

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“El impacto del cambio climático sobre la migración: implicaciones para la seguridad humana”

**Tesis que presenta para obtener el título de
LICENCIATURA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

Andrea Hurtado Epstein

409035711

Asesor: Dr. Giancarlo Delgado Ramos

Mayo 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción

1. Cambio climático: aproximaciones conceptuales a un fenómeno global
 - 1.1. ¿Qué es el cambio climático?
 - 1.2. Incertidumbre en los modelos y escenarios
 - 1.3. Tendencias actuales e impactos observados
 - 1.4. El cambio climático como asunto político internacional
 - 1.4.1. El medio ambiente en la agenda internacional
 - 1.4.2. El cambio climático en la agenda internacional
2. La migración en un mundo globalizado: perspectiva teórica y empírica
 - 2.1. Definir la migración
 - 2.2. Tipos de migración
 - 2.3. Panorama actual de la migración
 - 2.4. Regulación internacional y marcos de regulación nacional de la migración
3. El impacto del cambio climático sobre la migración
 - 3.1. Intersecciones entre ambos fenómenos: conceptualización de una problemática creciente
 - 3.2. Escenarios de movilidad
 - 3.3. Conceptualización y tratamiento internacional de la migración influenciada por el cambio climático
 - 3.3.1. Debate y definiciones
 - 3.3.2. Marco regulatorio internacional
 - 3.3.3. Marcos regulatorios nacionales
4. La migración influenciada por el cambio climático como asunto de seguridad
 - 4.1. Ampliación de la agenda de seguridad y proceso de securitización
 - 4.1.1. Securitización de la agenda medioambiental
 - 4.1.2. Securitización de la agenda migratoria
 - 4.1.3. Securitización de la migración influenciada por el cambio climático
 - 4.2. Perspectiva de la seguridad nacional e internacional
 - 4.3. Perspectiva de la seguridad humana
 - 4.4. Aproximaciones a una política preventiva y proactiva desde la seguridad humana
 - 4.4.1. Reducir la influencia del cambio ambiental global sobre la migración
 - 4.4.2. Planear para/responder a la migración influenciada por el cambio ambiental global
 - 4.4.3. Reconocer la migración como estrategia de adaptación que refuerza la seguridad humana

Conclusiones

Introducción

En las últimas dos décadas, el cambio climático se ha convertido en un tema de preocupación para los diseñadores de políticas en todo el mundo, y se ha mediatizado en la opinión pública como una de las más grandes amenazas que enfrenta actualmente la humanidad. A pesar de que aún hay grandes limitaciones en el conocimiento científico de este fenómeno, existe un consenso generalizado sobre los devastadores efectos que tendrá sobre el equilibrio ecológico global, así como en distintos procesos humanos. La interacción entre sistemas ambientales y sociales está llevando a resultados complejos y haciendo cada vez más incierto el futuro. Uno de esos puntos de intersección es el que respecta al impacto del cambio climático sobre la migración humana, un tema que ha sido a la vez ignorado por el discurso oficial sobre la adaptación y sujeto a un polémico debate académico.

En años recientes se ha popularizado el uso de términos como “refugiado ambiental”, “desplazado climático” o “migrante ecológico”, a partir de los cuales se ha construido una visión alarmista, simplista e imprecisa de la problemática. Esta tesis busca ofrecer una perspectiva más amplia e integral, partiendo de la suposición de que tanto el cambio climático como la migración son fenómenos sumamente complejos, que deben ser entendidos en sus propias dinámicas multicausales antes de poder explorar la relación que existe entre ellos. Intenta, desde un enfoque holístico, plantear algunas aproximaciones sobre las características y consecuencias de esta interacción, así como las implicaciones que tiene y tendrá para el accionar político a nivel nacional e internacional.

Asimismo, esta investigación propone que la cuestión de la migración influenciada por el cambio climático se ha ido identificando progresivamente como un problema de seguridad, y que dependiendo del enfoque con que se observe puede dar lugar a respuestas muy distintas por parte de la política pública. Tras explorar dos diferentes posibilidades en este sentido, se busca argumentar sobre la mayor conveniencia de una para abordar el tema y darle soluciones integrales y duraderas, ofreciendo algunos ejemplos concretos de cómo esta perspectiva de seguridad podría traducirse en políticas concretas.

La lógica que subyace a la construcción teórica y analítica de esta tesis es que los nuevos retos y amenazas a los que se enfrenta la humanidad son tan complejos que sólo pueden ser encarados con un pensamiento crítico que se aleje de nociones tradicionales y explicaciones lineales de la realidad. En este sentido, es igualmente importante el manejo de las ciencias duras, que vislumbren los

impactos físicos del cambio climático y su localización geográfica, y el de las ciencias sociales, que identifiquen las vulnerabilidades que generan una distribución desigual del daño.

Otra importante consideración es que, al tratarse de dos fenómenos globales -cuyas conexiones también generarán implicaciones globales-, el Estado ha quedado rebasado como marco referencial para gestionar sus implicaciones ante un futuro incierto: la transnacionalización de las problemáticas en el siglo XXI, de la que da cuenta la existencia de procesos ambientales que no respetan fronteras, obliga a la cooperación internacional para responder de manera efectiva. Por otra parte, los procesos de adaptación ante distintas disrupciones surgen en su mayoría a nivel individual o comunitario, por lo que excluir las aportaciones locales de las estrategias adaptativas resulta contraproducente. Para comprender, dimensionar y responder ante la migración influenciada por el cambio climático, es necesaria la vinculación y coordinación entre los ámbitos locales, nacionales, regionales e internacionales.

Aunado a ello, esta investigación también tiene el propósito de poner en evidencia las cuestiones estructurales que son el origen de este tipo de fenómenos emergentes, y que suelen esconderse detrás de los pronunciamientos de solidaridad internacional y de las distintas regulaciones que enmarcan tanto al cambio climático como a la migración. Por ejemplo, el discurso del desarrollo sustentable entendido como “crecimiento verde” disfraza la contradicción subyacente entre las metas de igualdad social y equilibrio ambiental, y el afianzamiento de un modo de producción que funciona sobre la explotación indefinida de los recursos naturales en un mundo finito. Otro ejemplo es la diferenciación jurídica y práctica entre migración voluntaria y migración forzada, que ignora los procesos estructurales que influyen e incluso determinan los patrones de la movilidad humana, mismos que cuestionan el grado de voluntariedad de las decisiones migratorias -a partir del cual se justifican muy distintas formas de trato entre categorías de migrantes-. Se busca destacar este tipo de cuestiones de justicia ambiental y social como base analítica para desmitificar a la migración como el subproducto negativo e indeseado de la falta de desarrollo, y apuntarla como una de las principales estrategias de adaptación con las que el ser humano podrá enfrentar el embate del cambio climático.

De esta forma, el presente proyecto comienza explorando de manera general ambos fenómenos para construir las herramientas teórico-conceptuales que permitan la prospectiva sobre su interacción. El primer capítulo estudia las dinámicas del cambio climático desde su explicación científica hasta su construcción política. Comienza por presentar el estado actual del conocimiento sobre sus procesos y tendencias, reconociendo las limitaciones en su

entendimiento y la incertidumbre en los modelos que buscan preconizar sus efectos futuros. Después, presenta algunos de los impactos que ya se han observado, y plantea distintos escenarios de cómo dichos efectos podrían agravarse a lo largo del siglo. Finalmente, plantea la forma en que el cambio climático se ha ido introduciendo en la agenda de la política internacional, y revisa la evolución histórica de las negociaciones climáticas hasta la actualidad.

El segundo capítulo analiza de la misma forma general el fenómeno de la migración humana. Comienza esbozando el debate teórico sobre la definición del concepto de migración y los tipos existentes, enfatizando la crítica a la categoría de migración forzada. Después, presenta un panorama actual de los comportamientos y patrones migratorios más importantes a nivel mundial, resaltando su tamaño e importancia política. Desde la perspectiva del desarrollo humano, se plantea que el proceso puede ser altamente benéfico tanto para las comunidades de origen como para las comunidades de destino, pero que la creciente tendencia a criminalizar y obstaculizarlo ha derivado en graves peligros para quienes se embarcan en él. Por último, se revisa el marco regulatorio de la migración a nivel internacional (cuya construcción es débil y ambigua, con la excepción del régimen del refugio) y la forma en que se enmarca a nivel nacional, desde la perspectiva del Estado soberano.

Habiendo analizado ambos fenómenos por separado, para dimensionarlos en toda su complejidad, el tercer capítulo explora la relación existente entre ambos. En un primer apartado, presenta el enfoque metodológico con el que se aborda la problemática (criticando y desmitificando los enfoques simplistas que han primado hasta ahora en el debate) y analiza la forma en que los distintos efectos del cambio climático impactan sobre los factores impulsores de la migración (económicos, sociales, políticos, demográficos y ambientales). Después, plantea una serie de escenarios posibles en los que tal interacción podría resultar, resaltando que cada uno conlleva distintos retos y por tanto implica diferentes respuestas de política pública. Por último, estudia la forma en que la cuestión ha sido reconocida y conceptualizada a nivel nacional e internacional: revisa la introducción del tema en el pensamiento académico y su traslado a distintos foros internacionales, donde a pesar de ser un tema incipiente ha recibido una atención pública y mediática cada vez mayor.

Todos estos elementos permiten arribar al cuarto capítulo, en el que se plantea a la migración influenciada por el cambio climático como un asunto de seguridad en la medida en que representa una amenaza para el bienestar de los individuos y un reto operativo y político para las estructuras estatales e internacionales, especialmente cuando interactúa de manera compleja con otros factores de tensión, pudiendo avivar o llevar al conflicto. La primera parte del

capítulo analiza la evolución de la securitización tanto de la agenda medioambiental como de la agenda migratoria, para después demostrar que el fenómeno resultante de su interacción también ha sido securitizado a distintos niveles.

Una segunda parte discute las dos perspectivas de seguridad a través de las cuales puede ser abordado el tema, con implicaciones y resultados muy distintos: el paradigma tradicional de la seguridad nacional/internacional, en el que el objeto de referencia por excelencia es el Estado nación y la principal vía para defenderlo es la militar, y el planteamiento de la seguridad humana según lo ha introducido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el que el objeto de referencia es el ser humano en todas sus dimensiones. Esta tesis argumenta que el segundo planteamiento es más apropiado para cubrir la complejidad del asunto en favor de los afectados, y consecuentemente aventura algunas aproximaciones de cómo se traduciría el enfoque de la seguridad humana en políticas concretas para gestionar la migración influenciada por el cambio climático.

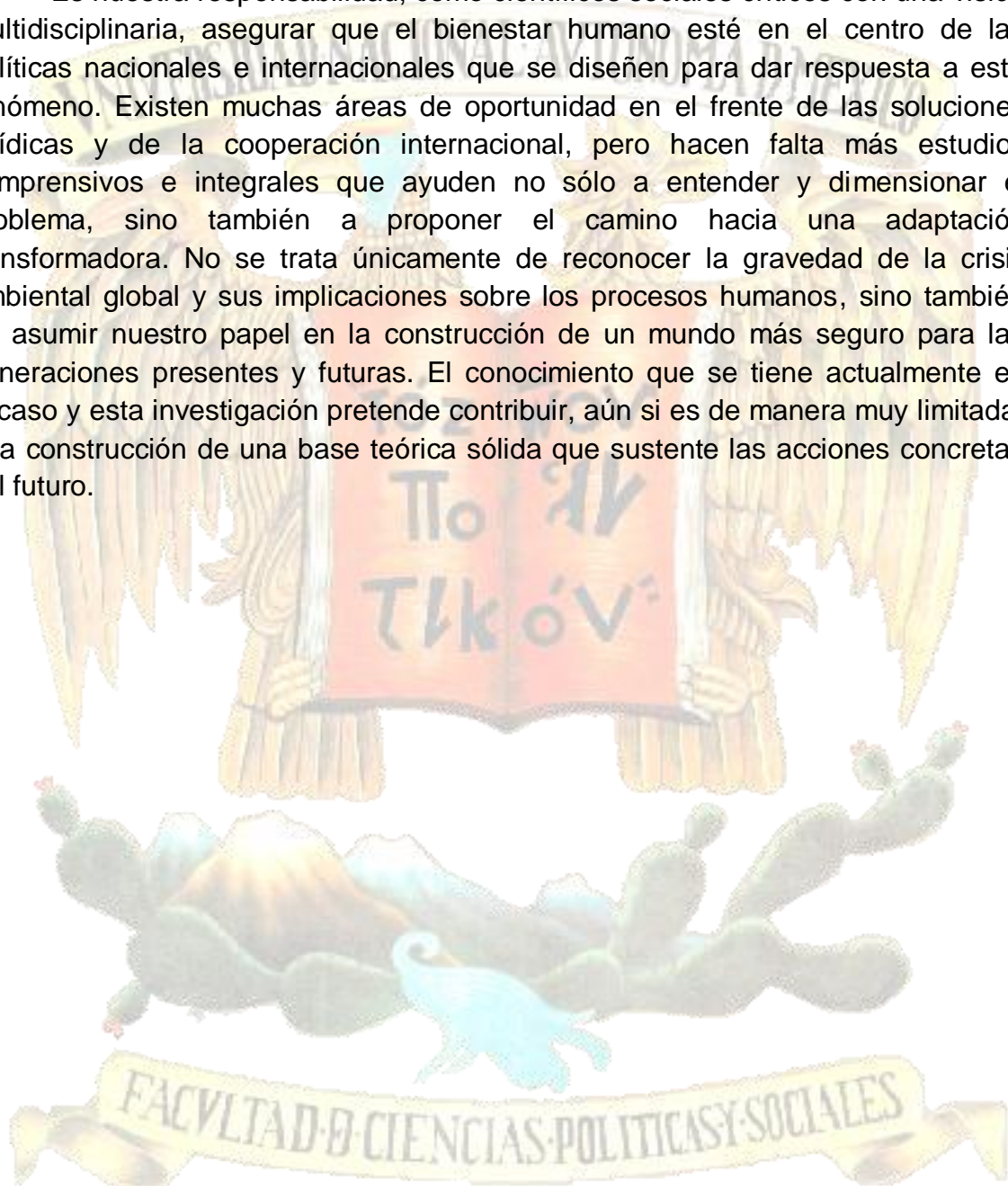
Justificación

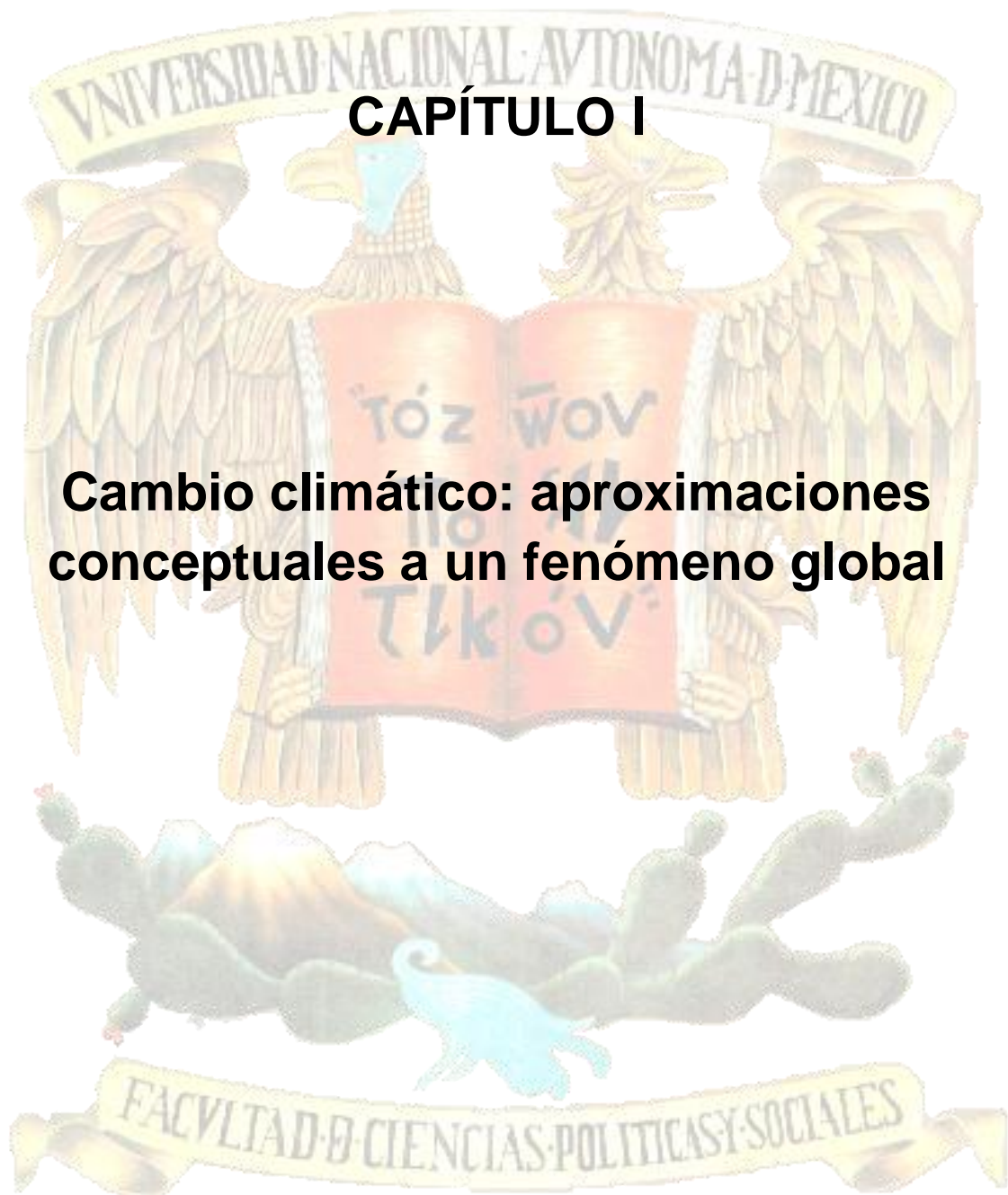
El planteamiento anterior es de gran actualidad e interés para los estudiosos de las Relaciones Internacionales por el gran potencial conflictivo y a la vez propositivo que tiene. Es importante que la academia de tradición crítica se interese por estos temas en los que puede impactar significativamente sobre la forma en que se entienden y se plantean las problemáticas del futuro, incidiendo también sobre la manera en que se responde a ellas desde la política pública. La migración influida por el cambio climático podría tener una serie de implicaciones económicas, políticas, sociales, culturales – e incluso militares- que deben ser identificadas y prevenidas por el análisis presente, de tal suerte que la coyuntura se utilice de forma oportuna para maximizar beneficios y oportunidades en favor del desarrollo. Sin atención preventiva, desde una perspectiva integral que atienda la complejidad, la situación podría escalar hasta convertirse en una crisis humanitaria de proporciones globales.

El tema atañe de manera especial a los internacionalistas en la medida en que el cambio climático es un fenómeno auténticamente global, y por tanto, los problemas que genere serán de un carácter internacional. El cambio climático pone en evidencia la profunda interdependencia que existe entre los Estados, no solamente en términos físicos y climáticos, sino también por la necesidad que crea de una verdadera cooperación internacional. En otras palabras, un fenómeno tan

claramente global sólo puede enfrentarse de una manera igualmente global, y los internacionalistas jugarán un papel indispensable en la gestión de estos procesos de negociación, mismos que podrían encaminarse por la vía de la seguridad nacional/internacional o por la vía de la seguridad humana.

Es nuestra responsabilidad, como científicos sociales críticos con una visión multidisciplinaria, asegurar que el bienestar humano esté en el centro de las políticas nacionales e internacionales que se diseñen para dar respuesta a este fenómeno. Existen muchas áreas de oportunidad en el frente de las soluciones jurídicas y de la cooperación internacional, pero hacen falta más estudios comprensivos e integrales que ayuden no sólo a entender y dimensionar el problema, sino también a proponer el camino hacia una adaptación transformadora. No se trata únicamente de reconocer la gravedad de la crisis ambiental global y sus implicaciones sobre los procesos humanos, sino también de asumir nuestro papel en la construcción de un mundo más seguro para las generaciones presentes y futuras. El conocimiento que se tiene actualmente es escaso y esta investigación pretende contribuir, aún si es de manera muy limitada, a la construcción de una base teórica sólida que sustente las acciones concretas del futuro.





CAPÍTULO I

Cambio climático: aproximaciones conceptuales a un fenómeno global

Capítulo I. Cambio climático: aproximaciones conceptuales a un fenómeno global.

1.1. ¿Qué es el cambio climático?

Hasta muy recientemente, hablar del clima era una nimiedad social, un tópico de conversación simple que daba pie a la discusión de los temas realmente importantes. Hoy en día, el clima se ha convertido en un tema de preocupación a nivel social y en una de las prioridades de la agenda internacional. El paso de ser un factor ambiental que se daba por hecho, a constituirse como uno de los más grandes retos que enfrenta actualmente la humanidad, se debe en gran parte al fenómeno denominado cambio climático.

Para comprender los procesos básicos que conforman dicho fenómeno es necesario empezar por aclarar qué se entiende por clima. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) lo define como una “descripción estadística del tiempo atmosférico en términos de los valores medios y de la variabilidad de las magnitudes correspondientes durante periodos que pueden abarcar desde meses hasta millares o millones de años”¹. Es esencial comprender la diferencia entre estado del tiempo y clima, ya que el primero hace referencia a las condiciones que se presentan en un momento dado en un espacio delimitado (temperatura, precipitación, velocidad del viento, etc) y que pueden ser pronosticadas con bastante certeza dentro del corto plazo, mientras que el segundo refiere a un promedio de estados del tiempo identificados a lo largo de varios años para diferentes estaciones en una zona o región.

La constancia en las condiciones meteorológicas, que permite catalogar a las diferentes regiones del mundo con respecto a su clima, es resultado del sistema climático, compuesto por la atmósfera, la hidrósfera, la criosfera, la superficie terrestre y la biósfera. La interacción entre estos componentes es multifactorial y altamente compleja, lo que hace del clima un objeto de estudio particularmente difícil de cuantificar y predecir, así como de sintetizar para su explicación pública. Los estudios más avanzados en ciencia climática siguen enfrentando obstáculos importantes en términos de certidumbre predictiva, aunque con la nueva atención que han recibido, los progresos en el diseño de modelos analíticos y la recopilación de datos son cada vez más significativos. Uno de los desafíos actuales para obtener un entendimiento más completo sobre los procesos, las causantes, y las consecuencias socioculturales del cambio climático,

¹Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). *Cuarto Informe de Evaluación (AR4). Informe del Grupo de Trabajo I, Anexo I: Glosario*. Suiza: Secretaría del IPCC, 2007. URL: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/annexsanexo-1-1.html

es desarrollar plataformas robustas y multidisciplinarias de investigación, para así estimar con mayor precisión sus posibles impactos.

Sin embargo, los fundamentos esenciales del fenómeno ya son conocidos con un alto grado de certeza. El clima se encuentra en constante evolución, y en algunas ocasiones, ciertos parámetros meteorológicos salen del rango de su valor medio calculado durante largos periodos. Cuando ello sucede, se dice que se trata de una anomalía climática. Ésta puede ser generada tanto por la dinámica interna del sistema climático como por factores ajenos a éste. Estos últimos, llamados forzamientos externos, pueden ser naturales (e.g. erupciones volcánicas, variaciones solares) o antropogénicos, es decir, causados por el ser humano (e.g. cambios en el uso de suelo, aumento de ciertos gases en la atmósfera). Ciertas anomalías del clima, cambios estadísticamente constantes y esperados en épocas del año y geografías particulares, constituyen lo que se conoce como variabilidad climática; ello significa que el cambio forma parte de la naturaleza del clima y no es por sí mismo positivo o negativo, sino que simplemente refleja los mecanismos de ajuste del sistema climático que tiende al equilibrio.

Variabilidad climática y cambio climático

La diferencia entre variabilidad climática y cambio climático, según el IPCC, es que este último implica una alteración del clima, identificable “en las variaciones del valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos periodos de tiempo”². Es decir, que el cambio climático va más allá de la variabilidad natural del clima, tanto por la magnitud de la variación como por su amplitud temporal. El cambio climático actual, objeto de la presente investigación, se hace patente por una serie de anomalías climáticas entre las cuales destaca un rápido y progresivo aumento de la temperatura del planeta por encima de su valor medio histórico, lo cual le ha valido el nombre coloquial de “calentamiento global”.

Como ya se ha mencionado, el clima siempre ha cambiado y ello forma parte de su comportamiento natural. Sin embargo, “nunca como ahora, cambios tan drásticos en el clima se produjeron en escalas tan cortas de tiempo (décadas)”³. El nivel y el acelerado ritmo de alteración del clima llevó a la sospecha, y más tarde a la confirmación, de que es la actividad humana la principal (aunque no única) causa del cambio climático⁴; en términos cronológicos

²IPCC, *op cit.*

³ Magaña Rueda, Víctor O. “El cambio climático global: comprender el problema” en Martínez y Fernández Bremauntz (compiladores), *Cambio climático: una visión desde México*, México: Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2006. P. 25.

⁴ El impacto tan grave y generalizado que tiene el ser humano sobre el sistema ambiental global ha llevado a múltiples científicos a afirmar que nos encontramos en una nueva era geológica: el Antropoceno. El término, popularizado en 2001 por el nobel Paul Crutzen, resalta la importancia de que una sola especie entre millones haya logrado en un tiempo de existencia relativamente corto (10,000 años) irrumpir en todos los grandes ciclos biológicos, químicos y geofísicos del planeta, con consecuencias impredecibles y en muchos casos irreversibles. Quienes han adoptado el concepto se encuentran divididos sobre el momento histórico a

y geofísicos, los cambios observados en el clima global pueden relacionarse directamente con los forzamientos contemporáneos derivados de los procesos y tecnologías de explotación energética, especialmente por el aumento desproporcionado en la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que generan como subproducto.

Efecto Invernadero y GEI

Para hablar de los GEI, es necesario comprender primero la naturaleza del llamado Efecto Invernadero. Todos los cuerpos emiten radiación en la forma de ondas electromagnéticas que no requieren medios materiales de propagación. Dichas ondas se caracterizan, dentro del espectro electromagnético, por su frecuencia y su longitud de onda. En el sistema climático de la Tierra actúan dos tipos de radiación: la solar (luz visible) y la que emite la propia superficie terrestre (infrarroja). La Tierra recibe radiación proveniente del Sol, de la cual la superficie terrestre absorbe alrededor del 50% y otro 30% es reflejado de regreso hacia el espacio gracias al efecto albedo (la capacidad de una superficie u objeto de reflejar la radiación). Algunas partes de la superficie terrestre tienen un mayor albedo que otras (por ejemplo, las nieves y glaciares), expresado como proporción de la radiación recibida que no es absorbida sino reflejada.

Esta propiedad, aunada a la distancia existente entre la Tierra y el Sol, debiera generar en el planeta una temperatura de equilibrio determinada por el balance neto entre radiación (de onda corta) absorbida y radiación (de onda larga) emitida. Dicha temperatura, llamada efectiva, sería de alrededor de -18°C ⁵. Lo que hace que la Tierra no sea un planeta congelado, inhóspito para la vida, es el Efecto Invernadero, mismo que se produce en todos los planetas y satélites que tienen atmósfera ya que:

“[...] la atmósfera es un filtro radiativo, que deja pasar los rayos solares; unos de ellos son absorbidos por la superficie terrestre (y por los demás componentes de la Tierra), que se calienta(n) en consecuencia y entonces emite la radiación terrestre, que es detenida (absorbida) por la atmósfera y las nubes”⁶.

El Efecto Invernadero es entonces natural y necesario para la conservación de la vida en la Tierra, ya que permite una temperatura global promedio de alrededor de 15°C . El nombre hace alusión a una propiedad de los invernaderos ya que éstos, con el fin de generar al interior un ambiente más cálido, están

partir del cual comienza el Antropoceno: la mayoría de los científicos lo localiza en el siglo XVIII, con la Revolución Industrial, pero otros lo datan al descubrimiento de la agricultura.

⁵ Garduño, René. “¿Qué es el efecto invernadero” en Martínez y Fernández Bremauntz (compiladores), *Cambio climático: una visión desde México*, México: Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2006. P. 30.

⁶ Garduño, René. *Op cit*, p. 30.

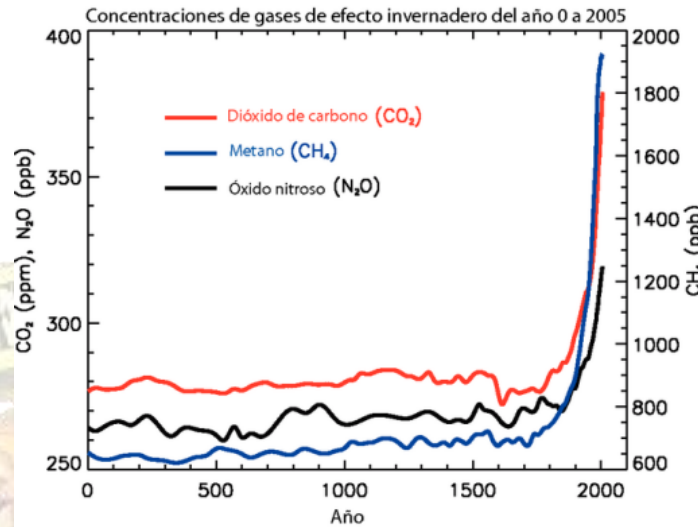
equipados para permitir la entrada de radiación solar pero bloquear la salida de la radiación terrestre que se genera. La atmósfera juega un papel similar, absorbiendo el 20% restante de la radiación solar entrante, debido a ciertos gases y aerosoles que la componen. Algunos de ellos (especialmente los aerosoles) aumentan el albedo y por tanto la cantidad de radiación que es reflejada; pero otros, llamados acordemente Gases de Efecto Invernadero, tienen la característica de absorber la radiación, atrapando así el calor al interior del planeta.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define a los GEI en su artículo segundo como “aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropogénicos, que absorben y reemiten radiación infrarroja a la Tierra”⁷, de los cuales los más importantes (regulados por el Protocolo de Kioto)⁸ son el bióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O), los hidrofluorocarbonos (HFCs), los perfluorocarbonos (PFCs) y el hexafluoruro de azufre (SF₆). El cambio en el balance de la irradiación neta (la radiación solar que entra menos la radiación infrarroja que sale), expresado en Wm², se denomina forzamiento radiativo y es causado por el aumento de dichos gases en la composición de la atmósfera, generando a su vez el aumento de la temperatura global.

Si bien es cierto que otros factores podrían provocar un forzamiento radiativo similar (por ejemplo, una variación en la energía solar que llega a la Tierra), la ciencia climática más avanzada ha comprobado que existe una relación directamente proporcional entre el aumento de GEI en la atmósfera, a partir de la Revolución Industrial, y el aumento de la temperatura global. Efectivamente, la emisión de los gases antes mencionados se disparó a partir de mediados del siglo XVIII, resultado de la actividad industrial propulsada en su mayoría por la quema de combustibles fósiles. La figura 1 muestra la evolución en las concentraciones de los tres GEI más importantes en la atmósfera desde el año 0 hasta el 2005.

⁷ Organización de las Naciones Unidas. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Estados Unidos: ONU-NY, 1992. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

⁸ Como se explica más adelante, la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto (2012) agrega como GEI regulado para el periodo de compromiso 2013-2020 el trifluoruro de nitrógeno (NF₃)



Fuente: IPCC. *Cuarto Informe de Evaluación (AR4). Informe del Grupo de Trabajo I*. URL: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/faq-2-1-figure-1.html

Cada gas tiene un potencial de calentamiento global (PCG), que es “la medida cuantitativa de los impactos relativos promediados globalmente del forzamiento radiativo de un gas particular⁹” y se mide con respecto a un gas de referencia, el bióxido de carbono. Con ella se puede determinar el impacto de cada gas en el forzamiento radiativo en términos de efectos directos (cuando se trata de un GEI) o indirectos (cuando el gas original incide en el tiempo de vida de otros gases, o puede combinarse químicamente con otros y generar un GEI)¹⁰. El PCG permite a los diseñadores de políticas conocer el impacto de la emisión de cada gas y tomar decisiones con base en esta información. Los GEI también cuentan cada uno con un tiempo de vida, es decir, el periodo mínimo y máximo por el que permanecen en la atmósfera tras ser emitidos.

De los GEI regulados por la CMNUCC, los más importantes por su PCG y su tiempo de vida son el carbono, el metano, el óxido nitroso y los halocarbonos. El CO₂ es el gas que más ha aumentado en emisiones anuales, pasando de 21 gigatoneladas (Gt) en 1970 a 38 en 2004 (lo que representa un incremento del 80%), con una tasa de crecimiento mayor de decenio a decenio¹¹. En ese último año, representó el 77% de las emisiones de GEI antropogénicas. La mayoría de estas emisiones se debe a la quema de combustibles fósiles y el resto (entre 10% y 30%) a una serie de actividades humanas entre las cuales destacan los cambios

⁹ Cuatecontzi, Dick H. y Gasca, Jorge. “Los gases regulados por la CMNUCC” en Martínez y Fernández Bremauntz (compiladores), *Cambio climático: una visión desde México*, México: Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2006. Pp. 88-89.

¹⁰ Entre los gases de efecto indirecto se encuentran el monóxido de carbono (CO), los compuestos orgánicos volátiles (COV), los óxidos nitrosos (NO_x) y el dióxido de sulfuro (SO₂).

¹¹ Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Cambio climático 2007: Informe de Síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Suiza: IPCC, 2008. P. 36.

en el uso del suelo, principalmente la deforestación (ya que en la tala de árboles se emite CO₂, a la vez que se elimina una fuente de absorción del mismo, llamada sumidero). Su tiempo de vida oscila entre los 5 y los 200 años¹².

