



---

Hacia el desarrollo de políticas públicas locales en movilidad humana,  
en el contexto de desastres naturales y cambio climático:  
El caso del Gobierno de la Provincia de Pichincha

---





El cambio climático es una alarma  
que debe despertar a la civilización  
*(Naomi Klein, 2015)*



**Proyecto PRODEM - Migración y Asilo**  
**Deutsche Gesellschaft für Internationale**  
**Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

Calle Inglaterra E3-263 y Av. Amazonas  
Edificio Centro Ejecutivo. Piso 8, oficina 802  
Quito - Ecuador

**Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha (GADPP)**  
**Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente**  
**Unidad de Movilidad Humana**

Manuel Larrea N13-45 y Antonio Ante; Piso 15  
Quito, Ecuador

**Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre  
Quito - Ecuador

**Autores**

Sergio A. Ruiz  
Michaela Carvajal

**Con aportes de:**

Ralf Ötzel  
Renata Lasso  
Giovanna Tipan  
David Castro (cartografía)  
Francisco Rivera (cartografía)  
Patricia Muñoz (cartografía)

**Fotos:**

Proyecto PRODEM  
Iniciativa NANSEN Pág. 38

**Cítese como:**

Ruiz, S.A., y Carvajal, M. (2015): Hacia el desarrollo de políticas públicas locales en movilidad humana, en el contexto de desastres naturales y cambio climático: El caso del Gobierno de la Provincia de Pichincha. Proyecto PRODEM-GIZ Migración y Asilo; Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha. Quito, Ecuador

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad de los autores, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

---

## Índice

- 4 Siglas y acrónimos
- 5 Presentación
- 8 Resumen ejecutivo
- 11 Executive summary
- 13 Introducción
- 15 Antecedentes conceptuales
- 22 Compromisos internacionales
- 29 Estado actual del vínculo entre movilidad humana y cambio climático
- 44 Estado del arte de la política pública a nivel local: estudio de caso GADPP.
- 55 Hacia el desarrollo de una política pública local de cambio climático y movilidad humana: Recomendaciones y lecciones aprendidas.
- 67 Anexos
- 75 Lista bibliográfica
- 80 Documentos internacionales

## Índice de Gráficas

- 16 Gráfico 1: Características comunes entre movilidad humana y cambio climático
- 17 Gráfico 2: Enfoque e interpretaciones del vínculo de movilidad humana y cambio climático
- 20 Gráfico 3: Diagrama de los impulsores de la migración(Foresight, 2011)
- 21 Gráfico 4: Movilidad humana o adaptación: interacción entre ambiente y actividad humana
- 22 Gráfico 5: Compromisos y acuerdos internacionales que tratan el desplazamiento ambiental
- 49 Gráfico 6: Marco legal nacional Cambio Climático y Movilidad Humana
- 51 Gráfico 7: Marco legal con énfasis en GAD provinciales de Cambio Climático y Movilidad Humana
- 52 Gráfico 8: Estructura interna de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente
- 56 Gráfico 9: Ruta Crítica para el desarrollo de una política pública local
- 64 Gráfico 10: Mapa de vulnerabilidad y riesgos naturales

## Siglas y acrónimos

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados
<b>AWG-LGA</b>	Trabajo Ad Hoc sobre la acción cooperativa a largo plazo
<b>BMZ</b>	Ministerio de Desarrollo de Cooperación Económica del gobierno alemán.
<b>DMQ</b>	Distrito Metropolitano de Quito
<b>CMNUCC</b>	Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático
<b>CMPPC</b>	Conferencia mundial de pueblos sobre el cambio climático y los derechos de la madre tierra.
<b>CNUMAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo.
<b>CONGOPE</b>	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
<b>COP</b>	Conferencia de las partes
<b>DGA</b>	Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno de Pichincha
<b>GAD</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado
<b>GADPP</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Pichincha
<b>GEPMA</b>	Grupo de expertos de los países menos adelantados
<b>GGM</b>	Grupo global sobre la migración
<b>GIZ</b>	Deutsche gesellschaft für internationale zusammenarbeit
<b>IDMC</b>	Internal displacement monitoring centre
<b>LDC</b>	Países menos desarrollados, por sus siglas en inglés “Least developed countries”.
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>PANA</b>	Plan Nacional de Acción para la Adaptación
<b>PDOT</b>	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
<b>PNAD</b>	Plan de Adaptación Nacional
<b>PRODEM</b>	Proyecto Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana
<b>SDHA</b>	Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente del Gobierno de Pichincha.
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>SNGR</b>	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UGMH</b>	Unidad de Gestión de Movilidad Humana del Gobierno de Pichincha
<b>UNISDR</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

## Presentación

Una de las características sobresalientes de la gestión del Gobierno de Pichincha (GADPP), es la innovación de políticas públicas orientadas a garantizar tanto los derechos de las personas que habitan nuestra provincia como los derechos de la naturaleza. De allí que dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente hemos creado Direcciones y Unidades con programas y proyectos con financiamiento tendientes a lograr este objetivo. Sin embargo relevo la acción de dos unidades técnicas, la primera para garantizar los derechos de las personas en movilidad humana, y la segunda para asumir responsabilidades en materia de cambio climático y gestión de riesgos. En poco tiempo nuestro Gobierno Provincial se ha distinguido como líder a nivel nacional y referencia para muchos gobiernos locales de la región y del mundo en esta temática. Todas nuestras acciones buscan dar respuesta a las necesidades e intereses de los grupos más vulnerables de la provincia, creemos que para dar respuestas efectivas es necesario articular procesos de investigación y operación. En este sentido el GADPP tiene un trabajo consolidado con pequeños productores agropecuarios que actualmente enfrentan situaciones ambientales adversas como sequías, incendios forestales o la caída de ceniza del Volcán Cotopaxi, y también una experiencia exitosa de garantía de derechos a población en movilidad: (retornados, solicitantes de refugio, víctimas de trata y tráfico de personas).

El GADPP en el trabajo y puesta en marcha de proyectos en estos temas ha visto vínculos y nexos que es necesario continuar investigando pues consideramos que no se debe repetir los errores de anteriores gestiones públicas que ignoraron los desastres naturales, a consecuencia del Cambio Climático y/o los grandes flujos de desplazamientos forzados que se podrían generar. Con el apoyo del Proyecto de Migración y Asilo (PRODEM) de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), nuestro gobierno provincial ha asumido el reto de revertir las acciones pasadas y proyectarnos hacia la prevención y mitigación de eventos naturales y climáticos adversos, sobre todos de aquellos que ponen en peligro la vida de la población local y obligan a un desplazamiento forzado de la población.

La iniciativa desarrollada en Pichincha es innovadora y pionera a nivel local, pues ninguna norma nacional o internacional considera los migrantes ambientales como sujetos de derecho. Aprendiendo de las lecciones y experiencias de Pichincha, también queremos contribuir con elementos técnicos y políticos para que otros gobiernos locales se atrevan a desarrollar iniciativas similares, o para que las leyes y acuerdos internacionales consideren la importancia del trabajo de las autoridades locales que vienen resolviendo los problemas sin ningún instrumento legal. Quiero extender un agradecimiento especial a la GIZ por la confianza depositada en nuestra institución, y en mi calidad de Presidente del Consorcio de Gobiernos Provinciales (CONGOPE) reiterar mi compromiso para facilitar la transferencia de los resultados a otros gobiernos locales interesados en enfrentar uno de los retos más grandes que nuestra sociedad debe enfrentar, las migraciones por efectos de las adversidades ambientales.

**Ec. Gustavo Baroja**

**Prefecto de la Provincia de Pichincha y Presidente del CONGOPE**

**“El desplazamiento forzoso relacionado con desastres y los efectos adversos del cambio climático (desplazamiento en el contexto de desastres) es una realidad y constituye uno de los mayores retos de índole humanitaria que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI.”**

Con estas palabras inicia la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, conocida como la Iniciativa Nansen, aprobada en octubre de 2015 por más de cien gobiernos, además de organizaciones no gubernamentales y entidades académicas, tras una serie de consultas regionales en todo el mundo. La Agenda constituye un documento de protección para personas desplazadas en el contexto de desastre y cambio climático, con un compromiso de los gobiernos signatarios para incluir estándares de protección en sus legislaciones y/o políticas nacionales o regionales. Esta agenda llena un vacío, pues hasta el momento la comunidad internacional no ha tenido un sistema de protección para el desplazamiento relacionado con desastres y el cambio climático. El proceso de consulta para la Iniciativa Nansen, entre otros elementos, ha evidenciado que África, Centroamérica y Sudamérica son las regiones con los índices más elevados de desplazamientos a través de fronteras, en el contexto de desastres, lo que obliga a los países de la región andina, y en particular a Ecuador, a desarrollar sus estrategias de protección y prevención.

Derechos de las Personas en Movilidad Humana con los siguientes objetivos:

Con la intención de fortalecer estas estrategias, se ha definido los siguientes ámbitos prioritarios de acción: en primer lugar recolectar información y ampliar el conocimiento sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres; mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas lo que incluye los mecanismos para encontrar soluciones duraderas; y finalmente fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen a través de incorporar la movilidad humana en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y otros procesos de desarrollo pertinentes, facilitando la migración en condiciones de dignidad como una posible forma positiva de hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales y el cambio climático.

El Gobierno Autónomo y Descentralizado de la Provincia de Pichincha - GADPP, en cooperación con el proyecto PRODEM -Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana- (ejecutado por la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo – BMZ y el cofinanciamiento de la Unión Europea), ha asumido el reto de incluir el tema de movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres, en su política pública provincial. Con esta decisión, el GADPP es el primer





gobierno subnacional en Ecuador, y probablemente en América Latina, que se atreve iniciar un proceso novedoso. El presente documento corresponde a uno de los ámbitos prioritario de la Iniciativa Nansen y constituye un primer acercamiento al tema. Esta valentía del GAPP merece un gran reconocimiento de nuestra parte. Junto con Renata Lasso, Secretaria de Desarrollo Social del GAPP, y Giovanna Tipán, directora de la Unidad de Movilidad Humana del GAPP, han participado en la elaboración del presente documento el experto integrado en el GAPP, Dr. Sergio Ruíz, y la consultora Michaela Carvajal. A todas y todos, extendemos nuestro agradecimiento por los aportes valiosos y su tiempo y entusiasmo por el tema y sobre todo su compromiso con las personas que se encuentran en situación de movilidad humana.

Quito, noviembre de 2015

**Ralf Oetzel**  
**Coordinador**  
**PRODEM-GIZ**

## Resumen ejecutivo

El fenómeno cambio climático y migraciones cataliza hoy algunos de los principales problemas de la sociedad moderna en el Ecuador y el mundo: la frecuencia e impacto del fenómeno del niño, la contaminación de fuentes naturales del agua, los incendios forestales, la sobreexplotación de los recursos naturales, la presión demográfica, la discriminación y pobreza estructural, y la incertidumbre de los países receptores de los altos flujos de refugiados. Aunque se reconoce que los conflictos y enfrentamientos bélicos no son los únicos impulsores de los desplazamientos forzados, es difícil cuantificar y hacer proyecciones confiables sobre cuántas personas están siendo afectadas por las condiciones adversas ambientales; cálculos para el año 2050 estiman alrededor de 200 y 300 millones de migrantes ambientales a nivel mundial<sup>1</sup>.

Adicionalmente existen también dificultades en el desarrollo de metodologías e instrumentos técnicos y legales que no son fáciles de superar debido a la diferencia de enfoques entre ambas temáticas; producto de ello el término de “refugiado, desplazado o migrante ambiental” no ha sido incorporado en ninguno de los acuerdos internacionales como el Estatuto de los Refugiados de 1951. No obstante se identifican iniciativas que reconocen la necesidad de vincular ambas temáticas en nuevos compromisos e iniciativas

internacionales, como la conferencia internacional sobre cambio climático (COP 16, en Cancún 2010), la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (CMPCC) que tuvo lugar en Cochabamba en el 2010, el Acuerdo Marco para la Reducción de Desastres 2015-2030 de Sendai y la Iniciativa Nansen del 2012. De esta forma se asume parte de la responsabilidad del trabajo hacia reducir el impacto de desastres naturales y sus impactos en el desplazamiento forzado de personas.

Bajo estos acuerdos internacionales se implementan y ejecutan estrategias políticas orientadas a visualizar el cambio climático en políticas migratorias, a transversalizar la migración ambiental en estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza, a dar respuestas humanitarias oportunas frente a emergencias, a reducir el riesgo de desastres, a proteger los derechos humanos en el marco de la justicia climática. Bajo diferentes grados de implementación la mayoría de las experiencias todavía no goza la categoría de política pública establecidas.

El presente trabajo es el resultado de un compromiso y trabajo conjunto entre el Programa PRODEM<sup>2</sup> de la GIZ (Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana), el Gobierno Autónomo Descentralizado de la

1. Christian Aid, 2007, citado en el informe Foresight, 2011.

2. En el contexto de la cooperación técnica entre Alemania y Ecuador, y por encargo del BMZ y de la Unión Europea, la GIZ ejecuta el proyecto PRODEM (Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana), conjuntamente con la Fundación Esperanza, Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) y CODHES (Consultoría en Derechos Humanos y el Desplazamiento).

Provincia de Pichincha (GADPP) y el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), para asumir el reto de enfrentar a la complejidad e incertidumbre que plantea el vínculo entre ambas temáticas, pero sobre todo para comenzar a dar respuesta a las protecciones de los derechos de las personas desplazadas en contextos de desastres naturales y cambio climático. Desde inicios del proceso, en enero de 2015, la iniciativa en Pichincha identifica los retos y desafíos que resultaría de la asignación de competencias y acciones a instancias locales, tanto en movimientos migratorios producidos por el clima o por la degradación de los recursos naturales.

Tres son los principales hallazgos y lecciones aprendidas de la iniciativa Pichincha: i) la institucionalización de los temas migratorios y de cambio climático dentro de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente, situación única en el país y posiblemente a nivel internacional que facilitaría la coordinación y articulación de políticas así como la elaboración conjunta de instrumentos técnicos con enfoque multidisciplinario; ii) que no se debe subestimar la presencia de migrantes ambientales en ningún territorio o región, mismo si las condiciones climáticas y el deterioro ambiental, son identificadas como no extremas; en Ecuador, la provincia Pichincha ha sido erróneamente catalogada como región poco afectada por desastres naturales, en relación a otras provincias como Manabí, Esmeraldas y Loja, no obstante con las predicciones del fenómeno de El Niño y la caída del volcán Cotopaxi a partir de agosto del 2015, la situación puede cambiar en corto tiempo drásticamente; iii) que las propuestas

de desarrollo de políticas públicas no deben pasar únicamente a través de la incorporación de los temas migratorios y ambientales a la planificación territorial; por la complejidad de la temática en la iniciativa Pichincha se propone una serie de acciones, elementos y estrategias, cuya aplicación en su conjunto determina el éxito de la implementación.

La propuesta ideal incorpora los 13 elementos básicos, que para su mejor aplicación han sido divididos en tres líneas de acción: Político institucional, Técnico legal y Gobernanza local. El orden de los elementos de la propuesta no debe ser considerado como una receta; es la voluntad política y disponibilidad financiera los factores preponderantes que decidirán, el tiempo, la prioridad de las acciones y el ejercicio parcial o total del proceso.

La primera línea de acción se considera como el punto de partida de cualquier iniciativa local; su ejecución es la condición básica que permitirá y definirá el buen desempeño y establecimiento de toda política pública. Un elemento clave en esta primera etapa es la voluntad política que se traduce en la disposición de medios financieros y de contratación de personal técnico. La segunda línea de acción incluye la elaboración de nuevos instrumentos, herramientas y estudios o el ajuste de los ya existentes. Toda buena propuesta técnica legal debe partir de una discusión profunda sobre los temas presentados en la sección dos “antecedentes conceptuales”, principalmente sobre los nexos, enfoque y definición sobre “refugiado ambiental” que permitirá delimitar el grupo meta para quién se trabaja. Por último en la línea de acción de gobernanza



local, se aplican principios básicos de participación ciudadana hacia el logro de una gestión compartida entre sociedad civil y aparato estatal en migraciones ambientales; esto significa entonces repensar la concepción vigente entre los roles del Estado y sociedad, sin negar la autonomía de ambos, pero reconociendo su interdependencia y la necesidad de cooperación.

Las recomendaciones propuestas de este estudio como caso pionero a nivel nacional y regional podrían dar luces para el desarrollo de otras iniciativas locales, así como contribuir a la profundización de conceptos, enfoques y discusiones sobre la vinculación de movilidad humana y cambio climático.

## Executive summary

### **Towards developing public policies in human mobility, environmental disasters and climate change in local governments of Ecuador: The case study of Pichincha Province**

Climate change and migration today catalyze some of the major problems of modern society in Ecuador and worldwide, ranging from increased frequency and impact of El Niño, to pollution of natural water sources, forest fires, overexploitation of natural resources, demographic pressure, discrimination and structural poverty, and the uncertainty of recipient countries over how to manage high flows of refugees fleeing from serious conflicts. Being aware that conflict is not the only driver of forced displacements, it is currently still difficult to quantify and make reliable projections about the number of people affected by adverse climate and environmental conditions; estimates for 2050 entail an approximation of almost 300 million environmental migrants globally<sup>3</sup>.

Additionally there are also methodological and conceptual difficulties linking both issues, which have not yet allowed incorporating the term of "environmental migrant" in international agreements such as the Statute of Refugees of 1951. However, some international initiatives have recognized the need of incorporating the protection of victims in new international commitments such as the international Conference of Parties on climate change (COP 16 held in Cancun in 2010), the World People's Conference

on Climate Change and the Rights of Mother Earth (CMPCC), which was held in Cochabamba in 2010, the Sendai Disaster Risk Reduction Framework Convention 2015-2030 and the Nansen Initiative of 2012. In the context of these agreements, the development of political strategies and technical instruments are aimed at visualizing climate change in immigration policies, mainstreaming environmental migration into development and poverty reduction strategies, executing humanitarian responses in emergencies, disaster risk reduction, planned relocation strategies and development of human rights in the context of climate justice. Most of these experiences, which are in different stages of implementation, still lack a public policy status.

This paper is the result of a joint effort between the Government of Pichincha Province (GADPP) in Ecuador, and the PRODEM program (Protection of Human Rights of People with respect to Human Mobility) implemented by GIZ (German Technical Cooperation). The paper aims at addressing the complexity and uncertainty posed by the link between human mobility and climate change, but especially to contribute to the discussion about protecting affected people whose rights have been ignored. Since the beginning of this process in January 2015, the initiative has analyzed and evaluated the context in Ecuador towards developing a public policy within the local governments (GAD) structure. Specifically, it seeks to identify the challenges resulting from the

3. Christian Aid, 2007, cited in Foresight, 2011.

allocation of competences and actions to local authorities, both in environmental migration and the degradation of natural resources.

The three main findings and lessons learned from the Pichincha initiative are: i) the institutionalization of migration and climate change issues within the Department of Human Development and Environment, a unique case in Ecuador and possibly worldwide, which facilitates the coordination and joint development of technical instruments with a multidisciplinary approach; ii) the Pichincha case calls for not underestimating the presence of environmental migrants in any region or territory, even if climate conditions and environmental degradation are not identified as extreme; in Ecuador, Pichincha has been wrongly classified as a region unaffected by natural disasters, in relation to other provinces such as Manabi, Esmeraldas and Loja; however, with the occurrence of El Niño or the possible eruption of Cotopaxi volcano, the situation can change dramatically in a short time; iii) last but not least, the development of public policies should not be limited to the incorporation of migration and environmental aspects into territorial planning; the complexity of the topic calls for local authorities to carry out a series of actions and strategies, whose whole application determines the success of implementation. Thus, the Pichincha case study recommends dividing 13 elements into three lines of action for its better application: "institutional-political", "legal-technical" and "local governance". The order of elements should not be considered like a recipe; the political will and financial availability are the predominant factors that will decide the time, the prioritized actions and the partial

or total implementation of the whole process.

The first line of action "institutional-political" is considered the starting point of each local initiative; its execution is the basic condition that will enable and define optimal performance and the establishment of a public policy. A key element in this first stage is the political will, translated as the provision of financial resources and recruitment of technical staff. The second line of action includes the development of new instruments, tools and studies or adjustment of existing ones. An ideal technical proposal must be based on a thorough discussion of the issues presented in section two: "conceptual history", mainly on the links, focus and definition of "environmental migrant or refugee" that will outline the working target group.

Finally, within the line of action related to local governance, basic principles of public participation are applied towards achieving shared management between civil society and the state in topics related to environmental migration; this also means rethinking the current conception between the roles of the state and the society, without denying the autonomy of each of them, but recognizing their interdependence and their need for mutual cooperation.

Recommendations from this case study could shed light on the development of further local initiatives and contribute to the deepening of concepts, approaches and discussions on the link between human mobility and climate change.

## Introducción

Existe un consenso en que el cambio climático representa un desafío de enormes proporciones; nueve de cada diez desastres naturales están relacionados hoy con el clima; quince huracanes se registraron en el 2005, tres más que en 1969, batiéndose un nuevo record; y la actividad de los ciclones tropicales en el Atlántico norte ha sido de una intensidad excepcional en el último decenio (Pardell, 2012:23). Adicionalmente modelos climáticos pronostican que la temperatura podría aumentar entre 3,5 y 6 grados Celsius hasta el 2100, consecuencias que podrían tener repercusiones negativas hacia la soberanía y seguridad alimentaria de los medios de vida de las poblaciones rurales, que podrían desencadenar procesos de movilidad humana de grandes magnitudes (Warner et al., 2013). En la actualidad los efectos ya se están sintiendo con diferentes grados de intensidad en regiones y naciones del mundo, como es el caso de los Estados africanos, que probablemente sean los más vulnerables; aquí se proyecta que un máximo de 250 millones de personas van a sufrir por falta de agua y la inseguridad alimentaria y, en las zonas bajas, podrían llegar a desaparecer por el aumento del nivel del mar. Estas mismas dinámicas se replican en muchas regiones de Asia y América, por lo que los costos de implicaciones y problemas de migraciones forzadas para los países desarrollados como los Estados Unidos y gran parte de Europa podrían colapsar la economía mundial (Werz y Conley, 2012).

Un reciente informe de las Naciones Unidas declaró que hay un estimado

de 700 millones de migrantes internos relacionados con los efectos del cambio climático y los factores ambientales. En general la migración a través de las fronteras nacionales ya se calcula en 214 millones de personas, con estimaciones de hasta 20 millones de desplazados sólo en el año 2008 a causa de un aumento del nivel del mar, la desertificación y las inundaciones (OCAH y IDMC, 2014). El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible pronostica para el año 2050 un aumento de diez veces en el número actual de desplazados internos y refugiados internacionales (Werz y Conley, 2012). Así el fenómeno cambio climático y migraciones refleja hoy algunos de los principales problemas de la sociedad moderna (ver Pardell, 2012:13).

