tanto en los países de origen como en otros países en los que buscan refugio por motivos ambientales. Algunas organizaciones utilizan la categoría de refugiados ambientales para aquellas situaciones en que procesos meteorológicos repentinos obligan a las personas a abandonar de manera súbita su lugar de origen. En general se reconoce que migrantes ambientales no califican como “refugiados” bajo la Convención de Refugiados de 1951. Términos como “refugiado medioambiental” o “refugiado climático” no tienen fundamento jurídico en el derecho internacional de los refugiados. Además, se advierte que la utilización de la categoría jurídica de refugiado ambiental podría socavar el sistema jurídico internacional para la protección de los refugiados conforme la Convención Internacional de Refugiados de 1951.

Hasta la fecha, no existe ningún término aceptado internacionalmente para denominar a las personas que migran por motivos medioambientales. En un esfuerzo por reunir tanto la complejidad del fenómeno como su amplitud, la OIM presenta la siguiente definición práctica de los migrantes medioambientales: “Por migrante por causas ambientales se entienden las personas o grupos de personas que por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero”. Esta definición integra a los migrantes económicos que ven su base de sustento afectada lentamente por factores ambientales, por ejemplo, las sequías y la deforestación.

En el campo migratorio, el impacto de la dimensión ambiental profundiza aún más los debates en materia de derechos y desafían a la comunidad internacional a la búsqueda de soluciones que reconozcan los impactos diferenciales del fenómeno en la población mundial. La degradación ambiental puede ocurrir en diversos lugares del planeta, generando movimientos migratorios en distintas direcciones, sin embargo las restricciones a la movilidad, van a afectar a los países más pobres y vulnerables, quienes a su vez son y serán cada vez en mayor proporción, los más afectados por el cambio climático y la degradación ambiental.

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

Como se señaló anteriormente los niveles de responsabilidad respecto a las causas que acentúan los impactos del cambio climático son diferenciales entre países pobres y países ricos. Quienes menos responsabilidad tienen son quienes son más

vulnerables ante la crisis del clima. Los desastres se concentran mayoritariamente en los países en desarrollo. Altos niveles de pobreza y el bajo desarrollo humano limitan la capacidad de los países pobres de administrar los riesgos climáticos. Esto acentúa aún más las asimetrías existentes entre países. Los mecanismos internacionales de negociación del cambio climático deben sustentarse en la responsabilidad histórica y principios de equidad y corresponsabilidad a la hora de definir y establecer la definición y los recursos para llevar adelante políticas de mitigación y adaptación.

Por otra parte, el abordaje de los nexos que vinculan la migración con el cambio climático y la degradación del medio ambiente, involucra trabajar dentro de un enfoque integral, tanto a nivel global, como nacional y local, en el marco de un modelo de desarrollo sustentable que considere tanto las políticas de mitigación en la reducción de los GEI como la adaptación de las comunidades.

En los países de la región este enfoque integral supone la puesta en marcha de políticas globales y locales con una participación inclusiva de todos los países y comunidades afectadas, garantizado los derechos humanos, reconociendo particularmente las prácticas ancestrales de los pueblos originarios y el derecho a la autodeterminación y el respeto a la soberanía alimentaria en la puesta en marcha de modelos de desarrollo.

La comunidad internacional muestra una capacidad limitada y un escaso interés por tratar el problema de los migrantes y desplazados climáticos, pese a las graves consecuencias que ésta puede tener sobre el desarrollo. Es necesario que este problema sea reconocido internacionalmente, que se comprendan mejor sus dimensiones y que haya voluntad de afrontarlo.

En materia de derechos humanos, se debe promover, de manera urgente, el debate para adecuar los marcos legales y normativos en materia de derechos humanos de forma que garanticen la protección de los migrantes y desplazados por motivos ambientales.

A nivel global, debe impulsarse una agenda de investigación que vincule e interrelacione los sistemas naturales y los sistemas sociales. Uno de los ejes debe orientarse a las causas y consecuencias de la migración por razones climáticas y realizar un seguimiento cuantitativo. Pocos científicos sociales que se centran en la migración -y se basan en datos de censos y encuestas de hogares- se han dedicado a la recopilación de datos o la investigación sobre el medio ambiente. Para comprender mejor el posible impacto del cambio climático sobre los movimientos migratorios se debe colocar mayor énfasis en la migración interna y en la migración Sur-Sur. Esta información es indispensable para fortalecer el conocimiento de base e informar a los decisores y ejecutores de políticas.