El metano (CH₄), producto de la descomposición anaerobia de la materia orgánica, es emitido principalmente durante los procesos agrícolas y ganaderos, así como en la producción y distribución de hidrocarburos como el gas natural y el petróleo. Este gas representa el 20% de los GEI, del cual entre 60 y 80% es de atribución antropogénica. Su tiempo de vida es de 12 años, y es uno de los gases con mayor capacidad de absorción de radiación solar¹³. El óxido nitroso (N₂O), por su parte, es emitido principalmente en “[...] los suelos agrícolas, especialmente aquellos que utilizan fertilizantes sintéticos y abonos; la combustión de energéticos fósiles, especialmente en vehículos; la producción de ácido adípico y nítrico, el tratamiento de aguas residuales, la combustión de desechos y el quemado de biomasa”¹⁴ y tiene un tiempo de vida de 114 años. Finalmente, los halocarbonos son compuestos de carbono que contienen flúor, cloro y bromo, la mayoría de los cuales han sido creados por el ser humano por medio de procesos químicos. Cada uno tiene un tiempo de vida particular. Entre los más conocidos están los clorofluorocarbonos (CFCs), altamente utilizados en procesos industriales y como agentes de refrigeración hasta que se demostró su contribución al agotamiento del ozono de la estratósfera.

Causas del cambio climático y asignación de responsabilidades

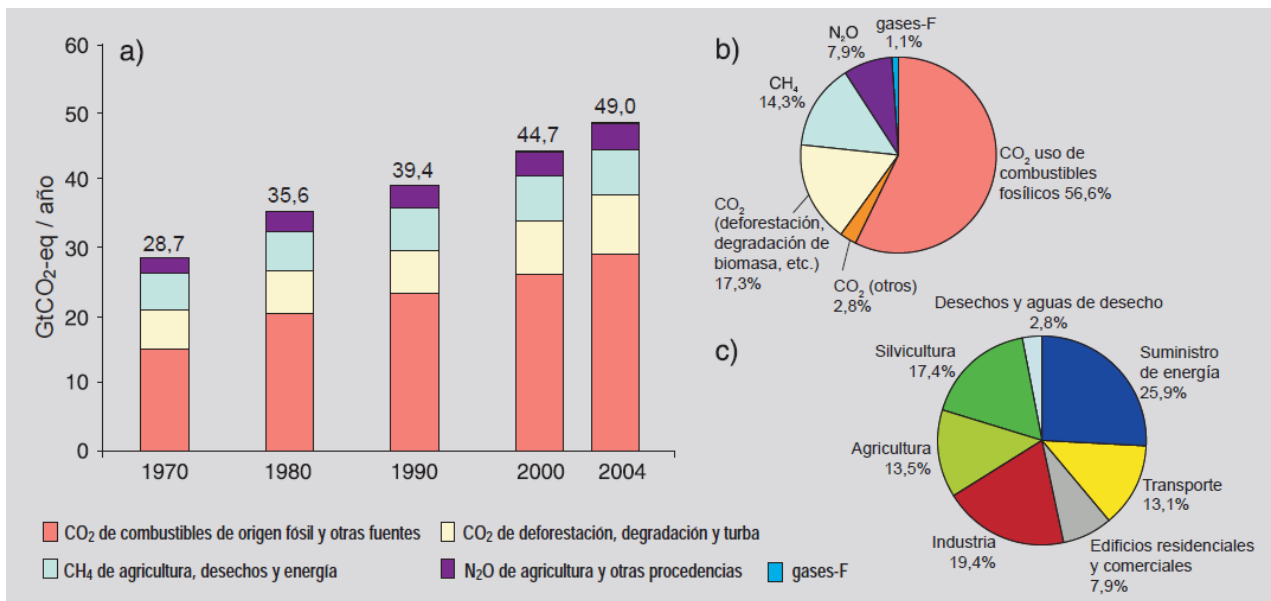
Todos los gases mencionados son componentes naturales de la atmósfera, de la que representan únicamente el 1% (el resto está compuesto de oxígeno y nitrógeno)¹⁵. Lo que ha hecho el ser humano en los últimos 250 años ha sido aumentarlos peligrosamente. El tema del cambio climático ha sido altamente controversial y se ha vuelto muy politizado precisamente por sus causas: son las actividades humanas, que sostienen ciertos modos de vida, las que están precipitando cambios drásticos y quizá irreversibles sobre el sistema climático, y con ello irrumpiendo en el equilibrio ambiental global. La figura 2 muestra a) las emisiones mundiales anuales de GEI antropogénicos entre 1970 y 2004, b) el porcentaje que representó cada gas en la emisión total de GEI en el 2004 y c) el porcentaje con el que contribuyeron diversos sectores durante ese mismo año (en silvicultura se incluye la deforestación).

¹² Cuatecontzi, Dick H. y Gasca, Jorge. *Op cit*, p. 90.

¹³ *Ibidem*, p. 91.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 91-92.

¹⁵ Garduño, René. *Op cit*, p. 32.



Fuente: IPCC. *Cambio climático 2007: Informe de Síntesis*. P. 36

Los sectores que se observan en la figura representan actividades básicas para sostener el modo de vida de millones de personas, pero no de todas. Si bien es cierto que la explosión demográfica y la creciente tendencia a la urbanización en todo el mundo han contribuido en gran medida a que aumenten las emisiones a nivel global, aún existen grandes diferencias de emisión entre grupos sociales y entre países. Históricamente, los países que hoy llamamos desarrollados o industrializados son los principales responsables por los cambios en la composición de la atmósfera, ya que fueron los primeros en iniciar los procesos industriales que los generaron y fue hasta mucho más tarde que otros países los alcanzaron en ese sentido. Debido al largo tiempo de vida de la mayoría de los GEI, lo emitido hace más de 100 años puede seguir formando parte de la atmósfera en la actualidad, por lo que aun cuando muchos han ido reduciendo lentamente sus emisiones (debido a que cuentan con los recursos y la tecnología necesaria), el daño que causaron en el pasado irremediablemente tendrá impactos sobre el presente.

Aunque muchos de estos países siguen estando entre los más emisores, la lista ha cambiado mucho con la industrialización generalizada del mundo y ahora la atención se empieza a centrar en las economías emergentes, que se acercan cada vez más a los ritmos de emisión de las economías del centro. En 2007, solamente dos países representaron más del 40% de las emisiones mundiales de CO₂: Estados Unidos (19.6%) y la República Popular de China (22.1%). Otros países considerados desarrollados como Japón (4.2%), Alemania (2.7%), el Reino Unido (1.8%), Italia (1.5%), Australia (1.3%) y Francia (1.3%) se quedan lejos de lo

emitido por esos dos gigantes, y empiezan a ser igualados y hasta superados por países considerados emergentes como India (5.4%), la Federación Rusa (5.2%), la República de Corea (1.7%), Sudáfrica (1.5%), México (1.5%) y Brasil (1.2%). De hecho, entre los 10 países más emisores del 2008, hay 5 industrializados y 5 emergentes en el siguiente orden: República Popular de China, Estados Unidos, India, Federación Rusa, Japón, Alemania, Canadá, República Islámica de Irán, Reino Unido y República de Corea¹⁶. Cabe mencionar que el onceavo lugar lo ocupa México.

Sin embargo, cuando las emisiones se ajustan per cápita, Estados Unidos desciende al número 11 del mundo, mientras que China cae hasta la posición 79. El estadounidense promedio emite alrededor de 19.22 toneladas de CO₂ al año, mientras que el chino promedio emite 4.59, una diferencia de más de 14 toneladas. La misma tendencia se observa cuando se analizan las emisiones en toneladas de CO₂ anuales per cápita de los otros países mencionados: Japón (10.4), Alemania (10.7), Reino Unido (8.95), Italia (8.4), Australia (18.15) y Francia (6.34), comparado con países como India (1.29), México (3.88) y Brasil (1.75). Más aún, cuando se consideran las emisiones per cápita de países como Haití (0.19), Nicaragua (0.72), Zambia (0.18), Somalia (0.2), Mali (0.4), Sierra Leona (0.19), Yemen (0.90), Tayikistán (0.85), Bangladesh (0.27), Camboya (0.28) o Filipinas (0.68)¹⁷, la diferencia es realmente abismal.

Dicha diferencia responde a la inmensa desigualdad en la distribución de la riqueza que existe en el mundo, eufemísticamente llamada “brecha de desarrollo”. Desafortunadamente, las estadísticas no muestran las diferencias de emisión al interior de los países, donde por causa de la desigualdad podrían observarse claras distinciones entre clases o grupos sociales. Estas marcadas diferencias en la geografía de las emisiones contribuyen a la complejidad de tratar con el cambio climático, ya que reducirlas implica llevar a cabo profundas transformaciones en las formas de producción y en los patrones de consumo, algo contrario al sistema económico imperante a nivel global. Algunos países como Estados Unidos no están dispuestos a sacrificar el “progreso” por el bienestar ambiental, mientras que otros como China no están dispuestos a dejar su camino de crecimiento económico (mismo que los países industrializados ya tuvieron oportunidad de recorrer) por un daño históricamente causado por otros. Estas posiciones se discuten con mayor detalle en el apartado “El cambio climático en la agenda internacional”.

¹⁶ Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC). *Top 20 Emitting Countries by total fossil-fuel CO₂ emissions for 2008*. Estados Unidos, Departamento de Energía (DOE), 2008. URL: http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_tp20.html

¹⁷ Bleja, David. *CO₂ Emissions, Birth Rate and Death Rate Simulation*. Generado con datos de CIA World Factbook y la División de Estadística de la Secretaría General de las Naciones Unidas. 2006-2010. URL: <http://www.breathingearth.net/>

Retroefectos y puntos de inflexión

Mientras tanto, cada vez es más urgente reducir significativamente las emisiones globales de GEI. Entre más tiempo pasa con las tasas actuales de emisión, más grande e irreversible es el daño ambiental generado. El sistema climático alcanzó su estado de equilibrio a través de millones de años de evolución en la historia de la Tierra. Dicho equilibrio es extremadamente frágil, y la ciencia climática aún no puede determinar con precisión exacta cómo es que la disrupción antropogénica puede alterarlo. Los sistemas ambientales son por definición sistemas abiertos y multi-factoriales, y la complejidad de sus interacciones dificulta la comprensión de relaciones causales y del impacto que el cambio en una variable pueda tener sobre otra. Pero, por lo que se ha observado hasta ahora, el sistema climático es altamente sensible a alteraciones internas y externas.

El impacto que tiene un forzamiento radiativo sobre el sistema climático se mide a través del indicador de sensibilidad climática, definido como “el promedio mundial del calentamiento superficial en condiciones de equilibrio resultado de una duplicación de la concentración de CO₂”¹⁸. Con esta medida el IPCC ha concluido en su Cuarto Informe de Evaluación que, con el forzamiento radiativo que la humanidad ha generado hasta ahora, la sensibilidad climática oscila entre los 2 y los 4.5°C. El informe aclara que no deben excluirse valores muy superiores a 4.5°C por la posibilidad de que distintos procesos de retroalimentación aumenten el impacto de un forzamiento radiativo dado. Esto se debe a la existencia de fenómenos llamados retroefectos climáticos¹⁹. Un retroefecto es un “mecanismo de interacción entre procesos del sistema climático en virtud del cual el resultado de un proceso inicial desencadena cambios en un segundo proceso que, a su vez, influye el proceso inicial”²⁰.

Existen retroefectos positivos (intensifican el proceso original) y negativos (reducen el proceso original). Ejemplo de los primeros es el retroefecto del vapor de agua, en el que el aumento en la temperatura aumenta la evaporación y por tanto la cantidad de vapor de agua en la atmósfera, que a su vez por ser un GEI lleva a mayor calentamiento. Otro ejemplo es el retroefecto del hielo, por el cual el aumento en la temperatura acelera el derretimiento del hielo (una de las superficies con mayor efecto de albedo), y entre más se reduce éste menor es la cantidad de radiación reflejada, aumentando el calentamiento y por ende el derretimiento. Un ejemplo de retroefecto negativo es la radiación de cuerpo negro,

¹⁸ Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, p. 38.

¹⁹ El término en inglés es “feedback” o “feedback loop”. Aquí se adopta la traducción “retroefecto” puesto que es el término acuñado por el IPCC en sus traducciones oficiales al español.

²⁰ IPCC, *op cit*.

que indica que cuando un cuerpo aumenta su temperatura aumenta también la cantidad de radiación que emite; en este caso, el aumento de la temperatura de la Tierra haría que ésta emitiera más radiación de regreso al espacio, contribuyendo a su vez a disminuir la temperatura. Los retroefectos climáticos suceden en diversas escalas de tiempo (algunos toman segundos, otros años) y son una de las más importantes fuentes de incertidumbre en los modelos de predicción del cambio climático futuro.

Otra de las grandes preocupaciones con respecto a la disrupción del sistema climático y su irreversibilidad es la posibilidad de un cambio climático abrupto y de grandes magnitudes. Los informes del IPCC tienden a mostrar un cambio climático progresivo y lineal puesto que los modelos que utilizan se construyen a partir de valores promedio globales, con la variabilidad regional agregada. Sin embargo, como se ha dicho, la mayoría de los procesos climáticos son no-lineales por naturaleza²¹. Hay grandes y notables subsistemas que se comportan de manera no-lineal y que podrían ser transformados radicalmente a causa de perturbaciones pequeñas²².

Las ciencias ambientales han detectado ciertos umbrales que constituyen el punto crítico en el que se desencadenarían impactos dramáticos. Una vez que estos umbrales han sido atravesados, es difícil si no imposible que el sistema climático regrese a su estado previo. Estos puntos de inflexión²³, antes remotamente posibles, se están haciendo cada vez más probables debido a forzamientos antropogénicos. La evidencia de que es posible que ocurran transformaciones radicales de este tipo puede encontrarse en los registros paleoclimáticos, que demuestran periodos de cambios abruptos del clima en el pasado. Entre los puntos de inflexión que identifica el IPCC se encuentran el derretimiento de los hielos perpetuos de Groenlandia, la deforestación del bosque tropical del Amazonas, el cambio en la amplitud y/o frecuencia del fenómeno de El Niño y la alteración del monzón de la India.

Se cree que algunos puntos de inflexión ya han sido detonados. Por ejemplo, el aumento de la temperatura en los polos ha llevado al hielo marino del Ártico a atravesar un umbral a partir del cual la superficie de éste no volverá a su tamaño original (alcanzó el récord de su tamaño mínimo en 2007), y la rapidez del

²¹ Houghton, J.T. *et al.* *Climate Change 2001: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Capítulo 7: Physical climate processes and feedbacks. Reino Unido: Cambridge University Press, 2001. Pp. 455-456.

²² Lenton, Timothy M. *Tipping Points in the Earth System*. Reino Unido: School of Environmental Sciences, University of East Anglia, 2009. URL: <http://researchpages.net/ESMG/people/tim-lenton/tipping-points/>

²³ El término utilizado en inglés es "tipping point", y aún no tiene traducción directa al español. A falta de un concepto equivalente en castellano se utiliza para fines de esta investigación "puntos de inflexión", aunque el término pudiera no ser del todo adecuado ya que éste implica un cambio de dirección dentro de un proceso, mientras que un *tipping point* implica más una amplificación o exponenciación abrupta del mismo.

derretimiento tiende a aumentar por el retroefecto del albedo del hielo. Ello sugiere que actualmente está en marcha una transición no lineal hacia un estado diferente del sistema, en el que habrá menor cantidad de hielo marino en el Ártico (posiblemente desaparezca por completo durante los veranos)²⁴.

La mayoría de los puntos de inflexión permanecen como posibilidades futuras que sin embargo, debido al tiempo que puede pasar entre un forzamiento y la reacción del sistema climático, deberían ser relevantes para los diseñadores de políticas hoy en día. Esto especialmente por las consecuencias catastróficas que podrían tener algunos puntos de inflexión si son atravesados; por ejemplo, si la circulación termohalina (CTH) del Océano Atlántico colapsara debido al aumento de agua dulce y la consecuente alteración de la densidad de la corriente, causaría el alza de un metro en el nivel del mar de ciertas regiones y el desplazamiento hacia el sur de la Zona Inter-tropical de Convergencia (ITCZ)²⁵. Aunque se estima que tendría que darse un aumento de la temperatura de entre 3 y 5°C más para que esto sucediera, las implicaciones que tendría obligan a tomar en consideración su posibilidad. De la misma manera, aunque el derretimiento del manto de hielo de Groenlandia podría tomar más de 100 años según estimaciones las estimaciones más recientes, el hecho de que implicaría un aumento de 7 metros del nivel del mar ya genera preocupaciones.

Adaptación y Mitigación

Lo que debe resaltarse es que el cambio climático ya ha generado perturbaciones que tendrán impactos inevitables, y seguirá al mismo tiempo agravándolos si no se detiene el proceso. Por ello, las estrategias para enfrentar este fenómeno se han dividido en dos categorías principales: adaptación y mitigación. El IPCC define adaptación como el “Ajuste en los sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos previstos o a sus efectos, que mitiga los daños o explota oportunidades beneficiosas”²⁶. La intención del grupo de políticas que se denominan de adaptación es gestionar el riesgo inminente y manejar de la forma más efectiva posible los impactos esperados debido a

²⁴ Lenton, Timothy M. *Op cit.*

²⁵ *Ibidem*. Registros paleoclimáticos sugieren que una disrupción del Transportador Atlántico Norte ya ha sucedido en el pasado. Los modelos muestran que a consecuencia del Período Medieval Cálido, el derretimiento de los hielos que antes cubrían el norte de Estados Unidos y la totalidad de Canadá (del cual permanecen como remanente los Grandes Lagos) filtraron al océano tal cantidad de agua dulce que la circulación termohalina colapsó, precipitando en un corto periodo de tiempo lo que se ha conocido como la “Pequeña Era de Hielo” entre los siglos XVI y XIX.

²⁶ Ahmad, Q.K. et al. *Cambio climático 2001: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Informe del Grupo de Trabajo II del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Anexo B: Glosario.* Suiza: Secretaría del IPCC, 2001. P. II-77. URL: http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/wg2sum.pdf

forzamientos pasados. Por su parte, mitigación es definido como la “Intervención humana para reducir las fuentes o ampliar los sumideros de gases de efecto invernadero”²⁷. Estas políticas están encaminadas a detener el cambio climático atendiendo las causas de éste para evitar futuros impactos, principalmente mediante medidas de reducción de emisiones y mecanismos que amplíen las fuentes de absorción de éstas (sumideros) o su capacidad, como la reforestación.

La mayoría de los especialistas coincide en que ambas cuestiones son igualmente importantes. Es absolutamente necesario tener la preparación suficiente para resistir los impactos del cambio climático, al igual que es esencial comenzar a revertirlo para evitar su agravamiento y por lo tanto mayor necesidad de adaptación. Toda estrategia integral de embate debe contener ambas consideraciones. A pesar de ello, en la práctica tanto de las negociaciones internacionales como de las políticas públicas hay una clara tendencia a favorecer la agenda de mitigación (de la cual se habla con mayor detalle más adelante). El positivismo tecnológico y la apuesta por la geo-ingeniería sustentan un discurso que afirma que en el futuro se podrá seguir produciendo y consumiendo lo mismo de manera sustentable, manteniendo un esquema económico sostenido sobre la extracción ilimitada de recursos (el planteamiento del “capitalismo verde”). No obstante, por la magnitud y la complejidad del fenómeno, la verdadera mitigación - entendida como la forma de atacar el problema de raíz- implicaría una profunda reestructuración de ciertas formas de vida y los procesos que las mantienen, un cambio radical del modo de producción/distribución y los patrones de consumo que promueve, y en última instancia, una seria reconsideración de la concepción social sobre la relación entre el ser humano y la naturaleza, que tienda a evitar esa falsa distinción.

1.2. Incertidumbre en los modelos y escenarios

A diferencia de otros objetos de estudio que pueden ser sujetos a experimentación controlada en laboratorio, el sistema climático no puede someterse a experimentos para comprobar o desechar hipótesis. Su naturaleza obliga a un tipo de estudio que, si bien no excluye la posibilidad de experimentación limitada en ciertas áreas, se avoca principalmente a la exploración, el monitoreo, la observación y el análisis de registros históricos. Por esta razón, el instrumento más utilizado por los climatólogos para comprender el funcionamiento y predecir el comportamiento del clima ha sido la creación de modelos matemáticos de simulación. Ha habido un

²⁷ Ahmad, Q.K. *et al.* *Op cit.*

avance muy significativo desde los primeros modelos climáticos, que funcionaban únicamente con ecuaciones para el movimiento de fluidos atmosféricos, y los actuales, que incorporan múltiples variables como la circulación atmosférica y oceánica, así como los ciclos del carbono y del nitrógeno²⁸.

La mayoría de los modelos contemporáneos son una representación numérica tridimensional de los principales componentes del sistema climático y las interacciones entre éstos²⁹. Son cada vez más sofisticados en cuanto a que resuelven más procesos simultáneos con mayor detalle. Con ellos se intenta identificar los factores que pueden producir cambios en el sistema, por lo que se han vuelto particularmente relevantes en el contexto del cambio climático. Desde mediados del siglo pasado, los científicos han intentado demostrar por medio de modelos que el fenómeno ha sido causado principalmente por la influencia antropogénica. Una vez establecido cuál es el forzante que se quiere estudiar, “[...] se utiliza un modelo para comparar la simulación numérica con el forzante impuesto, con aquella generada por el modelo pero sin forzantes”³⁰. Para ello se integran un gran número de variables como el vapor de agua, los movimientos oceánicos, las nubes, la estratósfera y la criósfera.

Las simulaciones de mayor precisión se han elaborado a escala global, continental y subcontinental, y en escalas temporales que van desde una estación a décadas. Sin embargo, aún es difícil hacer estudios confiables sobre los fenómenos climáticos a escala regional o local y en rangos de tiempo de más largo plazo. Otro problema es que hay ciertos procesos no lineales, como los descritos anteriormente, que podrían modificarse por fuera de los principios y ecuaciones que utilizan los modelos, haciendo menos certero el pronóstico. De manera general, los modelos sólo pueden representar el estado existente del conocimiento; están contruidos a partir de lo que se sabe o se piensa sobre las leyes de la física y la química, así como hipótesis sobre procesos complejos como la formación de las nubes. Por esta razón ningún modelo es exacto ni puede tomarse como fuente absoluta de verdades científicas, sino meramente como aproximación e instrumento para la anticipación y el diseño de políticas, más aún en el contexto de la participación humana en la disrupción del sistema climático. La apertura y la complejidad de los sistemas ambientales y las interacciones entre ellos dificultan el aislamiento de relaciones causales, especialmente porque el conocimiento científico de los procesos es aún muy limitado: “[...] muchas formas de variabilidad natural de muy baja frecuencia del sistema climático apenas

²⁸ Bala, Govindswamy. “Problems with geoengineering schemes to combat climate change” en *Current Science*, Vol. 96, No. 1. India: Indian Institute of Science, enero 2009. P. 44.

²⁹ Bala, Govindswamy. *Op cit.*

³⁰ Magaña Rueda, Víctor O. *Op cit.*, p. 20.

comienzan a explicarse y no es fácil diferenciarlas del cambio climático de origen antropogénico”³¹.

A pesar de todas las limitaciones mencionadas, el trabajo del IPCC representa el análisis más avanzado sobre el estado del arte en el estudio científico del cambio climático y sus predicciones para el futuro. Empleando una metodología de detección y atribución, combina observaciones extensivas con métodos estadísticos para generar modelos integrales que están en constante revisión y perfeccionamiento. Ayudado también por otras herramientas, como el análisis de archivos históricos y naturales (como los registros en las perforaciones de hielo) o la reconstrucción paleoclimática, el IPCC ha podido demostrar que efectivamente están ocurriendo cambios importantes sobre el sistema climático, y que éstos se deben principalmente a la injerencia humana.

La precisión de las afirmaciones ha ido aumentando conforme avanza la ciencia. Desde el Primer y Segundo Informe de Evaluación, el IPCC ya hablaba claramente de la responsabilidad sobre las alteraciones climáticas observadas, expresando en este último que “El balance de las evidencias sugiere que hay una influencia humana discernible en el clima global”³². El Tercer Informe de Evaluación aseguraba que “Existen pruebas nuevas y más convincentes de que la mayor parte del calentamiento observado durante los últimos 50 años se puede atribuir a actividades humanas”³³. El último reporte del IPCC, el Cuarto Informe de Evaluación, establece que “[...] el efecto neto de las actividades humanas desde 1750 ha sido un aumento de la temperatura. [...] la mayor parte del aumento observado del promedio mundial de temperatura desde mediados del siglo XX se debe muy probablemente al aumento observado de las concentraciones de GEI antropógenos”³⁴. Se espera que el próximo reporte, que se publicará en 2014, continúe con la tendencia de confirmar la responsabilidad humana sobre el cambio climático.

Tratamiento de la incertidumbre y escenarios climáticos

Estas afirmaciones, a pesar de toda la evidencia, no son absolutas. Para lidiar con las limitaciones e imprecisiones, las nuevas estrategias de modelación permiten generar una estimación de la incertidumbre en las proyecciones climáticas. Con base en ello, el IPCC utiliza en sus reportes un marco para el

³¹ *Ibidem*, p. 18.

³² *Ibid.*

³³ Watson, Robert T. *et all. Cambio Climático 2001: Informe de Síntesis. Resumen para responsables de políticas*. Tercer Informe de Evaluación. Suiza: Secretaría del IPCC, 2001. URL: http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/spm.pdf

³⁴ Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, Pp. 5-6.

tratamiento de la incertidumbre dentro de ciertos márgenes a partir de tres metodologías que corresponden a la naturaleza de la información de que se trate³⁵.

- Cuando se evalúa en términos cualitativos se toma en cuenta el volumen y la calidad de la evidencia, así como el nivel de concordancia que exista sobre ésta en publicaciones científicas. Para esta información, la incertidumbre se expresa en términos descriptivos: *nivel de coincidencia alto, evidencia abundante; nivel de coincidencia alto, nivel de evidencia medio; nivel de coincidencia medio, nivel de evidencia medio; etc.*
- Cuando se evalúa en términos cuantitativos, se toma en cuenta el criterio experto sobre el grado de validez de los datos, modelos o análisis. Para esta información, la incertidumbre se expresa en una escala de niveles de confianza: *grado de confianza muy alto* (como mínimo 9 sobre 10); *grado de confianza alto* (en torno a 8 sobre 10); *grado de confianza medio* (en torno a 5 sobre 10); *grado de confianza bajo* (en torno a 2 sobre 10); y *grado de confianza muy bajo* (menos de 1 sobre 10).
- Cuando se evalúa la probabilidad de un desenlace determinado, se toma en cuenta el criterio experto y el análisis estadístico de una serie de evidencias. Para esta información, la incertidumbre se expresa en tramos de probabilidad: *virtualmente cierto* (>99%); *extremadamente probable* (>95%); *muy probable* (>90%); *probable* (>66%); *más probable que improbable* (>50%); *aproximadamente tan probable como improbable* (33% a 66%); *improbable* (<33%); *muy improbable* (<10%); *extremadamente improbable* (<5%); *excepcionalmente improbable* (<1%).

Las predicciones deben ajustarse a realidades cambiantes, puesto que las condiciones futuras dependen del comportamiento de variables impredecibles como el crecimiento económico global, los patrones de emisión, el crecimiento demográfico, el desarrollo tecnológico y la respuesta del sistema climático. Con ese fin, el IPCC ha publicado desde 1990 diversos escenarios para analizar cómo es que las fuerzas determinantes actuales influirán sobre las emisiones futuras. Considerar diferentes escenarios es útil principalmente para los diseñadores de políticas, ya que les permite vislumbrar la forma en que las acciones de mitigación de hoy influyen en los impactos del cambio climático de mañana, y conforme a ello qué tipo de medidas de adaptación deben adoptarse.

Desde el año 2000, el IPCC cambió su metodología: “Para describir de manera coherente las relaciones entre las fuerzas determinantes de las emisiones y su evolución, y para añadir un contexto a la cuantificación de los escenarios, se desarrollaron cuatro líneas evolutivas diferentes. Cada una de ellas representa un

³⁵ *Ibidem*, p. 27.

cambio (o tendencia) demográfico, social, económico, tecnológico y medioambiental [...]”³⁶. Estas cuatro familias de escenarios se describen en la Tabla 1.

Tabla 1. Escenarios de Emisiones (SRES)	
<i>Escenario</i>	<i>Descripción</i>
A1	Rápido crecimiento económico, el crecimiento poblacional alcanza su máximo para mediados del siglo XXI, los mecanismos de mercado dominan la economía. Subdivisiones: A1FI : dependencia en combustibles fósiles; A1T : dependencia en combustibles no-fósiles; A1B : dependencia balanceada de fuentes de energía.
A2	No dependencia económica regional, conservación de identidades locales, aumento continuo en la población, crecimiento económico a nivel regional.
B1	Uso de tecnologías limpias y eficientes, reducción de consumo material, soluciones globales a problemas económicos y medioambientales, mejor distribución de la riqueza, el crecimiento poblacional alcanza su máximo para mediados del siglo XXI.
B2	Soluciones locales a problemas económicos y medioambientales; crecimiento poblacional menor que A2; menor cambio tecnológico que en B1 y A1.

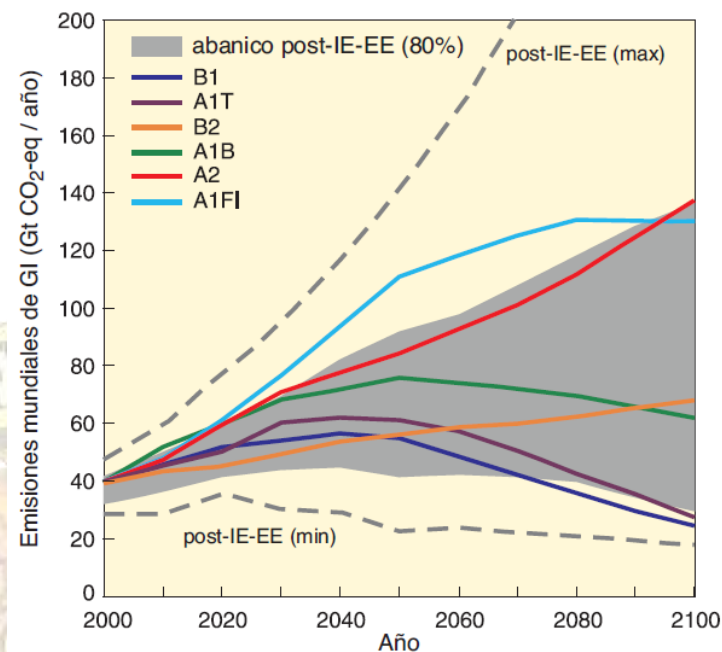
Fuente: Tomado de Conde Álvarez, Ana Cecilia. “El cambio climático. De lo inequívoco a lo incierto” en Delgado, Gay, Imaz y Martínez (coordinadores). *México frente al cambio climático: retos y oportunidades*. Colección El Mundo Actual. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. P. 27.

De acuerdo con los escenarios descritos, las emisiones globales futuras podrían tomar los siguientes rumbos mostrados en la Figura 3:



³⁶ Grupo de Trabajo III del IPCC. *Informe Especial del IPCC: Escenarios de Emisiones. Resumen para responsables de políticas*. Suiza: Secretaría del IPCC, 2000. URL: <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-sp.pdf>

Escenarios de emisiones de GEI entre 2000 y 2100 en ausencia de políticas climáticas adicionales



Fuente: Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, p. 44.

Las líneas de colores representan las emisiones que se esperaba se generarán en los seis escenarios antes descritos. El área sombreada en gris representa el percentil 80 de diversos escenarios recientes (publicados después del Informe Especial del IPCC sobre Escenarios de Emisiones –IEEE- en el 2000). Las líneas punteadas muestran el rango completo de escenarios publicados post-IEEE. Cabe notar que algunos de estos últimos consideran probable un incremento en las emisiones mucho mayor que el de todos los escenarios previstos por el IPCC. Con este margen de posibilidades, las proyecciones de aumento global de la temperatura van de 1.1 a 6.4°C para finales de este siglo.

Otras metodologías

De la misma manera en que los diferentes escenarios fueron creados para enfrentar la incertidumbre de las realidades futuras, otras metodologías han sido adoptadas por el IPCC para demostrar sus planteamientos y aclarar cuestiones inciertas. Un claro ejemplo es el tratamiento de lo que ha sido denominado “eventos extremos”. Derivado de algunas críticas que señalaban la dificultad de denominar a un fenómeno meteorológico dado como extremo, y por lo tanto atribuible al cambio climático, se generó una forma de establecer la diferencia con la variabilidad climática natural. Un evento climático es considerado extremo cuando es raro dentro de su distribución estadística de referencia en un lugar determinado (más raro que el décimo o el nonagésimo percentil, es decir, en los extremos del rango de valores habitual). Si se asume que la probabilidad de ocurrencia de distintos valores de una variable climática tiene una distribución

normal o Gaussiana, el simple análisis estadístico muestra que cambios relativamente pequeños en la media y/o la varianza pueden generar cambios sustanciales en la frecuencia de eventos extremos, así como en los valores mínimos y máximos posibles dentro de un mismo extremo (e.g. el máximo posible de precipitación pluvial a lo largo de 24 horas en una locación específica).

Es importante notar que, además de modelos matemáticos y análisis estadísticos, el IPCC basa sus afirmaciones en múltiples líneas de evidencia. La principal se conforma a partir de las observaciones registradas por una extensa red de científicos en estaciones de monitoreo de todo el mundo, así como observaciones *in situ*, registros en núcleos de hielo, mediciones históricas de la temperatura en superficie terrestre y oceánica, mediciones térmicas satelitales, mediciones atmosféricas de radiación, etc. Aun cuando se trata de datos recolectados por diversos grupos, en diferentes países, usando diferentes metodologías y tecnologías, muestran un consenso generalizado con respecto a los principales procesos del cambio climático, ofreciendo evidencia sólida para sustentarlo. La información que se presenta en este texto es la más reciente según lo publicado por el IPCC (2007) y algunos otros organismos especializados, lo cual limita su actualidad. Sin embargo, según la progresión de los reportes y lo establecido por los científicos, si los planteamientos presentes son erróneos es mucho más probable que se deba a su subestimación que a su sobreestimación.