Mejorar las condiciones de vida de poblaciones locales no es suficiente para reducir la vulnerabilidad hacia el cambio climático. Las migraciones podrían ser aminoradas si existieran normativas, políticas, estrategias y acciones concretas por parte de gobiernos y organizaciones nacionales o locales. La preocupación está también dirigida a abrir espacios de debate hacia la solución de los problemas de derechos y de necesidades básicas de todas aquellas personas en condiciones de movilidad humana. Hasta la fecha, no existen experiencias internacionales que evalúen la situación de todos los afectados, ni den respuesta concreta para aminorar efectos climáticos.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GADPP) en Ecuador, con el apoyo técnico del Proyecto

PRODEM<sup>4</sup> (Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana) ha asumido el reto de enfrentar a la complejidad e incertidumbre que plantea el desarrollo de políticas públicas locales de movilidad humana y cambio climático, pero sobre todo para comenzar a dar respuesta a la protección de las personas desplazadas en contextos de desastres naturales y cambio climático. Desde inicios del proceso, en enero de 2015, la iniciativa en Pichincha ha sido ejecutada, para analizar y evaluar el contexto en el Ecuador hacia el desarrollo de una política pública que vincule movilidad humana y desastres naturales en los nuevos gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Específicamente se trata de identificar el valor agregado que resultaría de la asignación de competencias y acciones a instancias locales, tanto en movimientos migratorios producidos por el clima o por el deterioro de los recursos naturales. El documento identifica retos y desafíos que deben ser considerados desde un escenario óptimo. Las recomendaciones propuestas, en base a la iniciativa Pichincha, estudio de caso pionero a nivel nacional y regional, podrían dar luces para el desarrollo de otras iniciativas locales, así como contribuir a la profundización de conceptos, enfoques y discusiones sobre la vinculación de ambos temas.

Este documento está dividido en seis secciones: La primera parte es una introducción a la iniciativa GADPP-PRODEM. La segunda sección contempla el vínculo entre movilidad humana y cambio climático desde una perspectiva académica, presentando un análisis sobre características comunes y nexos,

así como las diferencias de enfoques e interpretaciones entre migración y cambio climático; la tercera sección presenta los acuerdos internacionales alcanzados, que son el marco que da paso al desarrollo de iniciativas existentes; la cuarta sección, presenta el estado actual de debate y los avances en el vínculo de la temática; la quinta sección enfatiza el rol de los gobiernos locales, presentando también el marco legal y político de movilidad y cambio climático en Ecuador, y en Pichincha; en la última sección, se presenta la ruta crítica, categorizada en tres líneas de acción y trece pasos o elementos recomendados hacia el desarrollo de políticas públicas locales.

El presente documento es el resultado en el proceso continuo de revisión de literatura y amplia discusión técnica y política en diferentes eventos, principalmente organizados por el GADPP, GIZ-PRODEM y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que contaron con la participación de invitados regionales, autoridades y funcionarios de gobiernos locales y nacionales, técnicos de organizaciones no gubernamentales y migrantes que aportaron desde diferentes ópticas al proceso hasta agosto de 2015. Principalmente destaca los encuentros de Intercambio de Experiencias Regionales "Vinculando cambio climático y movilidad humana en las políticas públicas de gobiernos locales" y "Migración, Ambiente y Cambio Climático"<sup>5</sup>, ambos organizados en el mes de junio de 2015 en la ciudad de Quito.

4. En el contexto de la cooperación técnica entre Alemania y Ecuador, y por encargo del BMZ y de la Unión Europea, la GIZ ejecuta el proyecto PRODEM (Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana), conjuntamente con la Fundación Esperanza, Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) y CODHES (Consultoría en Derechos Humanos y el Desplazamiento).

5. El Taller "Migración Ambiente y Cambio Climático", fue organizado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador y la OIM, y corresponde al segundo encuentro nacional, después del taller realizado en agosto del 2014.



## Antecedentes conceptuales

La ausencia de un marco legal para personas desplazadas por motivos de cambio climático, determina la carencia de un estatuto y marco legal hacia la protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana que no son consideradas ni como migrantes ni refugiados (ACNUR, 2010). De allí que la discusión académica se esfuerza por llegar a acuerdos sobre definiciones y términos para este grupo, en primera instancia para fomentar el desarrollo de políticas y acciones operativas en movimientos poblacionales, así como a objeto de contar con estadísticas que permitan visualizar la dinámica y el problema (OIM, 2014c).

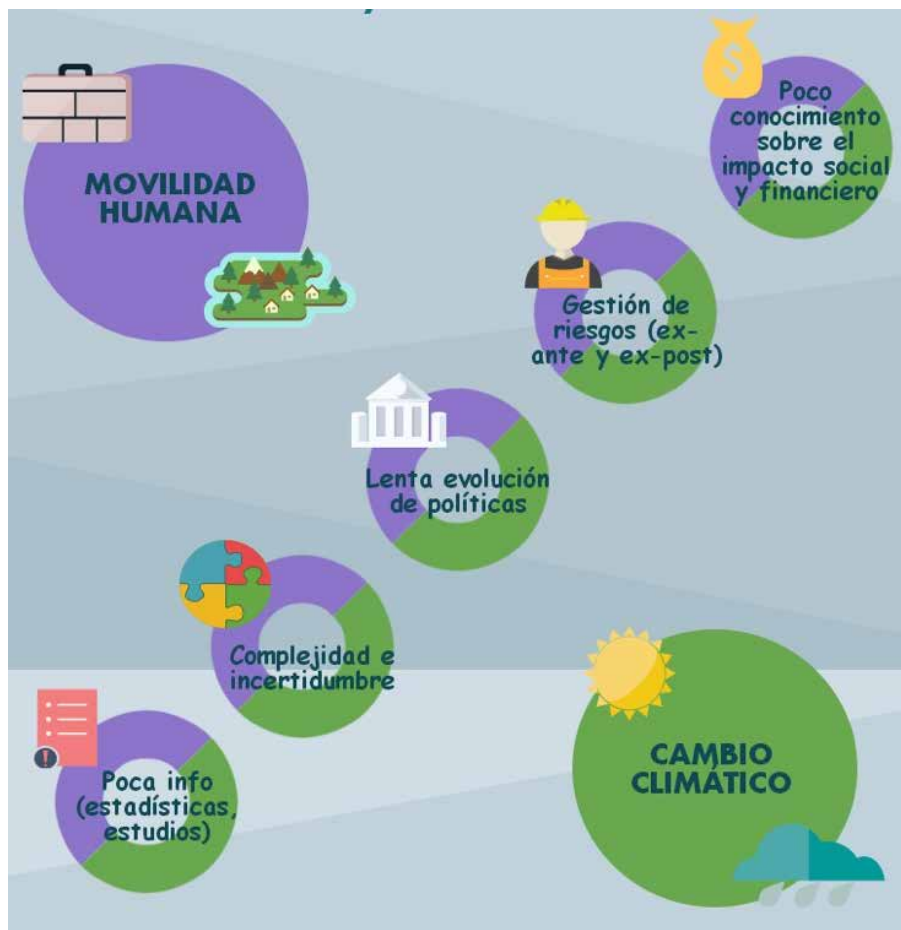
No obstante el avance científico y las investigaciones en migraciones ambientales no son abundantes, a pesar que de forma aislada algunos textos han llegado a esclarecer elementos similares y diferenciales de ambas temáticas. Basado en dos gráficas, esta sección pretende contribuir a agrupar características comunes y nexos (ver gráfico 1), así como las diferencias de enfoques e interpretaciones (gráfico 2) entre migración y cambio climático, como resultado de la revisión de literatura consultada.

### *Características comunes*

Si se podría medir con exactitud el cambio climático, estaríamos en condiciones de reducir sus efectos al ecosistema y a la sociedad, a pesar del progreso de las técnicas y modelos científicos a lo largo de la última década, no es

suficiente comprender las variables que determinan los cambios en las emisiones y los escenarios meteorológicos (ver Pardell, 2012). Lo mismo es válido para la movilidad humana: si sería posible cuantificar con certeza el flujo de migrantes o desplazados, podríamos tener mejores políticas y estrategias para su control; según un informe del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) y el Norwegian Refugee Council no hay constancia de ninguna organización internacional que recoja estadísticas sobre el posible número de desplazados ambientales.

De allí que nos encontramos frente a dos ámbitos caracterizados por información incompleta, que en muchos casos provoca incertidumbre al momento de la toma de decisiones, caracterizado por una alta complejidad que imposibilita avances en el desarrollo de definiciones y que a su vez determina el poco desenvolvimiento de políticas públicas en todos los niveles de gobernabilidad (gráfico 1). Aunque el cambio climático es una de las ramas académicas más investigada y acapara la atención de políticas internacionales y medios de comunicación, las discusiones y análisis más conocidos, continúan relacionados con los impactos hacia el ecosistema, incluido la biodiversidad: muy poco se sabe sobre la magnitud social y los desplazamientos humanos, sobre los altos costos financieros para reducir los impactos hacia los medios de vida de poblaciones locales y las economías nacionales.



► **Gráfico 1: Características comunes entre movilidad humana y cambio climático**

Un último nexo entre ambas temáticas, representa la ejecución de una gestión integral de manejo de riesgos, ex-ante y ex-post, esencial para tratar la alta complejidad e incertidumbre de los

efectos climáticos y migratorios, que a menudo tiene como grupos sociales de mayor vulnerabilidad, conformados por las poblaciones más pobres.

**Enfoques diferenciados**

A pesar de la estrecha conexión histórica entre los efectos climáticos y los desplazamientos humanos, tanto en las investigaciones académicas como en la elaboración de estrategias políticas, ambas temáticas han ido evolucionando de forma aislada: de un total de 294 documentos, de los cuales se seleccionó una muestra de 65 entre resoluciones de la ONU, tratados y convenciones y otros

informes y documentos internacionales, un 23% abordaba el cambio climático, el 25% temáticas referidas a migrantes y refugiados, mientras que solo el 6% establecía un nexo entre ambos (Fernández, 2015). El enfoque de los tratados y convenios internacionales o las políticas de movilidad humana están orientados a promover los derechos de migrantes y refugiados y a mejorar las dificultades de trata y tráfico de personas (ver gráfico 2).



► Gráfico 2: Enfoque e interpretaciones del vínculo de movilidad humana y cambio climático

Los efectos del cambio climático son interpretados por expertos en migración básicamente como una causa o factor más de desplazamiento, junto a muchas otras como político, social, o económico (ver gráfico 3).

Por su parte el enfoque de los documentos climáticos se han centrado básicamente en los aspectos científicos del cambio climático con el objeto de entender la complejidad del fenómeno (Pardell, 2012:13), así como promover acciones de mitigación de los gases de efecto invernadero o estrategias de adaptación a ecosistemas. En Ecuador varios estudios se enfocaron al impacto del cambio climático sobre la biodiversidad y las implicaciones en el manejo de las áreas protegidas. El riesgo directo a las personas, así como la protección de derechos de los afectados se encuentran todavía poco desarrollados; los desplazamientos migratorios son considerados únicamente como estrategias de adaptación en un entorno cambiante.

Al entender al cambio climático únicamente como un factor de riesgo u oportunidad que genera desplazamientos, sin considerar a las dinámicas migratorias no planificadas como posibles factores determinantes de degradación de ecosistemas, se interfiere en el desarrollo de la relación causal propuesta por los investigadores. Al mismo tiempo, que los instrumentos de cambio climático, como planes y estrategias regionales no consideren elementos sociales, como desplazamientos forzados por riesgos naturales se invisibiliza procesos migratorios por efectos del clima.

**El vacío más grande a cubrir es la protección de las personas en movilidad humana, principalmente de aquel grupo de desplazados forzados, obligados a abandonar el lugar de origen en busca no solo de encontrar mejores oportunidades de vida, sino de protección de sus vidas.**

En la Agenda Nansen (2015) el término “protección” es utilizado para referirse a cualquier tipo de acciones, sean estas basadas en obligaciones o acuerdos vinculantes o no, emprendidas tanto para prevenir como para dar asistencia en situación de emergencia a las personas desplazadas; el fin principal debe ser lograr el compromiso de los Estados para garantizar el pleno respeto de los derechos de los afectados.

#### **Hacia una definición de refugiado climático**

El término de «refugiado medioambiental» irrumpió por primera vez los foros internacionales en 1985, a raíz de la gran sequía del Sahara y la propuesta establecida por Lester Brown<sup>6</sup>. Las propuestas en los siguientes años han variado principalmente en denominar refugiado y migrante, así el director de la United Nations University-Institute for Environmental and Human Security, estableció una distinción, definiendo a «un refugiado, como una persona que huye para salvar su vida», mientras que un migrante es la persona que sufre de problema gradual, y sus decisiones de migrar no necesariamente están relacionadas con salvar su vida (Pardell, 2012).

<sup>6</sup>. Su definición establece que los refugiados medioambientales son «personas que han sido forzadas a abandonar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, a causa de una grave ruptura medioambiental (natural y/o de origen humano) que pone en peligro su existencia y/o afecta seriamente la calidad de sus condiciones de vida (El-Hinnawi, E, 1985, UNEP, citado en Pardell, 2012:47)

Al momento, lastimosamente no es posible contar con un acuerdo internacional sobre definición y conceptos del refugiado o migrante climático. La misma naturaleza de los desplazamientos que abarca desde

la migración totalmente voluntaria, a la migración totalmente forzada, o que van dentro o fuera de las fronteras de un país significa un gran reto para aquellos interesados en impulsar políticas públicas.

Categoría	Descripción	Ejemplos	Casos en Ecuador
Emigrantes provocados por el ambiente	Personas que deciden abandonar un lugar que puede ser rehabilitado y cuya emigración puede ser temporal o definitiva	Víctimas de largas sequías y de fuertes inundaciones, causadas por el fenómeno de “El Niño”	Éxodos provocados del sur del país en los eventos climáticos de los años 1982-1983 y 1997-1998
Emigrantes forzados por el ambiente	Personas que deciden migrar a causa de que sus condiciones de vida han empeorado, cuya decisión normalmente puede ser definitiva	Los habitantes del Sahel, o de otros desiertos que no encuentran las condiciones de vida adecuadas en tierras desérticas	En cantones inter-andinos o ubicados en estribaciones orientales con alta erosión como Chillanes, Echeandia, Colta, Paquischa <sup>7</sup> Yanzaza <sup>7</sup> .
Refugiados ambientales	Quienes huyen de las catástrofes, sin haber tenido tiempo de decidir nada. Su emigración puede ser permanente o definitiva como resultado de un ecosistema seriamente dañado, por lo que este grupo requiere de asistencia al mismo nivel que los refugiados políticos	Las víctimas de un tsunami, terremoto, volcán, huracán o una ruptura ambiental brutal	Los desplazamientos ocurridos por el volcán Tungurahua a otras regiones como Puyo y las islas Galápagos; migración internacional tras el terremoto de Haití en el año 2010. Ecuador, se destaca como país de tránsito y de destino de población haitiana.
Personas desplazadas	Desplazados de sus hogares porque su hábitat va ser brutalmente modificado, de tal forma que no se garantiza la subsistencia	Por ejemplo las víctimas de lugares donde se construyen grandes proyectos de infraestructura, como construcción de represas, o también por el cambio de modelo de producción intensivas y extractivitas	En las provincias de los Ríos y Esmeraldas, por la expansión del monocultivo de la palma africana que representa en muchos casos el éxodo de campesinos y productores pequeños; al mismo tiempo significa la llegada de otros grupos de personas como comerciantes y prestadores de servicios <sup>8</sup> .

El profesor Janos Bogardi (2007 citado en Pardell, 2012:45) basado en la urgencia de la evasión, propone cuatro categorías de emigrantes ambientales, presentadas en la tabla 1.

Una quinta categoría de emigrantes ambientales podría contemplar también a los «desplazados temporales» que mantienen lugares diferentes entre la vivienda y el lugar de producción, o que son afectados por el cambio climático de

manera paulatina y que buscan adaptarse a diferentes ecosistemas, sin la necesidad de abandonar su lugar de origen. Esta última categoría en el caso de muchos países andinos podría ser muy común, cuando los agricultores utilizan diferentes pisos ecológicos para disminuir el impacto ambiental.

Los procesos migratorios ambientales no siempre significan la explosión de la población a otros lugares de destino,

7. Conforme, G (2014)

8. Landívar, N. et al. (2011)

como el caso de los migrantes en territorios afectados por enfrentamientos bélicos; muchas veces el cambio de modelos productivos puede obligar éxodos de poblaciones rurales; asimismo, cambios en el régimen de temperaturas o precipitaciones podrían generar alteraciones en el ciclo de los cultivos, abriendo paso a nuevos migrantes con nuevos cultivos y formas de producción.

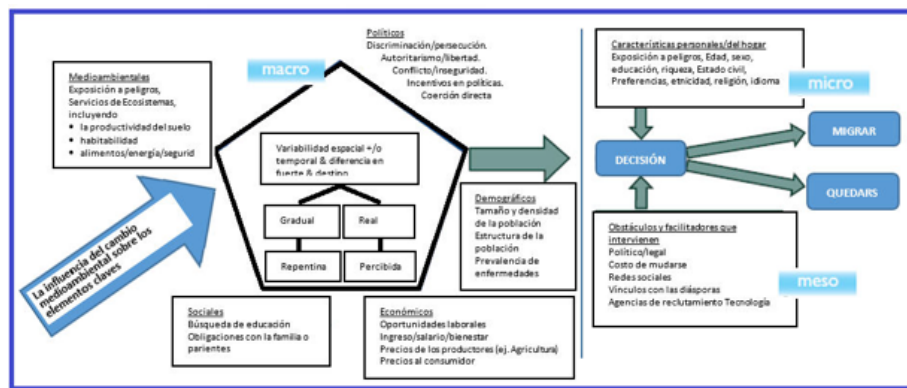
En busca de una definición de trabajo, la OIM en 2011 propone una definición general, que ha sido la mejor difundida en el entorno público, al menos en países latinoamericanos, con miras a fortalecer acciones humanitarias:

**“Los migrantes por razones ambientales son personas o grupos de personas que, principalmente en razón de un cambio repentino o progresivo en el medio ambiente, que incide adversamente en su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales, o deciden hacerlo por voluntad propia, ya sea con carácter temporal o permanente, y se trasladan a otro lugar en su propio país o al extranjero” (OIM, 2011/2014c).**

Se advierte que esta y la mayoría de las “nuevas” definiciones enfatizan el término ambiental, antes que el de

cambio climático, esto a fin de contemplar una perspectiva integral del problema que incluye tanto la variabilidad como el cambio climático, los desastres naturales provocados y accidentales, y la degradación de recursos naturales y el ecosistema. El enfoque integral de la OIM pudo haber sido influenciado por Foresight (2011 citado en OIM, 2014a) donde se propone el término de “cambios ambientales” para referirse a un contexto integral de eventos de gran envergadura dentro del entorno físico y biogeoquímico. Los cambios ambientales pueden ser ocasionados naturalmente o propiciados por actividades humanas, incluidos los accidentes industriales, ya sea a través de fenómenos repentinos o paulatinos.

En el reporte “Cambio Ambiental Global afecta a los impulsores de la migración” (Foresight, 2011) queda clara la relación multicausal de la migración al mostrarse que la decisión de migrar no es necesariamente un resultado aislado del cambio climático, o del deterioro ambiental; el que una persona se quede o migre de su lugar de origen, depende además de otros factores como demográficos, políticos, sociales y económicos que constituyen los cinco “impulsores” de la migración (ver gráfico 3).



► Gráfico 3: Diagrama de los impulsores de la migración (Foresight, 2011)



► **Gráfico 4: Movilidad humana o adaptación: interacción entre ambiente y actividad humana**

Aquí se incluyen también a los denominados “micro-factores” y “meso-factores”, representados los primeros por las características personales y/o del hogar, y los segundos correspondientes a facilitadores u obstáculos como el marco legal, las redes sociales, la tecnología, etc. Todos ellos determinan al final la compleja decisión de migrar incluso en un contexto de ambiente adverso.

Hacia la “personalización” los efectos del cambio climático al ser humano, y para entender mejor las causas propias del ambiente o del clima hacia el ser humano, la iniciativa Pichincha identifica las intervenciones, relaciones o impactos existentes entre ambos elementos (ver gráfico 4).

Esta interacción es la que puede dar origen a desplazamientos forzados, por ejemplo a causa de fuertes inundaciones o sequías originadas (ambiente), pero también en razón del deterioro o contaminación de recursos naturales por parte de las actividades antrópicas intensivas.

El gráfico 4 sirvió como base conceptual para armar el mapa de Riesgos Naturales de la provincia, presentado y discutido en la sección 6, en la que también se propone los elementos principales hacia una definición sobre migraciones ambientales para el caso de Pichincha.

## Compromisos internacionales

El término de “refugiado o migrante ambiental” no ha sido incorporado dentro del ámbito de protección jurídica de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Pardell, 2012). A raíz de la ausencia de un instrumento legal internacional que oriente responsabilidades estatales en materia de migraciones ambientales, son los nuevos compromisos y convenciones internacionales los instrumentos que

asumen parte de la responsabilidad para trabajar los temas de la reducción del riesgo de desastres naturales, protección de personas afectadas, o que intentan dar respuestas al sinnúmero de casos de desplazamiento interno. A continuación, se expone los compromisos internacionales más relevantes que mencionan la evolución en la gestión y el tratamiento de desplazados ambientales (ver gráfico 5).



► **Gráfico 5: Compromisos y acuerdos internacionales que tratan el desplazamiento ambiental**

Dentro de los compromisos internacionales existentes, se destacan conferencias internacionales que se centran en esfuerzos y consensos ambientales que han empezado a tratar el tema de migración como parte de su agenda.

En la conferencia de las partes (COP) 13 de Bali en 2007 se conformó el grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LGA por sus siglas en inglés), con el mandato de llevar a cabo un proceso exhaustivo hacia la aplicación plena, eficaz y sostenida de



la Convención mediante una cooperación a largo plazo del Plan de Acción de Bali que terminaría en 2012 (CMNUCC, 2007). Como uno de los resultados de este grupo de trabajo, la convención ofreció un espacio para que los autores presentaran el informe del Proyecto de Cambios Ambientales y Escenarios de Migración Forzada (EACH-FOR) apoyado por la Comisión Europea, que evaluaba los impactos creados por el cambio climático, incluyendo la movilidad humana en 23 estudios de caso a nivel mundial (SERI, 2008). El proyecto EACH-FOR abrió una ventana hacia la integración del tema de migración y ambiente en encuentros internacionales sobre el clima, basando sus 22 estudios de caso en la confirmación de la hipótesis “la degradación ambiental lleva a la migración”.

Más adelante, el enfoque de adaptación hacia el cambio climático evolucionó en la COP 15 en Copenhague en 2009, donde se resaltan dos razones que darían inicio al debate sobre migraciones: la primera, un marco de adaptación más amplio para ayudar en futuros trabajos, que sería mejor desarrollado en la COP 16 de Cancún; y la segunda que enumera actividades de financiamiento relacionado con la adaptación, para orientar futuros aportes y donaciones en estrategias de adaptación al cambio climático (Warner, 2011).

Sin embargo, la primera vez que se menciona a la movilidad humana como tema de interés en una conferencia internacional (COP 16) fue en Cancún 2010 (ACNUR, 2014b; Warner et al. 2011), en el marco de una estrategia de adaptación. Esta conferencia invita a todos los estados a coordinar y cooperar en planes de

reubicación poblacional, considerando medidas nacionales, regionales e internacionales (Warner . 2011;): ***“Medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planeada inducida por el cambio climático, como corresponda a nivel nacional, regional e internacional”***<sup>9</sup>

El marco de adaptación de Cancún incluye varios elementos que establecen centros y redes regionales, a través del establecimiento de un Comité de Adaptación hacia la promoción, incremento e implementación de acciones en adaptación. Se acordó también apoyar un proceso para “países menos desarrollados” (LDC por sus siglas en inglés) y formular planes nacionales de acción para la adaptación (PANA); otra medida fue el establecimiento de un programa de trabajo para enfrentar las pérdidas y daños en los países vulnerables, a través de la institucionalización del Comité de Adaptación, Pérdidas y Daños (CMNUCC, 2007). Posteriormente los Planes de Adaptación Nacional (PAN), fueron adoptados y unificados en la COP 17 Durban en 2011, que propone un programa de implementación de los mismos.