Se debe establecer una mejor comunicación y fomentar las relaciones entre las diferentes entidades de derechos humanos, la población y las organizaciones para el medio ambiente y para las migraciones que comparten el mandato para hacerse cargo de los desplazamientos de la población. Los niveles de diálogo deben decidirse no solamente a nivel global, sino regional y en cada país. Esta tarea supone establecer nexos entre el andamiaje conceptual, metodológico y de acción en los temas migratorios dentro de las estrategias de adaptación al cambio climático y viceversa.

Algunos hogares utilizarán la migración como medio de adaptación al cambio climático. Está claro que es necesario establecer un equilibrio de políticas que promuevan incentivos a los trabajadores para permanecer en su lugar de origen, pero sin cerrar las puertas a una movilidad laboral internacional. Las políticas migratorias en los países expuestos a mayores riesgos pueden orientarse a brindar nuevas oportunidades de migración legal, así como también programas de migración temporal, permitiendo que las transferencias de los migrantes hacia sus comunidades de origen contribuyan al desarrollo.

Es importante, por tanto, que los temas ambientales se incorporen dentro de los marcos institucionales de diálogo en materia migratoria, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Los reglamentos internacionales y regionales sobre migración laboral, la adaptación al cambio climático y la creación de capacidades están interrelacionados desde su origen en las naciones vulnerables.

La política interna de cada país sigue siendo una variable fundamental en materia de reducción de riesgos de desastres y de distribución de la población. Con una adaptación adecuada los países pueden reducir su vulnerabilidad a los efectos de los fenómenos meteorológicos y gestionar la evolución de los procesos climáticos.

Las medidas de adaptación deben orientarse al *fortalecimiento de las capacidades nacionales* en distintos niveles:

Fortalecimiento del desarrollo de sinergias entre las políticas de prevención y reducción de riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la migración. Ambas estrategias deben integrarse de manera urgente en las políticas y planes de desarrollo a nivel nacional pero también en el marco de las estrategias de desarrollo local, particularmente en aquellas regiones identificadas como puntos críticos (hot spots). Se debe preparar a la población, capacitarla y establecer sistemas de alerta temprana.

Se debe concientizar y sensibilizar de los decisores políticos sobre los significados de los contextos de incertezas y probabilidad en este campo. Deben tomar conciencia que los efectos del cambio climático y la degradación ambiental, tienen impactos diferenciales en la medida que las amenazas se agudizan frente a una mayor vulnerabilidad social.

Estos procesos tienen impactos intergeneracionales que afectarán el futuro del país y de la región. Se debe garantizar la implementación de políticas específicas orientadas a los grupos más vulnerables, como las mujeres, niños, niñas y algunas comunidades indígenas. Las movilizaciones y desplazamientos sin mecanismos de protección exponen a estas poblaciones a otras formas de vulneración de derechos humanos, como la trata de personas.

Las estrategias para la reducción de la vulnerabilidad pueden orientarse al traslado de los residentes de zonas de baja productividad y el apoyo a una producción de medios de subsistencia más flexibles. En particular, un uso más eficiente de los recursos existentes reduciría algunos de los efectos pronosticados del cambio climático. Cualquier medida adoptada debe garantizar la participación de las comunidades en la planificación soluciones conjuntas que rescaten saberes ancestrales en materia de

movilidad humana, fortaleciendo la capacidad de resiliencia en materia de adaptación y en la búsqueda de alternativas consensuadas en situaciones de crisis. Esta planificación debe respetar el derecho de las comunidades a no migrar, a no ser desplazados forzosamente de sus territorios con políticas de reasentamiento no participativas.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- OIM (2008): MIGRACION Y CAMBIO CLIMATICO
- OIM (2008): SEMINARIO DE EXPERTOS. MIGRACION Y AMBIENTE. DIALOGO INTERNACIONAL SOBRE MIGRACION N°10 (disponible en inglés)
- OIM. MISION PERMANENTE DE GRECIA EN GINEBRA (2009): EL CAMBIO CLIMATICO, LA DEGRADACION DEL AMBIENTE Y LA MIGRACION. QUE HACER ANTE LAS CIRCUNSTANCIAS DE VULNERABILIDAD DE LA POBLACION Y COMO APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DE SOLVENTAR EL PROBLEMA
- PNUD (2009): INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2007-2008
- RAMÓN PICHES MADRUGA (2008): CAMBIO CLIMÁTICO, GLOBALIZACIÓN Y SUBDESARROLLO EDITORIAL CIENTÍFICO-TÉCNICA, LA HABANA
- RED INTERNACIONAL SOBRE MIGRACION Y DESARROLLO. ELEMENTOS PARA REPLANTEAR EL DEBATE SOBRE MIGRACIÓN, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. OCTUBRE 2010