El estado actual del sistema climático, así como los impactos observados y esperados ante este estado, se revisan en el siguiente apartado. La importancia del presente apartado es, por una parte, reconocer la existencia de imprecisiones e inconsistencias en el conocimiento científico del cambio climático que da lugar al cuestionamiento de los planteamientos actuales. Existen científicos, la mayoría financiados por gobiernos con intereses específicos, que aún se muestran escépticos ante las problemáticas y controversias del fenómeno. Incluso se han publicado estudios que atribuyen los cambios observados a factores como la alteración de las manchas solares, que también deben ser reconocidos. Sin embargo, la segunda función de este apartado es establecer que esta investigación parte de la aceptación del IPCC como la autoridad científica mundial en cuanto a la ciencia del cambio climático, y se construye a partir de la información que éste provee a pesar de sus limitaciones. Siendo la base del conocimiento más actual y consensuado, se tomará en adelante como válido.

La presente investigación parte entonces de dos suposiciones fundamentales: que efectivamente existe un cambio climático generado principalmente por causas antropogénicas, y que éste tiene efectos e impactos sobre los fenómenos meteorológicos que van más allá de la variabilidad climática que puede ser considerada normal.

1.3. Tendencias actuales e impactos observados

De acuerdo con el último Informe de Evaluación del IPCC, el calentamiento observado hasta ahora es de 0.74°C ³⁷. Ello coincide con un aumento insólito de CO_2 en la atmósfera: a lo largo de 420 mil años han habido tres registros de un aumento similar en su concentración y ninguno de ellos supera las 280 partes por millón (ppm), mientras que para 2007 la concentración rondaba las 384 ppm³⁸. Según el más reciente conteo (abril de 2013), la concentración actual es de 399.72 ppm³⁹, y las tendencias indican que seguirá en aumento, con lo que se atravesará el umbral de las 400 ppm en en unos cuantos años. En 2010 se emitieron 30.6 Gt de CO_2 , lo que representó un aumento de 5% con respecto a 2008, y un nuevo récord mundial. Las emisiones mundiales de CO_2 y otros GEI atribuibles a actividades humanas crecieron en un 70% entre 1970 y 2004⁴⁰.

Consecuentemente, la temperatura ha ido aumentando. De los doce años transcurridos entre 1995 y 2006, once estuvieron dentro de los doce años más cálidos desde que iniciaron los registros en 1850. Entre 1956 y 2005, el calentamiento fue casi del doble del observado entre 1906 y 2005⁴¹. Estos registros representan valores globales promedio, pero en realidad el aumento de la temperatura tendrá una distribución desigual: será mucho mayor en la superficie terrestre que en los océanos, en las altitudes altas del norte que en el ecuador, y al interior de los continentes que en las regiones costeras⁴².

A pesar de la gravedad de estos datos, menos de 1°C podría parecer inofensivo, incluso irrelevante si no se toma en cuenta el grado de disrupción que tan reducido aumento puede tener sobre los sistemas naturales y humanos en todo el mundo. ¿Cuáles son los efectos que tiene el incremento de la temperatura sobre el medio ambiente, y por consiguiente, sobre el ser humano? Con base en diversos estudios, se pronostica que grandes alteraciones podrían resultar de muy pequeños cambios. Por ejemplo, con el aumento de 1°C de la temperatura global,

³⁷ Conde Álvarez, Ana Cecilia. "El cambio climático. De lo inequívoco a lo incierto" en Delgado, Gay, Imaz y Martínez (coordinadores). *México frente al cambio climático: retos y oportunidades*. Colección El Mundo Actual. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. P. 26.

³⁸ Garduño, René. *Op cit*, p. 35.

³⁹ De acuerdo con la declaración de apertura de la Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, Christiana Figueres, de la Segunda Ronda del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban (ADP2), el 29 de abril de 2013 con datos del Observatorio de Mauna Loa.

⁴⁰ Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, P. 36.

⁴¹ *Ibidem*, p. 30.

⁴² Brown, Lester R. *Plan B 3.0: Mobilizing to Save Civilization*. Estados Unidos: W. W. Norton & Co., 2008. P. 50.

el área afectada por incendios forestales podría duplicarse, hasta 30% de las especies del mundo entrarían en riesgo de extinción y el rendimiento de los cultivos de trigo, arroz y maíz caería como mínimo en 10%⁴³.

Los impactos del cambio climático ya se han hecho notar en diversos ámbitos. La temperatura de los océanos ha aumentado en profundidades hasta de 3,000 m generando un aumento en el nivel del mar de 3,1 mm anuales (representando un crecimiento significativo con respecto a la década pasada), de los cuales 57% se debe a la dilatación térmica, 28% a la reducción de casquetes de hielo y glaciares, y el resto al derretimiento de los mantos de hielo polares⁴⁴.

La temperatura en el Ártico ha estado incrementando a una tasa casi dos veces mayor que la del resto del planeta (las poblaciones de especies árticas decayeron en 26% entre 1970 y 2004), en todo el mundo los glaciares y la cobertura de nieve han disminuido, la extensión del suelo estacionalmente congelado se ha reducido en un 7% y la temperatura superficial del permafrost ha aumentado hasta en 3°C⁴⁵. La pérdida anual de masa ha incrementado tanto en el manto de hielo de Groenlandia como en la Antártida; en noviembre de 2012, la Agencia Espacial Europea (ESA) y la NASA informaron sobre la investigación más precisa que se ha hecho hasta el momento en el tema, revelando que el proceso de deshielo en ambos cuerpos se está acelerando. El estudio, publicado en la revista Science, afirma que el derretimiento de estas zonas ha contribuido con alrededor de un quinto del total del alza del nivel del mar desde 1992 (11.1 mm, +/- 3.8 mm)⁴⁶. Otros factores determinantes incluyen la expansión térmica del agua debido al calentamiento. Un comunicado de seguimiento de la ESA aseguró que Groenlandia y la Antártida están perdiendo tres veces más hielo al año que el total de la pérdida registrada en toda la década de los noventa⁴⁷.

Prácticamente todos los ecosistemas han sufrido cambios ecológicos. Se han registrado alteraciones en la fenología y la distribución de plantas y animales en hábitats marinos, de agua dulce y terrestres⁴⁸. Cambios en el crecimiento de hojas y el floreado están ocurriendo en un amplio rango de locaciones, y los tiempos en la migración de múltiples especies aviares se están modificando. Como resultado de su absorción de CO₂ atmosférico, el océano se ha vuelto más ácido (hasta ahora su pH se ha reducido en aproximadamente 0.1), alterando los

⁴³ Brown, Lester R. *Op cit*, pp. 51-53.

⁴⁴ Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, P. 30.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Shukman, David. *Sea-level rise from polar ice melt finally quantified*. 29 de noviembre de 2012. BBC News [en línea]. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-20543483>

⁴⁷ s/a. *Confirman deshielo en la Antártida*. 30 de noviembre de 2012. El Universal [en línea]. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulos/75075.html>

⁴⁸ Parmesan, C. "Ecological and evolutionary responses to recent climate change" en *Annual Review of Ecology, Evolution and Systematics*. Vol. 37. Estados Unidos: University of Texas, 2006. Pp. 637-669.

ecosistemas marinos y el flujo de las corrientes marítimas. Entre las especies más afectadas por este fenómeno se encuentran los arrecifes de coral, parte fundamental del equilibrio de cientos de ecosistemas oceánicos.

Algunos impactos han sido contradictorios a través de las regiones: el cambio climático puede generar desertificación progresiva en una parte del mundo mientras provoca serias inundaciones en otra. Ello se debe a que el aumento de la temperatura acelera el proceso de evaporación del agua; la evaporación del suelo conduce a la desertificación, mientras que una mayor condensación genera a su vez precipitaciones más fuertes (que son redistribuidas por las corrientes de aire y no caen sobre las zonas desérticas). Entre 1900 y 2005, “[...] la precipitación aumentó considerablemente en algunas partes orientales de América del Norte y del Sur, en el norte de Europa y en el Asia septentrional y central, mientras que disminuyó en el Sahel, en el Mediterráneo, en el sur de África y en partes del sur del Asia”⁴⁹. El área afectada por sequías se ha duplicado desde la década de los setenta, mientras que en todas las zonas lluviosas ha aumentado la frecuencia de las precipitaciones intensas.

Se ha registrado un aumento tanto en la frecuencia como en la intensidad de eventos climáticos extremos. Las temperaturas máximas y mínimas se han extendido, en muchos casos rompiendo récords con respecto a registros históricos. La onda de calor sin precedentes que azotó Europa en 2003 causó 52,000 muertes en nueve países⁵⁰. La actividad ciclónica tropical del Atlántico Norte ha aumentado desde 1970, así como la proporción de precipitaciones intensas respecto de la precipitación total⁵¹. Se creía imposible que se formara un huracán en el Atlántico Sur, hasta que uno azotó las costas brasileñas en 2004. De los 58 casos que se han registrado de catástrofes que superan los mil millones de dólares en pérdidas aseguradas hasta el 2006, 3 fueron terremotos y las otras 55 fueron relacionadas al clima (principalmente tormentas, huracanes e inundaciones). De éstos, tres ocurrieron durante la década de los 80, 26 durante los 90 y solamente de 2000 a 2006 ocurrieron los 26 restantes⁵².

Además de amenazar directamente la flora, la fauna y la vida humana a través de la degradación medioambiental de largo plazo (i.e. desertificación, aumento del nivel del mar, pérdida de biodiversidad) y la destrucción generada por eventos extremos (i.e. pérdida de vidas, viviendas y bienes, heridos, propagación de epidemias), el cambio climático también dificulta las condiciones de vida indirectamente por causa de la caída del rendimiento agrícola (inseguridad

⁴⁹ Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, P. 30

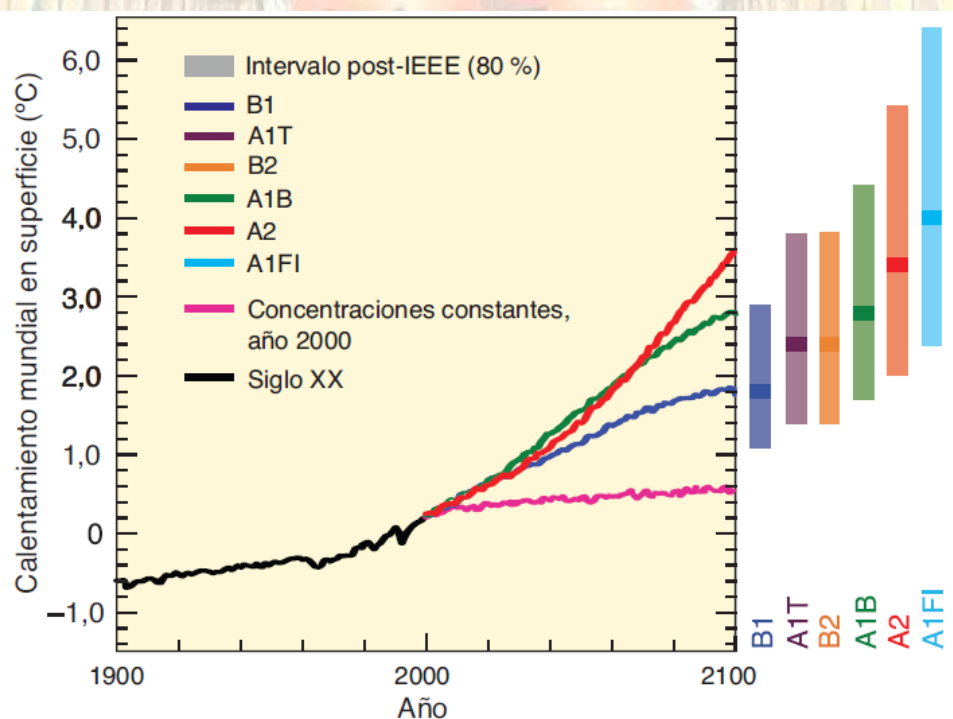
⁵⁰ Brown, Lester R. *Op cit*, p. 49.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibídem*, p. 63.

alimentaria), la reducción en la disponibilidad y la calidad del agua (estrés hídrico), la afectación a los ingresos de las personas y el agravamiento de múltiples problemas de salud.

El cambio climático futuro y sus correspondientes impactos, como se menciona anteriormente, son extremadamente difíciles de predecir por la complejidad del sistema climático y porque dependen de múltiples factores actuales. No obstante, el IPCC afirma que “Hay un *alto nivel de coincidencia y abundante evidencia* respecto a que con las políticas actuales de mitigación de los efectos del cambio climático y con las prácticas de desarrollo sostenible que aquellas conllevan, las emisiones mundiales de GEI seguirán aumentando en los próximos decenios”⁵³. En otras palabras, a partir de las tendencias actuales es posible vislumbrar que tanto las emisiones como el calentamiento y sus impactos se agravarán. A partir de los escenarios previamente mostrados, el IPCC calcula diferentes niveles de calentamiento que se pueden observar en la Figura 4:



Fuente: Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, p. 7. Las líneas continuas representan el promedio de calentamiento esperado en superficie para los escenarios A2, A1B y B1, mientras que la línea rosa representa un escenario en el que las emisiones se mantuvieran constantes con respecto a valores del 2000. Las barras de la derecha muestran la estimación óptima y el intervalo de probabilidad de los seis escenarios IEEE.

⁵³ Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, P. 7.

Aunque no se puede asegurar qué escenario resultará más cercano a la realidad, sí se puede afirmar que si las emisiones de GEI continúan a una tasa igual o superior a la actual los impactos de este siglo superarán muy probablemente a los del siglo XX. Aun si desde el año 2000 hubieran permanecido constantes, el calentamiento esperado debido a emisiones pasadas sería del orden de 0,1°C por decenio. Actualmente, en cualquiera de los seis escenarios, el mínimo de calentamiento esperado para los próximos dos decenios es de 0,2°C cada uno⁵⁴.

Con base en estas proyecciones, y las alteraciones observadas con un aumento de temperatura de 0.74°C, cabe esperar –con diferentes grados de incertidumbre- los siguientes impactos climáticos: aumento en la frecuencia de los valores extremos cálidos, olas de calor y precipitaciones intensas; aumento en la intensidad de ciclones tropicales; desplazamiento hacia los polos de las trayectorias de las tempestades extratropicales y cambios en las pautas de viento; aumento de las precipitaciones en latitudes altas y disminución en la mayoría de las regiones terrestres subtropicales; aumento de la disponibilidad de agua en latitudes altas y ciertas áreas lluviosas, y disminución en regiones secas; disminución de recursos hídricos y avance de la desertificación en zonas semiáridas; afectación drástica de ecosistemas (terrestres, costeros y marinos) y sectores (agricultura, agua, salud) sensibles⁵⁵. Esta lista no es de ninguna manera exhaustiva.

Geografía de emisiones vs. geografía de impactos

Estos efectos, al igual que las emisiones que los provocan, no estarán equitativamente distribuidos entre las naciones del mundo. Independientemente de la capacidad de cada país para hacerles frente, parece haber una relación entre las regiones que sufrirán mayor afectación, meramente por su latitud y sus características geográficas, y los países pobres. Si al riesgo físico que conllevan ciertas locaciones se añade que se trata de los países con menor ingreso, y por ende infraestructura más deficiente y menores recursos para la adaptación, se hace evidente la desigualdad abismal en cuanto a la carga del cambio climático.

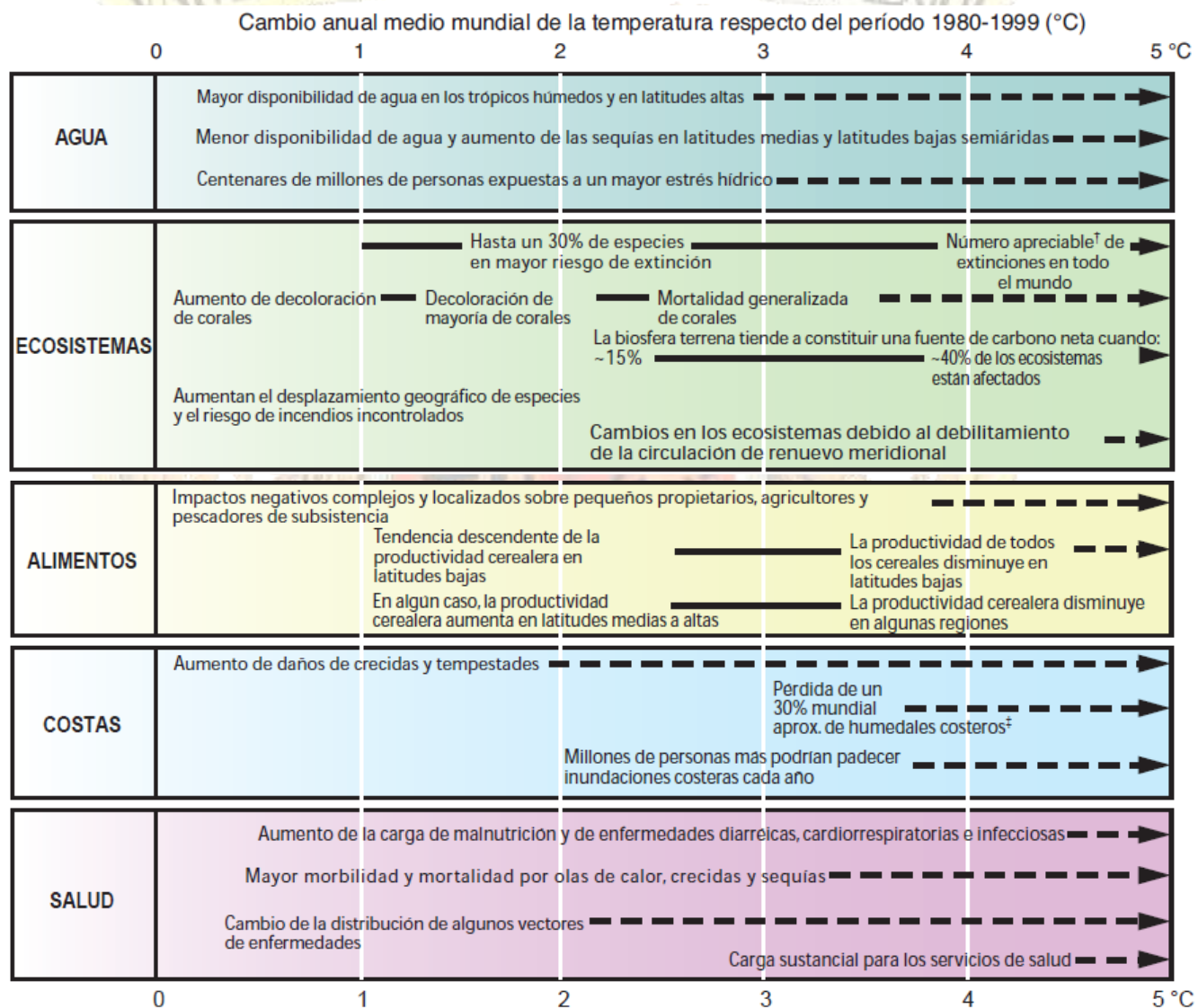
Las diferencias entre la geografía de las emisiones y la geografía de los impactos constituyen uno de los puntos más controversiales de las negociaciones internacionales, que se revisan a detalle más adelante. Mientras que en África entre 75 y 250 millones de personas estarán expuestas a estrés hídrico para 2020, el cambio climático podría mejorar el rendimiento de los cultivos pluviales de

⁵⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 9.

América del Norte entre un 5 y un 20%⁵⁶. A este tipo de contradicciones se agregan las desigualdades relacionadas al desarrollo, por lo que los fenómenos climáticos se convierten en un factor que amplía aún más la brecha existente entre los países del centro y los de la periferia.

La Figura 5 muestra diversos ejemplos de impactos asociados al cambio climático con respecto al cambio mundial de la temperatura, así como algunas variaciones por región en función de la tasa de calentamiento:



[†] Se entiende por 'apreciable' más de un 40%. [‡] Basado en la tasa promedio de aumento del nivel del mar, es decir, 4,2 mm/año entre 2000 y 2080.

Fuente: Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Op cit*, p

⁵⁶ *Ibidem*, p. 11.

Es necesario destacar que con un calentamiento de hasta 3°C por encima del periodo 1980-99, pueden identificarse algunos beneficios para las regiones de latitudes altas; sin embargo, una vez superados los tres grados, todas las regiones sin excepción sufrirán daños de diversos tipos –aunque sin duda algunos serán significativamente más afectados que otros-.

1.4. El cambio climático como asunto político internacional

1.4.1. El medio ambiente en la agenda internacional

La inclusión de los temas medioambientales en las negociaciones internacionales ha sido un largo y lento proceso. Aunque a nivel científico el carácter eminentemente global del medio ambiente comenzó a ser reconocido desde principios del siglo XIX⁵⁷, su asimilación política es relativamente reciente. Una breve revisión de dicho proceso de inclusión es necesaria para entender el contexto de las negociaciones actuales que tratan específicamente sobre cambio climático.

Si bien la preocupación por el desarrollo de la humanidad ante un mundo finito puede rastrearse históricamente hasta 1798, con la publicación del “Ensayo sobre el principio de la población” de Thomas Malthus⁵⁸, su posicionamiento mundial sólo es realmente observable a partir de mediados del siglo XX. La consternación por el impacto antropogénico sobre el planeta comenzó a tener una consideración seria durante los sesenta y los setenta, las décadas del auge del movimiento ecologista. Cuando se hace referencia a la actividad humana, se está hablando inevitablemente de una economía global que funciona con base en la explotación ilimitada del medio ambiente, en una imparable búsqueda de insumos para la producción y la acumulación que genera contaminación, gases de efecto invernadero y la disrupción dramática de los ecosistemas como subproducto. Desde que la finitud de los recursos del mundo comenzó a hacerse evidente, se ha empezado a entender el potencial de conflicto que representa continuar este modelo.

Las primeras señales de este reconocimiento pueden encontrarse en las publicaciones de la época, como el libro de Rachel Carson “Primavera Silenciosa”

⁵⁷ Como diría más adelante uno de los pioneros en el estudio del cambio climático, el meteorólogo Joseph Smagorinsky: “Uno de los encantos únicos de las ciencias geofísicas es su imperativo global”.

⁵⁸ Si bien la teoría malthusiana no puede ser categorizada como ambientalista, sí reconoció desde muy temprano el impacto del ser humano sobre los recursos no renovables. El citado texto marca el inicio de un discurso de securitización en los temas ambientales que se analiza y critica en el tercer capítulo de esta investigación.

(1962), que se convirtió en una de las obras emblemáticas del movimiento ambientalista. Otro hito que marcó el pensamiento de ese tiempo fue el trabajo del Club de Roma, en el que se hizo un análisis prospectivo de cinco grandes tendencias preocupantes: la aceleración de la industrialización, el rápido crecimiento poblacional, la malnutrición generalizada, el agotamiento de recursos naturales no renovables y la degradación medioambiental. El informe resultante, acertadamente titulado “Los Límites del Crecimiento” (1972), apuntó a que la humanidad estaba encaminada por una vía insostenible, y que cambios radicales debían efectuarse en nuestra forma de vida para evitar desastrosas consecuencias.

La Conferencia de Estocolmo y el Informe Brundtland

El Informe y la creciente evidencia de interrupciones generadas por el ser humano contribuyeron a la celebración de una serie de cumbres internacionales en las que por primera vez el medio ambiente figuró como tema central. El primer gran evento en este sentido fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que se llevó a cabo en Estocolmo en 1972. La Conferencia reunió a los representantes de más de 100 países, así como múltiples organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. De ella surgió una Declaración, considerada como el primer acuerdo internacional con un reconocimiento público y político de los problemas medioambientales globales, con 26 principios sobre la preservación y el mejoramiento del medio natural. Estos principios fueron acompañados de un Plan de Acción concreto, que entre otros puntos incluyó la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). PNUMA, con su sede principal en Nairobi, es actualmente la principal agencia del sistema de Naciones Unidas encargada de todo lo relacionado con el cuidado del medio ambiente. Sin embargo, a pesar de su función crítica, su financiamiento proviene de donaciones voluntarias y es uno de los organismos con menor presupuesto dentro del sistema de la ONU⁵⁹.

A partir de 1972, se echaron a andar múltiples negociaciones y acuerdos con un creciente reconocimiento de la necesidad de acción internacional para hacer frente a problemas ambientales auténticamente globales. Quizá el más emblemático de éstos es la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y el subsecuente Protocolo de Montreal (1987), que estableció las bases de su implementación. Tras el descubrimiento de que ciertas actividades

⁵⁹ El presupuesto de PNUMA para el bienio 2010-2011 fue de \$450.8 millones de dólares, de los cuáles sólo \$13.8 provinieron del presupuesto regular de Naciones Unidas, mientras que el resto dependió de donaciones de los Estados miembro y otros donadores. URL: http://rona.unep.org/documents/General_Jan2010.pdf

humanas estaban generando la degradación progresiva de la capa de ozono, principalmente la emisión del clorofluorocarbonos, se establecieron a nivel internacional una serie de medidas que obtuvieron una gran aceptación entre las naciones y cuya implementación ha efectivamente comenzado a revertir el proceso. Ambos instrumentos son quizá el ejemplo más exitoso de cooperación internacional para la resolución de un problema ambiental.

Para dar seguimiento a los acuerdos de la Conferencia de Estocolmo, la Asamblea General de la ONU estableció en 1983 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Dicha comisión presentó en 1987 un informe titulado “Nuestro Futuro Común”. El reporte, también conocido como Informe Brundtland (por Gro Harlem Brundtland, quien presidiera la comisión), consolida una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados e imitado por las naciones llamadas “en vías desarrollo”. La comisión concluyó que la concepción modernista del desarrollo agrava la degradación del medio ambiente, aumenta la pobreza, incrementa la vulnerabilidad y destruye los ecosistemas. Por ello surgía la necesidad de adoptar un nuevo concepto de desarrollo, construido simultáneamente a partir de consideraciones sociales, ambientales y económicas.

El nuevo término acuñado, desarrollo sostenible o sustentable, se definió como aquel que “satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”⁶⁰. Sin embargo, unas líneas más adelante, el propio reporte asegura que no puede haber desarrollo sustentable sin crecimiento económico, ya que la posibilidad de satisfacer las necesidades esenciales depende de éste. Afirma también que, en aquellos lugares donde dichas necesidades estén siendo satisfechas, ambos aspectos no sólo no son incompatibles, sino que pueden incluso ser complementarios.

Desde entonces se ha ido construyendo y fortaleciendo el discurso de la “economía verde”, alimentando la idea de que la conservación del medio ambiente puede lograrse sin alterar la esencia del modo de producción que lo ha puesto en riesgo. Una contradicción por demás básica, si se considera que la economía es por definición la ciencia que estudia la satisfacción de las necesidades humanas ante la escasez de los recursos. El planteamiento del Informe Brundtland, ampliamente aceptado, sugiere que a pesar de la escasez y la finitud de los recursos y servicios ambientales es posible hacer compatible el crecimiento económico ilimitado con la sustentabilidad; más aún, el primero es condición *sine qua non* para la consecución de la segunda. Hasta el momento, dicha concepción se ha traducido en constantes referencias a cuestiones como la desmaterialización

⁶⁰ Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas. *El Medio Ambiente*. Documentación de las Naciones Unidas, 2012. URL: <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resquids/specenvsp.htm>

del crecimiento, el desarrollo de tecnologías verdes como solución inequívoca (tanto a los problemas económicos como a los ambientales) y, principalmente, la utilización de mecanismos de mercado como medio para gestionar la acción ambiental (estímulos fiscales para la eficiencia energética, promoción de mercados ecológicamente amigables como el comercio justo y el sello orgánico, creación de mercados y sistemas de pago por servicios ambientales, establecimiento de “eco-impuestos”, mercado de bonos de carbono, etc.)⁶¹.

Cumbre de Río y Cumbre de Johannesburgo

Poco más de un año después de la publicación del Informe Brundtland, la Asamblea General volvió a convocar una reunión internacional para dar seguimiento a los logros de Estocolmo, esta vez con el nombre de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. También conocida como Cumbre de la Tierra, tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992. De la Conferencia surgieron múltiples acuerdos que se consideran fundamentales para la construcción del derecho ambiental internacional. Se aprobaron tres documentos: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que consagró 27 principios rectores de la cooperación internacional en ambas materias⁶², reconocidas como inseparables; la Declaración de Principios Relativos a los Bosques; y la Agenda 21. Esta última estableció un programa de acciones a nivel global, nacional y local para asegurar un desarrollo efectivamente sostenible, tomando en consideración dimensiones sociales y económicas (pobreza, modalidades de consumo, demografía, salud, asentamientos), la conservación y gestión de los recursos (protección de la atmósfera, desertificación, biodiversidad, ecosistemas frágiles, desechos, conservación del agua), el fortalecimiento del papel de los grupos principales (juventud, mujeres, poblaciones indígenas, ONGs, sindicatos, agricultores, comunidad científica) y los medios de ejecución (financiamiento, transferencia de tecnología, instrumentos jurídicos).

Como parte de las recomendaciones de la Agenda 21, se creó la Comisión sobre Desarrollo Sostenible para introducir este enfoque en el Consejo Económico y Social de la ONU. Asimismo, durante la Cumbre de Río se sentaron las bases para iniciativas esenciales como la Convención de Lucha contra la Desertificación (que se firmó en 1994) y la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Sin embargo, lo más relevante de

⁶¹ Delgado, Gian Carlo. *Bienes comunes, metabolismo social y el futuro común de la humanidad: un análisis Norte-Sur*. Documento temático de la conferencia sobre Bienes Comunes de la Fundación Rosa Luxemburg, 28 y 29 de abril, Bruselas, Bélgica. P. 7. Disponible en línea, URL: http://rosalux-europa.info/userfiles/file/delgado_ramos_bienes_comunes.pdf

⁶² Dichos principios pueden consultarse en el texto original de la Declaración, disponible aquí: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>

la Conferencia fue el acuerdo y la apertura para firma de dos instrumentos jurídicos vinculantes: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y, particularmente relevante a esta investigación, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (que se revisa a detalle más adelante). Para desembolsar los recursos necesarios en los proyectos asociados se creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environmental Facility), que actualmente es la fuente de financiamiento más grande del mundo para iniciativas relacionadas con biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales, el agotamiento de la capa de ozono y contaminantes orgánicos persistentes⁶³.

Pasaron diez años para la celebración de la siguiente gran cumbre mundial sobre medio ambiente. En el ínter, proliferaron los acuerdos internacionales referentes a diversos aspectos de éste, como el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra (1995) o el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (2000). Finalmente en el 2002, a manera de revisión decenal de la Cumbre de Río, se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, también conocida como Río + 10. De ésta surgió la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, misma que afirmó que los Estados Miembro tienen “la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”⁶⁴. A la Declaración se añadió también un Plan de Acción.

Río + 20 y el futuro de los acuerdos ambientales mundiales

Desgraciadamente, de todos los acuerdos mencionados muy poco se ha puesto realmente en práctica. En junio de 2012 se llevó a cabo la reunión de Río + 20, una vez más en Río de Janeiro, para conmemorar la primera Cumbre de la Tierra y evaluar el progreso alcanzado a lo largo de los veinte años transcurridos. Lo que se puso en evidencia es que el entusiasmo y los buenos propósitos de 1992 se han quedado principalmente en el papel, y las acciones puestas en marcha han sido muy limitadas. Éxitos como el que representó el Protocolo de

⁶³ Actualmente el GEF une a 182 países con organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para financiar una amplia variedad de proyectos ambientales en el mundo. Desde su creación, ha donado \$11.5 mil MDD y ha provisto \$57 mil MDD en co-financiamiento en más de 165 países. El GEF también funciona como mecanismo de financiamiento oficial del Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación, la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y apoya extraordinariamente la implementación del Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.

⁶⁴ Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas, *op cit*.

Montreal no se han vuelto a ver⁶⁵. Al menos no se les puede considerar igualmente exitosos en vista de que la degradación medioambiental es de tal magnitud, que debiera contrarrestarse con medidas de magnitud equivalente.

Los avances que han habido fueron exageradamente celebrados durante Río + 20, y un nuevo listado de compromisos, titulado “El Futuro que Queremos”, fue firmado y altamente publicitado. En éste se condensan alrededor de 700 nuevas promesas, que representan alrededor de 500 mil millones de dólares comprometidos, entre las que se encuentran el lanzamiento de un proceso para el establecimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible (similares a los Objetivos de Desarrollo del Milenio), el fortalecimiento del PNUMA, la creación de un nuevo foro sobre desarrollo sostenible y la promoción de medidas para que las corporaciones reporten su sustentabilidad⁶⁶. Sin embargo, como múltiples críticos han notado, el texto adoptado en Río + 20 consiste en 283 párrafos de vaguedades y declaraciones ambiguas que difícilmente se traducirán en políticas reales. Veinte años después, lo más contundente que han logrado hacer los líderes mundiales es expresar su “profunda preocupación” por la crisis ambiental global.

Cabe resaltar algunas cuestiones. La primera es la constante referencia al término “crecimiento sostenido”, que se utiliza de manera equivalente a “desarrollo sustentable”⁶⁷. Se trata de la versión más reciente de una terminología, criticada arriba, que pretende hacer compatible lo naturalmente contradictorio: crecimiento sostenido en un planeta finito es exactamente la definición de lo insostenible. La evolución del concepto representa justamente el retroceso que ha habido desde la primera Cumbre de la Tierra con respecto al compromiso político con la sustentabilidad. Se ha eliminado la palabra “desarrollo” para ser reemplazada por el verdadero interés, que es el crecimiento económico. Ya no debe ser “sustentable” sino “sostenido”, es decir, ilimitado, capaz de continuar por tiempo indefinido. Tal discurso se confirma y se refuerza con el tipo de compromisos que se establecen, como la construcción de economías verdes y la adopción de un marco para promover el consumo sostenible.