En las COP posteriores a 2010, también se hace referencia a las migraciones ambientales, como por ejemplo:

- En la COP 18 en Doha en 2012: en esta sección se “reconoce el trabajo adicional que se necesita para avanzar en la comprensión y experiencia en pérdidas y daños, que incluye, entre otras cosas, lo siguiente: (vi) los impactos del cambio

9. Párrafo 14 f) CMNUCC (2010) “Marco de Adaptación de Cancún” COP 16 Cancún 2010.

climático y cómo están afectando los patrones en la migración, el desplazamiento y la movilidad humana (párrafo 7iv) (Gamero, 2013);

- En la COP 19 en Varsovia en 2013, donde se debate la urgencia que los estados deben brindar a las afectaciones de las personas y poblaciones, causadas por efectos a largo plazo del cambio climático;
- También en la COP 19 en Varsovia en 2013, que se establece un mecanismo internacional de pérdidas y daños, que promueve un despliegue efectivo de fondos hacia las comunidades más afectadas, específicamente se trata del párrafo 6 con tres incisos: i) incluye la provisión de asistencia técnica y orientación sobre los enfoques para abordar pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático; ii) provisión de información y recomendaciones para proporcionar las orientaciones pertinentes para reducir los riesgos de pérdidas y daños; y iii) facilitar la movilización y obtención de conocimientos y el incremento de apoyo, incluyendo finanzas, tecnología y capacidades y, cuando proceda, facilitar el desarrollo e implementación de enfoques adicionales para abordar pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático, incluyendo eventos climáticos extremos y eventos de desarrollo lento (ver CMNUCC, 2013).

El tratamiento del tema migración en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) brinda la ventaja de dar un alto grado de legitimidad a los derechos de los refugiados ambientales (ver Warner, 2011). Además de visibilizarlas conexiones entre

mitigación, desarrollo, temas humanitarios y potenciales temas de seguridad humana, así como proponer una serie de principios orientadores relacionados con el desplazamiento inducido por el clima (Warner, 2011). Paralelo a los acuerdos de las COP, se destacan otros compromisos e iniciativas internacionales, como la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (CMPCC) que tuvo lugar en Cochabamba en el 2010, el Acuerdo Marco para la Reducción de Desastres 2015-2030 de Sendai y la Iniciativa Nansen del 2012.

El abordaje de la temática en la conferencia de Bolivia fue realizada a través de la conformación de un grupo de trabajo específico sobre movilidad humana (grupo 6), en el cual se debatió la necesidad de contemplar una definición sobre migrantes climáticos, que incluya los derechos tanto de personas como comunidades desplazadas (Grupo de Trabajo 6, Entre Tierras, 2012). El valor de las recomendaciones de esta conferencia radica en las propuestas del Grupo 6, desarrolladas por miembros pertenecientes a sectores más vulnerables afectados por el clima: los pueblos indígenas y campesinos.

Sobre del Acuerdo Marco para la Reducción de Desastres, aquí se adopta medidas para reducir la pérdida de vidas humanas y fortalecer la resiliencia ante desastres naturales. En el acuerdo de Sendai se otorga un rol más activo a gobiernos locales en temas concernientes a la preparación de desastres, comunicación del riesgo a la población local, e inversión en reducción de riesgo de desastres (UNISDR, 2015b). En este acuerdo internacional se habla de medidas estatales hacia el respeto al derecho a la vida, o al acceso a servicios básicos



para reducir los índices de mortalidades ocasionados por desastres como para evitar mayores pérdidas en infraestructura y en recursos naturales.

El punto de partida de Sendai es el reconocimiento al incremento en el número de personas desplazadas en recientes años debido a desastres naturales. De allí que uno de los siete puntos dentro del acuerdo, sea reducir la cantidad de personas afectadas para el 2030 a 100.000 afectados (UNISDR, 2015a). Al considerar que la cantidad de personas desplazadas internamente reportadas por el Centro de Monitoreo de Desplazamiento es de aproximadamente 27.5 millones en los últimos seis años, la cantidad de 100.000 afectados no es lo suficientemente

ambiciosa para un acuerdo de este tipo (Kälin, 2015b).

Este acuerdo, como muchos otros, se concentran en el enfoque de migraciones transfronterizas, dejando de considerar la mayoría de afectados ambientales, que hoy en día pertenecen al grupo de personas en movilidad humana que se desplazan al interior de un país. No obstante su aporte va hacia la mejora de la protección de personas afectadas por desastres, de proponer fuentes de financiamiento o la inclusión de la migratoria ambiental en la gestión de riesgo de desastres (ver Kälin, 2015b).

En cuanto a la Iniciativa Nansen<sup>10</sup>, como resultado de la conciencia sobre los derechos de refugiados climáticos y con

---

<sup>10</sup> La Iniciativa Nansen lleva el nombre de Fridtjof Nansen, quien fue un científico, diplomático reconocido por su compasión hacia los seres humanos. En 1921, fue nombrado como Alto Comisionado para los Refugiados. Es sobre todo por su trabajo pionero a favor de los refugiados por el que se le recuerda dentro de la gestión migratoria. Se consagró a la ardua tarea de ayudar a cientos de miles de refugiados a sobrevivir, a obtener un estatus jurídico y a lograr la independencia económica. Para aquellos refugiados apátridas bajo su amparo, Nansen creó el "pasaporte Nansen", que ha sido ratificado por 52 países.

el objetivo de crear un consenso sobre los principios y elementos a considerar, los gobiernos de Noruega y Suiza lanzan la Iniciativa Nansen a finales del 2012. Para lograr dicho consenso, la iniciativa consiste en un proceso consultivo a los estados para entender y abordar los temas de desplazamiento causado por desastres regionales, nacionales y locales. Iba más allá del Acuerdo de Resultados de Cancún desde el momento en que no sólo era algo relacionado con el clima sino también con los desastres geofísicos (ver Kälin, 2015a).

No obstante, el mayor progreso registrado por los esfuerzos de esta iniciativa es el compromiso de los estados de adoptar y ser parte del Programa de Protección como seguimiento de la iniciativa con el fin de prepararse y prevenir posibles desplazamientos internos en territorio. La reunión en Ginebra en Octubre 2015 señaló las prácticas más efectivas y estableció las futuras áreas de acción, además de ofrecer ejemplos de prácticas y de herramientas que ya existen para prevenir, para prepararse y para responder en casos de desplazamiento interno y, en especial, de desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres (Kälin, 2015a).

Por otro lado, es necesario también analizar acuerdos internacionales humanitarios o enfocados en derechos humanos de refugiados, que han mencionado al cambio climático como uno de los componentes que necesita especial atención dentro de las políticas migratorias actuales y la protección de personas que se encuentran en situación de movilidad humana.

Acontecimientos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), de 1992, en Río de Janeiro, han ayudado a aumentar una conciencia ecológica (ACNUR, 2015). La primera vez que se afirmó que existe una relación entre el medioambiente y los refugiados fue en 1992, en la Conferencia de Río donde el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata sentó la base para el análisis del vínculo entre cambio climático y los derechos humanos (ACNUR, 2002). Posteriormente, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 10/4 Derechos Humanos y cambio climático con el fin de hacer un llamado a los estados para que atiendan a las personas más vulnerables, ya que serán quienes padezcan los mayores impactos producidos por el cambio climático (Pardell, 2012).

El abordaje de la temática de migración ambiental desde una perspectiva de protección también se ve plasmada en la Declaración y Plan de Acción de Brasilia (2014) que fue el resultado de una conferencia conmemorativa a la Conferencia de Cartagena donde se acordó la Declaración de Cartagena en 1984<sup>11</sup> que se considera como el instrumento regional de mayor prominencia sobre refugiados. Dicho instrumento amplió la definición de refugiado en América Latina y propuso nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación (ACNUR, 2014b). Dentro del Plan de Acción de Brasilia que fue adoptado en la Conferencia de Cartagena+30<sup>12</sup> en 2014, se incluye un tratamiento prioritario

11. Ver Naciones Unidas (1984): Declaración de Cartagena. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/> (Visita en Agosto 2015)

12. La Conferencia de Cartagena +30 se llevó a cabo en Diciembre de 2014 en Brasilia entre los gobiernos de América Latina y el Caribe en ocasión del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. En esta conferencia se adoptó una hoja de ruta común para responder a las nuevas tendencias del desplazamiento y poner fin a la condición de apátrida en la próxima década.

a personas desplazadas en situación de vulnerabilidad. A pesar de que no destaca al cambio climático como la causa de dicho desplazamiento, se hace alusión a desplazamientos laborales temporales por situación de vulnerabilidad que deben ser incluidos en el plan de acción adoptado en Brasilia (ACNUR, 2014a).

Otro ejemplo de un acuerdo regional que incluye responsabilidades estatales frente al desplazamiento interno exacerbado por condiciones climáticas es la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África-Convención de Kampala del 2009, cuyo artículo 5.4 establece como una de las principales obligaciones de los estados en protección y asistencia: “... **adoptar medidas para proteger y ayudar a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los desastres naturales o producidos por el ser humano, incluyendo el cambio climático**” (ACNUR, 2009).

Cabe destacar la importancia de los Principios Rectores de los Desplazados Internos de 1998, que se aplican en personas que se ven forzadas a desplazarse por causas medioambientales dentro de las fronteras de un país. Este documento adoptado por las Naciones Unidas en febrero de 1998 ofrece una sistematización de un amplio análisis de obligaciones internacionales derivadas del cuerpo legal que abarca los derechos humanos. No obstante, estos principios no tienen fuerza jurídica hasta que hayan sido implementados en legislaciones nacionales (Pardell, 2012). Los desplazados internos dentro de este marco son definidos como: “personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar y huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en

particular como resultado para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones o de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Naciones Unidas, 1998)

De esta forma, los principios pueden ser considerados como un esquema de protección ideal en el caso de desplazamiento forzado que protege a las personas que se encuentran en movilidad humana por motivos ambientales. Estos principios sirven como una guía para la asistencia no discriminativa en el caso de emergencia, el derecho a desplazarse, permanecer unidos con la familia, además de cubrir derechos básicos como el de la vida, alimentación y vivienda. Es relevante entender que en dicho marco, el traslado forzoso debe realizarse como último recurso para proteger la salud y la seguridad y que en ningún caso debe ser un desplazamiento arbitrario para que las personas sigan protegidas dentro de este marco normativo (Pardell, 2012).

Existen también instrumentos de derechos humanos universales que pueden ser considerados como instrumentos jurídicos internacionales que protegen a los desplazados medioambientales:

- En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 3 que se refiere al derecho a la vida, libertad y seguridad puede proporcionar una base legal para la protección de los derechos de refugiados ambientales (Naciones Unidas, 1948).
- El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 en su artículo

11 incluye el derecho a una alimentación adecuada, ropa, vivienda, la continua mejora de las condiciones de vida y el derecho a no ser privado de los medios de subsistencia (Naciones Unidas, 1966).

- La Convención sobre el Estatuto de las Personas Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apátrida de 1961 que citan el derecho a la nacionalidad. En casos extremos de desaparición de territorio como puede suceder con los estados insulares, este derecho fundamental resultaría amenazado y la apátrida podría verse como motivo de preocupación en el caso de que desaparezca parte del territorio estatal (Pardell, 2012).

Aún más relevante es la institucionalización del tema no solo en discusiones políticas y académicas, sino también en sectores sociales y religiosos. De esta forma, la última Encíclica Papal publicada en mayo del 2015, hace alusión a migraciones ambientales causadas por el cambio climático en su primer capítulo, específicamente en los párrafos 23, 24 y 25. Aquí, además de mencionar los problemas ambientales y del cambio climático, se recuerda el papel del ser humano como gestor y víctima de los problemas en el actual modelo de desarrollo. La encíclica enfatiza también la conexión directa en que la extrema pobreza ocurre con mayor frecuencia en lugares de alta degradación de recursos naturales, y que repercute en la inseguridad alimentaria, afectando los medios de vida de las poblaciones. El cambio climático provoca migraciones, tanto de seres humanos como animales y plantas (El Vaticano, 2015).

Finalmente, se debe mencionar los esfuerzos desarrollados en la región americana, que si bien no proporcionan mecanismos específicos para la protección de los refugiados ambientales, hacen referencia a algunos principios y recomendaciones generales sobre derechos humanos. Se identificaron cinco iniciativas regionales: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como el Pacto de San José - 1969); el Protocolo de San Salvador (1988); la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984); la Declaración de San José sobre Refugiados y Desplazados (1994) y la Declaración de Principios del MERCOSUR sobre Protección Internacional de los Refugiados (2012) (OIM-RESAMA, in impr).

En resumen, se concluye que todavía hay un vacío en protección internacional para las personas en situación de movilidad humana por motivos ambientales. Sin embargo, al entender la conciencia que existente acerca del desplazamiento ambiental, es posible comprender que las áreas principales para el desarrollo de políticas públicas que establezcan derechos para los “desplazados ambientales” deben cubrir la protección de los medios de subsistencias en los lugares de origen, apoyar a los migrantes en el lugar de destino- asegurándose que sus derechos están siendo respetados y evitar el ver a la migración como el único factor consecuente de adaptación y de mitigación del cambio climático (Tacoli, 2011).

## Estado actual del vínculo entre movilidad humana y cambio climático

En esta sección se presentan y analizan siete acciones y políticas públicas que han sido priorizadas en el proceso de implementación de los acuerdos internacionales (ver GADPP-PRODEM, 2015):

- La migración como estrategia de adaptación al cambio climático
- Visualización del cambio climático en políticas migratorias
- Transversalización de migración ambiental en estrategias de desarrollo y reducción de pobreza.
- Respuestas humanitarias frente emergencias
- Reducción de riesgo de desastres
- Reubicación planificada
- Migración, derechos humanos, y enfoque de la justicia climática

A continuación se presenta algunas iniciativas, ilustradas con estudios de caso que demuestran la manera de implementación de la temática.

La migración como estrategia de adaptación al cambio climático Este punto constituye el vínculo más obvio y por ende con el mayor número de iniciativas institucionalizadas, principalmente a nivel nacional. En teoría, la importancia de la movilidad humana en los instrumentos de planificación es contribuir a reducir, y en los mejores casos evitar, las migraciones forzadas producidas por los factores ambientales. Adicionalmente, es posible aprovechar de estos instrumentos para planificar la reubicación de poblaciones afectadas en el contexto de la planificación territorial. Aunque se ha avanzado en el reconocimiento que la pérdida de medios de vida y la destrucción de hábitat son dos factores que favorecen a la migración a gran escala, todavía el proceso de formulación de los instrumentos es nuevo y aún queda mucho por desarrollarse (ver Warner, 2015).



Los principales instrumentos de gestión son el Plan Nacional de Adaptación (PAN) y el Plan de Acción Nacional de Adaptación (PANA), ambos instrumentos orientados a introducir en la planificación del desarrollo elementos del cambio climático en países en desarrollo. Los PANA tienen el rol de solucionar las necesidades urgentes e inmediatas, es decir, los países que cuenten con estos instrumentos podrían acceder rápidamente a la ayuda y aprovechar de medidas beneficiosas que evitarían daños mayores, reducir así a futuro los costos que representarían asumir los problemas. Los PANA se crearon hace más de 10 años cuando muchas regiones sufrían nuevos y mayores niveles de vulnerabilidad frente a las inundaciones, sequías u otros efectos adversos del cambio climático. El proceso del PNAD está diseñado para ofrecer a los países interesados una oportunidad para poner en marcha una estrategia más deliberada hacia un cambio en su capacidad de abordar la adaptación (GEPMA, 2012). A pesar de varias menciones a migración en políticas ambientales, todavía ninguno de los países en Sur América ha integrado el tema migratorio en sus planes de adaptación (GADPP y PRODEM, 2015)<sup>13</sup>.

Hacia la contribución en incorporar el cambio climático en la planificación al desarrollo, se creó en el año 2001 el Grupo de Expertos de los Países Menos Adelantados (GEPMA), en la Conferencia de las Partes (COP) celebrada en Marrakesh con el fin de otorgar asesoramiento técnico a la revisión y actualización del PANA, al fortalecimiento de las consideraciones de género y aquellas relacionadas con las comunidades más vulnerables, a la integración del PANA en la planificación del desarrollo, y en el apoyo en el proceso del PNAD.

La GEPMA (2012) propone cuatro elementos en la formulación de los PNAD:

- Establecimiento de las bases y determinación de las carencias: aquí el objetivo es identificar el estado del conocimiento y las capacidades, y asegurar que un país tiene todas las herramientas y medios necesarios para embarcarse en el ciclo de planificación nacional de adaptación.
- Elementos preparatorios: aquí se debe lograr que en el país se lleve a cabo una evaluación profunda de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación; es importante seguir desarrollando y mejorando la capacidad para integrar la adaptación al cambio climático en la planificación nacional y sectorial, así como de otros sectores y niveles jerárquicos.
- Estrategias de aplicación: El trabajo en esta etapa se orienta a priorizar las acciones de adaptación dentro de la planificación nacional, identificando las sinergias, y desarrollando y mejorando la capacidad a largo plazo del país para la planificación y la implementación de la adaptación.
- Supervisión, evaluación y presentación de informes: aquí se recopila la información sobre el proceso del PNAD, se la evaluará mediante un sistema de Seguimiento y evaluación y se proporcionaría a la Conferencia de Partes los resultados de la elaboración de informes sobre el progreso.

Adviértase que ni en las tareas de apoyo del GEPMA, ni en los contenidos de los elementos se incluyen explícitamente los temas migratorios como parte de los

13. Ponencias de Elizabeth Warm, OIM Argentina



procesos de adaptación. La consideración específica de aspectos de género y de comunidades más vulnerables, podría ser el punto de partida, pero no es suficiente hacia el tratamiento y análisis específico de los posibles desplazamientos por razones ambientales.

### *Visualización del cambio climático en políticas migratorias*

Para lograr una planificación efectiva que integre la movilidad humana en los procesos de planificación del desarrollo, el Grupo Mundial sobre la Migración (GMM) ha propuesto seis pasos que también debería considerar estrategias sectoriales específicas en ámbitos como el empleo, la salud, la educación, y ambiente entre otros. En el manual "Incorporación de la Migración en la Planificación del Desarrollo" se propone los siguientes seis pasos (GMM, 2010): Evaluar la situación y análisis; Las prioridades nacionales relacionadas con la movilidad humana; Acción / planificación programática; El desarrollo de capacidades y financiación; La implementación de los planes; Monitoreo y evaluación.

El manual de la GMM (2010:110), hace referencia a los elementos ambientales como parte fundamental de la integración de políticas migratorias a la gestión estatal; aquí son siete las sugerencias propuestas hacia el mejoramiento de la programación y planificación de migración con enfoque ambiental:

- Las estrategias de desarrollo sostenible deben enfocarse también en incorporar las necesidades de las comunidades agrícolas, particularmente de las más vulnerables a degradación ambiental y desastres naturales, a fin de minimizar, en cuanto sea posible, la migración forzada.
- Se pueden desarrollar en regiones vulnerables a los cambios ambientales programas pilotos de migración laboral temporal, principalmente en las etapas menos avanzadas de degradación ambiental.
- Asistencia a los grupos vulnerables, tales como los productores agrícolas y comunidades indígenas, con el fin de mitigar impactos y vulnerabilidad existente frente a la degradación ambiental.



- Se debe considerar el impacto que tienen los reasentamientos humanos, particularmente en áreas de planificación urbana, o anticipándose a potenciales incrementos de migración campo-ciudad, ocasionados por factores ambientales adversos.
- Se debe también trabajar en reforzar las estrategias de preparación, que incluyen los sistemas de alerta temprana, planes de evacuación y medidas que garanticen la asistencia y protección de personas en situación de movilidad humana que resulte de cambios ambientales o desastres naturales.
- De la misma forma, se debe mejorar la sinergia entre la acción humanitaria y el desarrollo sostenible, incluyendo la reducción del riesgo de desastres y estrategias de adaptación al cambio climático.
- Por último, se debe acudir al desarrollo tecnológico, por ejemplo para solucionar los problemas donde el tamaño de la población es superior a la oferta de recursos, a fin de establecer modelos de ahorro de agua o suelo (GMM, 2010).

Los elementos técnicos propuestos todavía están lejos de ser implementados: por lo general la planificación o ejercicio de políticas públicas no incorporan elementos del cambio ambiental ni elementos migratorios. De hecho, siguen siendo las comunidades locales las encargadas de asumir los retos ambientales y proponer sus propias estrategias de migración.

Resultados obtenidos en la provincia de Huancaayo en Perú explican que comunidades rurales que están siendo afectadas por la carencia de agua, por sequías, o por heladas, si se encuentran

cerca de una ciudad, es más probable que las migraciones sean temporales, a pequeñas ciudades aledañas u otras zonas agrícolas. No obstante, en el caso de encontrarse en una comunidad con difícil acceso, sus habitantes deciden migrar a la capital o a una gran ciudad con la intención de quedarse por algunos años. Adicionalmente el cambio de actividad económica, podría provocar un desplazamiento diario a la ciudad en busca de diversificar sus ingresos, especialmente cuando aumenta la presión hacia los recursos naturales, ya sea por la degradación de los mismos o por el crecimiento de la población (Ho y Milan, 2012). Las acciones de reubicación forzada, y no planificada, podría ubicar a personas afectadas en zonas de aún mayor riesgo como laderas o reasentamientos urbanos que no cuentan con las condiciones necesarias de salud o educación.

### **Transversalización de migración ambiental en estrategias de desarrollo y reducción de pobreza.**

La gestión del desarrollo y la reducción de pobreza son ejes centrales de acción de una política pública, las cuales únicamente progresan, si se las trabaja de forma transversal. Si se entiende que los procesos migratorios planificados podrían contribuir a reducir los índices de pobreza, en la medida que los refugiados estén considerados dentro de los grupos de atención prioritaria, la “migración ambiental” debe tratarse de forma también transversal, en la medida que este fenómeno puede aliviar o acentuar la necesidad de acción inmediata. Muchos de los problemas sociales causados por las migraciones forzadas abarcan el antagonismo producido por las diferencias culturales entre el grupo refugiado y el grupo de acogida. Por esta razón, la



transversalización de políticas evita que factores sociales, culturales o económicos sean menospreciados al momento de gestionar e implementar estrategias de inserción poblacional en los lugares de destino.

El proyecto Gestión Urbana de la Migración Interna causada por Cambio Climático (UMIMCC por sus siglas en inglés) ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social y GIZ en Bangladesh, ejemplifica la importancia de reducir los efectos climáticos a las poblaciones pobres, o de planificar mejor el movimiento de grupos vulnerables al cambio ambiental, representa la acción tomada por el gobierno de Bangladesh, en torno a mejorar las condiciones de vida de refugiados climáticos.

El cambio climático es una de las mayores amenazas en Bangladesh; hasta el momento, 40 de 64 distritos en el país están afectados por los impactos climáticos adversos. Como resultado, se calcula que existen seis millones “migrantes climáticos”, cuya proporción mayor se encuentra refugiada en las ciudades como Khulna y Rajshani. Como parte de la iniciativa “Abordar las raíces causales de los desplazamientos – reintegrando refugiados”, el proyecto comisionado por el Ministerio de Desarrollo de Cooperación Económica del gobierno alemán (BMZ), y como parte de los esfuerzos internacionales de “Adaptación al Cambio Climático en Áreas Urbanas”, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida y los derechos de los migrantes en las dos ciudades previamente mencionadas, por medio de medidas basadas en las propias demandas del grupo afectado. El enfoque



se concentra en tres áreas principales: promoción de información y conocimiento acerca de la migración relacionada a factores ambientales; la segunda área de gestión cubre la planificación y construcción de infraestructura urbana, con el fin de obtener redes de agua potable y electricidad que a su vez generan ingresos de corto y mediano plazo para los migrantes; por último, el tercer eje de gestión trabaja con la pequeña y mediana industria con el objetivo de crear programas de formación profesional que provee a migrantes empleos temporales (proyecto Gestión Urbana de la Migración Interna causada por Cambio Climático gestionado por BMZ en Bangladesh)<sup>15</sup>.