Otra cuestión notoria con respecto a “El Futuro Que Queremos” es la falta de datos duros, estadísticas, proyecciones y metas concretas. No queda claro un

⁶⁵ Un éxito que debe matizarse, ya que si bien ha habido una importante reducción en el uso de CFCs, éstos siguen siendo utilizados en múltiples procesos de manufactura. Aunque la opinión pública ha dado por concluido el tema del agotamiento de la capa de ozono, la ciencia demuestra que no se trata aún de un reto superado: el hoyo en la capa de ozono más grande que se haya registrado sobre la Antártida se formó en 2006; en 2011, el tamaño del hoyo fue el quinto más grande en registro, y por primera vez se formó uno de proporciones similares sobre el Ártico. URL: http://www.cbsnews.com/2100-205_162-20120660.html

⁶⁶ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Río + 20 concludes with big package of commitments for action and agreement by world leaders on path for a sustainable future*. ONU, 2012. URL: http://www.un.org/en/sustainablefuture/pdf/rio20%20concludes_press%20release.pdf

⁶⁷ Monbiot, George. *Río + 20 draft text is 283 paragraphs of fluff*. 22 de junio de 2012. The Guardian [en línea]. URL: <http://www.guardian.co.uk/environment/georgemonbiot/2012/jun/22/rio-20-earth-summit-brazil>

plan de acción que responda a la urgencia del problema; lo más radical del texto parece ser la reafirmación de los principios de 1992. Sin medidas de implementación, no es otra cosa que una simple declaración de buenas intenciones. Prueba de que no existe un verdadero compromiso político es que, a pesar de que las propuestas de eliminación más extremas que hizo Estados Unidos fueron rechazadas (entre otras cosas, la omisión de toda referencia a derechos y equidad, o de cualquier mención del principio de responsabilidad compartida pero diferenciada), la administración Obama logró que se borrarán frases como “patrones insostenibles de producción y de consumo” y propuestas como la separación del crecimiento económico del uso de recursos naturales⁶⁸. A reserva de que los gobiernos den seguimiento concreto al texto que firmaron, lo cual es altamente improbable tras veinte años de inacción, el verdadero valor de Río + 20 fue únicamente mediático.

1.4.2. El cambio climático en la agenda internacional

Si la inclusión del medio ambiente en el escenario político internacional ha sido lenta y complicada, la del cambio climático lo ha sido aún más. El clima, por su propia naturaleza, es un tema que debe ser estudiado más allá de las fronteras nacionales. Aunque ha estado presente en las discusiones científicas mundiales por más de dos siglos⁶⁹, su emergencia como tema prioritario de la agenda política internacional es muy reciente. Para alcanzar ese nivel se ha recorrido un largo camino en el que, como en ningún otro caso, la participación de los científicos ha sido tan crucial como la de los diplomáticos y los políticos.

De la meteorología a la climatología: 1880-1960

Desde el siglo XIX se tiene noción de las primeras reuniones internacionales de meteorólogos, que muy pronto descubrieron que los fenómenos que estudiaban estaban directamente conectados con lo que sucedía en otras partes del mundo. El rápido desarrollo de los acuerdos en esta área es resultado de ello, ya que era esencial compartir información para lograr un entendimiento integral de las cuestiones meteorológicas. En ese primer momento, la cooperación científica internacional se cristalizó en la creación de la Organización

⁶⁸ Monbiot, George. *Op cit.*

⁶⁹ La mayor parte de la información que se encuentra en el presente apartado puede referirse al capítulo sobre Cooperación Internacional en: Weart, Spencer. *The Discovery of Global Warming*. Estados Unidos: Harvard University Press, 2008 (2da edición). También disponible en línea, URL: <http://www.aip.org/history/climate/internat.htm>

Meteorológica Internacional y de la Unión Geodésica y Geofísica Internacional (IUGG por sus siglas en inglés). El objetivo de dicha cooperación fue generalmente el mejoramiento de las técnicas de predicción del tiempo, y no sería hasta bien entrado el siglo XX que el clima haría su aparición como un tema con peso propio en el ámbito internacional.

La Segunda Guerra Mundial fue el escenario en el que la meteorología pasó de ser una cuestión de la vida cotidiana a ser un aspecto estratégico. La invasión de Normandía en junio de 1944 debió su éxito en gran parte a la meteorología: los alemanes no esperaban ninguna acción ofensiva de los Aliados en la costa debido al mal tiempo, pero los meteorólogos estadounidenses detectaron una interrupción en las tormentas que les permitió llevar a cabo un ataque sorpresivo. En otras palabras, la experiencia del Día D dio a la información meteorológica un valor militar. En adelante, los estudios meteorológicos formarían parte de las consideraciones estratégicas de la Guerra Fría, y de todos los enfrentamientos bélicos que le han seguido.

A pesar de que la meteorología se había convertido en un estudio de primera importancia, sus aspectos técnicos se dejaban a los científicos y las pocas negociaciones que pudieran surgir al respecto se dejaban a diplomáticos de nivel medio. Aumentaba el reconocimiento de que el clima es un tema innegablemente internacional, pero hasta mediados del siglo XX la climatología no fue de mayor importancia en los círculos científicos y académicos. Al fin de la Segunda Guerra Mundial, la creación de lazos científicos transnacionales se convirtió en una política deliberada de muchos gobiernos, ya que los intercambios internacionales de información se volvieron indispensables para hacer estudios más precisos y más útiles. En ese espíritu, en 1951 la Organización Meteorológica Internacional se convirtió en la Organización Meteorológica Mundial (OMM), una asociación de los servicios meteorológicos nacionales de varios países, que pronto se convirtió en una agencia de las Naciones Unidas. Ello significó un aumento significativo en el apoyo organizacional y financiero a la investigación, así como la institucionalización de la cooperación meteorológica internacional.

Con el fin de coordinar la recopilación de datos y de incentivar el incremento del financiamiento para la investigación, de 1957 a 1958 se declaró el establecimiento del Año Geofísico Internacional (AGI). En éste, miles de científicos de 67 naciones comenzaron a crear redes de cooperación internacional. El AGI significó grandes avances en cuestiones como el estudio de los océanos y las corrientes de aire, que más adelante serían esenciales para comprender los principios del efecto invernadero. Aunque el cambio climático tuvo baja prioridad en ese año, se llevaron a cabo estudios críticos para su futuro entendimiento. Entre ellos estuvo la primera medición del nivel de dióxido de carbono en la

atmósfera, y con ésta el descubrimiento de su aumento constante (sin el financiamiento del AGI, esa señal de alarma crucial pudo haber demorado una década más). Asimismo, se estableció la primera estación científica permanente en la Antártida e iniciaron las perforaciones de hielo en Groenlandia, que llevarían al descubrimiento de que las capas o “núcleos” de hielo contienen un registro de la historia climática. También cabe mencionar que los satélites artificiales, inicialmente lanzados con motivos estratégico-militares de la Guerra Fría, comenzaron a utilizarse para monitorear el clima mundial.

Pero a pesar del progreso, seguían existiendo grandes limitaciones en la ciencia atmosférica, y faltaba información y tecnología para construir modelos por computadora y mejorar la precisión de las predicciones. Sin embargo, una transformación importante estaba en curso: los científicos comenzaban a darse cuenta de que, más allá del estado del tiempo, había que estudiar el clima. Por ello, de 1960 en adelante, la OMM redoblaría sus esfuerzos de recolección e intercambio global de datos a través del programa de Vigilancia Meteorológica Mundial. Con éste se generaron estándares para el intercambio de datos, un lenguaje común para personas de diferentes países y de diferentes campos de la geofísica que permitió ampliar la cooperación y unificar los estudios. Asimismo, en 1967 se lanzó el Programa de Investigación Global de la Atmósfera (GARP por sus siglas en inglés) cuyo objetivo era específicamente el estudio del clima por medio de la coordinación de proyectos internacionales de investigación.

El descubrimiento del cambio climático

La posibilidad de un cambio climático antropogénico se volvía más clara, con lo que surgió la necesidad de que los estudios científicos pesaran también en la toma de decisiones internacional. En 1969, la Comisión de Climatología de la OMM estableció el Grupo de Trabajo de Predicciones Climáticas y pasó una resolución llamando al monitoreo de los contaminantes atmosféricos, entre ellos el CO₂. El término de “efecto invernadero” hizo su aparición en esta época. Pasaría más de una década para el siguiente gran evento en la historia de las negociaciones climáticas, con la primera reunión científica especialmente enfocada al cambio climático, titulada “Un Estudio del Impacto Humano en el Clima” (SMIC por sus siglas en inglés), en 1971 en Estocolmo. El Reporte SMIC advertía por primera vez sobre la posibilidad de un cambio climático severo, durante los siguientes 100 años, resultado de actividades humanas. También hacía la primera mención de consecuencias como el deshielo de los polos y el alza del nivel del mar.

El Reporte SMIC tuvo un gran impacto a nivel mundial, convirtiéndose en lectura obligada para los asistentes a la ya mencionada Conferencia de Estocolmo de 1972. Por su parte el GARP lanzó una jornada de observaciones internacionales de gran escala sobre los océanos y la atmósfera, lo que ayudó a comprender el transporte de humedad y calor de los océanos ecuatoriales a la atmósfera, y con ello, la interconectividad de los diversos climas regionales. Mientras aumentaba el interés público por el estudio del clima, la OMM comenzó a organizar conferencias cada vez más frecuentes sobre cambio climático, que aumentaron a la par de las investigaciones y las publicaciones sobre el tema.

Las distintas asociaciones científicas llevaron sus consternaciones ante las Naciones Unidas, donde presionaron para la creación de un programa dedicado exclusivamente al clima, separado del ámbito meteorológico. Dicha presión llevó a la creación, en 1978, de un Taller Internacional sobre Asuntos Climáticos. El principal resultado del Taller fue la planeación de la primera Conferencia Mundial sobre el Clima, en 1979 en Ginebra. Esta conferencia pionera estableció las bases de la organización de las reuniones climáticas del futuro⁷⁰. La declaración final de la Conferencia reiteró la clara posibilidad de que el aumento en el nivel de CO₂ en la atmósfera generara cambios de largo plazo en el clima a escala global.

Ese mismo año, la OMM lanzó el Programa Mundial sobre el Clima (WCRP por sus siglas en inglés). Como programa de investigación, sucedió a la parte del GARP encargada del cambio climático, y heredó su organización y forma de trabajo. Una de las reuniones convocadas por el programa, que se llevó a cabo en 1985 en Villach (en los Alpes austriacos), concluyó que no sólo el CO₂ estaba en aumento y podía alterar la temperatura global, sino que también otros gases de alta emisión (como el metano) tenían el mismo efecto. Dicho descubrimiento significaba que las consecuencias previstas llegarían mucho antes de lo esperado, incluso dentro de los propios tiempos de vida de los científicos reunidos, lo cual aumentó enormemente la urgencia de abordar la cuestión del cambio climático desde una perspectiva global. También concluyeron que dentro de la primera mitad del siglo XXI el clima podía cambiar de una forma sin precedentes, por lo que además de necesitar mayor investigación, hacía falta llamar a los gobiernos a efectuar cambios en sus políticas. El impacto directo de las políticas en el futuro del clima significaba que la ciencia climática dejaría de ser un asunto exclusivamente de los científicos.

⁷⁰ Todos los participantes asisten por invitación y son primordialmente científicos (aunque asisten también algunos representantes de gobierno); los organizadores envían trabajos de investigación y artículos científicos por adelantado, para que éstos sean revisados y discutidos durante la conferencia para alcanzar un consenso y hacer recomendaciones.

Como resultado de las recomendaciones del Reporte Villach se creó en 1986 el Grupo Asesor de Naciones Unidas sobre Gases de Efecto Invernadero (AGGG por sus siglas en inglés), con el fin de guiar la acción de los Estados en la reducción de las emisiones. Pero a pesar del consenso científico, los esfuerzos se vieron obstaculizados por grandes fuerzas políticas y económicas, e incluso por el escepticismo de algunos científicos que afirmaban el carácter exagerado de las predicciones y la falsedad del origen antropogénico del cambio climático. Ello generaba la necesidad de aumentar la evidencia científica a través de mejores proyectos de investigación para sustentar los cambios en las políticas. Hacía falta un nuevo cuerpo administrativo más global y más reconocido, una comunidad internacional de científicos del clima que fuera la autoridad sobre el tema para guiar la acción política.

El IPCC

En ese espíritu, en 1988 la OMM y el PNUMA instituyeron (con la aprobación y el apoyo de la Asamblea General) el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, mejor conocido por el acrónimo en inglés: IPCC. Su objetivo es proveer la perspectiva científica sobre el estado de conocimiento del cambio climático y sus impactos potenciales. El IPCC es un organismo conformado por científicos de todo el mundo, utilizando el método de revisión por pares⁷¹. No conduce directamente ninguna investigación ni estación de monitoreo, sino que revisa y evalúa la información científica más reciente y relevante, a partir de la cual genera reportes sobre los consensos existentes a manera de Informes de Evaluación e Informes Especiales. El IPCC está abierto a la participación de todos los miembros de la ONU y de la OMM; los gobiernos participan en el proceso de revisión y en las sesiones plenarias, aprobando los reportes y por tanto reconociendo la autoridad de su contenido. En 2007, el IPCC recibió el Premio Nobel de la Paz por su contribución al conocimiento sobre el fenómeno del cambio climático, así como al diseño de políticas a seguir para detenerlo.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

El primer Informe de Evaluación del IPCC, publicado en 1990, tuvo un fuerte impacto internacional. Al pronunciarse claramente con respecto a la responsabilidad humana sobre un cambio climático inminente, tuvo una influencia sustantiva en la creación, durante la primera Cumbre de Río, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Este

⁷¹ En inglés, *peer review*.

tratado, que entró en vigor en marzo de 1994, introdujo por primera vez el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada. Su objetivo expreso es promover el compromiso y la cooperación internacional para estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera de tal forma que se prevenga una interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático.

La denominación de “interferencia antropogénica peligrosa” ha sido sumamente controversial, puesto que el peligro es un valor subjetivo. La CMNUCC establece que tal afirmación implica que el nivel de estabilización necesario debe alcanzarse dentro de un margen temporal suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, la producción de alimentos no se vea amenazada, y el crecimiento económico pueda proceder de una forma sostenible⁷². Para cumplir con este precepto, las partes acordaron en 2010 el objetivo de limitar el calentamiento a 2°C para finales de siglo. Múltiples estudios han demostrado que para mantener ese límite, la concentración atmosférica de CO₂ debe estabilizarse por debajo de las 400 ppm⁷³. Sin embargo, en las negociaciones internacionales se habla del objetivo de 2°C y no de 400 ppm porque este último es un objetivo medible, cuantificable en torno a las toneladas de CO₂ o sus equivalentes en GEI emitidas al año, y por lo tanto genera compromisos más concretos y más difíciles de evitar. Si se habla de aumento en la temperatura, se puede atribuir el fracaso para alcanzar el objetivo a incertidumbres científicas (i.e. las medidas implementadas no fueron suficientes para mantener el límite, como se esperaba), facilitando la rendición de cuentas.

La CMNUCC tiene actualmente 195 miembros, que se reúnen anualmente en lo que se conoce como Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés). La primera COP, celebrada en Berlín en 1995, reconoció la debilidad de la Convención para generar los cambios necesarios con la suficiente rapidez, y comenzó el proceso de negociación para establecer un tratado sobre reducción de emisiones más concreto y más fuerte. Dos años después, durante la COP 3 celebrada en Kioto, las Partes harían realidad ese propósito con la creación de un protocolo adicional a la CMNUCC, consecuentemente llamado Protocolo de Kioto.

El Protocolo de Kioto

Se trata de un acuerdo vinculante, en el que los signatarios fueron divididos según su nivel de industrialización: los países más industrializados y en transición

⁷² UNFCCC. *First steps to a safer future: introducing the United Nations Framework Convention on Climate Change*. ONU, 2012. URL: http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php

⁷³ Incluso ha surgido un movimiento mundial que aboga por la reducción a 350 ppm, y que ha contado con la participación, entre otras personalidades, del presidente de las Islas Maldivas Mohamed Nasheed. Para más información: <http://www.350.org/>

hacia economías de mercado, que se enlistan en el Anexo B del Protocolo⁷⁴, y el resto de las Partes. Bajo la lógica de responsabilidad compartida pero diferenciada, y en el entendimiento de que el cambio climático ha sido y sigue siendo causado principalmente por los países del Anexo B, a éstos se les impusieron objetivos obligatorios de reducción de emisiones (equivalentes a una disminución de 5.2% con respecto a los niveles de 1990). Dichos objetivos se expresan en niveles permitidos de emisión para un primer periodo de compromiso (2008-2012), conocidos como Unidades de Cantidad Asignada (UCA). Los países que no pertenecen al Anexo B se comprometieron a reducir sus emisiones con base en objetivos voluntarios, no obligatorios.

Para hacer viable la consecución de los objetivos, el Protocolo de Kioto contempla tres mecanismos accesibles a todas las Partes. El primero es el Comercio de Emisiones, también conocido como mercado de carbono, por el cual un país con UCAs de sobra puede venderlas a un país que excede su capacidad asignada. Al exceso en la asignación de UCAs, que se discute más adelante, se le conoce como “aire caliente”. El segundo es el Mecanismo de Desarrollo Limpio, por medio del cual un país del Anexo B puede ganar créditos de Reducción Certificada de Emisiones (RCE, cada uno equivalente a una tonelada de CO₂, computable hacia el logro de su objetivo) a través de la implementación de proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo. Finalmente, el Mecanismo de Aplicación Conjunta permite que un país del Anexo B adquiera Unidades de Reducción de Emisiones (ERU) por medio de la implementación de proyectos de reducción de emisiones en otros países del Anexo B⁷⁵.

En el texto del Protocolo de Kioto se estableció que para que éste entrara en vigor, sería necesaria la ratificación de un número de países que juntos representaran al menos el 50% de las emisiones mundiales de GEI. El cumplimiento de dicho precepto se volvió especialmente complicado cuando en el 2000 Estados Unidos, entonces el principal emisor del mundo, rechazó la

⁷⁴ Cabe mencionar que dentro del Anexo B se incluye a la Unión Europea como organización regional. Los 15 Estados que formaban parte de la UE en 1997, cuando se adoptó el Protocolo, asumieron un mismo objetivo de reducción de emisiones (8%) bajo el esquema de “burbuja”, según el cual a cada uno se le asigna un objetivo individual, y éstos combinados deben alcanzar el objetivo grupal. La UE acuerda la distribución de dichos objetivos de manera interna. El esquema implica la colocación de todos sus países miembros en el Anexo B, lo cual incluye a las economías en transición de Europa del Este que ingresaron a la UE en las ampliaciones de 2004 (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa) y de 2007 (Bulgaria y Rumania). Todos estos países ratificaron el Protocolo en febrero de 2005 accediendo como parte del Anexo B (Bulgaria y Rumania en su calidad de candidatos a ingresar a la UE) excepto Malta y Chipre, que fueron incluidos por propuesta de enmienda en 2009 y 2011 respectivamente. Croacia, que ha sido candidato a ingresar a la UE desde 2004 (ingresará el 1ro de julio de 2013), ratificó el Protocolo en mayo de 2007 y fue asignado también al Anexo B. Asimismo, se incluyó a las ex Repúblicas Soviéticas que forman parte del territorio europeo: Belarús (añadido a petición propia al Anexo B mediante propuesta de enmienda), la Federación Rusa y Ucrania. Durante la COP 17 en Durban, Kazakstán expresó su deseo de pertenecer al Anexo B. La propuesta de enmienda sigue aguardando aprobación.

⁷⁵ UNFCCC. *Kyoto Protocol*. ONU, 2012. URL: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

ratificación del acuerdo. La elección de George W. Bush significó el regreso a la Casa Blanca de una clase política estrechamente atada a intereses petroleros, hecho que se reflejó en el escepticismo abierto de su administración ante el tema del cambio climático⁷⁶. Temiendo que el Protocolo jamás entraría en vigor, varios países hicieron un fuerte esfuerzo de negociación para lograr la adhesión de Rusia. Los mecanismos antes mencionados fueron fundamentales para lograr su ratificación; siendo que con la caída de la Unión Soviética la industria de su sucesora -la Federación Rusa- se vio prácticamente paralizada, las emisiones de este país eran incluso menores a las del año base de 1990, lo cual representaba millones de dólares en el mercado de carbono. El Protocolo de Kioto consiguió así su entrada en vigor ocho años después de su firma, el 16 de febrero de 2005.

A pesar de esta demora, la COP siguió funcionando y trabajando para concretar los acuerdos y compromisos necesarios para responder al cambio climático. Notablemente, la COP 7 en 2001 fue el escenario de creación de los Acuerdos de Marrakech, en los que se detallaron las reglas de implementación del Protocolo de Kioto y sus mecanismos para cuando éste entrara en vigor. A partir de que esto se logró, a la par de la COP se llevaría a cabo también la Reunión de las Partes (CMP por sus siglas en inglés⁷⁷) específicamente del Protocolo, a la que no asiste Estados Unidos. 2005 fue pues el año de la COP 11 y la CMP 1, con sede en Montreal.

De 2005 en adelante, las reuniones anuales se han concentrado principalmente en la negociación de los detalles y la implementación del Protocolo. Cabe destacar el papel de la COP 13 (2007) en la que, reconociendo la lentitud de los acuerdos, se adoptó la Hoja de Ruta de Bali por medio de la cual se buscó implementar medidas que facilitarían los debates, con vistas a un acuerdo final para 2009 con respecto a la CMNUCC (llamado Plan de Acción de Bali, para generar la cooperación en cuanto a mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento) y al Protocolo de Kioto (para establecer un segundo periodo de compromisos). Ese mismo año tuvo un fuerte impacto la publicación del Informe Stern, titulado “Economía del Cambio Climático”, en el que se afirma que es más rentable prevenir los impactos del fenómeno que lidiar con las consecuencias a un costo prácticamente imposible de absorber. Parecía que los límites del crecimiento, preconizados desde los años setenta, eran acertados al menos en lo relativo a la emisión de gases de efecto invernadero y a la escasez de recursos baratos y de fácil acceso, confirmada en 2008 por un dramático aumento mundial

⁷⁶ Entre otros cuestionamientos hacia planteamientos científicos, como demostrara la adopción de la teoría del “diseño inteligente” en el sistema educativo estadounidense para reemplazar la enseñanza de la teoría evolutiva.

⁷⁷ Abreviación de “Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol”

en el precio del petróleo y los alimentos. La importancia de redoblar esfuerzos para revertir el cambio climático se hizo mucho más apremiante y evidente.

De Copenhague a Doha: el debate por el futuro de Kioto

El siguiente momento crucial para las negociaciones climáticas fue marcado por la COP 15 en Copenhague (2009). Con el fin de la vigencia del Protocolo de Kioto acercándose⁷⁸, ésta fue mediatizada como la reunión que daría lugar al acuerdo de un nuevo periodo de compromiso para continuar con los esfuerzos de mitigación después del 2012. Creado en 1997, el Protocolo fue inicialmente concebido como un primer acercamiento al problema de la reducción de emisiones, un acuerdo de prueba que permitiría a los Estados firmantes ajustarse y transitar gradualmente hacia un segundo periodo de compromisos mucho más ambiciosos. Prueba de esto es que la cuestión de las sanciones por incumplimiento se dejó directamente vinculada al aumento de las responsabilidades cuando fuera renovado.

En la práctica, no fue un proceso transitorio hacia más compromisos, sino lo contrario. Desde su entrada en vigor, pocos países han alcanzado sus objetivos de reducción de emisiones, y los mecanismos de implementación no han tenido el éxito esperado. Sin embargo, sigue siendo el único instrumento jurídico vinculante en el tema de reducción de emisiones hasta ahora, por lo que los países en vías de desarrollo (especialmente los pequeños países insulares) se han aferrado a él, como única garantía de que los países desarrollados actuarán para detener el cambio climático.

La comunidad internacional tenía altas expectativas de lograr un avance en este sentido en Copenhague, pero los intereses de ciertos países y los lobbies de diversas empresas impidieron que se alcanzara un documento vinculante; en su lugar, los Acuerdos de Copenhague se quedaron en una expresión de intenciones, ya que únicamente incluyeron compromisos voluntarios, menores a los necesarios para alcanzar el objetivo (por primera vez oficialmente acordado) de los 2°C. Un estudio publicado por PNUMA en 2011 demuestra que entre el total de reducción de emisiones que representan dichos compromisos, y el total requerido para mantener la temperatura global por debajo de los 2°C, hay una brecha de entre 6 y 11 Gt de CO_{2e}⁷⁹. Muchos países de la CMP, especialmente los pequeños Estados insulares, ni siquiera consideran que tal límite sea lo suficientemente ambicioso para evitar daños catastróficos, por lo que abogan por un objetivo de 1.5°C. Los

⁷⁸ El primer periodo de compromiso terminó el 31 de diciembre 2012.

⁷⁹ United Nations Environment Programme. *Bridging the emissions gap*. Noviembre, 2011. UNEP [en línea]. URL: http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf

Acuerdos no pudieron presentarse como tratado por la falta de unanimidad en la votación⁸⁰.

La misma situación se repitió durante la COP 16 en 2010 Cancún. Los Acuerdos de Cancún, derivados de la reunión, enfatizaron los temas de vulnerabilidad, transferencia de tecnología y movilización de recursos para ayudar a los países menos desarrollados a comprometerse con la mitigación y llevar a cabo mayores esfuerzos de adaptación. Consecuentemente, sus principales aportaciones fueron los compromisos para crear un Fondo Verde de recursos para apoyar a países en desarrollo (que fuera inicialmente propuesta de México en la COP 15), un Mecanismo de Tecnología y un Marco de Adaptación para mejorar la cooperación internacional en estos aspectos. En esta reunión, los países del Anexo B se comprometieron a transferir \$30 mil MDD en financiamiento inicial (2010-2012), y movilizar un total de \$100 mil MDD anuales para 2020.

La subsecuente COP 17, que tuvo lugar en 2011 en Durban, arrojó resultados igualmente insuficientes. El documento producido, llamado Plataforma de Acción Mejorada de Durban, establece un programa de negociaciones para generar un nuevo acuerdo legal y universal de reducción de emisiones para 2015, que entraría en efecto en 2020. Se creó un Grupo de Trabajo Ad Hoc para supervisar el lanzamiento de la plataforma. Durban también fue el momento de lanzamiento del Fondo Verde. Sin embargo, con respecto al Protocolo de Kioto y el fin de su vigencia poco se logró; la mayoría de los países del Anexo B y 48 no pertenecientes al Anexo B acordaron continuar sin ruptura hacia un segundo periodo de compromisos en 2013, pero a falta de unanimidad, la continuación de su vigencia legal continuó irresoluta.

Es importante notar que en Noviembre de 2012, la Secretaría de la CMNUCC publicó los inventarios nacionales de GEI de los países del Anexo B. A simple vista, los datos parecen mostrar un progreso significativo: dichos países en conjunto han reducido sus emisiones en un 14% con respecto a los niveles de 1990, sobrepasando con creces la meta inicial de 5.2%. No obstante, si se analizan cuidadosamente las fuentes de reducción, se notará que la mayor parte del “recorte” de emisiones es realmente resultado de los mecanismos del mercado de carbono. Por una parte, las economías en transición que forman parte del Anexo B tuvieron una drástica reducción de emisiones durante la década de los noventa como resultado del debacle de la Unión Soviética, por lo que alcanzaron sus objetivos sin mayor esfuerzo. Por otra parte, dicha situación les proveyó de un significativo exceso de “aire caliente” (UCAs) que han vendido a los países

⁸⁰ Durante la COP 15, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Sudán se rehusaron a firmar los Acuerdos argumentando que fueron negociados de manera privada por Estados Unidos y que no garantizaban el compromiso de los países del Norte al no contar con objetivos vinculantes.

industrializados, de manera que éstos han podido alcanzar sus propios objetivos sin reducir realmente sus emisiones. Si se contabilizan únicamente las emisiones de los países del Anexo B que no son economías en transición, y no se descuenta el secuestro de carbono de los bosques, puede constatarse que no sólo no se han reducido sino que han incluso aumentado en un 4.9%⁸¹.

El tema del excedente de aire caliente fue uno de los más controversiales al llegar la COP 18, que tuvo lugar en Doha en 2012. A pesar de ser la última oportunidad de renovar o reemplazar el Protocolo de Kioto antes del fin de su vigencia, las negociaciones estuvieron peligrosamente cerca de ser infructuosas precisamente por la reticencia de ciertos países (especialmente Polonia⁸², Belarús, Ucrania y Rusia) a renunciar al traspaso de sus UCAs sobrantes hacia un segundo periodo de compromisos. Debido a que los compromisos iniciales fueron demasiado bajos, y los derechos de emisión repartidos en exceso, se estima que al finalizar el 2012 la cantidad de aire caliente sobrante equivalía a alrededor de 13 millones de toneladas de CO₂. Los países mencionados buscaban conservar esos créditos de emisión íntegros para el periodo 2013-2020, tanto para uso propio como para su venta, manteniendo uno de los vacíos más graves del Protocolo.

La Enmienda de Doha y el futuro de las negociaciones climáticas

Finalmente, una serie de arreglos⁸³ permitieron resolver la cuestión del aire caliente y alcanzar el acuerdo para lanzar un segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto. La llamada Enmienda de Doha establece que los países del Anexo B deberán reducir el total de sus emisiones a un nivel 18% inferior al de 1990 en un periodo que comprenderá de 2013 hasta 2020⁸⁴. En ella también se agrega un nuevo GEI bajo regulación, el trifluoruro de nitrógeno (NF₃). Asimismo, en la reunión se reafirmó el compromiso con la Plataforma de Durban para alcanzar un nuevo acuerdo que asigne metas obligatorias de reducción a todos los países sin excepción para 2015, y que entrará en vigor en 2020. También se lanzó un proceso de revisión del límite de temperatura global que concluirá en 2015 y

⁸¹ Honty, Gerardo. *Los países desarrollados cumplen Kioto pero no*. 22 de Noviembre de 2012. Agencia Latinoamericana de Información [en línea]. URL: <http://alainet.org/active/59786>

⁸² El reto más grande lo representó Polonia, que como miembro de la UE amenazaba con romper la unanimidad interna de voto necesaria para que el conjunto se pronunciara a favor de una extensión del Protocolo de Kioto.

⁸³ Se resolvió que los países con UCAs sobrantes pueden conservarlas (a pesar de la objeción generalizada de los países en desarrollo), con la limitación de que los compradores no pueden adquirir de cada uno de estos países más de 2% de lo correspondiente a sus objetivos de reducción del primer periodo de compromisos.

⁸⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto*, [en línea]. URL: http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf

analizará la necesidad (y las posibilidades) de reducirlo de 2° a 1.5°C⁸⁵. Otro de los avances más significativos de la COP 18 fue la introducción de la figura de “pérdidas y daños”⁸⁶, que reconoce el derecho de los países afectados a recibir fondos de rehabilitación por daños sufridos a causa del cambio climático.

Sin embargo, las proclamas altamente publicitadas sobre el “éxito” de Doha son muy cuestionables. En primer lugar, la Enmienda de Doha aún no es un hecho consumado: como decisión adoptada por la CMP⁸⁷, entrará en vigor únicamente para las Partes que la acepten, a los 90 días de que el Depositario (la Secretaría General de la ONU) reciba los instrumentos de aceptación de por lo menos ¾ de las Partes. En otras palabras, a pesar de que técnicamente el segundo periodo de compromisos ya ha comenzado, el acuerdo no es vigente. Si bien la CMP reconoció que las partes pueden aplicar lo establecido por la Enmienda de manera provisional hasta su entrada en vigor, su responsabilidad por ahora no es vinculante. Hasta el momento⁸⁸, la SG-ONU no ha recibido ningún instrumento de aceptación.

Además, el propio texto de la Enmienda permite a los países proponer ajustes para reducir sus objetivos, y sigue restando de la contabilidad de cada país la absorción agregada por los sumideros de carbono. No se especificaron los mecanismos concretos para la implementación del pago por pérdidas y daños, ni se estableció de dónde provendrán los fondos para efectuar dichos pagos. En realidad la cuestión del financiamiento se encuentra paralizada: a pesar de que para este año (2013) ya debieran estar transfiriéndose \$100 mil MDD anuales, las promesas de financiamiento de Doha apenas alcanzaron los \$6 mil MDD, la mayor parte provenientes de la Unión Europea.

Por otra parte, cabe recalcar que tres actores significativos han oficialmente abandonado el Protocolo de Kioto: Japón y la Federación Rusa han emitido comunicados indicando que no tienen intención de participar del segundo periodo de compromisos, y Canadá ha ido más lejos presentando su denuncia al Depositario⁸⁹. Ello responde a un viejo bloqueo en las negociaciones, que se ha hecho cada vez más patente desde la COP 15, y que en última instancia representa un conflicto Norte-Sur fuertemente arraigado.

Tradicionalmente, los países de la COP se han agrupado de acuerdo con ciertas características e intereses, siendo los principales bloques la Unión

⁸⁵ Doha 2012 Secretariat. *Nations take “essential” next step in climate change fight*. 08 de diciembre de 2012 [en línea]. URL: <http://www.cop18.qa/news/singlestory.aspx?id=297>

⁸⁶ En inglés “Loss and Damage”

⁸⁷ Decisión 1/CMP.8

⁸⁸ Última fecha de actualización: Febrero de 2013

⁸⁹ El retiro de Canadá del Protocolo de Kioto entró en efecto el 15 de Diciembre de 2012

Europea, el llamado Grupo Paraguas (Japón, Australia, Nueva Zelanda, Islandia, Noruega, Rusia, Ucrania, Canadá y Estados Unidos), China + el Grupo de los 77, el bloque Africano (formado por separado del G77 por primera vez en Copenhague), la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOASIS por sus siglas en inglés), la Organización de Países Exportadores de Petróleo y el Grupo Integridad Ambiental (México, Suiza y la República de Corea).

El gran debate se había centrado hasta ahora entre aquellos que buscaban extender el Protocolo de Kioto hacia un segundo periodo de compromisos, con unas cuantas modificaciones, y los que buscaban un nuevo documento. La cuestión de fondo siempre ha estado en los compromisos: los primeros, principalmente países en vías de desarrollo, prefieren una estructura en la que se asignen compromisos diferentes según el nivel de desarrollo, y sólo los asignados a países desarrollados sean vinculantes; los segundos, un grupo cada vez más grande de países desarrollados (liderados precisamente por Canadá, Japón y Rusia), se niegan a continuar sus esfuerzos si no se asignan compromisos vinculantes a todas las Partes, especialmente a las economías emergentes. Estados Unidos no ha participado en la discusión puesto que no es parte del Protocolo, pero ha dejado en claro que su inclusión en el segundo periodo de compromisos o un posible nuevo acuerdo dependerá también de la asignación de objetivos obligatorios para todos, especialmente a China.