El proyecto explica la importancia de trabajar la migración ambiental en diferentes áreas de intervención, a fin de reducir los problemas de pobreza,

facilitando a los afectados la inserción laboral y económica en el lugar de destino.

### **Respuestas humanitarias frente a emergencias**

La ausencia de un marco legal internacional para el tratamiento de desplazados ambientales convierte en una tarea aún más difícil a la gestión humanitaria en fronteras. En este contexto, la OIM ha desarrollado un Marco Operacional en Situaciones de Crisis Migratoria, centrado en las vulnerabilidades de las personas afectadas cuyas necesidades específicas pueden ignorarse en respuesta a la crisis (Pottler, 2014).

Las acciones de respuestas humanitarias han sido lideradas a menudo por fuerzas de seguridad pública, policías

15. <http://www.giz.de/en/worldwide/31936.html>

y muchas veces ejército, así como por agencias de inmigración internacional y organizaciones sin fines de lucro. Un ejemplo de la incorporación de la migración ambiental en momentos de crisis, es el texto creado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que explica las acciones y estrategias operativas que se deben seguir desde el punto de vista humanitario en situaciones de cambio climático y movilidad humana (IFRC, 2009). Para las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la acción humanitaria relacionada con las personas desplazadas y los refugiados, incluidos aquellos cuyo desplazamiento tenga que ver con el cambio climático, se realizará principalmente en los ámbitos generales siguientes: a) respuesta humanitaria, b) preparación y reducción del riesgo de desastres, y c) promoción de la resiliencia de las comunidades. Con este fin, se expresa que la respuesta humanitaria debe asistir a las personas que corren peligro, y atenuar las presiones que pueden obligarlos a migrar en contra de su voluntad. De la misma forma, deben enfocarse en la adopción de medidas locales y regionales para prepararse frente a potenciales riesgos. Asimismo, deben contar con la información necesaria que se dispone de datos meteorológicos. De la misma forma, su papel humanitario en conflictos debe enfocarse en mitigar potenciales disputas relacionadas con la competencia por los recursos. Por medio de su intercesión humanitaria, pretenden atenuar las tensiones provocadas a causa de conflictos, antes que se suscite una emergencia alimentaria.

Basándonos en estos ejemplos, y en la posibilidad y necesidad de incorporar la migración en planes de adaptación nacionales, se puede concluir que la

forma de implementar dicha política debe enfocarse en la planificación en cuanto a infraestructura, mapeo de zonas de riesgo urbanas y rurales, y la intención de evitar que la cantidad de “desplazados ambientales” aumente en el futuro por omisiones institucionales, así como la falta de conocimiento comunitario del riesgo y de las posibles amenazas que el cambio climático representa en los medios de subsistencia de las personas.

### *Reducción de riesgo de desastres*

La gestión de desastres engloba a todos los esfuerzos que pueden contribuir para reducir el riesgo incluyendo el análisis de los factores causales de desastres, la reducción de la exposición al peligro o riesgo y la disminución de vulnerabilidades en poblaciones y medios de vida; por otro lado, la gestión de riesgos se caracteriza por actividades que intentan evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de los desastres naturales por medio de la prevención, mitigación y preparación (UNISDR, 2015a). Así, una gestión de riesgos idónea podría abarcar tanto riesgos futuros, evitando el asentamiento de poblaciones en zonas de alto riesgo, como corregir situaciones de riesgo pre-existentes que son el resultado de mala planificación o falta de correcta gobernanza.

En la práctica, tal vez debido a los costos de aplicación, pero más que todo al poco desarrollo de una política de riesgos institucional, las experiencias de gestión de riesgo, están limitadas a otorgar una respuesta humanitaria reactiva; sin embargo, se debe incorporar la visión de disminuir e incluso evitar las migraciones forzadas. Una de las medidas más comunes en el contexto de reducir vulnerabilidades ha sido la aplicación de medidas de



reubicación planificadas de posibles refugiados climáticos. Estas medidas no necesariamente están diseñadas en base a instrumentos y acciones técnicas, como mapas de riesgo, diseño de estrategias que abarquen los riesgos identificados en la zona de origen y destino o planificación de rutas de evacuación.

Dentro del desarrollo de políticas gubernamentales, la OIM sugiere abordar la migración ambiental en un contexto de gestión de riesgos, siguiendo el proceso descrito a continuación:

- Prevenir: evitar la migración forzada no planificada, haciendo que la estrategia de migración planificada funcione como estrategia de adaptación (antes de la emergencia).
- Preparar: a pesar de incluir e invertir en medidas que prevengan la migración forzada, es necesario prepararse para la migración inevitable con el fin de que el desplazamiento sea con dignidad y protección para las personas (antes de la emergencia).
- Gestionar: cuando la migración sucede, es indispensable entender cuándo se tiene que actuar y responder de forma humanitaria (durante la emergencia).
- Mitigar: mitigar efectos adversos que pueden ocasionarse en los lugares de acogida y en el ambiente para evitar un impacto excesivo en las comunidades de destino (después de la emergencia).
- Abordar: abordar migración forzada inevitable incluye asegurar estrategias efectivas de retorno al lugar de origen y si la situación o la voluntad de los migrantes no amerita retornar, es necesario aplicar estrategias de integración local o de reubicación planificada (después de la emergencia)

(OIM, 2010).

Al enfocarse la gestión de riesgo en medidas de prevención (paso 1 y 2), emergencia durante el evento (paso 3) y respuesta o recuperación (Paso 4 y 5), su aplicación requiere la transversalización de políticas en los sectores de producción, vivienda, uso de suelo, uso de recursos naturales, meteorología y gestión social para que sea complementaria a políticas existentes. El desafío de la implementación de este tipo de políticas, es asegurarse que la inversión no debe estar solamente direccionada a otorgar una respuesta humanitaria reactiva, sino también en un trabajo para disminuir e incluso evitar las migraciones forzadas. No obstante, la actual gestión de riesgo es limitada además a omitir factores sociales, de percepción de riesgo y valores culturales que evitan implementar prácticas de reducción de riesgo por no ser complementarias a las realidades locales. Por esta razón, es de crucial atención gestionar procesos de urbanización, identificar buenas prácticas y mejorar los esfuerzos de reubicación planificada con el fin de reducir la exposición a desastres naturales (Quesada, 2014).

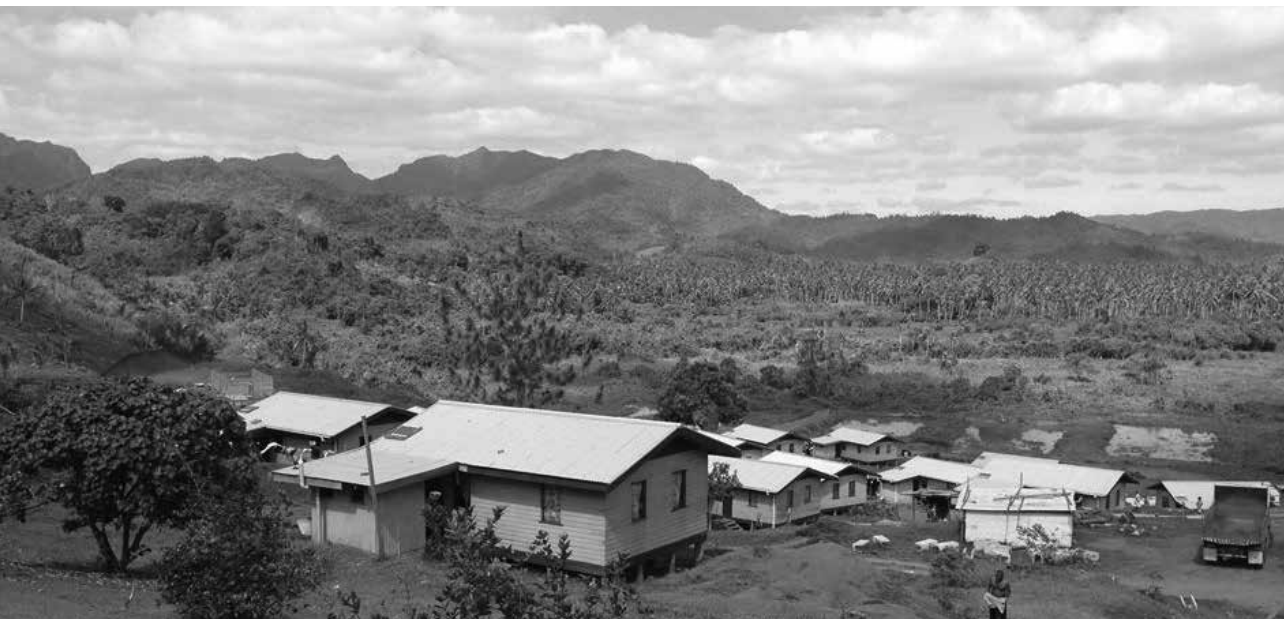
Bajo el enfoque de una gestión de riesgos integral, cabe recalcar los esfuerzos de los gobiernos locales en la reciente conferencia de reducción de riesgos de desastres mundial celebrada en Sendai. En una declaración dirigida al fortalecimiento de la resiliencia a los desastres en el mundo urbano, los firmantes gobiernos locales se comprometen a adoptar planes locales de reducción de riesgos que integren la evaluación del riesgo de desastres en el desarrollo e implementación de políticas de usos de suelo, planificación urbana y programas de vivienda. En dicha declaración, los gobiernos locales garantizan que evaluarán constantemente

la exposición de zonas vulnerables, así como garantizar nuevos códigos de construcción basada en infraestructura resiliente, además de enfocarse en mapas de riesgos que serán implementados desde el nivel parroquial, con el fin de disminuir la residencia e inversión en zonas riesgosas que convertirían a las ciudades en zonas vulnerables. Los gobiernos locales reconocen también la necesidad de implementar sinergias a nivel nacional, regional y global, con el fin de obtener tanto fuentes de financiamiento, como asesoría técnica para la construcción de ciudades resilientes al riesgo de desastres con enfoques de reducción de exposición social (UNISDR, 2015b).

Este ejemplo demuestra la relevancia que está teniendo la reducción de riesgos de desastres en procesos de urbanización. Por este motivo, es necesario entender que los gobiernos locales están buscando alternativas preventivas en caso de estar expuestos o en su caso, de fortalecer la resiliencia con el fin de que la respuesta reactiva sea más eficiente durante y después de la crisis.

### **Reubicación planificada**

Cada vez más se percibe a la reubicación inducida como una de las respuestas más viables frente a cambios ambientales. No obstante, es de particular importancia entender que si no se planifica de manera correcta el proceso de reubicación, se pueden acentuar algunas vulnerabilidades en el intento de reducir otras. Dentro de estos esfuerzos de planificación, se habla tanto de "realineación" como de "reasantamiento". La diferencia entre los dos términos es que la realineación se da principalmente en países desarrollados con el fin de evitar la exposición ante un peligro inminente. Por otro lado, el



reasentamiento que se da en países menos desarrollados, consiste en movilizar a poblaciones que se encuentran en zonas de alto riesgo y ubicarlos en zonas de menor riesgo sin que necesariamente sean zonas seguras (Doberstein y Tadjell, 2015). Generalmente el fallar en la planificación condena de forma innecesaria a planificar el fracaso. Por esta razón, muchas veces las poblaciones y hasta las autoridades políticas se cuestionan si los beneficios obtenidos por una reubicación poblacional compensan los importantes retos prácticos y psicológicos que estos conllevan.

En la actualidad, la principal preocupación es que los proyectos de reubicación no consideren la capacidad de adaptación de las personas ni la capacidad de recuperación, además de los posibles desarrollos técnicos. Por esta razón, muchos de los hallazgos enfatizan que los reasentamientos traen más desventajas

que beneficios si la reubicación no se planifica de manera correcta considerando un enfoque global donde también juega un papel importante la cultura y la percepción del riesgo dentro de la población (McAdam, 2015). No obstante, existen varios documentos orientativos que promueven una estrategia de reubicación poblacional que aminora las vulnerabilidades mientras se reduce la exposición al riesgo (ver Doberstein y Tadjell, 2015).

- **Los Principios de Nansen (2011):**

a pesar de que ofrecen directrices limitadas en cuanto a terreno, forman un punto de partida útil que brinda atención al grado de vulnerabilidad económica con el fin de que se mantengan los medios de vida de los residentes reasentados.



- **Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre (2011):** promueve un enfoque global, que incluye factores económicos, sociales, ecológicos y políticos en la reducción del grado de vulnerabilidad. Promueve la construcción de redes sociales y la modificación de tierras libres (zonificadas como alto riesgo) a nivel físico o legal con el fin de evitar que nuevos residentes se asienten y vuelvan a crear condiciones de riesgos.
- **Protección y reubicaciones planificadas en el contexto del cambio climático (2012):** promueve preservar las instituciones sociales y culturales existentes, desarrollar mecanismos de planificación anticipatorios y garantizar que los lugares de reasentamiento sean salubres y estables a nivel ambiental.
- **Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados (2013):** promueve mantener la vivienda o la posesión de tierras en los residentes reasentados, así como ofrecer compensaciones por bienes perdidos durante la emergencia<sup>16</sup>.

La reubicación de comunidades es una tarea compleja y consiste en una sinergia entre actores humanitarios, de gestión de riesgos, autoridades locales, y planificación urbana. Por esta razón, muchos de los casos estudiados han fallado ya sea en omitir medios de vida que acompañen el programa de viviendas, o simplemente no han considerado factores de percepción de riesgo enraizado en valores culturales como en el estudio de caso detallado a continuación.

Bajo el enfoque de reubicación planificada, en Latinoamérica y Asia se desarrollan importantes iniciativas, como es el caso de Bolivia, donde el gobierno aplicó una política de re-asentamiento para manejar el contexto con refugiados ambientales. En 2008, 85 familias pobres fueron afectadas por un derrumbe de tierra, ocasionado por el aumento de precipitaciones, en un barrio pobre de la ciudad de Cochabamba. La municipalidad de Cochabamba creó un mapa de riesgos para evitar que la reubicación de las familias afectadas se dé en zonas de mayor riesgo. El plan involucraba el incentivo con 5000 dólares, a los afectados que decidan reubicar sus viviendas en el lugar identificado para desplazamientos. Sin embargo, muchas familias no aceptaron los 5000 dólares y rechazaron la idea de trasladarse, priorizando otros factores culturales y de identidad ante el incentivo económico (Sou, 2015).

Este ejemplo demuestra que al margen de contar con instrumentos técnicos y estrategias idóneas, cualquier aplicación de acciones de reubicación debe tener en cuenta las valoraciones e intereses de los afectados, quienes en última instancia son los que toman la decisión de migrar o quedarse en el lugar de origen.

### ***Migración, derechos humanos, y enfoque de la justicia climática***

Como se mencionó en el segundo capítulo, uno de los mayores desafíos para la gestión de los refugiados ambientales es el vacío de protección existente a nivel internacional. Hasta el momento, no existe ningún texto legal que abarque el tratamiento de personas desplazadas por factores ambientales. No obstante, en las

16. Ver <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf>



últimas negociaciones internacionales los estados han iniciado diálogos que ponen en evidencia la necesidad de dar soluciones concretas al número creciente de personas que están siendo afectadas por el cambio climático y los desastres naturales. Uno de los esfuerzos a nivel internacional más comprometido con la problemática de migraciones ambientales está liderada por los gobiernos de Noruega y Suiza, que a fines del 2012 lanzaron su “Iniciativa Nansen”. La Conferencia del mismo nombre Nansen sobre “Cambio Climático y Desplazamiento” en Oslo en junio del 2011, asume el compromiso para trabajar en un enfoque más coherente hacia la protección de las personas desplazadas por el clima. Dicho compromiso fue asumido por varios estados como Australia, Bangladesh, Costa Rica, Alemania, Kenia, México y Filipinas que fueron sumándose al proceso paulatinamente<sup>17</sup>.

La iniciativa consiste en un proceso consultivo a los estados para entender y abordar los temas de desplazamiento causado por desastres en realidades regionales, nacionales y locales. Asume compromisos superiores a los acordados en la COP de Cancún, desde el momento en que no sólo era algo relacionado con el clima sino también con los desastres geofísicos (Kälin, 2015a). El enfoque de la iniciativa consiste en reunir buenas prácticas en torno a estrategias, instrumentos o medidas que intenten proteger los derechos de las personas desplazadas por motivos ambientales. De forma específica, el objetivo de esta iniciativa es construir gradualmente un consenso sobre los principios y elementos fundamentales en relación con la protección de las personas desplazadas a través de fronteras que luego establezca la agenda para la acción futura a nivel nacional, regional e internacional (ACNUR, 2013).

17. Iniciativa Nansen (2012) “La Respuesta” <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>

El mayor progreso registrado por ésta iniciativa es el compromiso de los estados de adoptar y ser parte del Programa de Protección como seguimiento de la iniciativa con el fin de prepararse y prevenir posibles desplazamientos internos en territorio, la misma que se presentó y discutió en Ginebra en Octubre 2015.

El Programa de Protección constituiría de esta manera, el primer texto que liste de forma específica las responsabilidades que los estados tienen frente a los derechos humanos de las personas desplazadas. De la misma manera, es el primer esfuerzo internacional específico, que sugiere las mejores prácticas de los estados, hacia el fomento de políticas públicas de planificación. La propuesta del nuevo programa abarca medidas de prevención, protección y la asistencia durante el período en el lugar de acogida, así como la ayuda para poder retornar al lugar de origen.

Con el fin de crear una base sólida de conocimientos basada en consultas regionales que ya han sido realizadas en cuatro regiones (Pacífico, América Central, África Oriental, Asia Sudoriental). Los resultados de las consultas regionales y reuniones con la sociedad civil se discutirán en una reunión global a finales del 2015. La Iniciativa Nansen no busca crear nuevas normas legales sino más bien concretar elementos consensuados que deben ser incorporados en una agenda de protección que debe construirse, diseminarse y bajo un proceso de seguimiento, facilitar la aplicación de las recomendaciones.

La agenda de protección tiene tres pilares fundamentales que deben ser considerados: 1) cooperación nacional, 2) normas estandarizadas para el tratamiento

de las personas afectadas con respecto a la admisión, estatus legal y 3) respuestas operativas que incluyan mecanismos y responsabilidades de actores internacionales humanitarios (Iniciativa Nansen, 2012).

En octubre de 2015, los participantes en la reunión de Ginebra identificaron brechas existentes en el tema de protección a migrantes ambientales, específicamente: i) en la recolección de información y ampliación del conocimiento sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres; ii) en mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye mecanismos para encontrar soluciones duraderas; y iii) en fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen. Adicionalmente, la Agenda Nansen enfatiza la gestión de reubicación planificada frente a la acción preventiva en temas de protección y gestión. Aunque en la Agenda se subraya el carácter humanitario de esta protección, no se pretende ampliar las obligaciones legales de los Estados bajo las leyes internacionales sobre refugiados. (Iniciativa Nansen, 2015).

Es importante entender que la Iniciativa Nansen reconoce que existen esfuerzos como el Marco de Adaptación y amparo del párrafo 14f), por lo que una de sus principales recomendaciones es incluir la movilidad humana en esfuerzos nacionales o regionales de adaptación, donde incluye los Planes de Adaptación Nacional (PNAD) (Iniciativa Nansen, 2014).

Se espera que la Iniciativa Nansen abarque algunos de los desafíos existentes en el sistema de protección considerando que se debe llegar a un acuerdo de

cooperación internacional que trabaje de manera preventiva para identificar soluciones antes que emergencias de excesivas olas migratorias constituyan un riesgo para los países donde se desplazan las poblaciones por motivo de un desastre natural o por el cambio climático. También se espera que responda la pregunta de si es mejor “prevenir” o “contener” una migración forzada, además de evitar que personas queden “atrapadas” y por último, garantizar que en caso de que la migración sea inevitable, que la reubicación planificada no omita derechos humanos y elecciones de las personas afectadas (ACNUR, 2013).

Iniciativas estatales que no necesariamente están vinculadas en la actualidad a la Iniciativa Nansen, incluyen por ejemplo la otorgación de visas humanitarias para migrantes por desastres naturales en Brasil<sup>18</sup>, ejecutado por organizaciones humanitarias como ACNUR y MSF. La migración masiva de haitianos en 2011 hacia la región amazónica de dicho país, refleja una estrategia de supervivencia que va más allá de las razones típicas de la migración económica. Durante los años 2010 y 2012, aproximadamente 3800 personas han entrado a Brasil por la frontera que comparte con Perú. En 2011, Médicos sin Fronteras (MSF) obtuvo como resultados de una encuesta que cerca del 40% de migrantes provenían de regiones de Haití que fueron afectadas por el terremoto de enero del 2010. El terremoto representó la segunda motivación para migrar con un 56% después del 84% que respondió que su motivación para migrar fue el desempleo. No obstante el rasgo más importante en este estudio de caso es la incorporación de las “visas humanitarias” como instrumento de gestión para la protección de derechos humanos de

haitianos que buscan acogida en el extranjero (Ponthieu y Derderian, 2015).

En el 2010, tras un llamado de la ONU, Brasil regularizó a 300 haitianos ofreciéndoles “visas humanitarias”. Sin embargo, las autoridades federales no pudieron definir su marco político en relación a la migración haitiana, dificultando una respuesta oportuna a los nuevos flujos de haitianos en las fronteras de Brasil. Sin una política clara vigente y a pesar de la decisión del gobierno de no considerar a los haitianos como refugiados, los haitianos en Tabatinga no tuvieron otra alternativa más que el sistema de asilo para obtener documentación provisional y el derecho a trabajar y poder salir de Tabatinga. Como resultado de un sistema de asilo abrumado, Brasil optó por solicitar a ACNUR que no asistiera a los migrantes haitianos y que el Estado lo trataría como un asunto federal.

La decisión del gobierno brasileño fue de no considerar a los haitianos como parte del grupo tradicional de refugiados. Por esta razón, el Consejo Nacional de Inmigración tomó medidas sustentadas en un espíritu humanitario de regularizar la situación de estas personas bajo una normativa específica, la RN-97 de enero de 2012, abriendo la posibilidad para los haitianos de obtener visas con un mínimo de requisitos en la Embajada de Brasil en Puerto Príncipe (OIM, 2014b). El 13 de enero de 2012, el gobierno brasileño adoptó una legislación para regularizar a todos los haitianos presentes en su territorio y permitir la reunificación familiar. Esta decisión en última instancia facilitó la inmigración legal, con la Embajada de Brasil en Haití concediendo 100 visas por mes.

18. El estudio de caso fue tomado de Ponthieu y Katharine (2013) <http://argentina.iom.int/ro/sites/default/files/publicaciones/OIM%20-%20Cuadernos%20Nro6%20-%20La%20migracion%20haitiana%20hacia%20Brasil.pdf>



Sin embargo, cuando acabó el plazo de vigencia de la RN-97, se procedió a extender el período de aplicación y se eliminó el cupo de visas a través de un nuevo instrumento legal, la RN-102 del 26 de abril de 2013 (OIM, 2014b). La demanda de estas 100 visas por mes superó ampliamente la oferta y ejerció presión sobre la capacidad administrativa del Consulado de Brasil en Puerto Príncipe (Metzner, 2014).