En otras palabras, en los países en desarrollo (liderados principalmente por China, India, Brasil y Sudáfrica) prima la idea de una deuda ecológica y climática que obliga a los países desarrollados a aceptar un compromiso real, tanto en reducción de emisiones como en financiamiento para adaptación/mitigación y transferencia de tecnologías. No dejan de reconocer la necesidad de que todos sin excepción reduzcan emisiones, pero argumentan que dada la desventaja económica y tecnológica no se les puede sancionar si no logran los objetivos en el tiempo deseado. Por ello, aceptan el establecimiento de compromisos voluntarios, y únicamente en función del cumplimiento de los países desarrollados aceptarán en un mediano y largo plazo que se les asignen compromisos vinculantes. Por su parte, los países desarrollados argumentan que la crisis climática es demasiado inminente como para esperar a que economías altamente emisoras como China e India participen, y que sólo con obligaciones para todos se podrá alcanzar el objetivo final.

La Enmienda de Doha representa el triunfo de la primera visión, llevando a la salida de Canadá, Japón y Rusia. Ello deja bajo objetivos vinculantes únicamente a los países europeos, Australia y Nueva Zelanda⁹⁰, que juntos

⁹⁰ Nueva Zelanda también había anunciado su intención de abandonar el Protocolo, pero al último momento decidió permanecer en él (por ello aún no cuenta con una meta de reducción de emisiones para 2013-2020)

representan menos del 15% de las emisiones mundiales⁹¹. Podría argumentarse que la Plataforma de Durban representa la segunda visión, ya que establece un calendario para el eventual establecimiento de compromisos vinculantes para todas las Partes, dando una respuesta más congruente a la realidad actual (en la que un país en vías de desarrollo es el emisor más grande del mundo). Sin embargo, el camino a recorrer de ahora a 2015 no será sencillo, ya que la reestructuración de los compromisos vuelve a poner sobre la mesa debates políticos sumamente controversiales. La cuestión de la responsabilidad ha sido un enorme obstáculo al progreso de las negociaciones en un sentido muy concreto: ¿cómo medir la responsabilidad para determinar las obligaciones correspondientes?

A lo largo de las negociaciones, se han propuesto tres métodos para asignar los objetivos de reducción. El primero es el de asignación proporcional a las emisiones en un año base o según la proyección de emisiones futuras manteniendo el ritmo actual de emisión (un método conocido como “grandfathering”). Éste se basa en el principio de posesión precaria, originario del derecho comunitario inglés, que defiende el mantenimiento de derechos previamente adquiridos. El segundo es el de asignación equitativa per cápita, es decir, que para una reducción global de emisiones x , se asigna a toda la población mundial (independientemente de su nacionalidad) un porcentaje a reducir. Finalmente se encuentra el método de asignación per cápita con consideración de la responsabilidad histórica. En éste, se toma en cuenta la cantidad de GEI que permanecen en la atmósfera a partir de las emisiones históricas de un país, por lo que los mayores emisores en el pasado serán los que mayores reducciones harán en el futuro. Este método se basa en la idea de que los países con una Deuda Histórica de Emisiones (HED) positiva deben compensar a aquellos con HED negativa⁹².

Los argumentos en favor de esta última opción, esgrimidos principalmente por los países en desarrollo, han sido múltiples y contundentes. Toda la ciencia que existe hasta ahora apunta a que el cambio climático es el resultado de una acumulación de GEI en la atmósfera a lo largo del tiempo, por lo que los países industrializados han sido los principales contribuyentes al problema. Bajo el principio de “el que contamina paga”⁹³, así como el principio 21 de la Declaración

⁹¹ Harrabin, Roger. *UN climate talks extend Kyoto Protocol, promise compensation*. 8 de Diciembre de 2012. BBC News [en línea], URL: <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-20653018>

⁹² Neumayer, Eric. “In Defence of Historical Accountability for Greenhouse Gas Emissions” en *Ecological Economics*, 2000. No. 33, pp. 185-192.

⁹³ “Polluter-pays-principle”, adoptado por la OCDE en 1974. Este principio debe ser esgrimido con precaución, ya que los que más capacidad tienen para contaminar son generalmente los que mayor capacidad tienen de pagar, y hay ciertos daños irreparables y servicios ambientales que son invaluableles en términos monetarios.

de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano y lo establecido en el preámbulo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la responsabilidad de la solución debe recaer principalmente en los países desarrollados. Asimismo, se debe permitir a los países en desarrollo seguir en sus esfuerzos de industrialización, de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidad. En el fondo se encuentra la antigua pero altamente vigente confrontación con respecto al desarrollo, la crítica a su concepción en términos exclusivamente modernistas, y el derecho de los países no desarrollados a aspirar al mismo nivel de calidad de vida que los países desarrollados (aunque ello implique elevadas tasas de emisión), todo al interior de un sistema internacional que depende de las disparidades para mantenerse.

Sin embargo, en la práctica de las negociaciones se han presentado también múltiples argumentos en contra de la responsabilidad histórica: que las generaciones pasadas en los países desarrollados ignoraban las consecuencias de la emisión de GEI, que las generaciones presentes no deben pagar por las acciones de las generaciones pasadas, que los beneficios de las emisiones pasadas no han sido exclusivos a los países desarrollados, entre otros. Ambas partes del debate tendrán que ser consideradas y analizadas, para alcanzar los temas de fondo: ¿cuál es el futuro de las negociaciones climáticas después del Protocolo de Kioto? ¿Es más eficiente un esquema de compromisos voluntarios que uno de compromisos vinculantes, en el que no hay capacidad de sancionar el incumplimiento? ¿Cómo puede hacerse efectiva la responsabilidad de los países desarrollados ante una amenaza tan grande como el cambio climático? Y finalmente, ¿tienen derecho los países en desarrollo a continuar industrializándose a pesar de las consecuencias climáticas que esto conlleva? Éstas son sólo algunas de las asignaturas pendientes del régimen climático internacional.

En este capítulo se pretendió hacer una aproximación básica al fenómeno del cambio climático intentando dar cuenta de todos los factores que contribuyen a su enorme complejidad, no nada más científica, sino también política. Pero esto es sólo la mitad del tema principal que la presente investigación busca analizar. En el siguiente capítulo se estudia con el mismo detenimiento a la migración y su complejidad, para posteriormente hacer una revisión crítica de los distintos puntos de intersección entre ambos fenómenos, así como sus implicaciones bajo distintas perspectivas de la seguridad.

CAPÍTULO II

**La migración en un mundo globalizado:
perspectiva teórica y empírica**



Capítulo II. La migración en un mundo globalizado: perspectiva teórica y empírica.

2.1. Definir la migración

Desde sus más remotos orígenes, el ser humano se ha encontrado en constante movimiento. Las primeras migraciones humanas masivas de las que existe registro datan del Neolítico⁹⁴, y son las responsables del poblamiento casi completo del planeta a lo largo de un periodo relativamente corto. Hoy en día, se trata de un fenómeno de inmensas dimensiones y múltiples características. Se estima que hay alrededor de 214 millones de migrantes internacionales a nivel mundial; dicha cifra ha aumentado considerablemente en la última década, habiéndose contabilizado sólo 150 millones en el año 2000⁹⁵. Esto quiere decir que 1 de cada 33 personas en el mundo es un migrante, y si se les reuniera a todos, constituirían el quinto país más poblado del globo. Todo ello sin tomar en cuenta a los migrantes internos, que son más difíciles de contabilizar pero cuyas cifras son incluso mayores. Los números demuestran que la migración es un fenómeno altamente dinámico, cuya magnitud obliga a su estudio como parte esencial de la realidad internacional contemporánea.

Su creciente importancia, así como sus múltiples implicaciones, explican que la migración haya sido uno de los procesos más estudiados desde distintas ciencias y disciplinas en los últimos dos siglos. El intento por comprender, describir y predecir los movimientos poblacionales ha derivado en una serie de esfuerzos sistemáticos que, sin embargo, no han generado consensos sólidos sino múltiples perspectivas teóricas. Debido a su carácter multifacético, la migración ha atraído la atención de la Ciencia Política, la Sociología, la Economía, la Demografía, la Psicología, la Historia, la Geografía y otras tantas ramas del conocimiento, cada una de las cuales le ha aportado un enfoque distinto: algunos han puesto mayor importancia a su medición, cuantificación y modelación; otros han estudiado su papel compensador dentro de un esquema productivo, y algunos más han buscado comprender sus motivaciones e implicaciones individuales o políticas. El conocimiento sobre la migración se encuentra así altamente disperso según la disciplina que lo trate, con pocos y fallidos intentos por lograr una teoría general que le dé explicación en sus múltiples aspectos.

⁹⁴ Herrera Carassou, Roberto. *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI Editores, 2006. P. 36.

⁹⁵ Organización Internacional para las Migraciones. *A propósito de la migración: Hechos y Cifras*. OIM, 2012. URL: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/facts--figures-1.html>

Aunado a ello, la migración es un proceso tan complejo como los seres que lo ejecutan, lo cual rara vez le hace lineal o de simple explicación. Generalmente la decisión de migrar responde a una serie de circunstancias, consideraciones y motivaciones difícilmente separables una de la otra. En otras palabras, se trata de un fenómeno multidisciplinario en su estudio y multifactorial en sus causas, lo cual representa serias dificultades metodológicas en su definición conceptual. A falta de un criterio de aceptación general, cada área de estudio ha provisto una definición propia, en muchos casos sobre simplificando el proceso y dificultando sus aplicaciones prácticas (especialmente en la formulación de políticas).

A la pregunta “¿quién es migrante?” hay una variedad de respuestas cuyas diferencias recaen en criterios distintos sobre cuestiones como el lugar de procedencia, la distancia recorrida, el tiempo de asentamiento, las motivaciones personales, las circunstancias de partida e incluso ciertos aspectos socioeconómicos. Por ejemplo, existen grandes contradicciones con respecto a qué tan temporal o definitivo tiene que ser el movimiento para ser considerado migración (i.e. ¿los trabajadores estacionarios y los estudiantes de intercambio son migrantes?). Otra gran fuente de controversia es lo tocante al papel del libre albedrío en la decisión de migrar, con una fuerte tendencia a separar la migración “voluntaria” de la migración “forzada” (punto que se discute a detalle más adelante). Hay quienes argumentan que no se trata de la distancia recorrida, sino de la inserción en un ambiente cultural fundamentalmente distinto al de la zona de origen (y quienes critican esta posición argumentando que invalida la existencia de migración al interior de un mismo país). En resumen, hay tantas definiciones como formas hay de percibir el proceso migratorio, asignando prioridad a alguna de sus características o interpretándolo a través de cierto marco referencial.

Pese a ello, pueden identificarse dos tendencias principales en la forma de definir la migración: la que deriva de estudios microanalíticos (es decir, que hacen deducciones generales a partir de casos particulares) y la generada a través de análisis macroteóricos⁹⁶. En la primera, la migración es entendida como un cambio permanente de residencia, cuyas principales variables son el tiempo, la distancia y el cambio de ambiente socio-cultural. La mayoría de los autores insiste en la importancia de esta última, ya que provee la diferencia entre cierto tipo de movilidad simple (e.g. el cambio de una casa a otra dentro del mismo vecindario) y migración; de acuerdo con Donald J. Bogue, “[...] el término migración debe ser reservado para aquellos cambios de residencia que involucran un reajuste completo de las afiliaciones del individuo en la comunidad”⁹⁷. Otros autores dentro de esta tendencia critican la conceptualización de la migración como un

⁹⁶ Herrera Carassou, Roberto. *Op cit*, p. 23.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 24.

movimiento relativamente permanente en una distancia significativa por la dificultad que implica aclarar la acepción exacta de lo “permanente” y lo “significativo”. De esta forma, algunos estudios dan mayor peso a factores psicosociales, mientras que otros se avocan al análisis de las causas. El punto en común es la consideración de la migración como una acción racionalmente planeada, resultado de un análisis costo-beneficio.

Por otra parte los estudios macro, si bien no descartan el papel de factores individuales, argumentan que la voluntad del migrante no es el punto determinante y en realidad tiene poca importancia, puesto que la migración se inserta dentro de un orden social más amplio, cuyas dinámicas obligan directa o indirectamente a las personas a desplazarse. Ejemplo de las definiciones que derivan de esta tendencia es la de Omar Argüello, sosteniendo que

“[...] las migraciones deben ser vistas como un proceso social de redistribución de la población dentro del contexto de una sociedad global, caracterizada por una determinada estructura productiva, propia del tipo y grado de desarrollo alcanzado dentro de un proceso histórico, el que es conducido por diferentes grupos sociales y políticos que han logrado imponer sus intereses y valores al conjunto de esa sociedad. Dentro de este contexto histórico y estructural los cambios que ocurren en esa redistribución de la población, son consecuencias de cambios que tienen lugar al nivel de la estructura productiva y de la estructura de dominación [...]”.

Las definiciones que emanan de la tendencia macroanalítica explican así la migración como un síntoma de cambios sociales más profundos, que sirve a la vez como mecanismo de ajuste y como medio de preservación del sistema imperante.

A pesar de la abundancia de enfoques y conceptos, puede identificarse cierto acuerdo general con respecto a la definición de algunos términos básicos que han sido consensuados por practicidad legal y política. Como explica Roberto Herrera Carassou, hay aceptación con respecto a los siguientes puntos⁹⁸:

- La migración implica el traslado de un área de origen a una de destino, llamándose *corriente migratoria* a un grupo de migrantes con un origen y destino común.
- Cuando una corriente migratoria se ha establecido históricamente y genera movimientos regulares se le llama *sistema migratorio*; la generación de redes que facilitan el proceso migratorio producen lo que se conoce como *migración en cadena*.
- Con respecto a la dirección, es de común aceptación el uso de los términos *emigrante* para quienes salen de su área de origen e *inmigrante* para quienes ingresan al área de destino. Asimismo, los términos *migración interna* o *intranacional* son ampliamente utilizados para designar los movimientos dentro de

⁹⁸ *Ibídem*, pp. 29-31

un mismo Estado, mientras que los términos *migración externa* o *internacional* designan los movimientos a través de fronteras estatales.

- El total de inmigrantes y emigrantes de una región se conoce como *migración bruta*; a la diferencia entre unos y otros se le conoce como *migración neta*, pudiendo ésta ser negativa o positiva.
- El tiempo de residencia del migrante fuera de su área de origen es denominado *intervalo migratorio*. La recomendación de las Naciones Unidas, y la práctica de la mayoría de los países, establece el tiempo mínimo de un año para distinguir entre migración y *visita*.
- Con respecto a las migraciones internacionales, se otorga el término de *inmigrante permanente*⁹⁹ a quienes entran en un país con la intención de permanecer en él por más de un año, e *inmigrante temporal* a quienes ingresan por un periodo menor para ejercer una ocupación determinada por un tiempo limitado. La migración temporal puede involucrar múltiples episodios de migración de corto plazo, lo que se conoce como *migración circular*.

Los conceptos particulares de migración que se generen con base en estos u otros criterios tienen una importancia fundamental en términos prácticos, puesto que la forma en que se defina migración determinará quién es considerado migrante y cómo se le percibe (y por ende, el trato que se le da). La presente investigación se inclina más por una definición acorde con la segunda tendencia previamente mencionada, es decir, una que considere las causas estructurales de la migración y la contextualice dentro de un orden más amplio; sin embargo, no deja de reconocer la importancia del proceso a nivel individual, incluyendo factores psicosociales, culturales y prácticos que niegan que el migrante sea un individuo sin capacidad de decisión y de agencia, arrastrado inevitablemente por las circunstancias. Por ello, para fines de este trabajo se adopta la siguiente definición general, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

*“Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas [...]”*¹⁰⁰.

Partiendo de esta generalidad, se puede abordar la especificidad de los distintos tipos de migración.

2.2. Tipos de migración

⁹⁹ Con excepción de los refugiados y asilados políticos, cuyas características propias se discuten más adelante.

¹⁰⁰ Organización Internacional para las Migraciones. *Glosario sobre Migración*. Serie de Derecho Internacional sobre Migración, No. 7. Suiza: OIM, 2006. P. 38.

La construcción de tipologías para clasificar los distintos tipos de migrantes ha sido una de las principales tareas de los estudios sobre migración desde sus inicios. Consecuentemente con la multiplicidad de definiciones del fenómeno, existe también una multiplicidad de clasificaciones que toman en cuenta distintos criterios, dentro de los cuales predominan los límites geográficos y los factores causales. Sin embargo, al dar prioridad a alguno de estos y dejar de lado las funciones, los efectos y las características, se corre el riesgo de incurrir en terminologías indiscriminadas o arbitrarias. La importancia del ejercicio de clasificación recae en la facilitación metodológica para la comprensión científica de la realidad; no obstante, la clasificación por sí misma puede llegar a ser contraproducente para el entendimiento integral si en el afán de sistematización se simplifican los fenómenos complejos y se deja de reflejar fielmente dicha realidad. En esta sección se revisarán y analizarán algunas de las principales tipologías sobre la migración, a fin de reconocer su valor explicativo y señalar sus limitaciones.

Con respecto al criterio espacial, la principal clasificación que surge es la que distingue entre migración interna y migración internacional. La OIM define la primera como “Movimiento de personas de una región a otra en un mismo país con el propósito de establecer una nueva residencia”¹⁰¹, y se considera de manera general que debe implicar el cruce de alguna frontera municipal, distrital o regional en un movimiento no menor a tres meses. La segunda es definida como “Movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera”¹⁰². La aclaración que distingue entre país de origen y país de residencia habitual se hace en atención a las personas apátridas¹⁰³, es decir, que no poseen la nacionalidad de ningún Estado y por ende no tienen país de origen; se considera que un apátrida es migrante internacional cuando abandona su país de residencia habitual. La precisión podría parecer innecesaria, pero cobra importancia si se toma en cuenta que alrededor de 12 millones de personas en el mundo son apátridas¹⁰⁴.

La tipología interno-externo ha sido de utilidad principalmente en el estudio de la selectividad y la distancia en un análisis diferencial. La migración

¹⁰¹ OIM, *Glosario sobre Migración*. *Op cit*, p. 40.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 define “apátrida” como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

¹⁰⁴ United Nations High Commissioner for Refugees. *Stateless People*. ONU, 2012. URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c155.html>

internacional conlleva un grado de dificultad mayor, puesto que “[...] los riesgos de equivocarse y los obstáculos de orden legal, lingüísticos, climáticos, culturales etc., por mencionar algunos, así como los gastos y las dificultades de transporte se facilitan más en las migraciones internas [...] [lo cual influye] notablemente en el aspecto cuantitativo de las migraciones”¹⁰⁵. Asimismo, implica un cambio de normatividad jurídica, en la cual el migrante adquiere el estatus de extranjero y con él una serie de obligaciones, así como derechos generalmente más limitados que aquellos atribuidos a los nacionales del país de destino.

Dicho cambio de jurisdicción da paso a la clasificación de migración legal e ilegal. La normatividad internacional y nacional vigente con respecto a la migración se discute más adelante; sin embargo es preciso adelantar que todo Estado tiene el derecho de controlar la entrada y la salida de individuos hacia y desde su territorio, regulando los cruces fronterizos y estableciendo requisitos de acceso y tránsito. Hay una creciente tendencia a restringir cada vez más la utilización del término *migración ilegal* para designar los casos de tráfico de migrantes y trata de personas, y utilizar la categoría de *migración irregular* para denominar a las “Personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. [...] Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país. Desde el punto de vista de los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país”¹⁰⁶. La migración regular es, por el contrario, aquella que se produce “[...] a través de canales regulares y legales”¹⁰⁷.

Un tercer criterio de clasificación surge con respecto al origen y el destino, y el cambio en términos de urbanización. En este sentido, se pueden identificar cuatro tipos de migración: rural-urbana, urbana-rural, interrural e interurbana. Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, dos grandes corrientes marcaron las dinámicas migratorias en todo el mundo. La primera correspondió a la migración del campo a la ciudad como respuesta a la creciente industrialización y el consecuente abandono del ámbito rural, en la medida en que la agricultura de subsistencia y el empleo agrícola fueron perdiendo valor y viabilidad. La segunda se dio principalmente en los países de gran extensión territorial y poco poblados, como Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Canadá y los Estados Unidos, donde hubieron grandes movimientos hacia zonas agrícolas con posibilidades

¹⁰⁵ Herrera Carassou, Roberto. *Op cit*, p. 60.

¹⁰⁶ OIM, *Glosario sobre Migración*. *Op cit*, p. 40.

¹⁰⁷ *Ídem*.

económicas de absorción de mano de obra, generalmente apoyados por políticas gubernamentales de expansión colonial. Ambas correspondieron a dos grandes momentos de expansión de capitalismo.

Actualmente la principal tendencia migratoria es con destino a la ciudad, especialmente en el caso de la migración interna (en las migraciones internacionales hay fuertes corrientes migratorias con dirección al campo, en busca de trabajo estacionario). El informe de Naciones Unidas sobre Prospectos de Urbanización Mundial prevé que para el 2030 más del 50% de los seres humanos habitarán en ciudades, siendo las regiones en vías de desarrollo las que se espera absorban la mayor parte de este crecimiento¹⁰⁸. El papel de las migraciones interrurales e interurbanas es cada vez mayor por la aparición de formas “escalonadas” de migración, es decir, que con frecuencia el migrante no viaja directamente al área de destino final; en muchos casos se da una primera migración hacia alguna ciudad pequeña o mediana que permita una adaptación más sencilla antes de completar el traslado a la gran ciudad. Tal situación da lugar a lo que Hope Eldrige llama migraciones primarias y secundarias¹⁰⁹: las primeras corresponden a aquellas personas cuyo lugar de origen inmediatamente anterior es su estado natal, mientras que las segundas designan a personas que han residido en al menos un sitio intermedio desde su partida inicial. Cabe mencionar que una importante corriente migratoria es la que se dirige de regreso a su población de origen tras un periodo de emigración, llamada *migración de retorno*.

Por su carácter cuantitativo, la migración puede clasificarse en individual o colectiva, e incluso mixta cuando su caracterización no es estable. En todas las corrientes migratorias hay un componente colectivo en la existencia de redes, es decir, “[...] lazos interpersonales que conectan a los migrantes, primeros migrantes y no migrantes en las áreas de origen y destino mediante lazos de parentesco, amistad y de compartir un origen común”¹¹⁰, reduciendo los costos y los riesgos de la migración y por lo tanto aumentando su probabilidad. A esta forma de migración a través de redes, que pueden ser utilizadas por un individuo o grupo de individuos, se le conoce como migración encadenada. Cabe destacar que la subclasificación de *migración masiva* no tiene un estándar numérico consensuado; la OIM la describe como “Movimiento de un gran número de personas”¹¹¹, de lo que se desprende que no hay una cantidad mínima de migrantes para que se pueda considerar masiva, sino que corresponde a un criterio proporcional.

¹⁰⁸United Nations Environment Programme . *Cities and Urban Vulnerability in the context of Urban Environmental Management*. Kenya: UNEP, 2007. p. 1.

¹⁰⁹ Eldrige, Hope. “Primary, secondary and return migration in the United States 1955-1960” en *Demography*, vol. 2, 1965.

¹¹⁰ Massey, Douglas S. *et al.* “Teorías sobre la migración internacional” en *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, septiembre 1993. P. 27.

¹¹¹ OIM, *Glosario sobre Migración*. *Op cit*, p. 40.

Un último criterio de clasificación, y quizá el más controversial de todos, es el que respecta a las motivaciones. En este ámbito existe una variedad de tipologías que en muchos casos eluden el hecho de que la migración es multicausal y difícilmente puede aislarse un solo motivo como razón única del desplazamiento. Algunos autores han intentado construir esta clasificación de manera general para incluir una variedad de motivos; ejemplo de ello es el modelo de William Petersen, que distingue entre migrantes *innovadores*, que están dispuestos a asumir ciertos riesgos en busca de una situación de vida que consideran mejor, y migrantes *conservadores*, que intentan mantener la calidad de su estatus original a donde vayan si les es absolutamente necesario movilizarse¹¹².

Sin embargo, la más común de las clasificaciones respecto a las causas o motivaciones es la de *migración voluntaria* y *migración forzada*. La primera tiende a verse como resultado de una decisión racional, tomada sin presión externa y con un cierto margen de autonomía (subsiste la posibilidad de no migrar). Por su parte, la migración forzada es aquella en la que “[...] se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas”¹¹³. En otras palabras, el criterio para considerar una migración como forzada es que sea el producto de factores expulsivos de tal magnitud que obliguen a la huida en la mayoría de los casos inmediata. La premisa fundamental es que en la toma de decisión no existe un margen de autonomía, sino la necesidad absoluta de salvaguardar los intereses más básicos y la propia vida.

Es necesario, no obstante, discutir y contender esta tipología y sus implicaciones, por más aceptada que sea en círculos académicos y públicos. Hablar de migración forzada necesariamente conlleva la existencia de una contraparte absolutamente voluntaria en la que no median factores de expulsión sino únicamente la decisión racional del migrante. Habría que cuestionar el grado de voluntariedad que existe en el proceso migratorio:

“¿no es acaso el hambre, no la hambruna; la insalubridad, no la devastación ecológica; la falta de trabajo y el subempleo, no el paro, causas de fuerza mayor que motivan la migración tanto de individuos aislados como de grandes corrientes humanas? [...] ¿No deben estos migrantes caer en la categoría de forzados? Todos ellos son las víctimas de una catástrofe también, pero no es ocasional o transitorio, sino permanente.”¹¹⁴

¹¹² Petersen, William. “Migration: social aspects” en *Encyclopaedia of Social Sciences*, vol 10. Estados Unidos, 1975. P. 318.

¹¹³ OIM, *Glosario sobre Migración*. *Op cit*, p. 39.

¹¹⁴ Herrera Carassou, Roberto. *Op cit*, pp. 61-62.

Si existen algunos casos donde la migración sea una estrategia completamente voluntaria, impulsada por la garantía de beneficios sustantivos, es probablemente la excepción. Un ejemplo es el caso de la migración altamente calificada, que se da en circunstancias favorables y de bajo riesgo (la famosa “fuga de cerebros”); el migrante calificado cuenta con una serie de competencias que le aseguran un trato preferencial y un alto grado de aceptación en la sociedad de destino, a la que deciden emigrar previa aceptación de un trabajo o puesto que garantiza una mejoría en su calidad de vida. Sin embargo, no es el caso de la mayoría de los migrantes, que generalmente recurren a la migración como respuesta a una necesidad imperante.

El afán de distinguir entre migraciones forzadas, especialmente las originadas por cuestiones políticas como guerras y limpiezas étnicas, y migración “libre” llevada a cabo por elección y generalmente por motivos económicos, es parte de un discurso estatal para asumir responsabilidades limitadas únicamente con los primeros y restringir el acceso a los segundos. Para el primer caso existen mecanismos específicos de protección, notablemente las figuras del *refugio* y del *asilo político*; si bien la definición de migración forzada incluye causas naturales (i.e. desastres ecológicos), ambas categorías las excluyen por completo. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 define al refugiado como toda persona que

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”¹¹⁵.

El régimen internacional del refugio se discute en la última sección del presente capítulo. Cabe notar que la institución del refugio se otorga exclusivamente a aquellos perseguidos por una o más de las cinco razones expresadas. El Derecho Internacional Público no distingue entre refugio y asilo, pero muchos países especifican la diferencia y les dan un tratamiento distinto; el estatus de refugiado puede ser otorgado a grandes grupos (étnicos, religiosos, políticos, etc) en situaciones de persecución generalizada, mientras que se considera que el asilo

¹¹⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. ACNUR, 2012. URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

político se otorga a quienes han sido individualmente perseguidos o amenazados¹¹⁶.

Ambas figuras aplican de manera exclusiva a la migración internacional. Para el caso de la migración intranacional, el equivalente es la figura de *persona internamente desplazada* o *desplazado interno*. Es importante notar que en este caso, al menos con base en la definición de la OIM, sí se toman en cuenta causas naturales y situaciones de violencia generalizada (no necesariamente persecución) y violación indiscriminada de los derechos humanos. Esta definición más amplia responde al hecho de que los desplazados internos no generan ningún tipo de responsabilidad internacional, fuera de la que pudiera considerarse costumbre en términos de asistencia humanitaria. El manejo de las poblaciones internamente desplazadas queda completamente en manos del Estado donde se producen, en algunas ocasiones con asistencia de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Fuera de los refugiados, los asilados y los desplazados, todas las migraciones son jurídicamente consideradas voluntarias. El énfasis sobre la libre elección de los migrantes deslinda de responsabilidad a los Estados por las penurias y dificultades que éstos viven tanto en la partida como en el tránsito y la eventual integración al lugar de destino, y más aún, les permite justificar fuertes políticas anti-migratorias. Proteger a los perseguidos es un deber humanitario; acoger a los necesitados de otra índole no lo es. Por ello abundan los trabajos que refuerzan esta versión del migrante absolutamente racional, que con plena autonomía elige trasladarse para mejorar sus condiciones de vida a costa de la población local de su área de destino, aprovechando beneficios ajenos. Esta investigación sostiene que la diferenciación entre migración voluntaria y forzada es por ende no únicamente errónea, sino intencionada. Si bien hay casos de mayor urgencia o de peligro inminente que impulsan el desplazamiento humano, desechar al resto como atribuibles al libre albedrío permite ignorar a conveniencia las causas estructurales de la movilidad, profundamente ligadas a patrones de desigualdad.

En conclusión, existen diversos tipos de migración que responden a la multiplicidad de personas que migran en diferentes circunstancias y por diferentes causas. Quizá la tipología más completa es la que hacen Kosinski y Prothero atendiendo a varios criterios: las migraciones pueden dividirse, según el tiempo, en permanentes o temporales; según la distancia, en cortas o largas; según el límite de fronteras, en internas o externas; según las decisiones, en voluntarias,

¹¹⁶ Tal es el caso de México, que en la Ley General de Población y su Reglamento especifica, dentro de la calidad migratoria de "no inmigrante" (art. 42 LGP), una característica migratoria para el asilado político (art. 165 Reglamento) y otra para el refugiado (art. 166 y 167 Reglamento).

impelidas¹¹⁷ o forzadas; según el número, en individuales o masivas; según la situación política de los migrantes, en patrocinadas o libres; según las causas, en económicas o no económicas; según los objetivos, en conservadoras o innovadoras¹¹⁸. La importancia de clasificar es que sea útil para hacer más aprehensible la realidad y facilitar su comprensión científica, aunque en la práctica ha sido más un mecanismo burocrático para criminalizar y excluir a los portadores de ciertas etiquetas. Como bien describe el Informe de Desarrollo Humano del PNUD dedicado a la migración (2009),

“Las categorías diseñadas originalmente para establecer distinciones jurídicas con el fin de regular la entrada y el trato pueden terminar jugando un papel dominante en el pensamiento conceptual y de políticas. En la pasada década, los investigadores y los responsables de formular políticas comenzaron a cuestionar tales distinciones y es cada vez más aceptado que su proliferación confunde en lugar de aclarar los procesos que subyacen a la decisión de emigrar, con posibles efectos perniciosos en las decisiones de política”¹¹⁹.

2.3. Panorama actual de la migración

El presente y el futuro de la migración en el mundo

Como ya se ha dicho, la migración es un fenómeno de proporciones globales que afecta la vida de millones de personas. El ser humano ha migrado por milenios en busca de mejores oportunidades, e incluso como mecanismo de supervivencia. Ello responde a la importancia que tiene el lugar de residencia en términos del acceso a bienes materiales e inmateriales tan básicos como la alimentación, la atención de salud, la vivienda, la educación, la libertad política y la seguridad. Dicho de otra forma, el movimiento humano está sujeto a una combinación de factores de expulsión y de atracción (*push-pull*). Aunque las rutas migratorias han cambiado significativamente a lo largo de la historia, los patrones más esenciales permanecen: el diferencial cada vez más ancho de condiciones entre regiones genera una gran presión para trasladarse.

La migración es también un fenómeno envuelto en mitos. La imagen pública que se tiene de una migración abrumadoramente internacional, con dirección del

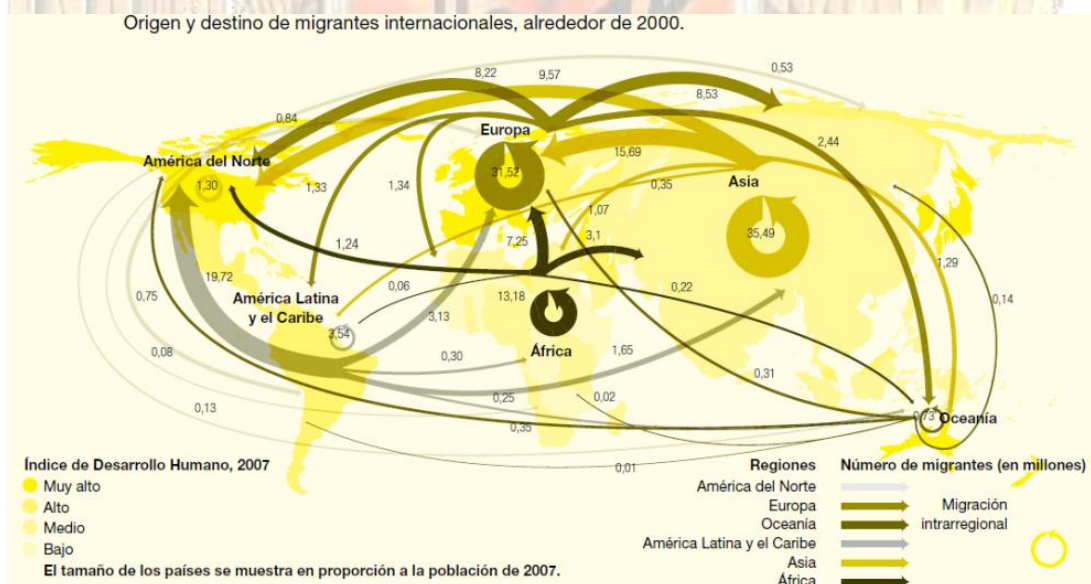
¹¹⁷ Donde existen fuertes presiones para migrar, pero no peligran la seguridad o la vida en caso de permanecer.