Si bien Brasil logró conceder un estatus legal para los refugiados haitianos, dicha estrategia produjo soluciones temporales, pero que no han atacado a las condiciones de vida de personas que llegaron después del 2012 (Ponthieu y Derderian, 2013). De esta forma, se entiende que el vacío de protección sobrellevado por razones humanitarias, al momento no demuestra respuestas duraderas y continuas. Es necesario adoptar mecanismos coherentes

con el fin de evitar que personas que se encuentran en situaciones de asistencia inadecuada o atrapada por su poca capacidad de migrar, no tengan los mismos derechos y acceso a protección internacional en caso de que el motivo de su situación precaria sea un factor ambiental o un desastre natural.

## Estado del arte de la política a nivel local: Estudio de caso GADPP.

El presente trabajo está orientado al desarrollo de políticas locales de migración ambiental, enfoque novedoso poco o nada estudiado desde una perspectiva académica y práctica; si a nivel nacional e internacional se observa la poca evolución de directrices y normativas que faciliten la trata de refugiados ambientales, a nivel de los gobiernos locales existe menor desarrollo de estrategias y lineamientos que contribuyan a mejorar los problemas migratorios y ambientales. Partiendo de la experiencia de trabajo en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GADPP), a continuación se presentan cinco argumentos que determinan la importancia de incorporar a los gobiernos locales en la elaboración e implementación de políticas públicas: 1) por su proximidad y cercanía a los actores locales; 2) por la importancia de las migraciones ambientales en un contexto al interior de un país; 3) porque los gobiernos locales han asumido atribuciones en situaciones de emergencia, riesgo y

gestión ambiental; 4) porque acuerdos internacionales, cada vez promueven más un enfoque de políticas locales en la gestión de riesgos; y 5) para trabajar la temática desde diferentes niveles administrativos, como propone el enfoque de gobernanza ambiental.

### 1. Proximidad con los actores locales:

La gestión pública local no es más una necesidad sino una obligación; bajo la perspectiva de la gobernanza establecida como el moderno paradigma de descentralización, los gobiernos locales son las instancias públicas llamadas a ser los protagonistas de una gestión socio-ambiental, dictando, ejecutando y controlando la política pública. La principal razón es porque los gobiernos locales (parroquias, municipios, distritos, provincias o departamentos), al encontrarse más cerca de la población, son más eficientes en resolver sus problemas y atender de mejor manera



sus intereses; esta proximidad también les permite identificar prioridades y dificultades y de esta forma implementar de forma más concisa y efectiva las políticas pertinentes, sin dejar de establecer los vínculos necesarios entre todos los sectores políticos (Galárraga, 2011). De allí que los gobiernos locales están motivados a garantizar que los tomadores de decisiones a nivel nacional apliquen las herramientas correctas, sistemas de información y un contexto institucional adecuado para optimizar recursos y políticas de Estado eficaces (Galárraga, 2011). Al mismo tiempo, se puede garantizar que las políticas de migración ambiental elaboradas con la población local, incluyan de mejor forma las necesidades de las poblaciones afectadas, considerando el conocimiento local, así como los valores, intereses y creencias de las personas afectadas (Flores-Palacios, 2015). En resumen, las autoridades locales pueden crear mecanismos y herramientas de prevención y de disminución de la incidencia e impacto del cambio climático en la movilidad humana y viceversa, proponiendo medidas innovadoras basadas en experiencias prácticas que podrían ser transferidas a otros niveles administrativos.

**2. Las migraciones ambientales, movimientos más importantes al interior de un país:** La experiencia demuestra que la mayoría de los migraciones ambientales, no se deben a decisiones individuales, sino a los riesgos a los que se enfrentan poblaciones enteras, que casi siempre quieren desplazarse juntas y ocupar espacios cercanos al lugar de origen o al menos al interior de un mismo territorio. Así, la atención debe centrarse principalmente en la aplicación de

buenas prácticas y el desarrollo de iniciativas innovadoras locales para resolver el desplazamiento ambiental interno (Leckie y Simperigham, 2015). Lamentablemente, en la actualidad, no existen normas internacionales que tengan como objeto específico los migrantes internos por causas ambientales; además, es poco probable que a corto plazo la comunidad internacional se ponga de acuerdo en desarrollar una estructura normativa en este ámbito (Pardell, 2012:61). Es en este contexto que nace la importancia de integrar a los decisores locales, así como desarrollar instrumentos y herramientas que fortalezcan la gestión local, a fin de contribuir a reducir la presión de los ya sobre-exigidos gobiernos locales para dar respuesta oportuna y eficiente a los actuales problemas socio-ambientales.

### **3. Respuesta a emergencias, gestión de riesgos y gestión ambiental:**

Una estimación por parte de los representantes de gobiernos locales en Sendai (2015), calcula que para el 2050, el 66% de la población mundial vivirá en zonas urbanas, por lo que es crucial que la resiliencia y la consideración de las migraciones campo-ciudad o circulares se incorporen en los diferentes planes de desarrollo territorial de los distritos metropolitanos o grandes municipalidades. Los encargados de la política local están en la responsabilidad de promover la integración de gestión de riesgo y ambiental, en herramientas e instrumentos técnicos y políticos de uso sostenible del suelo, incluyendo la planificación territorial rural y urbana, la degradación de los recursos naturales, los programa de vivienda informal y provisional, y el uso de guías y herramientas de seguimiento que ayuden a prever los

cambios demográficos y ambientales (UNISDR, 2015a). De esta manera, las zonas urbanas podrían aumentar su residencia y mejorar su capacidad para acoger un mayor número de habitantes, al mejorar la oferta de infraestructura y de servicios existentes. Específicamente en el Ecuador, como parte de las responsabilidades de los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados), se necesita tratar la migración ambiental como una expansión de capacidades al menos a nivel provincial y de los dos distritos metropolitanos de Quito y Guayaquil.

#### **4. Promoción de gobiernos locales en acuerdos internacionales:**

En Marzo de 2015, en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Reducción de Riesgo de Desastres en Sendai, se ha dado un acuerdo histórico de la comunidad internacional, reconociendo a las autoridades locales y el nivel local como esenciales en materia de reducción de riesgo de desastres. De esta manera, los estados miembros se comprometen a “fortalecer a las autoridades locales y las comunidades locales (...) a través de los medios financieros y de regulación, a fortalecer las capacidades de las autoridades locales para encontrar alternativas a las personas que viven en zonas vulnerables” (UNISDR, 2015b). Entre las múltiples nuevas tareas y responsabilidades que deberían asumir, los mismos gobiernos locales destacan: fortalecer el uso y manejo sostenible de los ecosistemas y la aplicación de enfoques integrados de gestión ambiental y de recursos naturales; adoptar e implementar estrategias y planes locales de reducción del riesgo; mantener canales de evaluación y comunicación acerca de riesgos de

desastres a poblaciones vulnerables; promover la revisión o el desarrollo de nuevos códigos de construcción, estándares, prácticas de rehabilitación y reconstrucción a nivel nacional y/o local; asegurar la resiliencia de infraestructuras críticas nuevas y existentes; reforzar la capacidad de los ciudadanos y de las comunidades de dar respuesta eficaz en caso de desastre a través de la formación y de la educación.

#### **5. Promoción de un enfoque de gobernanza:**

No se puede exigir a las autoridades nacionales que asuman toda la responsabilidad por el desarrollo y la seguridad local, no solo por carencias de recursos humanos y financieros, sino también por la complejidad de los procesos y el sinnúmero de intereses involucrados. Con la gobernanza nace una oportunidad de dar respuesta innovadora ante problemas que enfrenta la sociedad moderna; problemas que no son fáciles de enfrentar desde la perspectiva de un solo actor o desde un solo nivel administrativo, y que además admiten, o mejor dicho exigen, más de una solución. La temática en cuestión es una excelente escuela para comprender que la eficiencia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre estos con las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los actuales desafíos de conservación, pasan entonces por delegar la gestión de migraciones ambientales en el espacio metropolitano, regional y local, donde la dinámica y movilización de energías colectivas es más fácil de conseguir mediante la construcción de plataformas públicas democráticas (Prats, 2006:185-187). Los retos de un trabajo multi-nivel



recaen en las necesidades de mejorar los hasta ahora deficientes procesos de coordinación institucional, es decir, se debe apuntar a la creación de sinergias, como por ejemplo en la promoción del intercambio de información y conocimiento, en la implementación de acciones estratégicas concertadas, en el establecimiento y articulación de proyectos y presupuestos conjuntos, y en la coordinación de procesos políticos que articulen mandatos ministeriales (ver Molina y Licha, 2005).

Desde el retorno a la democracia en el Ecuador en 1979, surge una corriente generalizada hacia otorgar roles y competencias políticos-administrativas a los gobiernos locales. Un hito relevante constituye la Ley Especial de Distribución del 15% de presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales aprobada por unanimidad en marzo de 1997 (Velasco, 2013). En el mismo año se aprueba la Ley Especial de descentralización del Estado y Participación Social, con el afán de fortalecer las capacidades locales y de consolidación de la gestión autónoma de los gobiernos seccionales. Sin embargo el verdadero impulso a la descentralización se consolida en la nueva Constitución del 2008 y el COOTAD (2010), al momento de introducirse los nuevos mecanismos de organización del sistema de competencias en el sector público. Desde entonces se reconocen como gobiernos autónomos descentralizados (GAD) a las juntas parroquiales rurales, a los gobiernos municipales y metropolitanos, a los gobiernos provinciales y los a gobiernos regionales, cada uno de los cuales asumen competencias específicas en la formulación de políticas e implementación de acciones

públicas: los gobiernos provinciales entre otras competencias están encargados de la gestión ambiental que incluye el cambio climático, la auditoría de obras públicas y emprendimientos privados, así como el manejo y conservación de los recursos naturales y la promoción de las actividades productivas; los gobiernos trabajan por ejemplo en el control sobre el uso y ocupación del suelo, en la administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los cuerpos de agua y canteras, en servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; las parroquias rurales deben incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente<sup>19</sup>. En relación a temas de movilidad humana, el COOTAD asigna a los GAD provinciales la función de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria, mientras que a los GAD municipales les corresponde conformar consejos cantonales de protección de derechos, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria (Tamburrano, 2015). Si bien las leyes fomentan la descentralización y promueven el desenvolvimiento de acciones a partir de estructuras locales, por la novedad de las reformas las autoridades de los GAD continúan enfrentando serias dificultades para asumir las competencias recibidas. Específicamente en el tema de protección de derechos y cambio climático, aún queda pendiente configurar los mecanismos a través de los cuales asegurar la coordinación desde el nivel central, y entre los diferentes niveles de GAD (ver Tamburrano, 2015).

19. Constitución de la República del Ecuador, artículos del 251 al 274

A continuación se presenta el marco legal nacional y provincial en el que se encuentran las dos temáticas, así como la ventaja institucional existente en el Gobierno de la Provincia de Pichincha con el fin de que dicho modelo sea emulado e implementado en otras provincias a nivel nacional y regional.

### *Marco legal nacional*

En las últimas décadas el Ecuador ha mostrado altos flujos de personas que ingresan y salen del país en busca de mejores oportunidades. Entre 1996 y 2001, según datos del Censo de población del 2001 (INEC, 2010), se calculan que solo a España, Estados Unidos e Italia emigraron más de 300 000 personas; producto de la crisis europea se estima que hasta 2013 regresaron al país unos 30 000 “retornados”. A este grupo de atención prioritaria debe añadirse los 60.000 extranjeros que ingresaron al Ecuador en calidad de refugiados, producto de los problemas económicos y políticos de países de la región como Colombia, Cuba y Haití. Con estas cifras el Ecuador se convierte en el país de Latinoamérica que acoge el mayor número de personas en situaciones de movilidad humana. A pesar de la importancia de los movimientos migratorios recientes, la normativa nacional existente no contempla elementos hacia la protección de los derechos de personas emigrantes y sus familiares, personas emigrantes retornadas, personas apátridas, desplazados internos, ni tampoco hace relación a la prevención, protección, garantía y reparación de derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de personas (CMR, 2015).

A continuación se presenta el marco legal nacional para cambio climático y movilidad humana. El texto en azul se refiere al marco legal del sector ambiental, mientras que el texto en rojo corresponde al marco legal de movilidad humana (ver gráfico 6).

En la nueva constitución, en el Artículo 414 quedan anclados los principales elementos de cambio climático (mitigación y adaptación), mientras que la migración queda expresada en derechos en los Artículos 40, 41 y 42. Estos cuatro artículos constitucionales específicos quedan como referentes para el análisis y desarrollo de instrumentos políticos y legales específicos. De allí que el Plan Nacional del Buen Vivir enfatiza reducir la vulnerabilidad al cambio climático como principal componente de la política 7.10 y promueve la protección e inclusión de los derechos en la política 2.7.

En normas específicas de gestión climática se promueve la elaboración de estrategias a nivel nacional y territorial del cambio climático, creando instancias propulsoras como el Comité Interinstitucional de Cambio Climático, instancia gubernamental encargada para la articulación de las políticas a nivel interinstitucional, que está conformada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerio Coordinador de Política Económica, Coordinación de Sectores Estratégicos; las Secretarías Nacional del Agua (SENAGUA) de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), entre otras.



► **Gráfico 6: Marco legal nacional Cambio Climático y Movilidad Humana**

Otros instrumentos aplicados por la política nacional del MAE, a través de la Subsecretaría de Cambio Climático son la guía técnica para incluir cambio climático en las políticas de los GAD, el Plan Nacional de Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Cambio Climático, ambos utilizados para fortalecer la gestión interinstitucional y el reconocimiento de carbón neutral a las empresas del sector privado.

En referencia a la movilidad humana, el marco político y legal se encuentra más desactualizado. A nivel nacional, a pesar de que se han hecho esfuerzos por renovar el marco legal de movilidad humana como es el caso del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana en el 2014, la Ley de Extranjería vigente data de 1971. Es importante mencionar que dicho proyecto de ley ingresó a tratamiento legislativo en la Asamblea Nacional el 16 de julio de 2015

y que hasta el momento, se encuentra en revisión y ha sido modificado con cambios que deben ser aprobados, por medio del Primer Diálogo Ciudadano para la Ley Orgánica de Movilidad Humana donde se trabajó en cuatro mesas de trabajo que cubrían los temas de derechos de los migrantes, comunidad ecuatoriana retornada, legalización de documentos y prevención de la migración riesgosa. Como parte del primer título del proyecto de ley, se define como objeto<sup>20</sup>:

**Establecer un marco jurídico que regule el ejercicio de los derechos y las obligaciones de las personas en movilidad humana, quienes son: emigrantes, inmigrantes, retornados, refugiados, apátridas, asilados, víctimas de trata y tráfico, migrantes en situación de vulnerabilidad y personas en tránsito (artículo 1).**

20. Asamblea Nacional (2015) "Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana"

A pesar de que se incluye a la migración en situación de vulnerabilidad, todavía no se habla de desplazamientos internos forzados, lo que enfatiza la omisión existente en la normativa vigente y en la que está en proceso de ser aprobada por el grupo parlamentario. El proyecto de ley en discusión, no define con claridad el órgano de rectoría y definición de la política migratoria ni establece claros niveles de coordinación con entidades de otras instancias públicas tales como con Consejos de Igualdad y con los GAD (CMR, 2015).

Además, no existe un instrumento legal equivalente a la Estrategia de Cambio Climático que guíe la responsabilidad diferenciada a nivel provincial en temas de movilidad humana. Por último, los artículos en la Constitución Nacional mencionados en el gráfico 6, hacen alusión a inclusión social y articulación de políticas en los diferentes niveles de gobierno para tratar la movilidad humana desde territorio, pero no mencionan acciones específicas que deben ser implementadas a nivel provincial.

Las políticas de cambio climático son responsabilidad del Ministerio de Ambiente, que en su interior cuenta con la Subsecretaría de Cambio Climático. En cuanto a la movilidad humana, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se institucionaliza el Viceministerio de Movilidad Humana, que desde el 2103, reemplaza a la Secretaría Nacional del Migrante.

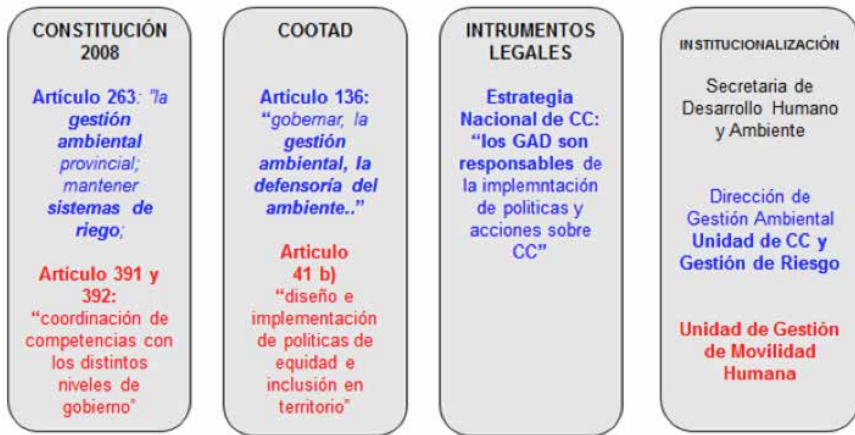
Debido a que ambas temáticas se encuentran en desarrollo, es necesario clarificar los mandatos y competencias de las diversas instituciones públicas, incluidas las del nivel sub-nacional, así como establecer las estrategias y

políticas que promuevan coordinación interinstitucional, rectoría y control de las acciones. Para fines del presente análisis, todavía no se advierte la necesidad de establecer una coordinación institucional entre instancias nacionales responsables del cambio climático y movilidad humana.

### *Marco legal provincial*

Si bien el Ecuador es un país con alta movilidad humana, Pichincha es la provincia del país con mayor porcentaje de inmigrantes y emigrantes; aproximadamente un 38% de las solicitudes de refugiados y el 30% de las personas retornadas son atendidas en Pichincha. En los espacios de discusión hacia la reformulación de las leyes nacionales, todavía no queda claro el rol y el protagonismo que deben cumplir los gobiernos locales para dar una respuesta oportuna y eficaz a los derechos de los refugiados. El gráfico 7 resume las competencias locales frente a política ambiental y al rol que los gobiernos provinciales tienen en cuanto a la movilidad humana. El texto en azul explica las competencias provinciales ambientales, mientras que el texto en rojo se refiere a las competencias de las provincias en la temática de movilidad humana.

Al analizar los diferentes artículos en la constitución que hacen alusión a responsabilidades institucionales provinciales, se puede concluir que la normativa está en proceso de desarrollo y con poca claridad acerca de las responsabilidades diferenciadas a nivel de los GAD seccionales. La gestión ambiental es competencia de las provincias, pero aún no se especifica las acciones o el alcance de las medidas o políticas en cuanto a movilidad humana a nivel provincial.



► Gráfico 7: Marco legal con énfasis en GAD provinciales de Cambio Climático y Movilidad Humana

La principal responsabilidad de los GAD provinciales, que son similares a los cantones y juntas parroquiales, en materia de protección de derechos de personas en movilidad humana, se enmarca en el artículo 41 del COOTAD; el enfoque nace a partir de los principios de igualdad, que respondan a todos los grupos de atención prioritaria. Específicamente se encarga a los GAD: a) el diseño y la implementación de políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) la implementación de un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial; c) la promoción de los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias. Esta situación podría mejorar con la aprobación del Proyecto de ley Orgánica de Movilidad Humana,

que prevé competencias para todo los niveles de administración de los GAD, reconociendo el papel fundamental que tienen las autoridades locales en brindar servicios y garantizar derechos a la población en los territorios (ver Tamburrano, 2015).

Comparando a los dos sectores al momento, la temática de cambio climático está mejor diseñada hacia la gestión de los GAD por la descripción de articulación institucional en los diferentes niveles de gobierno y por medidas mencionadas en cuanto a la conservación y recuperación de ecosistemas en el artículo 136 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Analizando el marco legal existente y enfocándose en la poca claridad sobre responsabilidades diferenciadas a nivel provincial, se puede concluir que existe una débil estructura de incentivos para afrontar ambas temáticas en conjunto o

por separado. Muchos de los textos legales explican que a nivel de territorio, los gobiernos provinciales deben intervenir cuando los otros niveles de gobierno han fallado en su gestión. De esta forma, de cierta manera la responsabilidad institucional a nivel provincial está vista en segundo plano y como último recurso cuando los demás GAD municipales o parroquiales han fallado en cumplir su mandato. No obstante, los gobiernos provinciales deben ser los intermediarios entre la política redactada por los gobiernos nacionales y la realidad brindada por los gobiernos nacionales. Sin los gobiernos provinciales en la política de cambio climático y movilidad humana, se pierde un paso esencial en la creación de una política holística nacional (Galárraga, et al. 2011).

Al advertir la falta de un esquema claro de responsabilidades diferenciadas entre los diferentes niveles de gobierno en el Ecuador, se concluye que debido a la cercanía que los gobiernos provinciales tienen con los municipios, parroquias y comunidades en comparación al gobierno central, existe viabilidad y potencialidad de desarrollar una política

que proteja a refugiados ambientales y evite migraciones forzadas resultantes de cambios ambientales desde las provincias. De esta forma, incluyendo el capital local, analizando situaciones específicas que responden a contextos y realidades comunitarias, y entendiendo que las ciudades más grandes o en este caso, la capital deberán mejorar su capacidad para acoger un mayor número de habitantes en el marco de la infraestructura y los servicios existentes, se analizará las ventajas que tiene el GADPP para ser el pionero de una política holística que disminuya migraciones forzadas fomentando la protección de los derechos y la inclusión económica de los refugiados ambientales.

### Ventaja institucional GADPP

El GADPP se constituye como líder y modelo nacional de elaboración y ejecución en las competencias asumidas de políticas públicas locales; principalmente en el área de cambio climático, pero también movilidad humana, donde se han creado unidades operativas para atender estos temas (ver gráfico 8).



► Gráfico 8: Estructura interna de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente

El GADPP presenta una estructura administrativa única en el contexto ecuatoriano, al vincular ambas unidades dentro de las responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente: la Dirección de Gestión Ambiental, donde se encuentran a su vez la Unidades de Cambio Climático y la Unidad de Gestión de Riesgos<sup>21</sup> y la Unidad de Movilidad Humana. Esta situación origina un escenario altamente favorable, hacia la articulación, coordinación y gestión de las políticas públicas dentro de la provincia.

En 2014, dentro de la DGA, los técnicos responsables de la unidad de Cambio Climático, formularon una de las primeras estrategias provinciales de cambio climático del país, en el marco de las exigencias del Ministerio de Ambiente. Posteriormente se creó el Comité Institucional de Gestión de Riesgos en el 2015, que ha iniciado sus actividades a partir del aumento de la actividad volcánica del Cotopaxi. A pesar de que la gestión de riesgos es una competencia de los gobiernos cantonales, debido a la falta de institucionalidad, por subsidiada la responsabilidad de coordinar acciones recae en los técnicos provinciales. Anteriormente ya se contaba con un estudio sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo a escala 1:50 000.

Con relación a acciones de implementación de políticas públicas, el GADPP ha trabajado en conjunto con el Ministerio de Ambiente (MAE) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el proyecto Fortalecimiento de la Resiliencia de las Comunidades ante los Efectos Adversos del Cambio Climático con énfasis en

Seguridad Alimentaria y Enfoque de Género (FORECCSA). Este proyecto es uno de los primeros esfuerzos institucionales en donde el Ministerio de Ambiente (MAE) y el Gobierno Provincial de Pichincha han colaborado para integrar medidas de adaptación al cambio climático en estrategias de seguridad alimentaria y enfoque de género. Este es el ejemplo del proyecto FORECCSA que busca beneficiar a 15000 familias de las comunidades con mayor vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático y su efecto en la seguridad alimentaria. El FORECCSA se ejecuta en dos cantones de la provincia de Pichincha: Cayambe (6 parroquias) y Pedro Moncayo (5 parroquias)<sup>22</sup>.

Por otro lado, la gestión del GADPP en temas de movilidad humana, en su joven gestión desde el 2013, ha sido satisfactoria a través de la creación de la Unidad de Gestión de Movilidad Humana (UGMH). Dicha Unidad tiene como objetivo generar espacios de dignificación de las personas en situación de movilidad humana a través de la protección y promoción de sus derechos y trabaja en los siguientes cuatro ejes: i) atención y acogida para la protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana; ii) inclusión económica de personas en situación de movilidad humana; iii) incidencia política y fortalecimiento organizativo de personas en situación de movilidad humana; iv) investigación. La UGMH da asesoría técnica en el diseño e implementación de emprendimientos y brinda acompañamiento psicosocial e informativo para la recuperación e integración social y económica como parte de su gestión. Por su enfoque en investigación en temas económicos, de salud y ambientales, obtuvo el reconocimiento por la implementación de políticas de

21. La Unidad de Gestión de Riesgos Naturales y Antrópicos fue creada por Resolución Administrativa 07-DGSG-15, suscrito el 31 de marzo del 2015. El objetivo es planificar, coordinar y viabilizar el diseño e implementación de planes, programas y proyectos institucionales, así como actividades que sean requeridas en la provincia.

22. MAE, MAGAP y PMA, 2011 actividades que sean requeridas en la provincia.



movilidad humana en territorio, en el marco del Foro Global Migración y Desarrollo, en Estocolmo. A nivel nacional, la experiencia Pichincha es considerada como un referente de gestión del CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador), que está promoviendo la creación de espacios de diálogos e intercambio de experiencias con otros GAD provinciales (Imbabura, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, El Oro, Loja, y Zamora Chinchipe); aquí se apoya en el diseño de política pública y de institucionalización de modelos de gestión en movilidad humana.

En este contexto, la SDHA, al concentrar las funciones y tareas sectoriales en una sola instancia, se convierte en un interesante “laboratorio” para identificar oportunidades de coordinación institucional y al mismo tiempo necesidades hacia el ajuste y reformulación de políticas e instrumentos,

a ser elaborados bajo una visión holística y complementaria entre ambas temáticas.

No obstante, todavía no es posible aprovechar las ventajas comparativas institucionales que otorga la estructura de la SDHA, debido a la novedad de la temática. Se debe trabajar en una visión conjunta y mejor coordinada que considere las posibles eventualidades ambientales, y la generación de desplazamientos internos en la provincia de Pichincha, así como en la gestión de riesgos hacia un enfoque de la población local y los problemas que pueden causar los movimientos de personas hacia el medio ambiente. En el siguiente capítulo se explicará posibles recomendaciones que deben ser consideradas en el momento de diseñar una política pública de cambio climático y movilidad humana desde la experiencia del Gobierno Provincial de Pichincha.



## Hacia el desarrollo de una política pública local de cambio climático y movilidad humana: Recomendaciones y lecciones aprendidas.

Partiendo de la experiencia de trabajo en el GADPP, en este capítulo se presenta las lecciones aprendidas y recomendaciones hacia el desarrollo e implementación de estrategias, instrumentos y políticas locales. Dada la complejidad del proceso, y con miras a proponer un escenario local ideal, se plantea una ruta crítica, donde se identifica los productos y procedimientos necesarios en la construcción de una política pública holística e integral. Los 13 elementos propuestos, han sido agrupados en tres líneas de acción, estrechamente relacionadas con las tareas y funciones públicas asumidas por un gobierno local (ver gráfico 9): a) Político institucional que incluye todos los procedimientos elementales para impulsar el establecimiento e institucionalización del proceso; b) técnico legal, que incluye el desarrollo de nuevos instrumentos y herramientas públicas, o el ajuste de estos productos disponibles; y c) gobernanza local, que incluye la articulación e interacción con otros actores públicos de la sociedad civil, así como la ejecución de sistemas de control y gestión de riesgos. Al interior de cada línea de acción no necesariamente se debe respetar el orden de los componentes o elementos propuestos; no obstante el inicio de una temática, por ejemplo “técnico legal” está condicionada con la ejecución de la primera temática “político institucional”.

### *Político institucional*

Esta primera línea de acción es considerada como el punto de partida de cualquier proceso político y técnico; su ejecución es la condición básica que

permitirá y definirá el buen desempeño y establecimiento de toda política pública. A pesar de su importancia “político institucional” es la línea de acción menos estudiada y desarrollada en el ámbito académico. Uno de los principales elementos aquí es la predisposición o voluntad o predisposición hacia el establecimiento de políticas públicas favorables (elemento 1), en lo posible al más alto nivel de funcionarios públicos: el convencimiento de la autoridad máxima en la provincia de Pichincha determinó la creación de las unidades operativas de cambio climático y movilidad humana dentro de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente (elemento 2). A nivel de los GAD provinciales ubicados en la frontera norte y sur del Ecuador, que son los más interesados en trabajar la movilidad humana, solo el GAD Provincial de Esmeraldas dispone de una Unidad de Movilidad Humana, la cual está institucionalizada en su estructura orgánica. Los demás GAD (Carchi, Sucumbíos, El Oro, Loja, y Zamora Chinchipe) todavía no han conformado una instancia local (Tamburrano, 2015).



► **Gráfico 9: Ruta Crítica para el desarrollo de una política pública local**

Se recomienda que los GAD interesados se adapten a la reforma normativa de los últimos años con respecto a la extinción de los patronatos (junio 2014)<sup>23</sup> y la promoción de sistemas integrales de protección de derechos y atención de

grupos prioritarios, en coordinación con los demás niveles de gobierno y de acuerdo a sus competencias (Tamburrano, 2015). La voluntad política deriva también garantizar un presupuesto y financiamiento operativo de funciones

23. Asamblea Nacional, 2010: Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) Cfr. Art.62.

necesarias (elemento 3). En Ecuador, la iniciativa del grupo parlamentario por los “Derechos de las personas en movilidad humana” ha realizado gestiones con el Ministerio de Finanzas para coordinar el fortalecimiento de la inclusión de la categoría de Movilidad Humana en el clasificador presupuestario de gasto para el año 2015 de los ministerios e instituciones que cuentan con competencias en materia de movilidad humana.

Según lineamientos del Ministerio de Finanzas las instancias públicas que atienden personas y grupos de atención prioritaria<sup>24</sup> deberían disponer hasta un 10% del presupuesto anual existente. Este presupuesto no contempla acciones de prevención de riesgos, ni mucho menos están destinados para asistir al gran número de migrantes climáticos internos, que por no tener estatus legal al momento se encuentran “invisibilizados”. Adicionalmente los gobiernos locales podrían acceder a fondos de adaptación al cambio climático, aunque todavía estos medios están orientados a mejorar la resiliencia de la población local a través de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. A pesar de existir estas fuentes de financiamiento, no todos los gobiernos locales están accediendo a estos fondos, entre otros porque aún no tienen dimensionado una estrategia ni política de intervención, y aún carecen de personal capacitado para garantizar la protección de las personas desplazadas. Todos los GAD ubicados en la frontera norte y sur cumplen con el 10% de presupuesto destinado a la atención de grupos prioritarios, aunque en la mayoría de los casos la ejecución de este porcentaje del presupuesto no se visibiliza

en programas sociales y es dispersa en acciones puntuales y de escaso impacto (Tamburrano, 2015).

La formulación de instrumentos de movilidad humana y cambio climático, así como su introducción a los planes y proyectos provinciales debería ser una prioridad en los siguientes años. Todas estas acciones requieren contar con especialistas y profesionales que se incorporen a un equipo multidisciplinario que combine perspectivas y herramientas propias en temas ambientales de la sociología, economía, geografía, modelos de computación, del clima, movilidad humana, política pública, entre otros <sup>25</sup> (elemento 4).

### Técnico legal

Esta línea de acción incluye la elaboración de nuevos instrumentos, herramientas y estudios o el ajuste de los ya existentes. Toda buena propuesta técnica legal debe partir de una discusión profunda sobre los temas presentados en la sección dos “antecedentes conceptuales”, principalmente sobre los nexos, enfoque y definición sobre “migrante o refugiado ambiental” que permitirá delimitar el grupo meta por quien se trabaja. Bajo el contexto actual de impactos ambientales en Ecuador y en Pichincha, las migraciones temporales requieren una atención priorizada de las políticas públicas locales, orientando la atención también a aquellos individuos y poblaciones que no han abandonado completamente el lugar de origen, y que tienen como estrategia la ampliación de su entorno natural y lograr garantizar la sostenibilidad de sus modos de vida. Se debe visualizar también

24. Entre los grupos de atención prioritaria identificados en la Constitución del 2008, adultos y adultas mayores, jóvenes, personas en movilidad humana, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de libertad y persona usuarias y consumidoras.

25. (ver Koko Warner, Walter Kälin, et al., 2015:9; Pardell, 2012:39)

la relación ancestral entre cambios ambientales y movilidad humana, en el marco de un proceso recíproco, donde las causas de un componente producen respuestas y efectos en otro. Uno de los hallazgos fue re-establecer el nexo histórico entre cambio climático y movilidad humana en Pichincha, la cual ha sido considerada en Ecuador como región poco vulnerable a desastres ambientales en comparación con otras provincias como Esmeraldas, Manabí o Loja. Aquí es válido recordar, que en Pichincha no solo existen las amenazas volcánicas, sino que también podría ser el principal lugar de destino de desplazamientos internos del país, donde las necesidades de los migrantes forzados deben ser atendidas. Acreditamos que el aumento de la actividad del volcán Cotopaxi y la probabilidad de ocurrencia del fenómeno de El Niño en 2015 son acontecimientos cíclicos con efectos sobre la movilidad humana en la provincia y que han servido ahora para recordar o visualizar la urgencia del trabajo en esta temática. De allí que no se debe escatimar esfuerzos para el desarrollo de iniciativas similares en ningún espacio territorial, que por más poco amenazado que parezca, va a servir para desarrollar instrumentos y políticas para hacia la reducción de la vulnerabilidad de la población local.

Como conclusión del proceso, se propone elementos a considerar para una definición que permita visualizar las personas en condiciones de movilidad humana forzada por problemas ambientales en la provincia. La idea principal es fortalecer los derechos de los afectados y al mismo tiempo abrir un espacio de trabajo y coordinación para acciones de prevención.

Por la prioridad del estudio hacia la protección de las personas obligadas a abandonar su lugar de origen, se propone

hablar de “refugiados ambientales” antes que “desplazados o migrantes climáticos”; considerando que el término “refugiado” podría involucrar también desplazamientos forzados de corto, mediano y largo plazo. Con el término ambiental se proyecta una dimensión integral del problema que incluye, tanto la variabilidad como el cambio climático, desastres naturales provocados y accidentales, y la degradación de recursos naturales y el ecosistema. Un tópico a considerar sería la inclusión de población que ya sufre de desastres naturales, como la actividad volcánica del Cotopaxi, que la ceniza y la posible erupción podrían afectar el desarrollo productivo o la contaminación de las fuentes de agua, y de esta manera los medios de vida de las personas.

Adicionalmente es importante seguir trabajando en generar información básica (elemento 5) que sigue siendo el principal impedimento para influenciar directamente la toma de decisiones oportuna y eficientemente. No solo en Ecuador, las medidas y acciones tomadas en situaciones de riesgos naturales y alta movilidad humana, ocurren sin tener suficiente información, y aunque se reacciona de forma anticipada, es evidente la carencia de datos sobre la dimensión de los problemas, la cuantificación estimada del grupo afectado, estadísticas poblacionales, la identificación y caracterización de las zonas vulnerables hacia el clima o el deterioro del ambiente, así como los posibles escenarios futuros a corto mediano y largo plazo. Contar con una base de datos confiable requiere de tiempo, precisa altos recursos financieros, así como esfuerzo técnico y energía. Para hacerlo se sugiere contar con modelos informáticos más desarrollados, mejor información básica y mejorar la capacidad

de las instituciones y de los gobiernos para desarrollar escenarios objetivos y científicos que permitan predecir posibles desplazamientos ambientales, tanto dentro como fuera de las fronteras del país. Se necesitan llevar a cabo estudios de campo más detallados y completos para conocer por qué, cuándo y hacia dónde emigra la población. También se necesita entender la temporalidad del desplazamiento forzoso, las necesidades de los desplazados y por cuánto tiempo (ver Pardell, 2012:39). Los datos sobre el desplazamiento internos son esenciales para entender la vulnerabilidad, ofrecer asistencia humanitaria y diseñar soluciones duraderas. La mayoría de los datos disponibles no se encuentran desglosados según la duración y la distancia del desplazamiento. Esto hace que sea difícil distinguir entre los distintos tipos y abordar sus diferentes efectos. Por la complejidad técnica y financiera que representa la recolección de datos, se recomienda establecer convenios y alianzas interinstitucionales con entidades públicas nacionales, la academia, y con programas y proyectos de cooperación internacional.

Las bases de datos deben buscar producir evidencias vivas en el territorio (elemento 6). La poca evolución de las políticas públicas de migración ambiental no han podido ser implementadas porque los casos existentes no han sido difundidos ni socializados; las estrategias técnicas y políticas deben ser diseñadas aprendiendo de las buenas experiencias y evitando repetir los malos casos de movilidad humana. Así las recomendaciones de los participantes al taller “Intercambio de Experiencias Regionales: vinculando cambio climático en las políticas públicas de gobiernos locales” (Junio 2015), enfatizan el trabajar en evidencias locales,

a fin de sensibilizar la importancia del tema ante autoridades y población local; evidencias que se enfoquen en relación multicausal, es decir para visualizar el efecto del cambio climático sobre las poblaciones, pero también el desplazamiento no planificado y sus efectos en el ambiente: En Pichincha por ejemplo es necesario sistematizar el caso de desplazamientos en el Noroccidente de la provincia, producto de la sequía en el sur de país.

Los dos pasos anteriores deben estar encaminados para establecer una línea base técnica (elemento 7) que nos indique el punto de inicio y que a partir de su análisis establezca el objetivo de las acciones: La línea base servirá también para responder preguntas como: ¿Cuál es el punto de partida en las condiciones climáticas? ¿Cuál es el grupo de atención prioritaria? ¿Cuáles son los riesgos más importantes a considerar y dónde están ubicados? ¿Los riesgos más fuertes a enfrentar están en relación al mal uso de los recursos naturales, o tienen que ver más con las características del ecosistema o del clima? El establecimiento de la línea base, debe abarcar también el desarrollo en las esferas política, financiera, legal y de personal, para dejar claro el punto de partida del proceso. Es altamente recomendable que los resultados de la línea base incorporen las condiciones externas de la provincia, a fin de identificar los posibles flujos de movilidad humana o la incidencia de desastres naturales.

La reproducción de “evidencias vivas” o casos reales en el territorio, alimentarán los dos próximos procesos: diseño de instrumentos legales y técnicos (elemento 8) y ajuste de planes de las estrategias y planes de cambio climáticos (elemento 9). Desde una perspectiva jurídica,

surgen tres preguntas claves al abordar el desplazamiento resultante de cambios ambientales: a) ¿Es suficiente el marco jurídico y político actual, para garantizar la protección de las personas desplazadas? b) si no es así, ¿son necesarios instrumentos adicionales para proteger a las personas desplazadas por el efecto del clima?; c) ¿Qué respuestas jurídicas e institucionales podrían contemplarse en zonas vulnerables al cambio climático y degradación de los recursos naturales? (Pardell, 2012:91). Debe quedar claro que las obligaciones y tareas de cautela son prioritarias a la hora de prevenir o mitigar el impacto de los desastres naturales y el deterioro de los ecosistemas, a fin de garantizar el desarrollo armónico de la vida humana y en particular el estilo de vida de ciertas comunidades, como las indígenas y pueblos ancestrales, que por su relación íntima con la naturaleza son los más vulnerables. En este sentido, resulta crucial la definición y conceptualización de términos como “migrantes ambientales” o “desplazados climáticos” o “refugiados ambientales”, esto a fin de elaborar respuestas políticas acordes a la realidad local<sup>26</sup>. Si bien la mayoría de proyecciones de desplazamiento ambiental es interno, los gobiernos locales deben desarrollar y fortalecer capacidades institucionales a nivel nacional con el fin de crear marcos legales de protección a personas en movilidad humana (Guzmán, 2011). De los GAD fronterizos ubicados al norte y al sur del país, el GAD provincial de Esmeraldas es el único que cuenta con una ordenanza para atender temas de movilidad humana; otros GAD provinciales cuentan con

ordenanzas más generales para la atención de grupos prioritarios y apoyo al desarrollo social (ver Tamburrano, 2015).

Respecto a los instrumentos técnicos, las iniciativas de movilidad humana y cambio climático en el Ecuador se han concentrado a fortalecer los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), específicamente en la nueva actualización de agosto del 2015. Por su novedad, este tipo de iniciativas a menudo son ejecutadas con el apoyo técnico de cooperación externa e internacional (GIZ<sup>27</sup>, COSUDE y UE<sup>28</sup>), dado que todos los niveles de la administración pública siguen afrontando serias dificultades a la hora de identificar problemas y potencialidades y plantear políticas específicas, a causa de la falta de datos migratorios y de cambio climático. El PDOT es considerado como un documento rector en cada GAD hacia la construcción del modelo de gestión de la movilidad humana y cambio climático, y es un instrumento primordial para la gestión integral del territorio, el ordenamiento de las zonas de intervención y la planificación de programas y proyectos en ambas temáticas (Tamburrano, 2015). La fuente de información cartográfica en que se basa la elaboración de los PDOT podría enriquecer los diagnósticos y análisis de la gestión de riesgos naturales, incluyendo los posibles desplazamientos.

Si bien la incorporación de parámetros migratorios y climáticos en las fases de diagnóstico, de la propuesta territorial y del modelo de gestión podrían fomentar el

<sup>26</sup>. Recomendaciones del Taller “Intercambio de Experiencias Regionales: vinculando cambio climático en las políticas públicas de gobiernos locales” (Junio 2015).

<sup>27</sup>. En el marco del Programa Pro-Cambio, la GIZ apoyó la actualización de los PDOT con enfoque del cambio climático en los GAD de Pilahuin en la provincia de Tungurahua y San Andrés en la provincia de Chimborazo.

<sup>28</sup>. En el marco de la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, financiada por la Unión Europea y la COSUDE, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se apoyó al CONGOPE incorporando elementos de Movilidad Humana en los PDOT de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbios, El Oro, Loja, y Zamora Chinchipe.

desarrollo de estrategias y políticas locales, el joven proceso de elaboración de PDOT todavía se caracteriza por ser muy técnico, con poca participación de actores locales: los planes siguen siendo considerados como requerimiento normativo fundamental de la gestión pública, antes de convertirse en instrumentos de gestión del territorio que oriente también acciones y responsabilidades de la sociedad civil. La asignación y control del presupuesto público, hasta la actual gestión pública de 2015, se dio sin tomar en cuenta las recomendaciones y contenidos de los planes. De allí que es pertinente la diversificación de las estrategias locales, incorporando otro tipo de herramientas e instrumentos técnicos políticos locales, como las estrategias y planes de cambio climático (elemento 9), los que deben estar plenamente alineados a los requerimientos y normas estipulados por la máxima autoridad ambiental nacional.

En el marco de la iniciativa Pichincha se han coordinado acciones con la Dirección de Gestión de Planificación, que lidera los procesos de ordenamiento territorial, a objeto de mostrar los principales riesgos naturales y ambientales así como ubicar las poblaciones con mayor vulnerabilidad dentro de la provincia. Debido a que es difícil tener proyecciones precisas en la cifra de posibles migrantes ambientales en Pichincha, con la ayuda de los mapas al menos es posible presentar un escenario a futuro tomando en cuenta también los actuales como el aumento en la actividad volcánica del Cotopaxi<sup>29</sup> y tendencias del fenómeno del “El Niño”

(2015 y 2016)<sup>30</sup> que puede amentar sus impactos por el cambio climático. Los mapas presentan áreas susceptibles a inundaciones (anexo 1); posibles zonas a ser afectadas por la sequía, interpretado en base a un alto déficit hídrico (anexo 2); sobre-explotación del suelo (anexo 3) que en su conjunto con presión antrópica a ecosistemas (anexo 4) resulta en áreas con fuertes grado de degradación de recursos naturales; deslizamientos y movimientos en masa (anexo 6); concesiones mineras e indicios de presencia de minerales (anexo 5); y las áreas con mayor riesgo de ser afectadas por la actividad volcánica del Cotopaxi (anexo 7), tanto por caída de cenizas y por lahares. La superposición de los siete mapas da como resultado final el mapa de vulnerabilidad y riesgos naturales de la provincia (gráfico 10), el cual debe ser validado en el territorio con los actores sociales y representantes de los GAD cantonales y parroquiales. El mapa final es interpretado y analizado por separado en cada una de las cinco “zonas administrativas” de la provincia, las cuales son el resultado de la nueva política de desconcentración administrativa y financiera aplicadas a partir agosto de 2015:

#### **Zona Norte (Cayambe-Pedro Moncayo):**

En este sector uno de los principales riesgos es la sequía, que posiblemente podrían acentuarse con el fenómeno de El Niño, principalmente las parroquias del noroeste de Pedro Moncayo (Malchingui y Tocachi) que tienen un alto déficit hídrico con bajas precipitaciones. En las parroquias de Tabacundo, Tupigachi

<sup>29</sup>. Desde 14 de agosto del 2015 se ha decretado la alerta amarilla, desde que se observa un cambio en el comportamiento normal de la actividad volcánica, aumentando tanto la actividad sísmica interna como la movilización de fluidos internos y externos del volcán ([www.volcancotopaxi.com](http://www.volcancotopaxi.com)).

<sup>30</sup>. En caso que la provincia sea afectada por el fenómeno “El Niño” se pronostica aumento en las precipitaciones en zona baja de la provincia y disminución de las precipitaciones la zona centro-norte de la provincia (ver Pronostico Estacional Oeste y Sur de Sudamérica Septiembre – Noviembre 2015).



(Pedro Moncayo) y Ayora (Cayambe) existe deterioro en los suelos debido a las malas prácticas agrícolas que han desplazado a la cobertura natural y expone a los suelos descubiertos a posibles derrumbes y movimientos en masa, especialmente en las zonas con alta pendiente superiores a 25%. Debido a la producción intensiva de flores para la exportación, los cauces de los ríos están siendo contaminados con desechos de agroquímicos, y ya se detectan problemas de salud de la población local.

**Zona Centro (Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)):** es la zona con mayor densidad poblacional de la provincia y que probablemente soporta la más alta migración interna de otras regiones. A lo largo de la vertiente interna oriental de los Andes se extiende una franja caracterizada por producción agrícola con baja tecnología que afecta y deteriora los suelos,

lo cual genera riesgos de deslizamientos y movimientos en masa principalmente al margen de las quebradas, taludes de vías y en pendientes mayores a 30 grados, así como flujos de lodo y escombros (DMQ, 2015); esta zona abarca las parroquias de El Quinche, Checa, Yaruqui, Tababela, Pífo, La Merced y Pintag; el riesgo de deslizamientos también afecta a parte de los valles de la ciudad de Quito, como la parroquia de Guangopolo y Tumbaco (en las faldas del Ilalo). En relación a las zonas susceptibles a inundaciones las parroquias más afectadas son: Calderón, Comité del pueblo, El Condado, Iñaquito, Rumipampa, Belisario, San Juan, Centro Histórico, Solanda, La Mena Turubamba y la Ecuatoriana (DMQ, 2015). En los márgenes del río Salto, Pita, Santa Clara y San Pedro, específicamente en la parte baja de Cumbaya y Tumbaco (DMQ, 2015), las poblaciones podrían ser afectadas por los lahares del volcán Cotopaxi, dependiendo



de la intensidad y el volumen de los mismos; En el caso del volcán Guagua Pichincha, cerca de 10% de la superficie del DMQ está expuesta flujos torrenciales de las quebradas, principalmente en las quebradas de las parroquias de Cotocollao, La Concepción, Santa Prisca, San Roque, La Magdalena y La Villa Flora (DMQ, 2015).