¹¹⁸ Kosinski, Leslek y Prothero, Mansell. “The Study of Migration” en *People on the Move*. Reino Unido: Methuen, 1975. P. 9.

¹¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. Estados Unidos: Grupo Mundi-Prensa, 2009. P. 13.

Sur al Norte, es un lugar común erróneo. Una primera aclaración pertinente es que la mayor parte de los migrantes cambian de residencia dentro de su propio país. Hay aproximadamente cuatro veces más migrantes internos que migrantes internacionales, calculándose su número (aunque su contabilidad es difícil e imprecisa¹²⁰) en alrededor de 740 millones de personas. Por otra parte, entre los migrantes internacionales sólo la tercera parte migra de un país de la periferia a un país del centro (menos de 70 millones de personas); la gran mayoría migran entre países de la misma categoría de desarrollo¹²¹, como se muestra en la Figura 6. Sólo un 3% se muda de países desarrollados a países en desarrollo.

Alrededor del 40% de los migrantes internacionales se traslada a un país vecino, y cerca de la mitad lo hacen dentro de su misma región. Además de la cercanía geográfica, otro factor determinante es la proximidad sociocultural: seis de cada diez migrantes se mueven a países donde la religión principal sea la suya, y cuatro de cada diez a países donde se hable su mismo idioma¹²². Un ejemplo significativo es que casi el 20% de toda la migración internacional ocurre al interior de Asia, superando en cantidad a la migración total que ingresa a Europa desde todas las regiones¹²³.



Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. Estados Unidos: Grupo Mundi-Prensa, 2009. P. 26.

¹²⁰ Es importante destacar que los cálculos tanto de migrantes internos como de migrantes internacionales en situación irregular presentan serias dificultades metodológicas (por el libre tránsito interno que existe en la mayoría de los países en el primer caso, y por la clandestinidad en el segundo) y son por lo general estimaciones derivadas de modelos, o de inferencias generadas a partir de muestras pequeñas.

¹²¹ PNUD, *Op cit.* P. 2.

¹²² *Ibidem*, p. 24.

¹²³ *Ibidem*, p. 25.

La decisión de migrar implica grandes obstáculos y un considerable costo. Entre más pobre y menos calificada sea una persona, se enfrentará a políticas migratorias más estrictas y a mayores limitaciones de recursos para efectuar el traslado. Por ello, contrario a la suposición popular, los habitantes de los países más pobres son los que menos emigran: la tasa media de emigración en países pobres es de menos del 4%, mientras que en países con un desarrollo intermedio y alto ronda el 8%¹²⁴.

Otras suposiciones comunes refieren a la ilegalidad o la situación de urgencia de los movimientos migratorios. Cabe precisar que, de los 200 millones de migrantes internacionales que se calcula que existen en el mundo, sólo alrededor de la cuarta parte residen en situación irregular¹²⁵. Por otra parte, sólo el 20% de la migración interna y el 10% de la migración internacional son atribuibles a conflictos e inseguridad, esto con importantes variaciones regionales (e.g. en el continente africano, el 13% de la migración internacional está asociada al conflicto)¹²⁶.

El panorama de la migración a futuro es uno de aumento a nivel global. La migración se ha convertido en un tema politizado y sumamente controversial, por razones que se discuten en el siguiente apartado. No obstante, cabe resaltar que la tendencia hacia el envejecimiento de la población mundial, especialmente en los países desarrollados (comúnmente denominada “transición demográfica”), está generando razones objetivas para reconsiderar las políticas migratorias. Este fenómeno se debe al aumento en la esperanza de vida, como resultado de los avances médicos y el alcance del bienestar social en estos países, así como la disminución un tanto menos pronunciada de las tasas de natalidad, resultado de una mayor planificación familiar. Al mismo tiempo, como se ha dicho, se estima que para 2050 la población mundial alcanzará los 9,000 millones, la mayoría de los cuales habitarán en países en desarrollo. De esta forma, mientras que uno de cada cinco países desarrollados reducirá su población en los próximos cuarenta años, uno de cada seis países en desarrollo (tres de los cuales estarán en África) la duplicarán. La migración juega entonces un papel vital, ya que sin ésta la población de los primeros podría caer hasta en 7% para 2050¹²⁷, con las consecuentes implicaciones sobre la productividad y la carga fiscal.

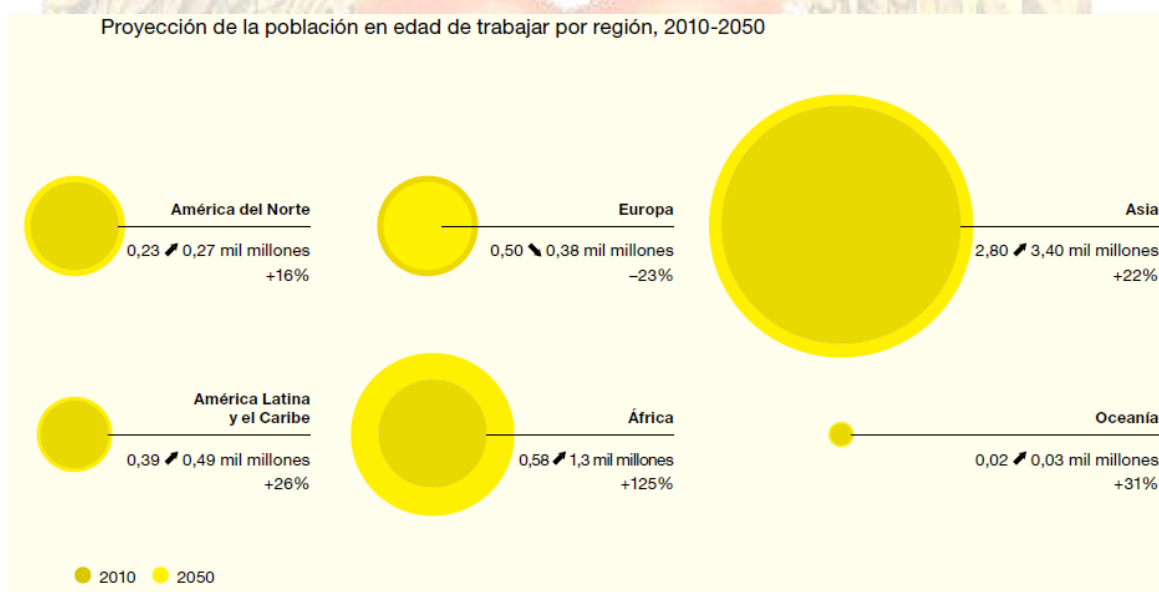
¹²⁴ *Ibidem*, p. 2.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 3.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 70.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 48.

Para 2050, en los países desarrollados habrá más personas mayores de 60 años que personas menores de 15 años. La edad promedio será de 45 años, comparada con los 38 años promedio de los países en desarrollo. Aunque parezca pequeña, “esta diferencia de siete años tendrá efectos notorios. Se espera que la población en edad activa aumente en 1.100 millones en 2050 a nivel mundial y disminuya levemente en los países desarrollados, incluso si suponemos que los actuales flujos migratorios se mantienen. Durante los próximos 15 años, quienes recién se incorporen a la fuerza laboral en los países en desarrollo superarán el número total de personas en edad de trabajar que actualmente vive en los países desarrollados”¹²⁸. En otras palabras, muy pronto los países desarrollados necesitarán importar mano de obra, que abundará en los países en desarrollo, y la única manera de hacerlo será flexibilizando las políticas migratorias. Sólo así podrán mantener su productividad y sostener la carga fiscal de una población



crecientemente anciana.

Fuente: PNUD, *Op cit.* P. 46.

Selectividad: el perfil del migrante

No es posible encasillar a los millones de migrantes dentro de categorías limitadas, ya que la decisión de migrar responde a contextos particulares y es producto de la interacción dinámica entre agencia y estructura, es decir, entre características individuales y el contexto sociocultural y económico en el que se desenvuelven. Por otra parte, los datos sobre migración suelen ser incompletos e

¹²⁸ *Ibíd.*

imprecisos por la misma naturaleza compleja del fenómeno y las dificultades en su medición. Sin embargo, sí pueden detectarse ciertos aspectos de la población que es más propensa a migrar, así como de la que se queda detrás.

El hecho de que existan factores estructurales que impulsan la migración, pero sólo migren algunos individuos, es un problema básico para las teorías y estudios migratorios. Según Lourdes Arizpe, “La perspectiva histórica y estructural no ha logrado operacionalizar conceptos analíticos que aclaren la relación entre el fenómeno agregado y el fenómeno individual”¹²⁹. A pesar de ello, existen indudablemente una serie de variables que influyen en la determinación de quienes migran y quienes no lo hacen, un proceso que los estudiosos del tema llaman *selectividad*. La selectividad da al migrante, en términos generales, un cierto perfil que le hace más propenso al éxito en su objetivo. De acuerdo con el modelo de Gino Germani, hay dos tipos de características que influyen sobre la decisión de migrar: las socioculturales (aspectos biosociales y demográficos como el sexo, la edad, la educación y la ocupación) y las individuales (atributos personales y psicosociales como la inteligencia)¹³⁰. Es importante notar que entre más grandes y apremiantes sean los factores de expulsión, menor será la selectividad en el lugar de origen.

Con respecto al género, la migración ha variado mucho en términos históricos, con una tendencia cada vez más pronunciada a la igualdad entre sexos donde antes migraran primordialmente hombres. Las mujeres solían ser migrantes de segundo ciclo, siendo los hombres los primeros en partir y asentarse antes de organizar la reunión con sus familias; esta tendencia está disminuyendo, siendo cada vez más las mujeres que se aventuran en una migración emprendedora. Aunque cada corriente migratoria es distinta y tiene rasgos particulares, también se ha mostrado una tendencia a la preponderancia de mujeres en las emigraciones masivas provenientes de países en desarrollo¹³¹. También se observa una mayor participación de hombres en migraciones urbanas-rurales y rurales-rurales, ya que hay una menor demanda de mujeres en el trabajo agrícola. Algunos estudios han encontrado una correlación entre el género y la distancia, predominando las mujeres en migraciones de trayectos cortos y los hombres en trayectos largos e internacionales. Actualmente, alrededor del 48% de los migrantes son mujeres, proporción que ha variado muy poco en las últimas cinco décadas¹³².

¹²⁹ Arizpe, Lourdes. *Migración, etnicismo y cambio económico*. México: El Colegio de México, 1978. P. 38.

¹³⁰ Herrera Carassou, Roberto. *Op cit*, p. 144.

¹³¹ *Ibidem*, p. 151.

¹³² PNUD, *Op cit*. P. 28.

Sobre el factor de la edad, múltiples estudios confirman la tendencia de los adolescentes y los adultos jóvenes a ser los más propensos a migrar, especialmente entre los 20 y los 30 años¹³³. Esto se debe no únicamente a la condición física que les permite efectuar el traslado y trabajar en el lugar de destino en mejores circunstancias, sino también a su mejor actitud frente al riesgo y su mayor capacidad de adaptación; en muchas ocasiones, su reducida experiencia les hace más dispuestos a aprender nuevos oficios o aceptar una menor remuneración que la gente mayor. Se estima que el 71% de los migrantes en los países desarrollados tienen edad de trabajar¹³⁴, y generalmente se encuentran en un rango de edad entre los 18 y los 35 años. Ello podría explicar que el estado civil con mayor propensión a migrar sea el de soltero(a).

Con respecto a la educación, debe notarse que por ésta no se entiende únicamente la escolarización formal, sino también la instrucción en habilidades prácticas o ciertas capacidades técnicas (e.g. en áreas de producción agrícola puede ser más valioso tener experiencia en el campo que un título de preparatoria). Distintos autores han sostenido que existe una correlación positiva entre el grado de calificación y la propensión a migrar, estando los más calificados dispuestos a recorrer distancias más largas¹³⁵. El nivel de calificación es relativo; para ciertos trabajos y lugares de origen, saber leer, escribir y hacer cuentas puede ser una ventaja significativa que influye en la selectividad de los migrantes. De la misma manera, la ocupación y el tipo de trabajo que un migrante sepa hacer pueden determinar su aceptación o rechazo en el lugar de destino.

Otras variables se han estudiado para analizar la selectividad de lugares específicos, tales como el grado de dependencia (niños, personas de la tercera edad y enfermos), la situación económica y el origen étnico. Sin embargo, se trata de muestras demasiado pequeñas y particulares como para hacer inferencias globales¹³⁶. En términos generales, puede afirmarse que la selectividad está en función del capital humano disponible en el área de origen, el tipo de demanda en el lugar de destino y las vicisitudes del traslado (e.g. en muchos países de mayoría musulmana, las mujeres no tienen permitido salir de sus casas sin la compañía de su esposo o un hombre de la familia, lo que reduce significativamente su propensión a migrar).

Todo ello cuando se está en posición de tomar la decisión planeada de migrar que, como se verá más adelante, no siempre es el caso. Sin embargo, aun cuando migrar no es una decisión sino una necesidad urgente, las personas

¹³³ Herrera Carassou, Robert. *Op cit*, p. 152

¹³⁴ PNUD, *Op cit*. P. 29

¹³⁵ Herrera Carassou, Robert. *Op cit*, p. 155

¹³⁶ *Ibidem*, p. 146.

buscan hacerlo de la manera más conveniente posible aunque sus opciones sean limitadas. Por ejemplo, la gente de Afganistán que huye del conflicto en su país generalmente se dirige hacia Irán o Pakistán, aprovechando las redes sociales y comerciales que ya existen en esa dirección para facilitar la migración laboral estacional¹³⁷.

Lo que debe notarse es que, a pesar de existir ciertos patrones de selectividad recurrentes, la determinación de quienes migran y las razones por las que lo hacen está sujeta a especificidades históricas, geográficas, culturales, políticas y socioeconómicas, además de las individuales. La complejidad y pluricausalidad del fenómeno migratorio debe tenerse siempre en cuenta para evitar caer en sobre simplificaciones analíticas al momento de estudiarlo¹³⁸.

Los que no migran

Los estudios y los análisis sobre migración se han enfocado principalmente al perfil del migrante, las motivaciones y el impacto que tienen los flujos migratorios sobre el lugar de destino. Poca atención se presta a los que se quedan atrás, que por efecto propio de la selectividad tienden a ser los más vulnerables; cuando la decisión ha sido planeada sin factores de expulsión inminentes, los que se van generalmente son los más jóvenes, los más saludables, los mejor calificados y los más acomodados, quedándose mujeres, niños, adultos mayores y enfermos. En otras palabras, “La selectividad de los migrantes generalmente refleja el efecto de las barreras económicas, geográficas o normativas que dificultan la movilidad de las personas con pocas calificaciones”¹³⁹.

Sin embargo, eso no quiere decir que quienes no migran no asuman una parte de los costos y riesgos de la migración. En muchos casos, grupos

¹³⁷ PNUD, *Op cit.* P. 13.

¹³⁸ Considérese como ejemplo el caso de la migración de Indonesia hacia Malasia, una de las corrientes migratorias más importantes del Sudeste Asiático. En un primer nivel de análisis, puede explicarse el que cada año decenas de miles de indonesios se trasladen a su país vecino simplemente por la enorme diferencia de ingresos que existe entre ambas naciones. Un análisis más profundo, que atienda a las causas estructurales, explicará que “La industrialización registrada en Malasia en los años setenta y ochenta generó la migración masiva de malayos del campo a la ciudad, dando lugar a una aguda escasez de mano de obra en el sector agrícola en un momento en que la comercialización en la agricultura y el rápido crecimiento demográfico generaban un superávit de trabajadores agrícolas en Indonesia” (PNUD, p.13). Sin embargo, esto sucedía al mismo tiempo en otros países de la región. Un análisis integral debe considerar que el hecho de que la mayoría de los malayos e indonesios comparten raíces religiosas, étnicas y lingüísticas fue un factor determinante en la conformación de esta corriente migratoria.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 29.

numerosos invierten en el traslado de uno de sus miembros para que pueda enviar remesas. En otros, comunidades enteras se quedan a cargo de mujeres con niños mientras los hombres se van, quedando desprotegidas. La mayor parte de las veces, los que se quedan caen en una situación de fuerte dependencia con respecto a los que se van, lo cual aumenta aún más su vulnerabilidad. Cuando la migración es una estrategia de supervivencia, los no migrantes suelen enfrentar condiciones aún más precarias que aquellos que se embarcan en la incertidumbre de la migración.

Para muchas sociedades, migrar es un lujo inalcanzable. Como ya se ha dicho, la tasa de emigración media de países de bajo desarrollo es tan solo la tercera parte de la de países con desarrollo alto; claro ejemplo es que sólo el 3% de los africanos reside en un país diferente al país en que nacieron¹⁴⁰. Contrario a la suposición popular, el aumento en el ingreso en el lugar de origen en muchos casos impulsa la migración en lugar de desalentarla. Un estudio realizado en Bangladesh durante la temporada de cultivo constató que, “al darle a los emigrantes un monto equivalente al salario de una semana en el lugar de destino, la propensión a migrar aumentó de 14% a 40%. Estos resultados ponen en tela de juicio la idea difundida a veces en los círculos de políticas de que el desarrollo en los países de origen reduciría los flujos migratorios”¹⁴¹.

Beneficios de la migración: la perspectiva del desarrollo humano

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo acuñó una definición del desarrollo, llamado desarrollo humano, que se alejó de los conceptos tradicionales que lo igualaban a progreso económico y puso en el centro a las personas y su bienestar integral. El primer Informe sobre Desarrollo Humano lo describe así:

“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. [...] Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 27.

¹⁴¹ *Ibid.*

*social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos*¹⁴².

La perspectiva del desarrollo humano pone el énfasis sobre la libertad y las capacidades a través de un proceso de participación dinámica, para que las personas sean objeto y sujeto de su propio desarrollo. El individuo y su comunidad deben determinar, según sus parámetros socioculturales, su propio ideal de bienestar y ser parte de su construcción. Este concepto, antropocéntrico, multidimensional y contextualizado, rompe con el predominio modernista-economicista en los discursos previos sobre el desarrollo, para que éste sea de las personas, para las personas y por las personas. El ingreso no se considera un fin, sino un medio. Junto con el término, el PNUD generó también un método de medición, llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁴³.

En 2009, el PNUD dedicó su Informe sobre Desarrollo Humano al tema de la migración justamente desde esta perspectiva, argumentando que si desarrollo humano implica ampliar las alternativas y la libertad, las políticas migratorias consistentes con éste deben ser promotoras en lugar de restrictivas. La movilidad es un componente esencial de la libertad para llevar adelante el proyecto de vida que cada persona elija, y por ello puede ser una herramienta potenciadora que permita mejorar significativamente el bienestar humano en todos los aspectos¹⁴⁴. Si bien la migración no es la respuesta a los problemas estructurales de desarrollo del mundo (el objetivo último debe ser romper con las asimetrías entre países ricos y pobres, creando condiciones de vida digna en éstos últimos), es una estrategia de adaptación poderosa cuyos beneficios no deben ser subestimados.

Algunos datos contundentes pueden ejemplificar dicho potencial. Las personas de países en desarrollo que tienen un mínimo de educación formal pueden ganar cerca del doble del ingreso per cápita promedio de su país al emigrar a Estados Unidos. En general, los inmigrantes en países de la OCDE

¹⁴² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2), *Informe sobre Desarrollo Humano 1990: Definición y medición del desarrollo humano*. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1990. P. 34.

¹⁴³ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto que trata de medir los logros de los diversos países en tres ámbitos: salud (medido a través de la esperanza de vida al nacer), educación (medida a través de la tasa de alfabetización y tasa de matriculación bruta combinada) y nivel de vida digno (medido a través del PIB per cápita en PPA). En 1995 se le añadieron dos consideraciones de género, a saber, el Índice de Desarrollo relativo al Género (ajusta el progreso medio del IDH para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en los tres componentes de éste) y el Índice de Potenciación de Género (medido en tres dimensiones: participación política y poder de decisión, participación económica y poder de decisión, y control sobre los recursos económicos). En 1997 se añadió el Índice de Pobreza Humana para considerar las privaciones en la calidad de vida que obstaculizan el pleno desarrollo de las capacidades y las libertades. Éste se mide con indicadores diferentes para países en desarrollo y países desarrollados, generando dos vertientes correspondientes: IPH-1 e IPH-2.

¹⁴⁴ Esto no significa que la migración sea un sustituto de los esfuerzos locales de desarrollo. Si bien la libertad de migrar debe ampliarse y protegerse, a nivel de políticas públicas la prioridad de los Estados debe ser promover el desarrollo humano en todo el mundo de manera que pueda cerrarse la brecha de desigualdad que impulsa la migración en la mayoría de los casos.

ganan alrededor de cuatro veces más que lo que ganarían en sus lugares de origen¹⁴⁵, y se ha comprobado que su ingreso va aumentando con el tiempo de inmigración, conforme el migrante adquiere los conocimientos, las habilidades culturales y el idioma propios de la región de destino. Incluso entre países en desarrollo pueden existir enormes diferenciales de oportunidad; por ejemplo, “Alguien nacido en Tailandia puede esperar vivir siete años más, tener casi tres veces más años de educación y gastar y ahorrar unas ocho veces más que otra persona nacida en el país vecino de Myanmar”¹⁴⁶.

Esto también es cierto para migraciones temporales o de trabajo estacional. Por ejemplo, un trabajador de temporada en Rusia puede ganar entre \$500 y \$700 USD al mes; para los habitantes de Tayikistán, donde el salario promedio mensual llega a ser tan bajo como \$9 USD, esta oportunidad permite cubrir los gastos domésticos anuales de una familia en Dusambé, la capital¹⁴⁷. Incluso migrando entre regiones de un mismo país se pueden conseguir enormes beneficios en términos de ingreso. Por ejemplo, un taiwanés puede ganar hasta cuatro veces más como obrero en Hong Kong que en Taiwán¹⁴⁸.

Sin embargo, la perspectiva de desarrollo humano no considera el ingreso como parámetro único o suficiente, por lo que integra también otras consideraciones, como la educación y la salud. En términos de migración internacional y educación, los migrantes que provienen de los países con IDH más bajo son los que más logran beneficiarse tanto en términos relativos como absolutos, pudiendo multiplicar sus ingresos hasta en quince veces, pero también duplicar sus tasas de matriculación escolar¹⁴⁹. Existen estudios que demuestran que los no migrantes tienen menores probabilidades de terminar la escuela secundaria que los migrantes. Por ejemplo, la probabilidad de que una familia matricule a sus hijos en la escuela primaria es 22% más alta en Costa Rica que en Nicaragua¹⁵⁰.

En cuanto a la salud, la migración a una región o país con mayor nivel de desarrollo no sólo mejora el acceso a factores necesarios para una buena salud (desde mejores ingresos hasta agua potable y servicios eficientes de drenaje y saneamiento), sino que también puede mejorar la disponibilidad de servicios e infraestructura médica profesional. Muchas de las llamadas “enfermedades de la pobreza” como la diarrea, la tuberculosis y la amibiasis, de las que cientos de miles mueren al año en países en desarrollo, surgen a partir de las condiciones de

¹⁴⁵ PNUD, *Op cit.* P. 56.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 56

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 26.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 10.

insalubridad y desnutrición que son características de regiones marginadas. Otras enfermedades, como la malaria, pueden prevenirse con acceso a materiales tan básicos como un mosquitero. Por ello la migración a mejores condiciones, incluso en distancias cortas o dentro de un mismo país, puede tener un enorme impacto en la salud: los migrantes que se trasladan desde países con IDH bajo a países con IDH intermedio o alto pueden reducir hasta en 16 veces la mortalidad infantil¹⁵¹.

Existen muchas otras maneras en las que migrar puede ser benéfico para el desarrollo humano que van más allá de la satisfacción de las necesidades básicas. La propensión a migrar y los motivos para hacerlo pueden ser completamente inentendibles fuera de un contexto social y cultural específico. Un claro ejemplo es el de los jóvenes *Kola*, una casta considerada inferior de la región de Gujarat Central en la India. Muchos de ellos han emigrado lo más lejos posible de su lugar de origen y se han empleado en fábricas, donde la mayoría de las veces reciben una remuneración inferior a la que podrían ganar en su aldea como jornaleros¹⁵². En este caso, la motivación principal no es la oportunidad económica sino la posibilidad de escapar a estructuras de dominación, correspondiendo con la oportunidad de respetarse a sí mismos y gozar del disfrute de derechos humanos. Situaciones similares se han registrado con mujeres en países musulmanes que asumen riesgos considerables con el fin de huir de ciertos roles de género y sus restricciones asociadas.

Aunque en ciertos casos sucede que las comunidades de inmigrantes se aíslan en el lugar de destino y mantienen las costumbres y tradiciones de su lugar de origen, en la mayoría de los casos se integran dentro de la sociedad a la que llegan y no solamente adoptan nuevas formas culturales, sino que también brindan valiosas aportaciones. Según la Encuesta Mundial de Valores, las personas de origen inmigrante son más propensas a formar parte de organizaciones de la sociedad civil y, entre mayor sea su fluidez en el idioma local, su educación y su tiempo de estadía, también registran altos índices de participación política¹⁵³.

Por encima de las mejores oportunidades y la aceptación social, la migración puede también ser un conducto para salvaguardar la vida, la seguridad y las libertades políticas. Cuando la seguridad física y personal es la principal motivación para el traslado, los migrantes tienden a elegir como destino aquellos lugares donde impere el Estado de Derecho y/ se les pueda garantizar un mínimo

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 62.

¹⁵² *Ibidem*, p. 15.

¹⁵³ Siempre y cuando cuenten con un permiso legal de residencia. Algunos estudios han mostrado que en donde se les ha otorgado el derecho de registrarse en comicios electorales, los inmigrantes son de los grupos socio-demográficos con mayor participación de voto.

de protección. La migración en situaciones de conflicto se discute en el siguiente apartado de este capítulo.

La migración en detrimento del desarrollo humano: riesgos, costos y vulnerabilidad

Si bien en los casos de éxitos puede constatarse una enorme mejoría en términos de desarrollo humano, la migración también es un proceso que implica desarraigo, incertidumbre y dificultades, los cuales pueden anular por completo los beneficios. Como bien plantea el citado Informe de Desarrollo Humano de 2009,

“Comprendemos la movilidad humana como una libertad positiva y no sólo negativa. En otras palabras, la falta de restricciones formales al movimiento de las personas a través de las fronteras y al interior de ellas no constituye en sí misma la libertad de trasladarse cuando la gente carece de los recursos económicos, la seguridad y las redes necesarias para disfrutar de una vida digna en su nuevo hogar, o si restricciones informales –como la discriminación– limitan fuertemente las perspectivas de que el traslado tenga éxito”¹⁵⁴.

La desigualdad no sólo se observa en términos de la libertad de movimiento, sino también en la distribución de sus beneficios. Los aspectos que incrementan el desarrollo humano, mencionados anteriormente, sólo aplican a aquellos que logran llegar a su destino con bien, conseguir una actividad productiva estable y segura, y asentarse de manera digna. El primer obstáculo que puede identificarse es el de los recursos monetarios necesarios para migrar. El costo agregado de gastos de transporte y de viaje, la obtención de documentos y, en algunos casos, el pago de intermediarios y sobornos, eliminan la posibilidad de migrar para muchas personas.

El costo es el primer filtro que suele dejar atrás a los más vulnerables. Los recursos que se requieren para cumplir con los requisitos burocráticos de tramitación de permisos de viaje pueden inclinar a las personas a optar por vías irregulares de migración. En muchos casos ni si quiera se cuenta con los documentos básicos para comprobar la identidad y/o la nacionalidad, como es el caso de los apátridas o de los estimados 48 millones de niños en el mundo que no tienen un certificado de nacimiento. Conseguir dichos documentos genera el mismo problema considerando, por ejemplo, que el costo de un pasaporte es mayor al 10% del ingreso per cápita en uno de cada diez países¹⁵⁵.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 5.

Los servicios de intermediarios varían en precio dependiendo del país del destino, pero generalmente son también caros con respecto al ingreso medio de los países de origen. En ocasiones, el salario de los primeros meses o años de trabajo del migrante puede ya estar comprometido al pago de la deuda por estos servicios. Algunos países incluso elevan el costo de la migración al establecer regulaciones que condicionan las ganancias de los migrantes. Un ejemplo es Singapur, donde las empresas que emplean inmigrantes poco calificados deben pagar un impuesto que se les descuenta a éstos de su salario (en el caso de los acuerdos de este país con Camboya, Tailandia y Laos, dicha cuota puede llegar a equivaler al salario de cinco meses, la tramitación de empleos temporales toma alrededor de cuatro meses y el 15% de todo lo ganado por el migrante se retiene en tanto no regrese a su país de origen)¹⁵⁶.

Aun si se logra sortear la barrera económica, la migración conlleva múltiples obstáculos. En muchos casos, especialmente cuando se trata de migración irregular, la balanza costo-beneficio puede inclinarse fácilmente hacia cualquier lado. Uno de los principales riesgos está en el traslado, que cuando se lleva a cabo de manera clandestina suele ser en condiciones inhumanas y/o altamente peligrosas, como demuestra el alto número de personas que han muerto ahogadas en el Estrecho de Gibraltar por intentar llegar de África a Europa ilegalmente en medios de transporte precarios (se calculan alrededor de 3,000 entre 1997 y 2005¹⁵⁷), o de frío, insolación y deshidratación cruzando el desierto desde México hacia Estados Unidos.

Incluso cuando los arreglos migratorios se han hecho de manera aparentemente legal, a través de agencias y servicios de empleadores, siguen habiendo grandes riesgos. Se han registrado casos en los que los migrantes son víctimas de fraude, ya que después de haber pagado altas comisiones, llegan al lugar de destino para encontrar que no existe el contrato de trabajo que se les prometió, o es en condiciones salariales y de seguridad muy inferiores a las que se les ofrecieron. Hay testimonios de migrantes a los que se les ha confiscado el pasaporte para impedir su regreso, se les ha negado el acceso a servicios básicos y hasta se les ha tratado con violencia física al utilizar este tipo de agencias. Los que llegan por su cuenta no siempre encuentran fácilmente un empleo digno. Además de las barreras lingüísticas, jurídicas y culturales, los migrantes usualmente deben enfrentar diversos tipos de discriminación; por ejemplo, muchas veces no se les reconocen sus credenciales académicas o profesionales, lo cual generalmente les obliga a aceptar una remuneración menor a la de los locales con su misma especialización.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 61.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 12.

Cuando han logrado emplearse, ya sea de manera formal o informal, mantener el trabajo puede ser un reto tan grande como lo fue conseguirlo. Especialmente en tiempos de crisis, el perfil general de los trabajadores inmigrantes los pone en una situación de desventaja: suelen ser jóvenes, tener poca calificación y/o experiencia laboral, trabajar de manera irregular (sin protección del derecho laboral) o temporal, y concentrarse en sectores económicos cíclicos, como la agricultura o el turismo. La crisis financiera de 2008, que sigue expresándose en altos niveles de desempleo en todo el mundo, ha incrementado esta vulnerabilidad en extremo. Cuando los trabajos escasean, los empleadores prefieren mantener a sus trabajadores locales porque hay mayor facilidad para despedir a los migrantes. Algunos estudios han constatado que cuando los países entran en recesión, la tasa de desempleo de los migrantes aumenta más rápido que la de los nativos¹⁵⁸. Ciertos países han respondido al problema del desempleo con una política deliberada para incentivar el retorno de los migrantes a sus lugares de origen, facilitando los recursos para el traslado e incluso dando bonos¹⁵⁹; asimismo, han reducido la cantidad de visas¹⁶⁰ y desincentivado la contratación de extranjeros.

Con respecto a la educación, el ser migrante también puede resultar un serio obstáculo. Se calcula que alrededor de un tercio de los niños extranjeros en edad escolar “no están matriculados, debido a diversas razones como la incapacidad de pagar la matrícula, el transporte, los uniformes y libros, y la exclusión por parte de los administradores, mientras que quienes asisten a la escuela dicen soportar comentarios xenófobos de profesores y otros alumnos”¹⁶¹. En algunos países, el envío de niños inmigrantes a escuelas especiales que reciben minorías es una forma efectiva de segregación escolar; estudios en Estados Unidos, Países Bajos y Suecia han demostrado que esta forma de exclusión influye negativamente en el rendimiento escolar¹⁶². Si bien podrían necesitar servicios especiales, como la enseñanza del idioma local, su separación total afecta tanto sus resultados académicos como su capacidad de integración social. Cuando se trata de hijos de migrantes irregulares, en muchos países se ha detectado una caída en la matriculación por el temor a que se denuncie su situación.

Lo mismo sucede con la salud. La ventaja inicial que conlleva la migración en este sentido tiende a disminuir con el tiempo, en la medida en que los migrantes se exponen a condiciones laborales y estilos de vida que ponen en riesgo su salud

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 47.

¹⁵⁹ En 2009, el gobierno de la República de Irlanda gastó un aproximado de 600,000 euros en fondos de repatriación, con el fin de incentivar el retorno de los inmigrantes no europeos a sus países de origen. McDonald, Henry. *Irish government top ay immigrants to go home*. 15 de Noviembre de 2009, The Guardian [en línea]. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/15/ireland-pay-immigrants-go-home>

¹⁶⁰ En algunos casos incluso las han revocado, como es el caso de Malasia, que desde el inicio de la crisis ha revocado más de 55,000 visas a nacionales de Bangladesh.

¹⁶¹ PNUD, *Op cit*, p. 66.

¹⁶² *Ibidem*, p. 67.