**Zona Sur (Mejía y Rumiñahui):** Según estudios del Instituto Geofísico, los lahares que se originen en el volcán Cotopaxi atravesarían ambos cantones, siguiendo los causes de los ríos Santa Clara y Pita, lo que afectaría las zonas densamente pobladas como Sangolqui, San Rafael y Conocoto. Actualmente se ha determinado que la caída de ceniza afecta la producción agrícola y la salud de los habitantes de las parroquias del Chaupi, Aloasí y Machachi, según reportes oficiales. La construcción de la carretera Aloag - Santo Domingo ha abierto paso a una gran gama de actividades agrícolas y productivas que alteraron el paisaje natural de las parroquias de Tambillo, Aloag y Tandapi, generando también nuevos flujos de desplazamiento y movilidad humana a zonas antes poco pobladas.

**Zona Noroccidente (Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado y San Miguel de los Bancos):** La construcción de la vía Calacalí - La Independencia en los años 90 estableció una conexión directa entre las provincias de Pichincha y Esmeraldas, abriendo paso a actividades productivas de gran escala, como es el cultivo intensivo de la palma africana que originó la pérdida de los bosques naturales de la ecoregión del Choco. La mayor pérdida por deforestación afecta a las cantones Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado. El cambio del paisaje por la alta deforestación afecto también el cauce de los ríos, aumentando o disminuyendo bruscamente los caudales

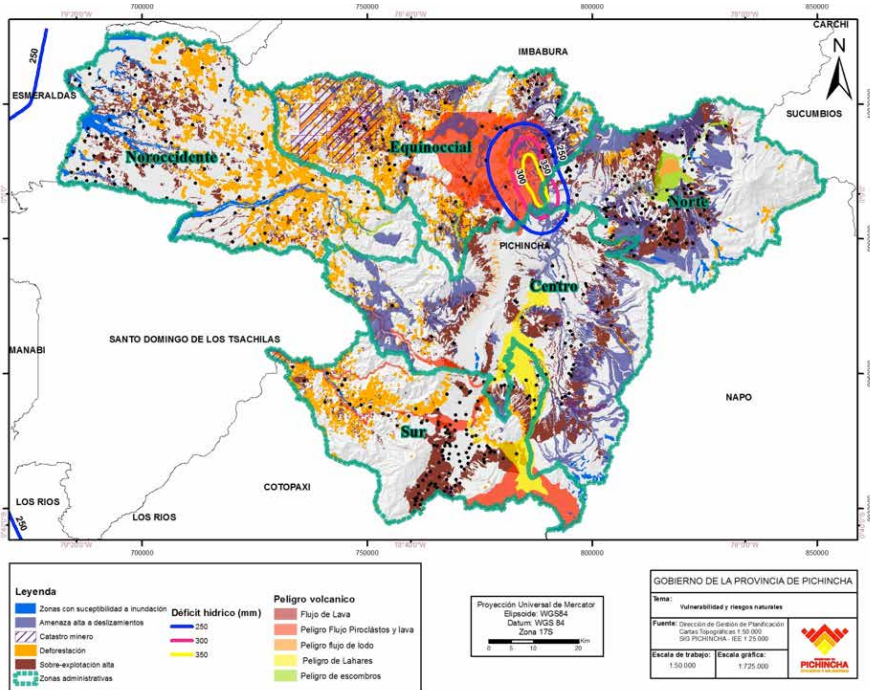
y provocando frecuentes desbordamiento e inundaciones principalmente sobre los sectores cercanos al río blanco (Puerto Quito) y río Mindo que atraviesa a la parroquia del mismo nombre.

**Zona Equinoccial:** esta zona es conocida por sus bajas precipitaciones y tierras áridas específicamente en las parroquias de San Antonio, Calacalí, Perucho, Puellaró y San José de Minas, que debido a la poca productividad se caracterizan por ser zonas más expulsoras que receptoras de población (San Antonio podría ser una excepción al ser una “ciudad-dormitorio” por su cercanía a Quito). En el extremo noroeste de esta zona, en la vertiente interna y externa de la cordillera occidental, se localizan las parroquias de Nanegal, Nanegalito, Pacto y Gualea, caracterizadas por tener una cobertura vegetal en buen estado de conservación, pero también por la presencia de yacimientos mineros, estos últimos en proceso de concesión; su explotación desmesurada podría afectar a la salud de poblaciones cercanas y ser la causante de la pérdida de toda la cobertura natural existente.

Este ejercicio significa un importante paso hacia la incorporación de elementos ambientales y de migración en la planificación territorial y en la política socio-ambiental de la provincia. Una actualización del mapa propuesto debería servir también para promover medidas de desplazamientos planificados en espacios con menor probabilidad de riesgos naturales, y donde la disponibilidad y calidad de recursos naturales (agua, suelo) garantice el establecimiento de nuevas poblaciones. Un atlas de amenazas naturales debe orientar también las políticas y acciones de construcción de infraestructura y apoyo a la producción

agropecuaria en áreas libres de riesgo. El contenido del atlas mapas y demás instrumentos técnicos no solo debe ponderar los impactos negativos de la migración y desplazamiento sino los beneficios de la movilidad como estrategia de adaptación al cambio

climático y desarrollo, en lugares con alto grado de degradación de ecosistemas, contaminación de agua y suelo, o que no tienen la suficiente oferta natural de recursos.



► Gráfico 10: Mapa de vulnerabilidad y riesgos naturales

### Gobernanza local

La aplicación de los principios de gobernanza en la gestión de migraciones ambientales significa entonces, repensar la concepción vigente entre los roles del Estado y sociedad, sin negar la autonomía de ambos, pero reconociendo su interdependencia y la necesidad de cooperación. La gobernanza local aquí propuesta está en directa relación como la capacidad de los actores locales públicos para construir plataformas tanto de

participación ciudadana, como de facilitar la coordinación estatal entre diferentes esferas territoriales (elemento 10). El rol de los gobiernos locales está ampliamente reconocido, al ser ellos los que mantienen el control directo sobre varios ámbitos públicos importantes, como el catastro y regulaciones dentro del código de catástros, uso del suelo rural, en muchos casos a la salud y educación, pero también sobre el consumo de recursos renovables y no renovables como agua y energía, el manejo de los desechos, tráfico vehicular,

la producción de residuos, y algunos otros dependiendo de los niveles de descentralización (ver Niemann, 2015). Por la gran responsabilidad que asumen, es evidente que la creación de unidades operativas al interior de las entidades públicas no es suficiente, sino que también es importante la cooperación y el trabajo conjunto con los actores locales en todo el proceso de gestión. Desde Julio de 2015, durante el periodo de aumento de la actividad volcánica del Cotopaxi, se ha demostrado la necesidad de aclarar y establecer nuevas bases normativas y técnicas que fortalezcan los principios de subsidiaridad en acciones de la gestión de riesgos naturales. La temática de migraciones ambientales es una excelente escuela para comprender que la eficiencia y la legitimidad del actuar público, en situaciones críticas, se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estas con las organizaciones de la sociedad civil. Aquí es fundamental el desarrollo de estrategias y canales de coordinación interinstitucional entre los distintos niveles jerárquicos y hacer posible la transversalización de temas socio-ambientales en el conjunto de políticas públicas (elemento 11). De esta forma se fortalecerá los principios de la gobernanza local, proporcionando respuestas innovadoras ante problemas que enfrentamos de movilidad humana y degradación ambiental; problemas que no son fáciles de afrontar desde la perspectiva de un solo actor y que además admiten, o mejor dicho exigen, más de una solución, y que demandan además procesos de aprendizaje permanentes.

De la misma manera de lograr articulación dentro del aparato gubernamental, las autoridades locales deben hacer

un mayor esfuerzo por establecer un dialogo interactivo, sin distinción, con todos los actores locales (elemento 12). Incluir a actores como la Iglesia, la academia, cooperación internacional y medios de comunicación comunitarios, proveerá informaciones más reales de las personas que están siendo afectadas y que han decidido desplazarse ya sea por factores sociales, demográficos, políticos, económicos o ambientales y así poder alcanzar prevención local y resiliencia ante los impactos provocados tanto por cambios ambientales como por incidencia social en determinado territorio (GADPP-GIZ, 2015). Específicamente la academia desempeña un papel primordial hacia la definición de los temas prioritarios que se debe abordar en cada territorio, así como hacia la orientación de acciones a futuro en ambas temáticas. Los resultados de las investigaciones deben proporcionar información para sensibilizar tanto a los responsables políticos como a la sociedad civil en general.

En base a la propuesta de la OIM sobre acciones y programas de investigación<sup>31</sup>, el nexa con los actores de la academia en Pichincha debe contribuir a llenar los siguientes vacíos: (i) Definición y conceptualización de la migración ambiental: ¿Cuál es el nexa en el territorio entre desastres naturales y población afectada?, ¿cuáles son la definición y conceptos más apropiados para atender a los grupos de prioridad local?; (ii) Recopilación y estimaciones de datos: cuántas personas podrían ser vulnerables a los desastres naturales y dónde se encuentran?, ¿cuál es el grado de incidencia del cambio climático, desastres ambientales y riesgos naturales en el territorio,; (iii)

31. Ver <https://www.iom.int/research>

degradación ambiental y los desastres naturales: ¿cuál es la probabilidad de ocurrencia de los eventos ambientales?, ¿en qué medida es el entorno el principal impulsor de la migración?, ¿cómo se puede ayudar a grupos vulnerables para aumentar la resiliencia?; (iv) gestión de la migración ambiental: ¿cómo se puede traducir los resultados de la investigación a procesos políticos?, ¿qué lecciones se deben aprender de las respuestas gubernamentales existente?, ¿cómo pueden las políticas reducir la vulnerabilidad?, ¿cómo puede la migración ser utilizada como parte de las estrategias de adaptación?, ¿cómo y dónde se puede aplicar la adaptación como una estrategia positiva de migración?; (v) Desarrollo de capacidades: ¿cómo se puede fortalecer la capacidad de responsables políticos?, ¿Cuáles actores externos deben ser considerados en estrategias y programas de capacitación?.

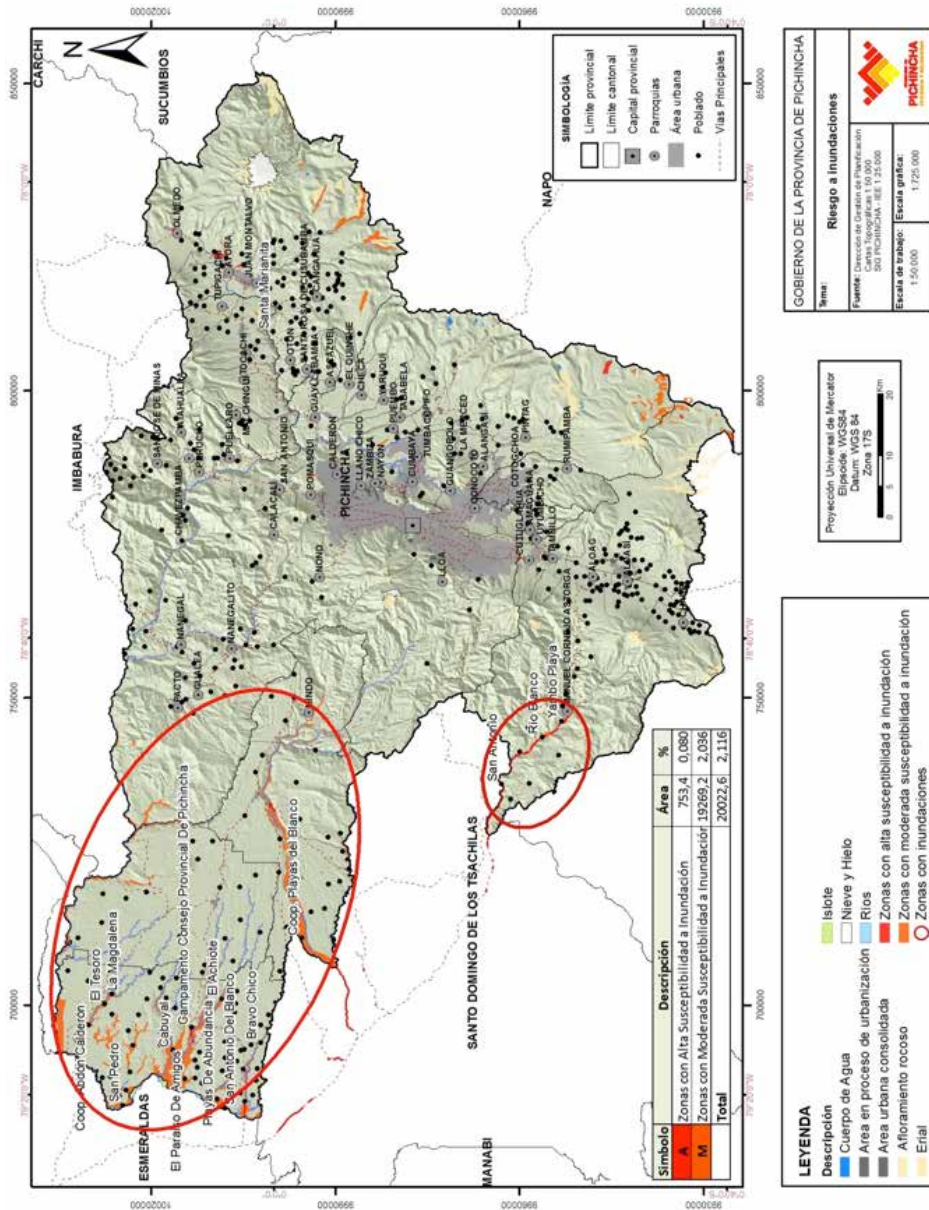
Se sugiere orientar a la política pública en acciones de prevención y alerta temprana para inferir potenciales escenarios y actuar en un contexto institucional de gestión de riesgos compartida (elemento 13). Para este fin, se pueden utilizar los instrumentos existentes en los GAD, como es el caso de Pichincha que cuenta con una Estrategia Institucional de Cambio Climático; Plan Institucional de Gestión del Riesgo; Sistema Provincial de Información Climática que permitirían mapear zonas de mayor afectación y gestionar potenciales impactos tanto de variabilidad de precipitación como de posible degradación de recursos provocada por desplazamientos poblacionales. Por último, en el contexto de transferencia de la iniciativa Pichincha a otras provincias en el Ecuador, es esencial la participación activa y comprometida del Consorcio Nacional de Gobiernos Provinciales

(CONGOPE), pero también de instituciones sectoriales como el MAE y el Viceministerio de Movilidad Humana, así como otras instituciones como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNGR) (GAPP-GIZ, 2015).

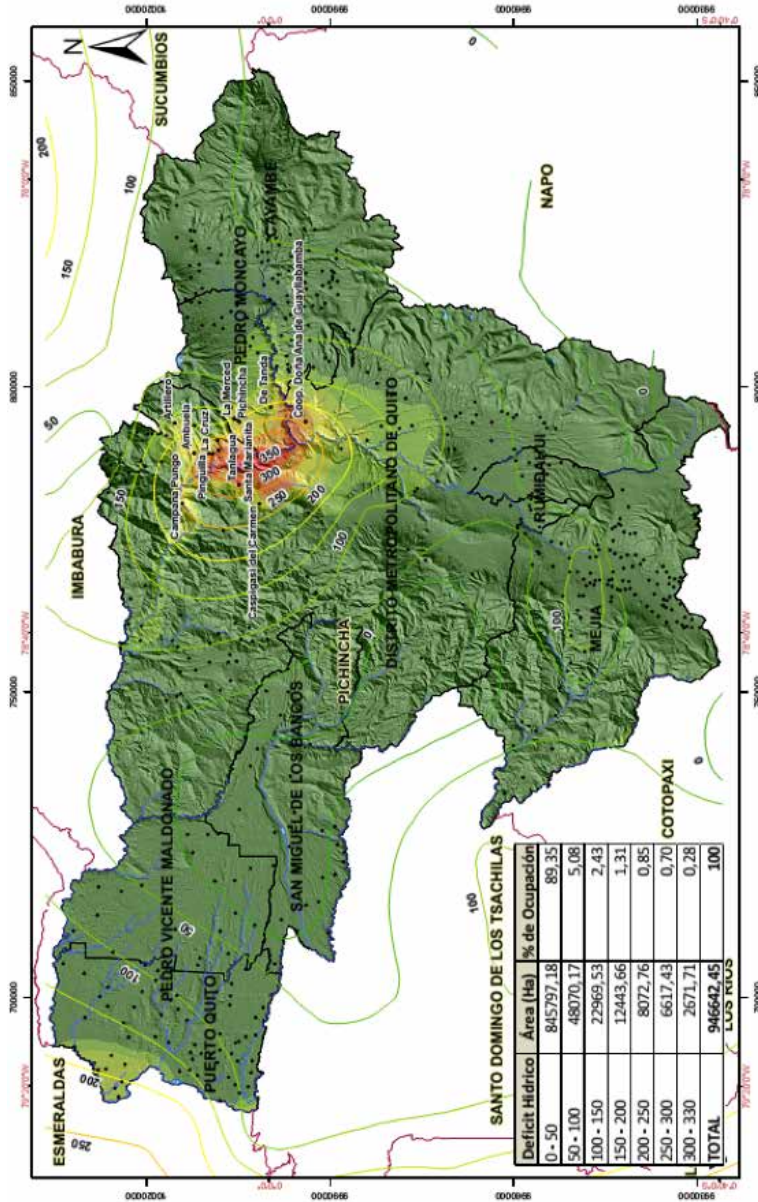
Contrario a las propuestas de la revisión de literatura, el caso de la iniciativa Pichincha no se limita a proponer el desarrollo de políticas públicas únicamente a través de la incorporación de los temas migratorios y ambientales a la planificación territorial, o dejando toda la responsabilidad sobre el derecho de los refugiados a las autoridades públicas. Debido a la complejidad y novedad de la temática, se propone una serie de acciones, elementos y estrategias, agrupadas en tres áreas de intervención o líneas de acción, cuya aplicación en su conjunto determina el éxito de la implementación: La propuesta ideal de políticas públicas presentada en el gráfico 9, a pesar de identificar 13 pasos o elementos, no deben ser considerados como una receta; es la voluntad política y disponibilidad financiera los factores preponderantes que decidirán el ejercicio parcial o total del proceso.

**ANEXOS**

ANEXO 1



ANEXO 2



Deficit Hidrico	Area (Ha)	% de Ocupación
0 - 50	845797,18	89,35
50 - 100	48070,17	5,08
100 - 150	22969,53	2,43
150 - 200	12443,66	1,31
200 - 250	8072,76	0,85
250 - 300	6617,43	0,70
300 - 330	2671,71	0,28
<b>TOTAL</b>	<b>946642,45</b>	<b>100</b>

**Legenda**

- Puntos con deficit hidrico
- Línea horizontal
- Hidrografía
- Población

**RANGO GADPPP (mm)**

- 0
- 100
- 150
- 200
- 250
- 300
- 350
- 400

**RANGO BEE (mm)**

- 0 - 50
- 50 - 100
- 100 - 150
- 150 - 200
- 200 - 250
- 250 - 300
- 300 - 330

Proyección Universal de Mercator  
 Datum: WGS 84  
 Zona: 17S  
 Escala: 1:100.000

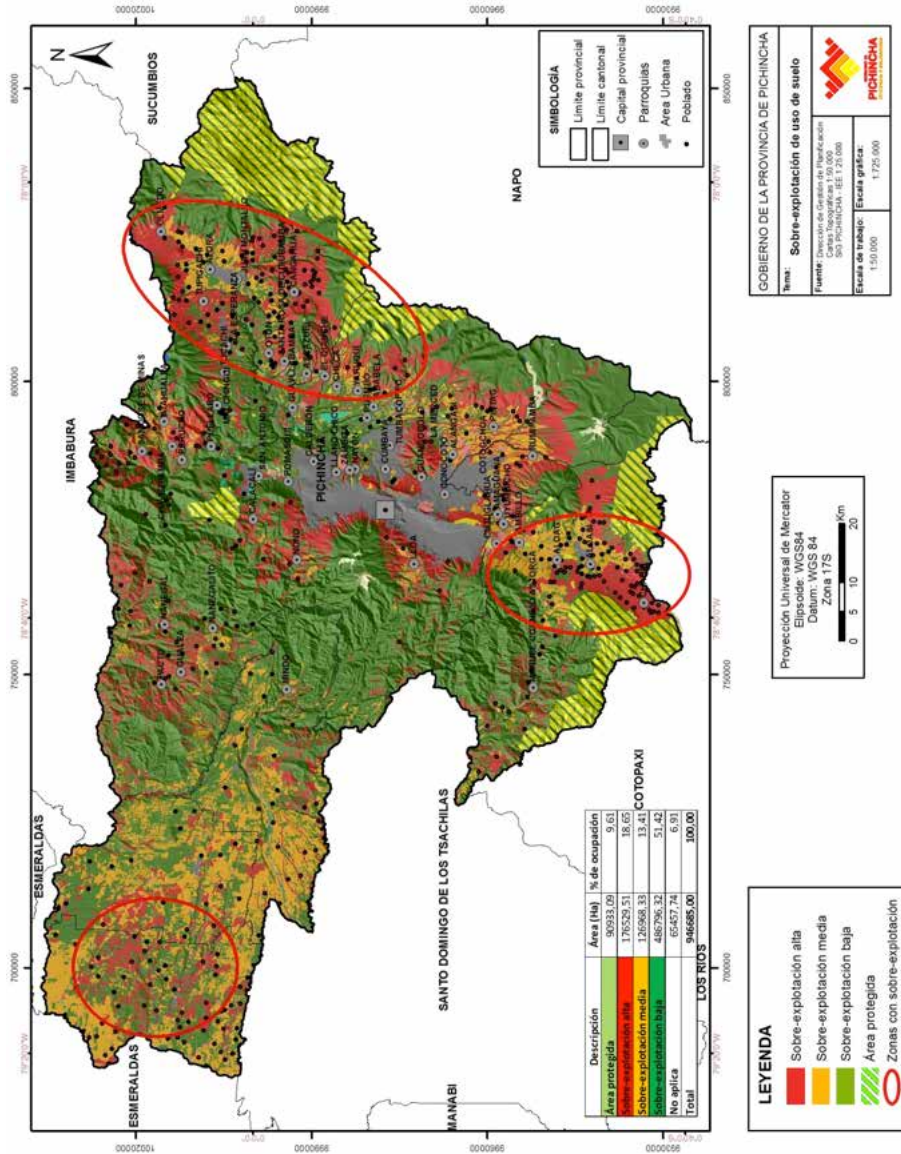
**GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA**

Tema: DEFICIT HIDRICO

Fuente: Datos de Censos de Poblamiento  
 Censo Poblacional 1:2000  
 CADPP - EE 1:20.000