(por ejemplo, consumiendo alimentos de bajo contenido nutricional por ser los únicos accesibles en precio). Especialmente los trabajadores ilegales son propensos a aceptar condiciones laborales insalubres y hasta de sobreexplotación, sin poder acceder a protección alguna. El hecho de que en países como Alemania, Suecia y Francia exista la obligación de denunciar a los inmigrantes irregulares disuade a éstos de buscar atención médica incluso en situaciones urgentes por miedo a la deportación. En algunos casos el derecho a acceder a servicios de salud al interior de un país está condicionado, como es el caso de China, donde los migrantes internos no tienen acceso puesto que sólo se les otorga en su localidad de residencia autorizada¹⁶³.

En algunos casos, el riesgo a la salud para los migrantes es particularmente alto. Un caso extremo es el de los países del Consejo de Cooperación del Golfo, donde las inmigrantes solteras embarazadas son deportadas, muchas veces enfrentando castigos severos en su lugar de origen. Otro caso es el de Sudáfrica, un país con una de las tasas de prevalencia más altas de SIDA, donde a muchos migrantes se les niega el acceso a tratamientos antirretrovirales por ser extranjeros, ya que se trata de medicamentos limitados y altamente demandados¹⁶⁴. Pero más allá de estas situaciones de alto riesgo, en general la incertidumbre sobre las condiciones de vida, el desarraigo cultural y familiar, y la inseguridad social y laboral tienen efectos negativos sobre la salud: algunos estudios han demostrado que los migrantes son más propensos a sufrir de depresión, ansiedad y estrés que quienes viven en su entorno nativo¹⁶⁵.

Por otra parte, los migrantes se enfrentan constantemente con situaciones de hostilidad que pueden incluso llegar a poner en peligro su seguridad. Uno de los principales problemas es la discriminación. Por ejemplo, análisis recientes en diez países de América Latina afirman que los migrantes internos de origen indígena siguen siendo discriminados en zonas urbanas; generalmente se ven obligados a aceptar trabajos con pocas o nulas prestaciones y de baja remuneración, como es el caso de las inmigrantes bolivianas en Argentina, que tienen pocas oportunidades laborales fuera del trabajo doméstico¹⁶⁶. La xenofobia y la falta de información puede hacer que ciertas inquietudes entre la población local deriven en brotes de violencia contra los migrantes que, como se discute más adelante, tienden a ser el chivo expiatorio de las crisis y los conflictos. Claros ejemplos se

¹⁶³ *Ibidem*, p. 64.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 63.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 68.

observaron en Sudáfrica¹⁶⁷ y Malasia en 2008, y en Irlanda del Norte en 2009, por citar algunos.

En los casos más extremos, los migrantes pueden verse involucrados en situaciones de alto riesgo e incluso caer en las redes del crimen organizado. La violencia hacia los migrantes queda cruentamente ejemplificada por la masacre de 72 migrantes en Tamaulipas por parte de miembros del cartel de los Zetas a mediados del 2010; fueron encontrados en una fosa común ejecutados por la espalda, según el único testigo, por haberse negado a unirse al grupo delictivo como sicarios¹⁶⁸. Los migrantes también son blancos fáciles de las redes de tráfico y trata de personas, como se verá más adelante. En conclusión, los peligros que conlleva la migración van mucho más allá de las dificultades de adaptación: pueden incluso amenazar la seguridad y la vida de las personas.

2.4. Regulación internacional y marcos de regulación nacional de la migración

La diferencia entre una migración “exitosa” y una que perjudique el desarrollo humano puede estar determinada en gran medida por el contexto normativo en el que se enmarque. Las políticas promotoras o restrictivas a nivel nacional e internacional influyen en los flujos de migración y afectan directamente la vida de millones de personas. Este apartado revisa de manera general la regulación internacional relacionada a los procesos migratorios, así como ciertas tendencias observadas en los marcos de regulación estatal en distintos países. Con ello se pretende identificar los grandes vacíos normativos existentes en el tema, así como ciertas políticas nacionales positivas y negativas desde la perspectiva del desarrollo humano.

Normatividad migratoria internacional: el “régimen inexistente”

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el número de Estados-nación reconocidos por las Naciones Unidas casi se ha cuadruplicado, pasando de 51 miembros en 1945 a 193 hasta 2013. El surgimiento de estructuras estatales vino acompañado naturalmente por un aumento significativo de fronteras, creando

¹⁶⁷ Los Angeles Times. *Mob violence against immigrants in South Africa*. 19 de mayo de 2008, Los Angeles Times [en línea]. URL: <http://opinion.latimes.com/opinionla/2008/05/mob-violence-in.html>

¹⁶⁸ El Universal. *Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas*. 25 de agosto de 2010. El Universal [en línea]. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704017.html>

nuevos obstáculos al desplazamiento internacional. El *boom* poblacional que se ha registrado también desde entonces, aunado a una serie de crisis económicas, ha contribuido a que países que antes recibían abiertamente la migración hoy en día la restrinjan severamente. En general, a nivel global la tendencia ha sido justamente hacia la restricción de la movilidad humana, mientras que el comercio de bienes y servicios se ve progresivamente liberalizado. Todo esto en el ámbito normativo ya que, como se vio en el apartado anterior, la migración internacional en la práctica ha crecido y sigue creciendo.

A pesar de ello, los temas migratorios pueden ser tan controversiales (especialmente en lo tocante a la soberanía estatal), que poco se ha podido avanzar en la construcción de una arquitectura institucional de cooperación que los atienda. Muchas referencias se han hecho a la gobernabilidad de la movilidad internacional como un “régimen inexistente”¹⁶⁹, con la salvedad de la figura del refugio, que se respalda con un tratado propio y goza de reconocimiento y cumplimiento general. Fuera de esta excepción, no existe un sistema multilateral vinculante que regule la migración, principalmente porque en esta cuestión los países en vías de desarrollo tienen poco que ofrecer a cambio de concesiones, y se encuentran por tanto en una situación de desventaja.

Algunos tímidos esfuerzos se han ido gestando en aras de construir verdaderos acuerdos migratorios que operen a nivel mundial. En 1994 se llevó a cabo en El Cairo la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de las Naciones Unidas, en cuyo Programa de Acción resultante se integra un capítulo sobre migración (Capítulo X). Aunque se trata únicamente de una serie de recomendaciones sin ninguna fuerza vinculante o agenda concreta, este capítulo logró por primera vez el acuerdo internacional en torno a la relación entre migración y desarrollo, tratando temas que van desde la integración social y económica de los migrantes en su lugar de destino hasta la reunificación familiar y la protección contra el racismo y la xenofobia. Asimismo, insta a los gobiernos a atender las causas estructurales de la migración, así como a salvaguardar en todo momento los derechos humanos de los migrantes indocumentados¹⁷⁰.

El siguiente avance relativamente significativo se dio en 2001 con la creación de la Iniciativa de Berna, un proceso consultivo intergubernamental en el que los Estados compartieron sus prioridades de política migratoria y, junto con otros actores interesados, buscaron generar acuerdos de cooperación para mejorar la gestión regional y global de la migración. El proceso culminó en 2004 con la

¹⁶⁹ PNUD, *Op cit*, p. 11.

¹⁷⁰ Organización de las Naciones Unidas. *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. Disponible en línea, URL: http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf

publicación de la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (IAMM por sus siglas en inglés), un sistema referencial y no vinculante de políticas para facilitar la cooperación entre Estados para manejar el movimiento internacional de personas de manera humana y ordenada. La OIM fungió como la Secretaría de la Iniciativa de Berna y actualmente continúa asistiendo a los gobiernos en la construcción de capacidades para la aplicación de la IAMM.

En 2003, casi diez años después del Programa de Acción de El Cairo, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan estableció la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, con el mandato de reabrir el debate global sobre la migración en la agenda internacional y analizar distintos enfoques de políticas en su relación con otros temas de conflicto, para finalmente generar recomendaciones¹⁷¹. El informe final de la Comisión, “La migración en un mundo interconectado: nuevas directrices para la acción”, se presentó en 2005 y abarca temáticas como la migración laboral, la relación entre migración y desarrollo, los retos de la migración irregular (incluyendo la demanda que existe de la misma), la diversidad y la cohesión de los migrantes en sus residencias de destino, el marco legal de la migración (especialmente a partir del régimen internacional de los derechos humanos) y la gobernanza internacional de la misma. Asimismo, presenta 6 Principios de Acción, cada uno acompañado de recomendaciones concretas¹⁷²:

- Asegurar la migración por elección, no por necesidad
- Reforzar el impacto de la migración en el desarrollo, volviéndola parte integral de las estrategias nacionales, regionales y globales de crecimiento económico
- Atender la migración irregular, asegurando el respeto de los derechos humanos y el derecho a solicitar refugio
- Fortalecer la cohesión social a través de la integración
- Proteger los derechos de los migrantes, fortaleciendo el marco legal que los afecta a nivel nacional e internacional, e implementándolo de manera efectiva y no-discriminatoria
- Mejorar la gobernanza, aumentando la coherencia y la capacidad a nivel nacional, y la cooperación y el diálogo a nivel internacional

Siguiendo el tenor del reporte, a principios del 2006 el Secretario General estableció el Grupo Mundial sobre Migración, un esquema de cooperación inter-agencias que une a las cabezas de distintos organismos del sistema de las

¹⁷¹ Global Commission on International Migration (GCIM), URL: <http://www.gcim.org/>

¹⁷² Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. GCIM, Octubre 2005. Refworld [en línea]. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher/GCIM,,,435f81814,0.html>

Naciones Unidas para promover la aplicación de las normas internacionales en el tema y alentar nuevos acercamientos más comprehensivos y coordinados¹⁷³. Más tarde ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas lanzó el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que se llevó a cabo el 14 y 15 de Septiembre en Nueva York. En éste se lograron múltiples avances declarativos, entre ellos el reconocimiento incondicional de la interconexión intrínseca entre migración, derechos humanos y desarrollo¹⁷⁴.

Fue en ese contexto que el Secretario General propuso la creación del Foro Global sobre la Migración y el Desarrollo (GFMD por sus siglas en inglés), en el que actualmente participan más de 150 países. Se trata de una iniciativa informal, no vinculante, en la que los Estados Miembros buscan atender precisamente dichas interconexiones de manera práctica y orientada hacia la acción¹⁷⁵. Ello refleja el reconocimiento progresivo de los límites de un enfoque estrictamente nacional para tratar con la migración, especialmente a raíz de sus implicaciones globales. La primera presidencia del Foro estuvo a cargo de Bélgica, por lo que la primera reunión se llevó a cabo en Bruselas en julio de 2007; para 2013-2014 la presidencia del Foro ha recaído sobre Suecia.

A pesar de estos esfuerzos, aún no existe un régimen migratorio vinculante y los acuerdos internacionales hasta el momento siguen siendo eminentemente declarativos. Los llamados para crear un sistema mundial de gestión de los flujos migratorios han sido infructuosos, en gran medida porque los nacionales de países desarrollados generalmente migran a otros países desarrollados, por lo que sus gobiernos no ven ninguna ventaja en asegurar canales de entrada hacia países en desarrollo. Esta asimetría es clara tanto a nivel multilateral como regional, como sucede por ejemplo en el caso de México y Estados Unidos, donde la migración parece ser una eterna asignatura pendiente de la agenda bilateral. Asimismo, el carácter sensible de la migración en la opinión pública de los lugares de destino limita políticamente la capacidad de acción de sus gobiernos.

Son pocos los acuerdos realmente vinculantes que existen para gestionar la migración, y en su mayoría son de carácter regional. Quizá una excepción notable es el limitado avance que se ha dado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que a partir del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

¹⁷³ El Grupo Mundial sobre Migración se integra por 16 organismos. Éstos son los miembros originales del Grupo de Ginebra sobre Migración, establecido en 2003 por la OIM (OIT, ACNUDH, UNCTAD, ACNUR y ONUDD), y los miembros que se fueron incorporando entre 2006 y 2010 (DAES, PNUD, UNFPA, Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, UNITAR, OMS, ONU-Mujeres y las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas).

¹⁷⁴ Un resumen completo del diálogo puede encontrarse aquí: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/02/PDF/N0657102.pdf?OpenElement>

¹⁷⁵ Global Forum on Migration and Development. *Background and Objectives*, [en línea]. URL: <http://www.gfmd.org/en/process/background>

(AGCS) ha logrado que alrededor de cien países admitan proveedores de servicios extranjeros con mayor facilidad. Se dice limitado puesto que dicho arreglo aplica casi exclusivamente a trabajadores altamente calificados, y en términos estrictamente temporales. Actualmente hay países trabajando por una mayor liberalización de la movilidad de las personas naturales en el contexto de la Ronda de Doha, pero se espera poco avance en este sentido, dado que las negociaciones tienen años sin mostrar progreso (empezaron en el 2000) y la migración no figura como asunto prioritario.

Los acuerdos regionales y bilaterales han sido en este sentido mucho más exitosos. En el marco de distintas integraciones económicas se han dado pasos para el libre tránsito de personas, como en la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), siendo la Unión Europea la más avanzada, especialmente a partir del establecimiento de la Zona Schengen. Como buena práctica a nivel bilateral puede destacarse el caso del Trans-Tasman Travel Arrangement, un acuerdo que permite el libre movimiento entre nacionales de Australia y Nueva Zelanda¹⁷⁶. Sin embargo es importante notar que estos arreglos se dan generalmente cuando existen intereses políticos que motiven la integración, y entre Estados con niveles de desarrollo similares. Los acuerdos de movilidad especial suelen darse entre países desarrollados¹⁷⁷ y entre países en desarrollo.

Incluso cuando existen avances en la liberalización comercial, la liberalización migratoria puede quedar de lado. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) excluye casi por completo el tema de la libre circulación de personas: “Aunque en el texto constitutivo del TLCAN se hacen algunas referencias al tema migratorio, como la creación de un Grupo sobre Entrada Temporal para elaborar medidas que faciliten la entrada temporal de ‘personas de negocios’ conforme al principio de reciprocidad y la creación de visas de trabajo para profesionistas y sus familias¹⁷⁸ [...], en la práctica cada país continuó con la libertad de aplicar de manera unilateral políticas migratorias internas¹⁷⁹. Ello sin duda favorece desproporcionadamente a los Estados Unidos,

¹⁷⁶ PNUD, *Op cit.* P. 43.

¹⁷⁷ En el caso de la Unión Europea, el arreglo incluye también a las economías en transición de Europa del Este. Sin embargo, su establecimiento no estuvo libre de controversia, y hasta el día de hoy el Reino Unido e Irlanda no participan de lleno en el esquema del Espacio Schengen.

¹⁷⁸ En el marco del TLCAN existen dos tipos de visas que otorga Estados Unidos a nacionales mexicanos y canadienses: las TN, que permiten a trabajadores calificados ingresar temporalmente a empresas estadounidenses con fines laborales, y las TD, que permiten la entrada a los cónyuges e hijos menores de 21 años de los trabajadores con visas TN. El trámite burocrático para obtenerlas es complejo y tardado, además de que las visas tienen una vigencia máxima de un año (con posibilidad de renovación). Estados Unidos acepta únicamente 5,500 solicitudes anuales para mexicanos.

¹⁷⁹ Muñoz Bravo, Tomás Milton. “Integración y Migración en el TLCAN: hacia una propuesta para superar el *status quo* de ingobernabilidad migratoria” en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 109. UNAM, 2010, [en línea]. URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/25045>

donde existe una alta demanda de mano de obra mexicana (y latinoamericana en general) independientemente de su carácter regular o irregular.

Regulación internacional de la migración

A pesar de la inexistencia de un régimen o sistema multilateral que atienda en concreto la cuestión de la migración, existe un cuerpo de normatividad internacional y un conjunto de prácticas y principios (costumbre) que indirectamente la regulan. A excepción de algunas áreas que tienen bases legales propias, como la protección de los refugiados, la lucha contra la trata de personas y la obligación estatal de brindar protección consular a sus nacionales en otros Estados¹⁸⁰, dicho cuerpo normativo se vale de otros regímenes, especialmente del de derechos humanos y de derecho laboral.

Los extranjeros en cualquier país gozan de todos los derechos inalienables aplicables en las normas internacionales¹⁸¹. Éstos generalmente son más declarativos que operativos, pero constituyen la única base de derecho que los ampara independientemente del Estado en que se encuentren. Los primeros y más ampliamente reconocidos son los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU. Ésta permanece como la recopilación más completa e internacionalmente aceptada de los derechos más fundamentales de todo ser humano. En su artículo 13, la Declaración establece que:

- “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*
- 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”¹⁸²*

La Declaración fue complementada unos años más tarde con dos Pactos que incluyeron los llamados derechos de segunda y tercera generación al cuerpo

¹⁸⁰ De acuerdo con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, los Estados tienen la obligación de proteger los intereses de sus nacionales en otros países. Las funciones consulares incluyen la asistencia a nacionales (personas físicas y morales) en otros países, la emisión de pasaportes y documentos de viaje y la representación de sus nacionales ante las autoridades de otro país, cuando éstos no puedan acceder a una representación adecuada por otros medios.

¹⁸¹ Martin, Susan. *The legal and normative framework of international migration*. Global Commission on International Migration. Estados Unidos: Georgetown University, 2005. P. 9.

¹⁸² Departamento de Información Pública de la Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. ONU [en línea]. URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

normativo de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos aprobados en 1966, pero cuya entrada en vigor no se logró hasta diez años más tarde, en 1976. El primero define como derechos básicos de toda persona el derecho a la vida, la libertad y la seguridad; el derecho a no ser sujeto de esclavitud o servidumbre; el derecho a no ser sujeto de tortura o de cualquier trato o castigo cruel, inhumano o denigrante; el derecho a no ser arrestado, detenido o exiliado arbitrariamente, y el derecho a casarse y fundar una familia¹⁸³. El segundo define de igual manera el derecho a una vida digna, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda, la salud y la educación; el derecho a trabajar libremente y bajo condiciones equitativas y satisfactorias; el derecho a formar y participar en sindicatos; el derecho a la seguridad social, y el derecho a participar en la vida cultural, entre otros¹⁸⁴. Se especifica en ambos que estos derechos son inalienables de todo ser humano sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, o cualquier otro estatus.

Los Pactos, especialmente el que refiere a derechos socioeconómicos y culturales, son fundamentalmente aspiracionales. Este último incluso permite a los Estados en vías de desarrollo determinar libremente hasta qué punto garantizar los derechos económicos de los extranjeros en su territorio. Sin embargo, constituyen un antecedente esencial para otros acuerdos internacionales relevantes a las personas migrantes. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer contiene varias provisiones aplicables a mujeres migrantes, como la prohibición de la discriminación en el empleo y la obtención de la ciudadanía (art. 3, 9 y 11), o la obligación de los Estados de actuar en contra de la discriminación de género en áreas rurales (art. 14)¹⁸⁵, las cual puede evitar que las mujeres deban migrar en busca del respeto de sus derechos y de oportunidades de trabajo. Otros ejemplos importantes son la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial¹⁸⁶ y la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁸⁷.

¹⁸³ Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. ONU [en línea]. URL: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

¹⁸⁴ Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). *Pacto Internacional de Económicos, Sociales y Culturales*. ONU [en línea]. URL: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>

¹⁸⁵ Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. ONU [en línea]. URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/conv.htm>

¹⁸⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. ONU [en línea]. URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

¹⁸⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Convención sobre los Derechos del Niño*. ONU [en línea]. URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Todos estos instrumentos cuentan con algún organismo que monitorea el progreso de los Estados en su cumplimiento (*Treaty Monitoring Bodies*)¹⁸⁸. Estudios recientes han encontrado que alrededor de la mitad de las conclusiones de estos organismos hacen referencia a violaciones de derechos relacionadas con la migración, particularmente el trato discriminatorio hacia extranjeros, racismo y xenofobia, protecciones laborales deficientes o inexistentes y casos de explotación y tráfico de personas¹⁸⁹. Asimismo, se constata que más del 50% de los Estados no incluyen referencias a la protección de los migrantes en sus informes.

Más allá de los derechos mencionados, que podrían ser considerados universales, existe toda un área de derecho internacional dedicada especialmente a los trabajadores migrantes. Ésta, a pesar de constituirse por un cuerpo de tratados, no alcanza a ser un sistema multilateral de cooperación puesto que éstos se caracterizan por un muy bajo índice de ratificación. Dichos tratados han sido elaborados y promovidos principalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por ejemplo, 42 países han ratificado el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (o Convenio 97)¹⁹⁰, y 18 países han ratificado el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (o Convenio 143)¹⁹¹.

Sobre la base de los convenios de la OIT, en 1990 se negoció y se firmó en el seno de las Naciones Unidas la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares¹⁹². Ésta busca garantizar un mínimo de derechos a migrantes tanto documentados como en situación irregular, dividiéndolos en dos grandes categorías: derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias (aplicables a todos los migrantes independientemente de su estatus legal), y otros derechos de los trabajadores migrantes¹⁹³. Los primeros van desde la prohibición de la tortura y el trabajo forzado hasta la protección efectiva del Estado contra la violencia y la prohibición de la expulsión colectiva. Incluyen el derecho a la salud (especificando que los

¹⁸⁸ Los organismos de monitoreo son el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos de los Niños, el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁸⁹ Martin, Susan. *Op cit*, p. 10.

¹⁹⁰ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre los Trabajadores Migrantes*. OIT [en línea]. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C097

¹⁹¹ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes*. OIT [en línea]. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312288:NO

¹⁹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. ONU [en línea]. URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>

¹⁹³ Desde 1991 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la figura del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios.

servicios médicos de emergencia no se deben negar a migrantes irregulares), así como el derecho a una nacionalidad y a la educación para los hijos de migrantes, independientemente de su estatus legal. Los segundos tratan aspectos relacionados a los trabajadores migrantes documentados, e incluyen cuestiones como la obligación de dar remuneración igual por trabajo igual a migrantes y nacionales y el derecho de los migrantes a unirse a sindicatos.

La Convención entró en vigor en julio de 2003, cuando logró la adhesión de 20 Estados. A febrero de 2013, tiene únicamente 46 ratificaciones, ninguna de las cuales corresponde a los principales países de destino (todas son de países en desarrollo)¹⁹⁴. Los Estados han sido reticentes a su aceptación tanto por razones prácticas como políticas. Por una parte, ratificar implica asumir obligaciones con implicaciones técnicas y financieras; por ejemplo, el artículo 65 compromete a los Estados miembro a contar con los servicios apropiados para atender los asuntos de los trabajadores migrantes y sus familias. Por otra parte, la Convención genera cuestionamientos básicos sobre la soberanía estatal; por ejemplo, el artículo 77 prevé que, bajo ciertas circunstancias, los nacionales de los Estados miembro pueden presentar quejas contra Estados miembro ante el organismo de monitoreo, el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Especialmente con respecto a la migración irregular, muchos países de destino consideran que garantizar un mínimo de derechos socava su capacidad de controlar la legalidad del traslado a través de sus fronteras y, más aún, puede convertirse en un incentivo que atraiga incluso más migración irregular.

Régimen internacional del refugio

Existen casos de migración internacional que, por derivarse de situaciones de conflicto y/o ser eminentemente involuntarios, tienen un tratamiento completamente distinto en el ámbito internacional. El marco jurídico más desarrollado en este sentido, y dentro de toda la normatividad pertinente a la migración, es el régimen internacional del refugio. Según el último reporte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en 2011 habían 15.2 millones de refugiados en el mundo¹⁹⁵. La gran mayoría de los refugiados “proviene y a la vez se reubica en los países más pobres del mundo: en Asia y

¹⁹⁴ Algunos esfuerzos complementarios se han hecho a nivel regional, como la Convención Europea sobre el Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante, o el Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁹⁵ Centro de Información de las Naciones Unidas. *Informe Mundial de ACNUR muestra una cifra récord de 800,000 personas que en 2011 se han visto obligadas a huir cruzando fronteras*. Boletín ONU, 18 de junio de 2012 [en línea]. URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2012/06/informe-mundial-de-acnur-muest/>

África, los refugiados corresponden a 18% y 13%, respectivamente, de todos los migrantes internacionales¹⁹⁶.

Como se menciona anteriormente, el documento fundacional de este régimen es la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En ésta se define al refugiado como aquel que tiene causa fundada para temer la persecución en su país de origen por su raza, nacionalidad, religión, grupo social u opiniones políticas. El objetivo principal de la Convención es sustituir la protección debida a los individuos por su Estado de nacionalidad, cuando éste sea incapaz de proveerla o sea la fuente misma del peligro, por la protección de la comunidad internacional en la forma de un Estado anfitrión¹⁹⁷. Define los derechos y obligaciones de aquellos que han sido reconocidos con el estatus de refugiado, así como de los Estados firmantes. Aprobada al final de la Segunda Guerra Mundial, tuvo inicialmente límites tanto de tiempo (refugiados desplazados previo a 1951) como geográficos (en Europa), mismas que fueron eliminadas por medio del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, añadido en 1967.

Es importante notar que si bien existe el derecho a solicitar refugio (mismo que se encuentra también en otros instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos), no existe un deber legal correspondiente para otorgarlo. Los Estados firmantes no están obligados a admitir refugiados dentro de sus territorios; pueden trasladarlos a un tercer Estado que garantice su protección y esté dispuesto a aceptarlos. Esta provisión se ha interpretado de manera que los Estados a cuyas fronteras llegan solicitantes de refugio deben ser quienes lleven a cabo las determinaciones de estatus. En algunos casos, cuando el Estado no tiene las capacidades ni la infraestructura para hacerlo, el ACNUR asume la responsabilidad de las determinaciones de estatus. A través de este proceso se establece si una persona cumple efectivamente con los criterios para recibir de manera oficial el estatus de refugiado, lo cual le hace sujeto de protección internacional y le otorga una serie de derechos y obligaciones (principalmente el respeto a las leyes del Estado anfitrión). Estos criterios son los establecidos por la Convención, pero pueden ampliarse según definiciones regionales¹⁹⁸ y nacionales de lo que es un refugiado. En muchos países, la legislación provee resguardo a personas a las que no se les

¹⁹⁶ PNUD. *Op cit*, p. 28.

¹⁹⁷ Martin, Susan. *Op cit*, p. 20.

¹⁹⁸ Algunas organizaciones regionales han complementado la Convención con acuerdos propios aplicables únicamente a su zona geográfica, siendo los casos más notables los Principios de Bangkok sobre el Estatuto y Trato de los Refugiados (aprobados en 1966 por el Comité Consultivo Legal Asiático-Africano), la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (aprobada en 1969 por la Organización de la Unión Africana) y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (aprobada en 1984 por la Organización de los Estados Americanos mediante el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá).

ha concedido el estatus de refugiado, pero que no obstante requieren de protección¹⁹⁹; éstas son conocidas como formas complementarias de protección o, en el caso de Europa (a nivel regional), protección subsidiaria²⁰⁰.

La principal obligación legal de los Estados parte de la Convención es cumplir con el principio de no-devolución (*non-refoulement*). Proveniente del derecho internacional consuetudinario, este principio prohíbe a los Estados regresar a los refugiados a países en los que enfrentarán persecución²⁰¹. Existen dos excepciones a este principio. Los Estados pueden regresar a otro país a individuos considerados peligrosos para la seguridad estatal o que, habiendo sido condenados por crímenes serios, representen un peligro para su comunidad. Asimismo, las llamadas cláusulas de exclusión establecen dos tipos de individuos a los que por ningún motivo se les debe otorgar el estatus de refugiados: violadores de derechos humanos y criminales serios, es decir, aquellas personas que haya cometido crímenes contra la paz, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, o crímenes no políticos graves²⁰².

Los refugiados propiamente reconocidos acceden a una serie de derechos y beneficios que en su conjunto se conocen como *protección internacional al refugiado*, siendo los más importantes la protección de su vida y su libertad, así como la garantía de no-devolución²⁰³. Aunque el nivel de asistencia varía mucho, los refugiados internacionales automáticamente califican para recibir atención del ACNUR, que generalmente incluye un mínimo de alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias básicas, acomodación en tiendas de acampar, sábanas y algunos productos básicos²⁰⁴. Algunos derechos humanos fundamentales como la libertad religiosa y el acceso a los sistemas de justicia se deben garantizar como

¹⁹⁹ Por ejemplo, Estados Unidos adoptó en 1990 la legislación que concede Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés) a personas que huyen de conflictos armados y desastres naturales, pero en la práctica el Procurador General tiene amplia discreción en la determinación de los países de cuyos nacionales puedan solicitar este estatus. Asimismo, aplica únicamente a dichos nacionales que se encuentren ya en territorio estadounidense al momento de la proclama del Procurador, se aplica de manera grupal (sin determinaciones individuales complementarias) y no permite la reunificación familiar. La Unión Europea también cuenta con un esquema de Protección Temporal a través de la Directiva 2001/55/CE, según la cual en caso de un flujo masivo de desplazados por conflictos, se les otorga una residencia máxima de tres años según la capacidad de recepción de los Estados Miembro.

²⁰⁰ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Refugee Status Determination: Identifying who is a refugee*. Suiza: ONU, 2005. P. 7.

²⁰¹ El mismo principio aplica para los signatarios de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, ya que los Estados no pueden regresar a un individuo a algún país donde exista la sospecha fundada de que pudieran ser sujetos de tortura. A diferencia de la no-devolución de refugiados, en esta Convención no existen excepciones sobre la base de la seguridad nacional.

²⁰² Martin, Susan. *Op cit*, p. 20.

²⁰³ Cabe recalcar que sólo una tercera parte de las personas desplazadas por conflictos llegan a campos de refugiados. En su mayoría, los países desarrollados cooperan por medio de financiamiento y asistencia técnica, mientras que los países en desarrollo son los que generalmente se encargan de recibir y mantener a los refugiados en campos establecidos para ello.

²⁰⁴ United Nations Environmental Programme (UNEP). *Population Displacement and the Environment*. Sudán: ONU, 2007. P. 106 [en línea]. URL: http://postconflict.unep.ch/publications/sudan/05_displacement.pdf

mínimo al mismo grado en que se garantizan a los nacionales del Estado anfitrión. El derecho a la educación primaria también debe ser otorgado de igual manera que a los nacionales²⁰⁵. Todos estos derechos deben ser otorgados sin discriminación alguna por motivos de raza, religión, nacionalidad u otros.

Sin embargo, según cada legislación, no todos los derechos deben ser otorgados a los refugiados de la misma manera que a los nacionales. Algunos, como la libertad de asociación y de tránsito, y los derechos relacionados al empleo, la propiedad y la vivienda, deben ser otorgados de manera no menos favorable que la que determina la legislación nacional para residentes extranjeros²⁰⁶. Algunas cuestiones jurídicas se dejan completamente a la determinación del Estado anfitrión; por ejemplo, la Convención los alienta a facilitar la naturalización de los refugiados, aunque no tienen la obligación de dar estándares iguales o no menos favorables que los otorgados a otros extranjeros.

Es fundamental notar que a pesar de la regulación internacional sólida, el amplio nivel de discrecionalidad que se deja a los Estados en su aplicación puede llevar a prácticas que disuaden a los refugiados de buena fe de buscar protección. Algunos países imponen restricciones de visas para los individuos de cierta nacionalidad, establecen provisiones sobre terceros países seguros a donde envían a los solicitantes sin revisar sus aplicaciones, establecen procesos expeditos de determinación de estatus en los que se rechazan miles de solicitudes sin el beneficio de una audiencia completa u obligan a los solicitantes a permanecer detenidos durante su proceso de determinación, entre otras cosas²⁰⁷.

Trata y tráfico de personas

Finalmente, debe hacerse una rápida referencia a otro caso de migración forzada con amplio reconocimiento y regulación internacional: la trata y el tráfico de personas. Para ambas figuras, la regulación internacional emana principalmente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo. Ésta fue aprobada en noviembre del 2000 por la Asamblea General de la ONU, y logró su entrada en vigor en septiembre de 2009. A la Convención de Palermo se le agregaron tres protocolos complementarios, de los cuales dos constituyen el marco de regulación internacional del tema en cuestión: el Protocolo de las

²⁰⁵ Martin, Susan. *Op cit*, p. 21.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Martin, Susan. *Op cit*, p. 24.

Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo contra la Trata de Personas) y el Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (Protocolo sobre los Migrantes)²⁰⁸.

El primero establece, en su artículo 3, que por trata de personas:

“[...] se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”²⁰⁹.

El segundo establece, también en su artículo tercero, que por tráfico ilícito de migrantes:

“[...] se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

De ello se desprende que trata y tráfico son actividades distintas. Hay tres diferencias básicas. La primera recae en el consentimiento; mientras que las víctimas de trata nunca consienten (y si en algún momento lo hicieron fue como resultado del engaño y la coacción), las personas traficadas han dado consentimiento a sus traficantes. La segunda es la explotación, ya que la trata implica la explotación permanente de las víctimas con fines sexuales y de trabajo forzado entre otros, con el fin de generar una ganancia, mientras que el tráfico, aunque generalmente se lleva a cabo en condiciones inhumanas, termina al momento de llegada al lugar de destino. Finalmente, la tercera diferencia está en la transnacionalidad; la trata puede ser nacional o internacional, mientras que el

²⁰⁸ Ambos Protocolos fueron adoptados en el 2000, y entraron en vigor en diciembre de 2003 y enero de 2004, respectivamente.

²⁰⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. ONU, 2004 [en línea]. URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

tráfico necesariamente implica el cruce ilegal de fronteras²¹⁰. En otras palabras, la trata de personas es un crimen contra el individuo, mientras que el tráfico ilícito de migrantes es un crimen contra el Estado. Cabe mencionar que éste último se distingue de la migración irregular, en la que el migrante llega a su destino de manera ilegal sin solicitar el servicio de terceros.

Marcos nacionales de regulación

El nacimiento del Estado moderno, y el arreglo institucional internacional de la Paz de Westfalia, se sustentó sobre dos nociones fundamentales: la soberanía nacional y la integridad territorial. A partir de dichos principios, los Estados poseen una autoridad casi absoluta para regular la entrada y la salida de individuos a través de sus fronteras. Controlan la admisión, la exclusión y la expulsión de extranjeros de su territorio, lo que implica la libre determinación de sus mecanismos de regulación, tales como la emisión de pasaportes y visas, y la seguridad fronteriza. Algunos Estados tienen políticas migratorias altamente restrictivas, mientras que otros permiten y facilitan el acceso.