Escala de trabajo: 1:750.000  
 Escala grafica: 1:750.000

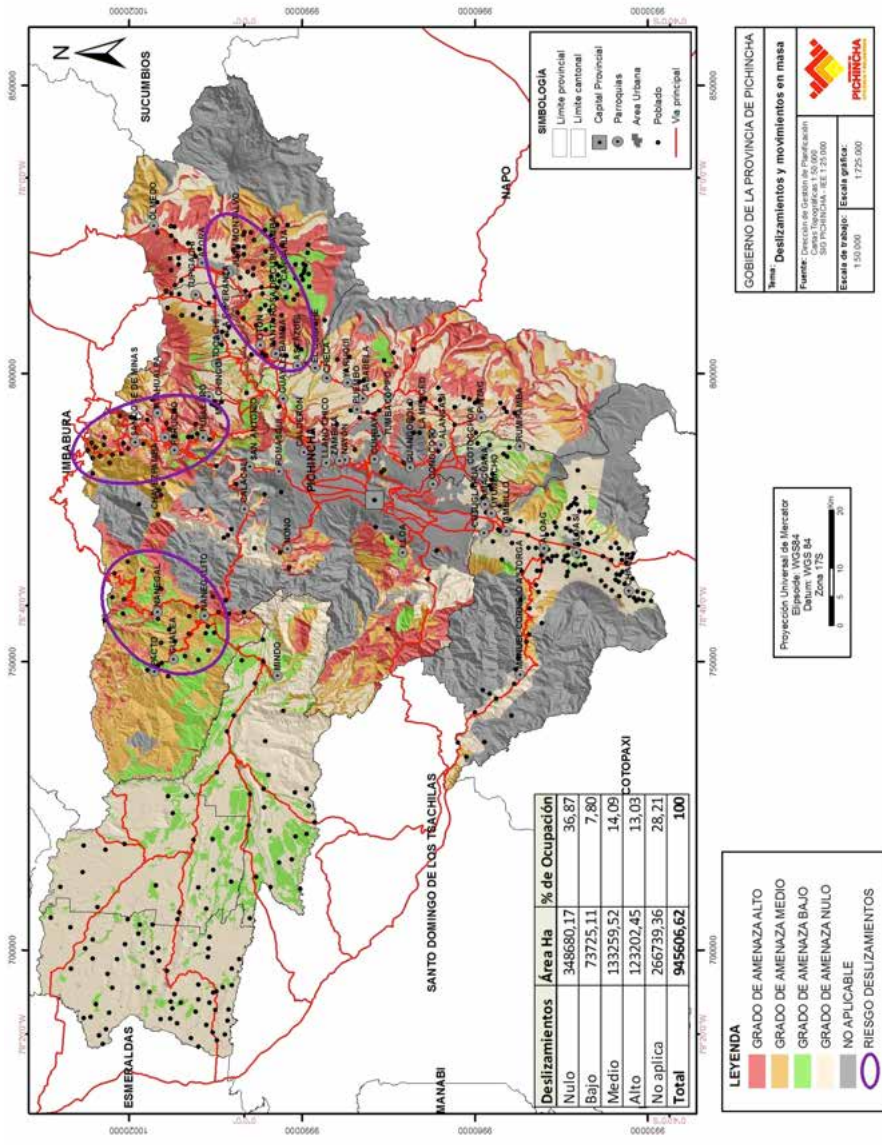
ANEXO 3



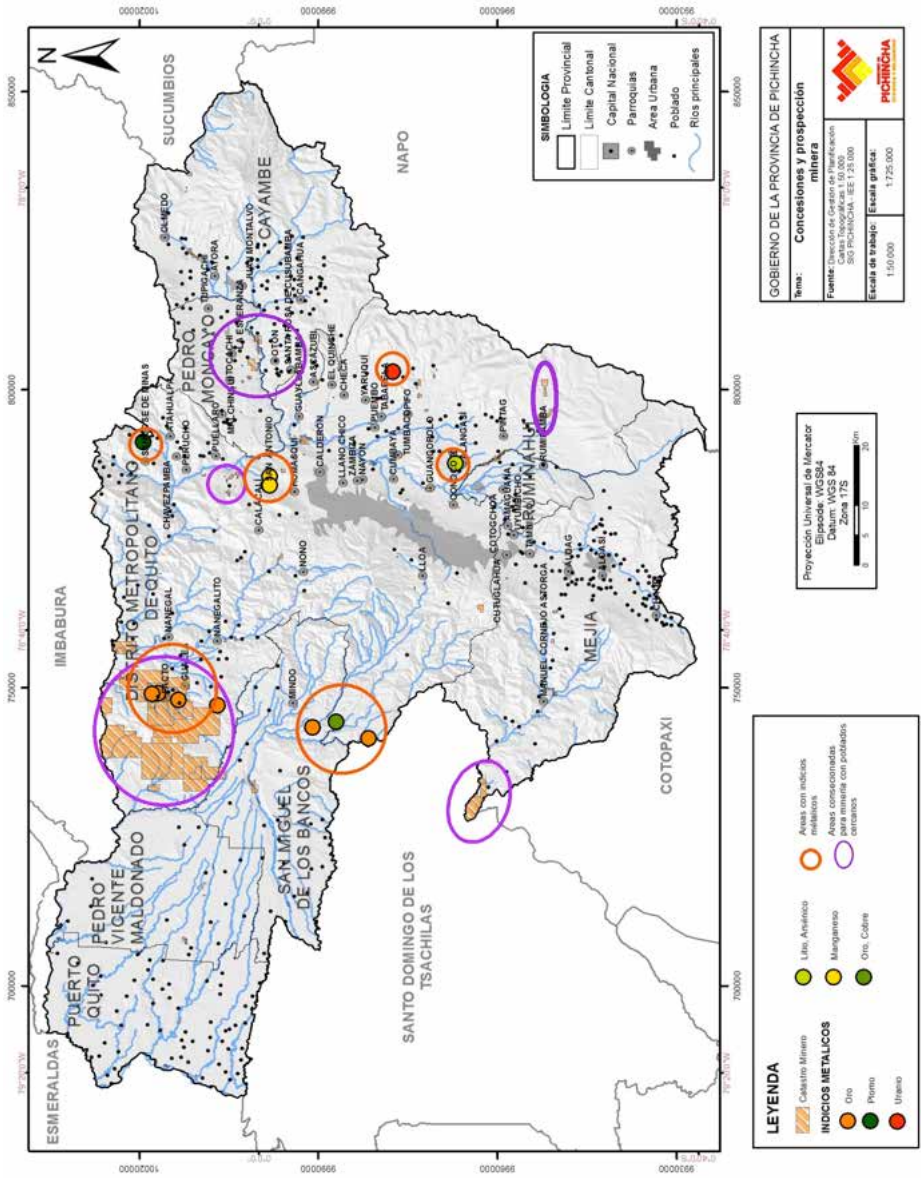




ANEXO 5



ANEXO 6





## Lista bibliográfica

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2002): A critical time for the environment, Refugees, n. 127. Disponible en: <http://www.unhcr.org/3d3fecb24.pdf> (Visita en Mayo 2015)
- Conforme, G. (2014): Estudio compilatorio de degradación de los suelos en el Ecuador. Universidad Agraria del Ecuador. Disponible en: <http://www.slideshare.net/gconformezoaeta/estudio-compilatorio-de-degradacion-de-los-suelos-en-el-ecuador-ing-gonzalo-conforme> (Visita en Octubre 2015)
- DMQ (Distrito Metropolitano de Quito) (2015): Atlas de amenazas naturales y exposición de infraestructura del Distrito metropolitano de Quito. Segunda Edición. Disponible en: <http://www.quito.gob.ec/index.php/municipio/218-atlas-amenazas-naturales-dmq> (Visita en Noviembre 2015)
- Doberstein B. y A. Tadgell (2015): Directrices para una reubicación dirigida. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)
- IFRC (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) (2009): Cambio climático y movilidad humana: punto de vista humanitario. Disponible en: [https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/climate%20change/climate\\_change\\_and\\_human\\_mobility-sp.pdf](https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/climate%20change/climate_change_and_human_mobility-sp.pdf) (Visita en Abril 2015)
- Fernández, M.J. (2015): Refugiados, cambio climático y derecho internacional. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)
- Flores-Palacios, X. (2015): Samoa: conocimientos locales, cambio climático y éxodos de población. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)
- Foresight (2011): Migración y cambio climático: Retos y Oportunidades Futuras. Informe del Proyecto Final. Londres, Reino Unido Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/287785/12-572-migration-and-global-environmental-change-summary-spanish.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287785/12-572-migration-and-global-environmental-change-summary-spanish.pdf) (Visita en Agosto 2015)
- Galárraga, I., et al. (2011): The Role of Regional Governments in Climate Change Policy Environmental Policy and Governance. Volumen 21, Issue 3, páginas 164–182, Mayo/Junio 2011. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eet.572/full> (Visita en Mayo 2015)

Gamero, J. (2013): Integrando las migraciones climáticas en los foros regionales de América Latina. Plataforma Climática Latinoamericana. Disponible en: <http://cdkn.org/2013/01/integrando-las-migraciones-climaticas-en-los-foros-regionales-de-america-latina/> (Visita en Agosto 2015)

GEPMA (Grupo de Expertos para los Países Menos Desarrollados) (2012): National Adaptation Plans. Technical guidelines for the national adaptation plan process. Secretaría de la CMNUCC. Bonn, Alemania. Diciembre de 2012. Disponible en: <http://unfccc.int/NAP> (Visita en Julio 2015)

GMM (Grupo de Migración Mundial) (2010): Incorporación de la Migración en la Planificación del Desarrollo: Manual para responsables políticos y especialistas. Disponible en: <http://www.un.org/esa/population/meetings/ninthcoord2011/mainstreamingmigration.pdf> (Visita en Agosto 2015)

Guzmán, A (2011) "Creación de capacidades, adaptación al cambio climático y migraciones" en Albarracín Sánchez, W, (2011) Boletín sobre políticas migratorias y DDHH: cambio climático, migraciones desplazamientos forzados y refugio. Entre Tierras, Quito, Ecuador. Disponible en: [http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/FesIldis\\_Boletin%20entre%20tierras%20cambio%20climatico.pdf](http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/FesIldis_Boletin%20entre%20tierras%20cambio%20climatico.pdf)(Visita en Abril 2015)

Ho, R y Milan, A. (2012): Where the Rain Falls. Case study: Perú. Results from Huancayo Province. Junín Region. Report Number 5. United Nations University: Institute for Environment and Human Security. Bonn, Germany. Disponible en: [http://wheretherainfalls.org/wp-content/uploads/2012/11/Peru\\_CSR.pdf](http://wheretherainfalls.org/wp-content/uploads/2012/11/Peru_CSR.pdf) (Visita en Junio 2015)

Iniciativa Nansen (2014): Adapting to Climate Change: A Human Mobility Perspective. Disponible en <https://www.nanseninitiative.org/adapting-to-climate-change-a-human-mobility-perspective/> (Visita en Mayo 2015)

Kälin, W (2015a): La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)

Landívar, N., Jácome, G. y Macías, M. (2011): La palma africana en la provincia de Los Ríos: negocio agro-empresarial, prebendas estatales y violaciones de derechos campesinos. Eutopia-Revista de desarrollo económico territorial. FLACSO, CEDET. No.2 Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3983/1/RFLACSO-E02-05-Landivar.pdf> (Visita en Octubre 2015)

Leckie S. y Simperigham, E. (2015): Focalizar en los desplazamientos internos relacionados con el clima. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)

MAE, MAGAP y PMA, (2011) "Fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades ante los efectos adversos del cambio climático con énfasis en seguridad alimentaria, en la provincia de Pichincha y la cuenca del río Jubones". Quito, Ecuador

McAdam, J. (2015): Las lecciones de anteriores reubicaciones y reasentamientos planificados. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: [http://www.fmreview.org/es\\_cambioclimatico-desastres](http://www.fmreview.org/es_cambioclimatico-desastres) (Visita en Julio 2015)

Metzner, T. (2014): La Migración Haitiana hacia Brasil: estudio en el país de Origen. Publicaciones OIM. Cuadernos Migratorios N 6. Disponible en [http://costarica.iom.int/public/pdf/OIM\\_Cuadernos\\_Nro6\\_La\\_migracion\\_haitiana\\_hacia\\_Brasil.pdf](http://costarica.iom.int/public/pdf/OIM_Cuadernos_Nro6_La_migracion_haitiana_hacia_Brasil.pdf) (Visita en Mayo 2015)

Molina, C. G. y Licha, I. (2005): Coordinación de la política Social: criterios para avanzar. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.ciesu.edu uy/universalismo/molinalincha.pdf> (Visita en Abril 2015)

Niemann, L. (2015). Sustainability Reporting: What's in it for Local Governments? Lessons from practical examples. The Hague: VNG International. Disponible en: <http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/09/Sustainability-Reporting.pdf> (Visita en Septiembre 2015)

OCAH (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) y IDMC (Centro del Monitoreo del Desplazamiento Interno) (2009): El monitoreo de los desplazamientos por desastres en el contexto del cambio climático. Suiza

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2010): Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Environmental Migration. OIM Publications Disponible en: [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/env\\_degradation/DRR\\_CCA-Policy\\_Paper\\_Final.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/env_degradation/DRR_CCA-Policy_Paper_Final.pdf) (Visita en Agosto 2015)

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2011): Glossary on Migration, 2nd Edition. Derecho Internacional sobre Migración, núm. 25, OIM, Ginebra. Disponible en: <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf> (Visita en Mayo 2015).

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2014a): Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Terminología, conceptos y estado de la cuestión para formuladores de políticas. Módulo I. Disponible en: [https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Research%20Database/M%C3%B3dulo%201\\_%20Serie%20Migraci%C3%B3n,%20Medio%20Ambiente%20y%20Cambio%20Clim%C3%A1tico\\_%20Baja%20resol....pdf](https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Research%20Database/M%C3%B3dulo%201_%20Serie%20Migraci%C3%B3n,%20Medio%20Ambiente%20y%20Cambio%20Clim%C3%A1tico_%20Baja%20resol....pdf) (Visita en Junio 2015)

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2014b): La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos. Publicaciones OIM Cuadernos Migratorios N. 6. Disponible en [http://costarica.iom.int/public/pdf/OIM\\_Cuadernos\\_Nro6\\_La\\_migracion\\_haitiana\\_hacia\\_Brasil.pdf](http://costarica.iom.int/public/pdf/OIM_Cuadernos_Nro6_La_migracion_haitiana_hacia_Brasil.pdf) (Visita en Junio 2015)

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2014c) Glosario: "Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Terminología, conceptos y estado de la cuestión para formuladores de políticas" Serie Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático Módulo I. Publicaciones OIM

OIM, RESAMA (impr.): Asegurando derechos y promoviendo mecanismos de protección a migrantes y desplazados por razones ambientales en América del Sur. Publicaciones OIM.

Pardell, O.S. (2012): Desplazados medioambientales: una nueva realidad. Cuaderno Deusto de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho66.pdf>(Visita en Junio 2015)

Ponthieu, Aurélie y Katharine Derderian (2013): Respuestas humanitarias en el vacío de protección. Revista Migraciones Forzadas 43. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/estadosfragiles> (Visita en Mayo 2015)

Pottler, M. (2014): La gestión humanitaria en las fronteras: Revista Migraciones Forzadas 45. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/crisis> (Visita en Mayo 2015)

Prats, J. et al. (2006): A los Príncipes Republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico. 1ª ed. La Paz, Bolivia, Plural editores. Barcelona, IIG.

Quesada, P. (2014): Reducción del riesgo de desastres y movilidad. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)

Sou, G. (2015): El reasentamiento tras el desastre en las zonas urbanas de Bolivia. Espinal, E. y Moreno, Laura (Ed.): En Desastres y desplazamiento en un clima cambiante. Revista Migraciones Forzadas, No 49 Junio 2015. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)

Sustainable Europe Research Institute (SERI) (2008): Environmental Change and Forced Migration Scenarios (EACH-FOR). Disponible en <http://seri.at/en/projects/completed-projects/each-for/> (Visita en Mayo 2015)

Tacoli, C. (2011): Climate Change and Migration: Study of the climate adaptation-migration nexus and the role for development cooperation. GIZ Publications. Eschorn, Germany. Disponible en: <https://www.giz.de/expertise/downloads/giz2011-en-climate-change-and-migration.pdf> (Visita en Julio 2015)

Tamburrano, F.W. (por publicar): Asesoría técnica sobre política pública en materia de movilidad humana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, El Oro, Loja, y Zamora Chinchipe. Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, Unión Europea, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Consorcio Nacional de Gobiernos Provinciales.



Velasco, S. (2013): La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008): En Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador, Krainer y Mora (eds.). Flacso Ecuador y GIZ. PP: 15-53

Warner, K. (2011) "Desplazamiento Inducido por el Cambio Climático: Política de Adaptación en el Contexto de las Negociaciones sobre el Clima de la CMNUCC". Políticas Legales y de Protección, Series de investigación. ACNUR. Ginebra, Suiza. Disponible en: [http://acnur.es/PDF/desplazamiento\\_cambio\\_climatico\\_politica\\_adaptacion\\_negociaciones\\_cmnucc\\_20130627101802.pdf](http://acnur.es/PDF/desplazamiento_cambio_climatico_politica_adaptacion_negociaciones_cmnucc_20130627101802.pdf) (Visita en Julio 2015)

Warner, K. et.al. (2013): Changing climates, moving people: Framing migration, displacement and planned relocation United Nations University, Institute for Environment and Human Security. Policy Brief No 81. Disponible en: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:1837/pdf11213.pdf> (Visita en Junio 2015)

Warner, K. et al. (2015) Los planes de adaptación nacionales y la movilidad humana. Revista Migraciones Forzosas no 49. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres> (Visita en Julio 2015)

Werz, M. y L. Conley (2012): Climate Change, Migration and Conflict: Addressing complex crisis scenarios in the 21st century. Disponible en [https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2012/01/pdf/climate\\_migration.pdf](https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2012/01/pdf/climate_migration.pdf) (Visita en Agosto 2015)

## Documentos internacionales, discursos, acuerdos, conferencias declaraciones, estadísticas

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2015): Los refugiados y el medio ambiente. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/medio-ambiente/los-refugiados-y-el-medio-ambiente/> (Visita en Mayo 2015)

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2009): Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/cumbre-de-la-union-africana/> (Visita en Julio 2015)

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2010): Making the most of human mobility, by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, and William Lacy Swing, Director General, International Organization for Migration Disponible en <http://www.unhcr.org/4c18cf459.html> (Visita en Mayo 2015)

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2013): Discurso del Sr. Riera. Asesor Principal del Director de Protección Internacional en la Conferencia Internacional "Millones de personas sin protección: Desplazamiento inducido por el cambio climático en países en desarrollo" Disponible en: [http://acnur.es/PDF/medioambiente\\_retos\\_desplazamiento\\_cambio\\_climatico\\_20130627101840.pdf](http://acnur.es/PDF/medioambiente_retos_desplazamiento_cambio_climatico_20130627101840.pdf)

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2014a): Declaración de Brasil: Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867> (Visita en Junio 2015)

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2014b): Human mobility in the context of climate change: Recommendations from the advisory group on climate change and human mobility COP 20.Lima, Peru ACNUR Publications. Disponible en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Human-Mobility-in-the-context-of-Climate-Change.pdf> (Visita en Junio 2015)

CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2007): La Hoja de Ruta de Bali. Disponible en: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/informacion\\_basica/la\\_convencion/conferencias/bali/items/6211.php](http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/conferencias/bali/items/6211.php) (Visita en Mayo 2015)

CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2010): Marco de Adaptación de Cancún. COP 16, Cancún 2010. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf> (Visita en Mayo 2015)

CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2013): COP 19 Varsovia -Mecanismo internacional de Varsovia para pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático. Disponible en: <http://www.marn.gob.sv/phocadownload/planes-estrategias/cambio-climatico/Decision-CP-19-Mecanismo-perdidas-danos.pdf> (Visita en Mayo 2015)

El Vaticano (2015) “Carta Encíclica, Laudato Si del Santo Padre Francisco sobre el Cuidado de la Casa Común” Disponible en: [http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_encyclica-laudato-si\\_sp.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si_sp.pdf) (Visita en Junio 2015)

GADPP y GIZ-PRODEM (2015) “Memorias Taller: Intercambio de Experiencias Regionales: vinculando movilidad humana y cambio climático en las políticas públicas de gobiernos locales”. Gobierno Descentralizado de la Provincia de Pichincha, Cooperación Técnica Alemana. Disponible en: <http://www.prodem.net.ec/images/documentos/cambioclimatico.pdf> (Visita en Agosto 2015)

Iniciativa Nansen (2012): La Respuesta. Disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/> (Visita en Mayo 2015)

Iniciativa Nansen (2015): Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Borrador final. Disponible en: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/10/Agenda-Final-Draft.pdf&hl=en>. (Visita en Octubre 2015)

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2010): Censo de población y vivienda 2001. Quito, Ecuador Disponible en: [http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com\\_content&view=article&id=232&Itemid=176](http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=232&Itemid=176) (Visita en Julio 2015)

Kälin, W (2015b): Sendai Framework: An important step forward for people displaced by disasters. 20 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/03/20-sendai-disasters-displaced-kalin> (Visita en Abril 2015)

Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Visita en Agosto 2015)

Naciones Unidas (1966): Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (Visita en Agosto 2015)

Naciones Unidas (1984): Declaración de Cartagena. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/> (Visita en Agosto 2015)

Naciones Unidas (1998): Principios Rectores de los Desplazados Internos. Documento de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de Febrero de 1998. Consejo Económico y Social. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022> (Visita en Agosto 2015)

UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2015a) Acuerdo Marco para la Reducción de Desastres 2015-2030 de Sendai. Disponible en: <http://eird.org/americas/noticias/el-marco-de-accion-de-sendai-busca-la-reduccion-de-v%C3%ADctimas-por-desastres-para-el-2030.html#.VbCAqfmGM8I> (Visita en Agosto 2015)

UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2015b) "Declaración de Sendai de Gobiernos Locales y Subnacionales: garantizar el fortalecimiento de la resiliencia a los desastres en el mundo urbano" Disponible en: [http://www.uclg.org/sites/default/files/final\\_declaration\\_esp.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/final_declaration_esp.pdf) (Visita en Julio 2015)

### Sobre normas nacionales

Asamblea Nacional (2008): Constitución de la República del Ecuador

Asamblea Nacional (2010): Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Asamblea Nacional (2015): Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana  
CMR (Coalición por las Migraciones y el Refugio) (2015): Análisis del proyecto de ley de movilidad humana. Disponible en: <https://movilidadhumana.wordpress.com> (Visita en octubre 2015)

## Acerca de los autores:

Sergio Antonio Ruiz es boliviano-alemán, con doctorado en gobernanza ambiental en la Universidad de Friburgo, Alemania. Desde sus inicios de su carrera profesional trabajó con temas socio-ambientales como los beneficios de la política ambiental a los actores locales, manejo de conflictos en el acceso a recursos naturales y desarrollo de políticas públicas participativas. Su inclusión a estrategias locales de adaptación al cambio climático data de 2008 como docente de la Universidad de Dresde, Alemania. Actualmente ejerce como Experto Integrado CIM de la Cooperación Técnica Alemana en la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente del Gobierno de la Provincia de Pichincha.

Michaela Carvajal es ecuatoriana, con un masterado en Desarrollo Internacional en The London School of Economics and Political Science. Desde sus inicios de carrera profesional trabajó en investigación de temas relacionados al desarrollo compatible con el clima, reducción de riesgo de desastres y desarrollo de políticas públicas inclusivas. Su experiencia en investigación enfocada al desarrollo de política pública data de 2012 cuando comenzó su trabajo en Overseas Development Institute en Londres, organización con la que ha colaborado en temas de riesgo volcánico y financiamiento para la reducción de desastres. Actualmente ejerce como consultora de la GIZ en Ecuador.

Con el apoyo de