En efecto, las regulaciones migratorias se dividen en cuatro categorías: las que aplican para nacionales que dejan su propio país, para extranjeros que dejan un país que no es el suyo, para extranjeros buscando admisión en otro país y para personas regresando al país de su nacionalidad²¹¹. Las únicas restricciones que tienen los Estados en la determinación de estas políticas provienen de los derechos humanos previamente mencionados que gozan de aplicación universal, pero en la práctica éstos tienen grandes limitaciones (por ejemplo, el derecho humano al libre tránsito está limitado a las regulaciones que los Estados imponen de manera legítima para el ingreso a sus territorios). Asimismo, pueden exentarse del cumplimiento cabal de estos derechos arguyendo causas de seguridad nacional. Sin embargo, tales excepciones deben darse de manera estrictamente temporal y aplicarse de forma no discriminatoria²¹².

Los Estados imponen distintos requisitos y excepciones dependiendo del propósito de entrada y el tiempo de estadía, así como la nacionalidad, dando preferencia a extranjeros de ciertos países y obstaculizando más el acceso de otros. También cuentan con la prerrogativa de excluir y deportar a los nacionales

²¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2). *Trata de Personas*. ONU [en línea], p. 4. URL: http://www.unodc.org/pdf/HT_GPATleaflet07_es.pdf

²¹¹ Martín, Susan. *Op cit*, p. 7.

²¹² Para una perspectiva más amplia sobre la utilización política de la excepcionalidad, ver el texto de Giorgio Agamben, "Estado de Excepción".

de otros países. Las razones para ambos procesos pueden ser similares, desde razones económicas y de salud pública (de aplicación general) hasta violaciones previas de las leyes migratorias o actividades criminales (de aplicación individual). Sin embargo los procedimientos pueden variar significativamente, ya que generalmente las personas que ya se encuentran al interior de un Estado extranjero gozan de más derechos para apelar la deportación.

Con respecto a la migración irregular, los Estados tienen total autoridad para expulsarlos de sus territorios y negarles ciertos servicios o atenciones, siempre y cuando se respeten las garantías mínimas de cada individuo (por virtud del régimen internacional de los derechos humanos) y se determine adecuadamente si los expulsados no entran en una categoría protegida por el principio de no-devolución. En la práctica, existe una fuerte contradicción de intereses con respecto a este tipo de migración. Prácticamente en todos los países del mundo se han desarrollado paralelamente dos mercados laborales: uno formal, regulado y protegido por normas nacionales e internacionales, y uno informal, en el que los trabajadores no gozan de ninguna garantía legal. En muchas regiones, ciertos sectores de la economía han crecido con el sustento del trabajo informal, mayoritariamente migrante.

Cuando se trata de migrantes irregulares, los empleadores pueden contar con mano de obra barata a la que no deben un salario mínimo, horas limitadas de trabajo o prestaciones, lo que aumenta su productividad y reduce sus costos. Conscientes de este valor económico, ciertas políticas migratorias se manejan de manera conveniente a la par del discurso oficial en contra de la migración irregular. Por ejemplo, en Estados Unidos los empleadores no están obligados a verificar la autenticidad de los documentos de sus trabajadores, pero sí a descontar impuestos federales de las nóminas de los empleados inmigrantes²¹³. Algunos estudios incluso han encontrado un descenso significativo en las detenciones fronterizas de este país en tiempos de cosecha, y un aumento similar durante recesiones económicas²¹⁴. Incluso cuando se trata de esquemas legales de trabajo temporal, como el Programa Bracero, “las autoridades prefieren rotar entre quienes tienen menos educación haciéndolos entrar y salir del país y tratando a los trabajadores transitorios y en situación irregular como agua de un grifo que se puede abrir y cerrar a voluntad”²¹⁵.

En los países desarrollados, la forma más favorecida de inmigración es la que refiere a trabajadores altamente calificados. Con respecto a las reglamentaciones del visado y la reunificación familiar hay grandes diferencias entre países, pero en

²¹³PNUD. *Op cit*, p. 39.

²¹⁴*Ibidem*, p. 42.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 3.

muchos casos los sistemas de trabajo temporal pueden constituir una vía para la residencia permanente²¹⁶. Países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda dan esta preferencia mediante un sistema de puntaje que califica, entre otras cosas, el nivel académico y la competencia en el idioma local. La mayoría de los países desarrollados establecen una serie más amplia de requisitos, como contar con una oferta de trabajo, y en muchos casos, imponen cupos. El acceso a asistencia y seguridad social varía mucho en función del tipo de permiso de residencia. La mayoría de las visas de corta estancia (i.e. turista o estudiante) no permiten trabajar, o limitan a cierto número de horas de trabajo. En algunos países se fijan periodos de espera para poder acceder a ciertos beneficios y otros, como Alemania y Francia, exigen de los solicitantes la comprobación de un ingreso suficiente para mantenerse sin hacer uso de los servicios estatales.

Es importante notar que entre países desarrollados varía el nivel de restricción en las políticas migratorias. Un ejemplo claro es el de España, donde la población inmigrante ha aumentado de 2 a 11% entre 1980 y 2005, y sin embargo, algunos derechos no sólo no se han reducido sino que incluso se han ampliado: en este mismo periodo se ha aumentado la cobertura de servicios médicos a migrantes irregulares, que ahora incluyen los de no urgencia²¹⁷. Asimismo, muchos países en vías de desarrollo han endurecido sus políticas migratorias, como es el caso de Sudáfrica, donde las deportaciones se duplicaron entre 2002 y 2006²¹⁸. Con respecto al acceso a servicios hay una enorme variedad de políticas, pero no se detecta una clara tendencia entre países desarrollados y en desarrollo donde los primeros sean más restrictivos que los segundos. Tomando como ejemplo la educación, pueden compararse casos: en Bélgica todos los niños tienen derecho a una educación gratuita, pero ésta no es obligatoria para los hijos de migrantes irregulares; en Polonia es igualmente un derecho, pero el Estado no considera a los niños en situación irregular para el financiamiento, por lo que muchas escuelas les niegan la matrícula; en los Emiratos Árabes Unidos, los niños en esta situación simplemente no pueden acceder a una educación²¹⁹.

Por otra parte, los Estados no solamente restringen la movilidad de extranjeros a través de sus fronteras, sino también la de sus nacionales al interior de sus territorios. Aun cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra el derecho al libre tránsito y el derecho a salir del propio país y regresar

²¹⁶ Un estudio de leyes de naturalización en 25 países (Weil, Patrick. 2001) encontró que el tiempo previo de residencia requerido puede ser tan corto como 3 años y tan largo como 10 años. 10 países requieren que los solicitantes demuestren su aportación a la comunidad, mientras que otros 7 les obligan a renunciar a su antigua nacionalidad. La mayoría de los países del estudio requieren que los solicitantes demuestren un ingreso mínimo, su competencia en el idioma local, y unos cuantos más evalúan su conocimiento de la historia y la cultura local.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 43.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 42.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 65.

a él libremente, estos derechos son efectivamente restringidos por más de un tercio de los países del mundo²²⁰. Ello puede darse ya sea de manera indirecta (mediante impuestos al traslado, leyes que impiden acceder a servicios públicos fuera del lugar de origen o registro, requisitos y tarifas administrativas, etc.) o directa (barreras físicas y formales al traslado). Muy pocos países aplican restricciones oficiales a la salida, como era hasta hace un año el caso de Cuba y sigue siendo actualmente el caso de Corea del Norte, así como China, Eritrea, Irán, Myanmar y Uzbekistán en menor medida²²¹; asimismo, veinte países restringen específicamente la salida de mujeres.

La migración forzada al interior de los países

La migración forzada reconocida por el derecho internacional no se limita a aquella que cruza fronteras, sino que incluye el desplazamiento interno que surge por causas similares a las que llevan al refugio, pero que ha alcanzado magnitudes incluso superiores éste. Las personas desplazadas al interior de su país (conocidas como IDPs por sus siglas en inglés) son aquellas que se han visto obligadas a cambiar de residencia, huyendo de conflictos armados, violaciones a los derechos humanos, violencia generalizada y/o desastres naturales o causados por el hombre, sin cruzar fronteras internacionales. Puesto que permanecen en su país de nacionalidad, conservan la protección de su gobierno (aunque en muchos casos es éste la fuente del peligro).

Ya que permanecen bajo la jurisdicción de un Estado que no les ha podido garantizar la seguridad, forzando su movilidad, los desplazados internos no reciben la misma asistencia y protección jurídica que los refugiados, a pesar de su gran vulnerabilidad. La normatividad internacional que los ampara es vaga y difícilmente operativa, valiéndose principalmente del régimen de derechos humanos y el derecho internacional humanitario²²². Existe, sin embargo, un consenso internacional sobre el trato mínimo que deben recibir, establecido como Principios Rectores de los Desplazamientos Internos²²³, adoptados en 1998 por la

²²⁰ *Ibidem*, p. 44.

²²¹ *Ibidem*, p. 45.

²²² El derecho internacional humanitario, o derecho de guerra, se fundamenta principalmente en las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977. La cuarta Convención, Relativa a la Protección de los Civiles en Tiempos de Guerra, es particularmente relevante al caso de los IDPs.

²²³ Cabe mencionar un caso poco atendido de migración forzada al interior de los países, que se contempla en el número seis de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que es el desplazamiento por causa de proyectos de desarrollo de gran escala. Es un fenómeno cada vez más recurrente que la construcción de presas, puentes, caminos, aeropuertos, zonas de cultivo, reservas ecológicas e instalaciones del sector energía (minas, centrales hidroeléctricas, exploración y explotación de hidrocarburos) genere

entonces Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU. Como establece la nota introductoria de dichos principios, los desplazamientos internos requieren la misma importancia y atención que el refugio, puesto que de igual manera

“Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones”²²⁴.

Se trata de 30 principios, divididos en cinco categorías: principios generales, principios relativos a la protección contra los desplazamientos, principios relativos a la protección durante el desplazamiento, principios relativos a la asistencia humanitaria y principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración. Todos ellos plasman de manera detallada los derechos universales de los que goza todo individuo, acondicionados a las circunstancias específicas que deben enfrentar los IDPs. En su mayoría, establecen las obligaciones de las autoridades nacionales del Estado en el que se produce el desplazamiento, dejando una responsabilidad mínima a la comunidad internacional. Por ejemplo, el principio 25 establece que la responsabilidad primaria de proporcionar asistencia humanitaria a los IDPs recae sobre las autoridades nacionales, mientras que las organizaciones humanitarias internacionales tienen derecho a ofrecer sus servicios para apoyarlos. Ni está obligado el Estado a permitir el acceso a la asistencia humanitaria internacional, ni esta última está obligada buscar interceder.

No obstante, en la práctica rara vez son cabalmente aplicados, puesto que los Estados que se encuentran inmersos en guerras intestinas, socavados en sus capacidades por desastres, e incluso siendo los artífices de violaciones masivas a los derechos humanos, difícilmente están en condiciones para proveer la asistencia y protección que los principios otorgan a los IDPs. El reconocimiento progresivo de la necesidad de que la comunidad internacional actuara se ha ido reflejando en la ampliación del mandato del ACNUR. Desde 1972, a raíz del conflicto en el sur de Sudán, el Alto Comisionado comenzó a actuar en favor de

desplazamientos masivos. En su mayoría, los desplazados pertenecen a comunidades rurales y tradicionales, cuya forma de vida depende directamente del territorio que habitan. Se les desplaza por la fuerza, muchas veces con violencia e insuficiente indemnización, a espacios que no les permiten retomar su vida social, económica y cultural. Ejemplos son el caso de Wirikuta en México, las 30,000 personas desplazadas por la construcción de la presa Tucuruí en Brasil (en su mayoría pertenecientes a los grupos indígenas *parakanã*, *asurini* y *parkatêjê*) y los cerca de 21 millones de desplazados que se calcula que hay en India debido a su vertiginoso desarrollo reciente.

²²⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Adición al Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. ONU, 1998 [en línea]. URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>

los desplazados internos a petición de la Asamblea General. Dada su experiencia y capacidad para lidiar con desplazamientos forzados que generaban preocupaciones y necesidades similares, se le consideró como la agencia más adecuada para lidiar con este creciente problema²²⁵.

Inicialmente, el ACNUR comenzó atendiendo IDPs en situaciones estrechamente relacionadas a grupos de refugiados intentando retornar a su país de origen. Después empezó a coordinar operaciones especiales para atender desplazados sin la presencia de refugiados; éstas eran de carácter puntual y temporal, ya que no se consideraba la atención a IDPs como parte de su mandato. En diciembre de 1993, la Asamblea General de la ONU emitió la resolución 48/116 por medio de la cual expresó su apoyo incondicional a las actividades del ACNUR que, en complementariedad con otros órganos competentes de las Naciones Unidas y con el consentimiento de los Estados interesados, proporcionaban protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos²²⁶. En ésta la definición de desplazados internos se limita a aquellos que han huido a causa de persecución, violencia generalizada o conflicto armado, excluyendo a los desplazados por otros motivos, como los desastres naturales.

Conforme la cuestión de los desplazados internos se fue volviendo más grave, y la necesidad de atenderlo como un problema por sí mismo (más allá del refugio) fue siendo cada vez más reconocida, ACNUR continuó ampliando su mandato, expandiéndose a operaciones regionales que atienden conjuntamente a refugiados, repatriados y desplazados. Ello levantó críticas entre la comunidad internacional, algunos arguyendo que los IDPs no debían ser responsabilidad de ACNUR (y por ende de los contribuyentes de Naciones Unidas) sino de cada Estado, otros que un solo organismo no podía darse abasto con la magnitud del problema. En septiembre de 2005, respondiendo a la petición de la Asamblea General de un sistema más predecible y efectivo para lidiar con los IDPs, el Comité Permanente Inter-Agencial de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU accedió a establecer un enfoque por grupos temáticos (*cluster approach*), un sistema de respuesta con la participación de distintos órganos de Naciones Unidas²²⁷ encargados de 9 diferentes sectores.

²²⁵ El fin de la Guerra Fría destapó una serie de conflictos internos que se habían visto congelados por la apremiante confrontación bipolar. La descolonización generalizada de África y Asia, así como una serie de procesos políticos de reacomodo, llevaron al estallamiento de limpiezas étnicas, genocidios, guerras civiles y conflictos armados en múltiples partes del mundo, generando un crecimiento exponencial en el número de refugiados y desplazados internos.

²²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. AG/RES/48/116. Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del Informe de la Tercera Comisión (A/48/631). ONU, 24 de marzo de 1994 [en línea]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/152/61/PDF/N9415261.pdf?OpenElement>

²²⁷ Participan también algunas organizaciones no pertenecientes a la ONU, como la Federación de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

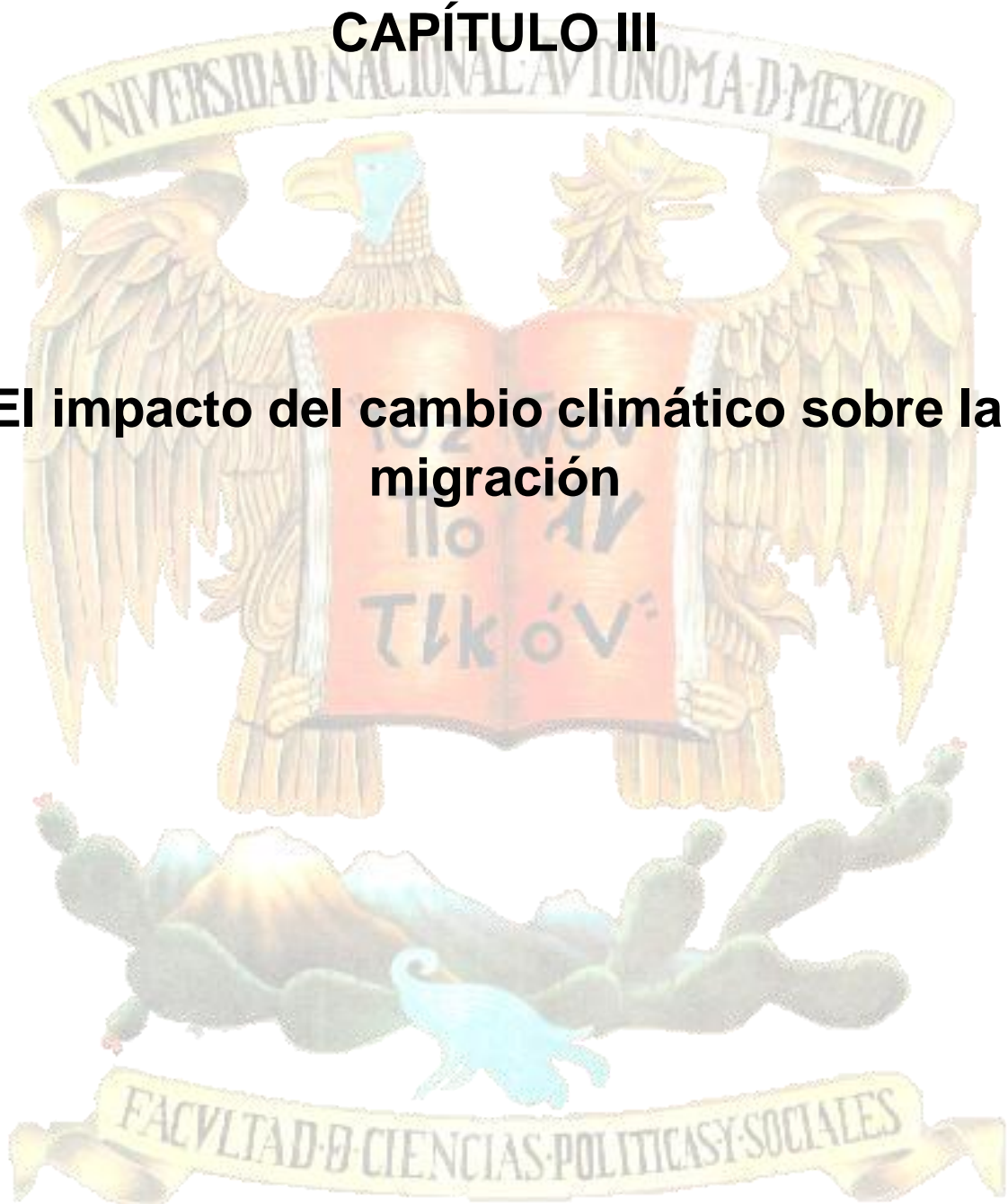
Por su experiencia y capacidades, el ACNUR asumió la dirección de los grupos de protección, albergue de emergencia y coordinación y gestión de campamentos para IDPs desplazados por situaciones de conflicto²²⁸. Actualmente hay alrededor de 26.4 millones de desplazados internos en el mundo, de los cuales ACNUR asiste a 15.5 millones en 26 países. Con respecto a las personas desplazadas a causa de desastres naturales, el ACNUR asiste únicamente en situaciones excepcionales (que, como se verá más adelante, son cada vez más frecuentes).

Este capítulo ha buscado brindar una perspectiva amplia sobre el proceso de la migración y sus articulaciones conceptuales y prácticas. Su objetivo es mostrar que las implicaciones sociales y políticas de la migración son profundas e intrincadas por sí mismas, lo cual servirá como marco para comprender la complejidad adicional que surge al agregarle el factor ambiental. Principalmente, es importante notar que se trata de un tema polémico tanto en las consideraciones académicas como en las políticas a nivel nacional e internacional, en las que puede notarse una tendencia general hacia la criminalización de la migración. En este contexto se inscribe la migración influenciada por el cambio climático, en la cual confluyen las controversias de ambos fenómenos, generando un escenario poco halagüeño para el entendimiento cabal de este suceso relativamente nuevo. El siguiente capítulo explorará a fondo la relación existente entre los distintos aspectos de lo que abordaron los capítulos I y II, mismos que servirán de base referencial tanto para analizar dicha conexión, como para proponer aproximaciones para responder ante ella (capítulo IV).

²²⁸ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2). *The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR*. UNHCR, 27 de febrero de 2007. Refworld [en línea]. URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45ddc5c04&page=search>

CAPÍTULO III

El impacto del cambio climático sobre la migración



Capítulo III. El impacto del cambio climático sobre la migración

A pesar de ser un tema relativamente nuevo, en los últimos diez años se ha visto una proliferación espectacular de textos académicos y políticos que refieren a la problemática de los denominados “refugiados climáticos”. Existe una visión generalizada de que los efectos del cambio climático tendrán tan fuerte impacto sobre la vida humana, que inevitablemente generarán el desplazamiento de millones de personas para asegurar su supervivencia. La tendencia principal ha sido la de plantear la situación en tono alarmista, en términos de una migración masiva y caótica como única alternativa para huir de distintas catástrofes ambientales. Esta tesis sugiere que la realidad podría ser muy diferente a como se ha proyectado en estudios de esta índole; si bien existe una conexión entre el cambio climático y la migración, ésta no es simple ni fácil de dilucidar, por lo que se requiere una perspectiva compleja e interdisciplinaria para hacer un análisis prospectivo –útil como guía para el diseño de políticas públicas- desde una metodología más sólida.

Contrario a los planteamientos antes descritos, que presentan la interacción entre medio ambiente y migración como un fenómeno totalmente nuevo y sin precedentes, los conocimientos históricos y antropológicos sustentan la idea de que la movilidad siempre ha sido una importante estrategia por medio de la cual el ser humano ha enfrentado los retos de su entorno. Este capítulo se construye a partir de esta premisa y, partiendo principalmente de los hallazgos del reporte de 2011 del Programa Foresight del Reino Unido titulado “Migración y Cambio Ambiental Global: Retos Futuros y Oportunidades”²²⁹, busca presentar un posicionamiento distinto al discurso imperante sobre la migración como la consecuencia negativa e indeseable del cambio climático

3.1. Intersecciones entre ambos fenómenos: conceptualización de una problemática creciente

Enfoque teórico-metodológico

²²⁹ El Programa Foresight (Previsión) fue creado por el gobierno del Reino Unido en 1994 para llevar a cabo proyectos de investigación sobre el desarrollo futuro de temáticas críticas, de manera que sirvan para asesorar las decisiones de política pública en el presente. Su propósito es hacer evaluaciones sobre problemáticas complejas para identificar retos y oportunidades, y tomar acción preventiva y proactiva. Para la elaboración del reporte en cuestión, se llevaron a cabo cuatro talleres internacionales (Johannesburgo, Estambul, Katmandú y Bangladesh) y colaboraron más de 350 investigadores de 35 países.

Los dos capítulos anteriores han servido para establecer que tanto el cambio climático como la migración son fenómenos sumamente complejos y llenos de incertidumbres diversas²³⁰, cuyo entendimiento científico es aún limitado. De ello se desprende que la interacción entre ambos sea también compleja, puesto que conlleva la conexión entre una multiplicidad de procesos naturales y humanos. Por ende, el primer paso para adentrarse en la temática debe ser el rechazo a las explicaciones lineales que hasta ahora predominan en la literatura al respecto. En términos metodológicos, existe un problema fundamental con la delimitación del concepto de “migración ambiental”, puesto que ello supone la posibilidad de distinguir entre ésta y otras formas de migración. Como se detalla en el capítulo anterior, la decisión de migrar responde a una variedad de factores y a múltiples causas, por lo que rara vez se podrá atribuir a una razón única.

Esta determinación de identificar y separar a un grupo particular de migrantes cuyo desplazamiento se explica exclusivamente por los efectos del cambio ambiental en general, y del cambio climático en particular, ha derivado en una serie de denominaciones aleatorias: “migrante ambiental”, “desplazado ecológico”, “refugiado climático”, etc. Es importante cuestionar la validez científica de estas categorías, así como su utilidad en términos prácticos. Puesto que parten de la premisa de que es posible diferenciar a este grupo de otros, es difícil imaginar su aplicación en situaciones concretas, especialmente en escenarios donde la degradación ambiental se conjuga con otros problemas sociales como la pobreza y el conflicto. Incluso en el caso de eventos extremos, la diferencia entre fenómeno meteorológico y desastre natural está determinada por una serie de factores sociales que podrían generar la necesidad de desplazarse solamente para unos. Asimismo, no coinciden con la terminología establecida a nivel nacional e internacional para identificar los distintos tipos de migración y los marcos jurídicos que los regulan, principalmente aquellos conceptos que emplean el término “refugiado” que, como ya se ha visto, comprende una categoría muy limitada.

Por otra parte, los estudios que siguen esta línea suelen hacer proyecciones sobre la magnitud numérica del fenómeno a futuro²³¹. Éstas también representan un serio problema metodológico. La mayoría identifican ciertos cambios ambientales esperados a partir de tendencias pasadas y presentes, calculan el área considerada en riesgo de verse afectada por ellos y estiman una proporción de la población de esa área que probablemente emigrará. En algunos casos incluso asumen el movimiento del total de la población afectada (por

²³⁰ Para una referencia amplia sobre la complejidad, ver el texto de Rolando García “Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria”.

²³¹ Los autores y trabajos que han hecho las principales contribuciones al debate en este sentido se mencionan y detallan más adelante.

ejemplo, autores como Lester Brown afirman que el derretimiento de los hielos perpetuos de Groenlandia generaría 634 millones de desplazados ambientales, siendo éste el número de personas que se estima que viven en zonas costeras en todo el mundo²³²). Esta tesis se opone a tales predicciones por dos razones fundamentales: la primera es que la manera en la que asignan la proporción de los que emigrarán es, cuando menos, metodológicamente dudosa; la segunda y más importante es que al adoptar una lógica determinista que equipara el estar en riesgo con migrar necesariamente, consideran al ser humano como una víctima sin capacidad de adaptación, arrastrada inevitablemente por la fuerza de los cambios ambientales. Esta investigación considera primordial el papel de la agencia²³³ humana, y por tanto se niega a subestimarlos con suposiciones de este tipo.

Reiterando la multicausalidad de la migración como proceso complejo, y por ende la inutilidad de clasificar a los migrantes en tipologías según su principal causa, es posible reconocer la realidad e importancia de su relación con el cambio climático. Los estudios antes descritos no sólo dañan la comprensión integral del fenómeno al pretender fragmentarlo, sino que no responden a cuestiones esenciales que los diseñadores de políticas necesitan comprender actualmente para planear hacia el futuro, como los probables lugares de origen y destino, la temporalidad del desplazamiento y su potencial de conflicto en distintos escenarios. Casos tan distintos como el movimiento temporal y de corta distancia que podría generar un huracán, y el movimiento permanente y posiblemente internacional que podría generar una severa sequía, requieren de respuestas diametralmente diferentes.

Por ello, se considera más adecuada la metodología adoptada por trabajos como el reporte Foresight, que consideran la migración como un único sistema global con diferentes aristas y particularidades, y no como un conjunto de fenómenos atomizados. Otros estudios analizan primero las tendencias de cambio medioambiental y a partir de ellas asumen consecuencias de migración como si fuesen independientes de los patrones migratorios existentes. Por su parte, el reporte Foresight y otros estudios de esta naturaleza comienzan por analizar las tendencias migratorias existentes para después evaluar el posible impacto de fuerzas externas, incluyendo el cambio climático, sobre las mismas. Dicho impacto se evalúa en términos de posibles escenarios que requieren distintas medidas de política pública, rechazando así la idea de una sola gran solución para la problemática en todas sus expresiones (incluso no considera la situación como

²³² Brown, L. *Op cit*, p. 49.

²³³ Aunque aún es poco utilizado el término en español, en esta tesis se utiliza la palabra agencia (del latín *agens* y *entis*, “el que hace”) como se entiende en su utilización en inglés (“human agency”) para denotar la capacidad de decisión y acción de los individuos y comunidades en distintas circunstancias.

necesariamente problemática, sino que se enfoca a la identificación de posibles retos y oportunidades).

Esta perspectiva vuelve a negar que se trate de un fenómeno nuevo y que se pueda comprender de manera aislada. Incluso en los casos más estereotípicos de lo que los medios han llamado “refugiados climáticos”, como podrían ser los habitantes de pequeños Estados insulares en riesgo ante el alza del nivel del mar, los movimientos migratorios que surgen no pueden ser entendidos sin una comprensión amplia de las rutas de migración y redes sociales preestablecidas, que en gran medida determinan si un individuo o grupo puede migrar o no, cuándo lo hace y hacia dónde se dirige. En este sentido es fundamental notar que, incluso en ausencia de cambio ambiental, la migración a nivel mundial seguirá creciendo; aun asumiendo que la proporción permaneciera estable (alrededor del 3% de la población mundial), el número de migrantes internacionales crecería a 252 millones para 2030 y a 283 millones para 2060 (69 millones más que los que se estiman actualmente)²³⁴. Y estas cifras no contemplan el número mucho mayor de migrantes internos. Es conveniente investigar la forma en que el cambio climático se inserta en este proceso, en lugar de considerar sus efectos sociales como algo diferente y separado.

También es importante desmitificar algunos de los planteamientos imperantes en la construcción de la problemática. Contrario a como lo han proyectado ciertos medios y autores, no es probable que dentro de periodos cortos surjan nuevas y masivas corrientes migratorias a raíz de los impactos climáticos; la evidencia apunta más hacia distintos tipos de alteraciones en los patrones de migración (en algunos casos la aumentará y en otros, como se verá más adelante, la disminuirá) que en todo caso tenderán a incorporarse a las corrientes ya existentes. Si bien en algunos casos podría tratarse de movimientos precipitados, muchos de los impactos del cambio climático serán de agravamiento progresivo, por lo que la migración que éstos generen será igualmente gradual. Por otra parte, también se ha sugerido repetitivamente que el movimiento vendrá mayoritariamente de países del Sur, abrumados por la carga del cambio climático, y se dirigirá hacia los países del Norte. Sin embargo existe evidencia que sustenta que, debido a los costos prohibitivos que implica la migración internacional, y los daños que el fenómeno infringirá sobre los grupos humanos, la mayor parte de la migración adicional que se genere tenderá a ser interna²³⁵. La migración temporal de distancia corta, en muchos casos circular, tradicionalmente ha formado parte de las estrategias de adaptación de muchas comunidades, y lo más probable no es que esta tendencia cambie sino que se intensifique.

²³⁴ Foresight Programme. *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities. Final Project Report*. Reino Unido: Government Office for Science, 2011. P. 32.

²³⁵ Foresight Programm. *Op cit*, p. 37.

Otra cuestión fundamental es que, a pesar de que se trata de un fenómeno que crecerá y se agravará en el futuro, no se trata de una posibilidad remota. Los impactos del cambio climático son muy reales en tiempo presente, y lo son también sus consecuencias sobre la migración: de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, alrededor del 60% de los movimientos migratorios de las últimas décadas han sido influidos por los efectos del calentamiento global²³⁶.

Finalmente, un marco teórico apto para la comprensión del tema en cuestión requiere de un aparato conceptual congruente. Un primer concepto básico para tratar la interacción entre cambio climático y migración es el de *vulnerabilidad*. Aunque existen un sinnúmero de definiciones, cada una adaptada a la ciencia o disciplina que la utilice, en términos generales la literatura coincide en que se trata de una condición de susceptibilidad ante el daño, y que ésta es determinada por tres componentes: exposición a contingencias, sensibilidad ante dichas contingencias, y capacidad de adaptación²³⁷.

La *contingencia*²³⁸ a su vez es definida como un evento que puede precipitar un desastre, pero no constituye un desastre en sí mismo. Las contingencias son amenazas al sistema, y pueden ser clasificadas en dos tipos: perturbaciones, que implican grandes y repentinos aumentos en la presión al sistema, rebasando el rango normal de variabilidad en el que éste opera; y factores de estrés, que constituyen un aumento progresivo de la presión, que se desarrolla generalmente dentro del rango normal de variabilidad. En el contexto del cambio climático, las primeras representan lo que podría denominarse eventos climáticos extremos, que suceden de forma inmediata y tienen una duración delimitada (por ejemplo, fuertes precipitaciones que generan inundaciones, huracanes, tormentas tropicales, incendios forestales y ondas de calor); los segundos representan la degradación medioambiental de largo plazo, que se expresa como tendencias progresivas y de duración desconocida (como la desertificación, las sequías de largo plazo, la extinción de especies y la elevación del nivel del mar).

²³⁶ Riechmann, Jorge *et al.* *Desplazados Ambientales*. España: Centro de Investigaciones para la Paz CIP-FUHEM, 2007, p. 67.

²³⁷ Gallopín, Gilberto C. "Linkages between vulnerability, resilience and adaptive capacity" en *Global Environmental Change*, Vol. 16, pp. 293-303. Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2006. P. 294.

²³⁸ En la literatura en inglés, el término utilizado es "hazard" y se distingue de "risk", puesto que el primero es un evento o situación que puede generar daño o peligro, y el segundo la probabilidad de que tal evento o situación ocurra. Se distingue también de "threat" (amenaza) puesto que puede tratarse de un evento natural que no necesariamente tendrá consecuencias negativas, mientras que la amenaza es algo que pone en peligro la continuidad o existencia de una persona, objeto o sistema. No existe una traducción exacta o directa de "hazard" al español, por lo que en este texto se utiliza el término "contingencia" como equivalente para distinguirlo de "riesgo".

La vulnerabilidad de un sistema está directamente relacionada al tipo de contingencias al que está expuesto. Por *exposición* se entiende el grado, la duración y/o la forma en que un sistema está sujeto a una contingencia, lo que en términos de sistemas humanos se traduce en la cantidad de población y espacios en riesgo ante una amenaza particular²³⁹. Visto de esta manera, un sistema puede ser muy vulnerable a una perturbación o factor de estrés, pero persistirá sin problemas siempre y cuando no se encuentre expuesto a éstos. La exposición no es una condición estática sino que puede variar dramáticamente (por ejemplo, una población con pocas defensas para contrarrestar una enfermedad específica puede verse repentinamente expuesta a ésta con la introducción de un agente contagioso o una pandemia). Por ello, una evaluación completa de la vulnerabilidad de un sistema debe considerar la posibilidad de cambios en la distribución de la exposición.

Íntimamente relacionado al concepto de exposición está el de *sensibilidad*, que se define como el grado en el que un sistema puede o no absorber los impactos de un evento indeseable sin sufrir daño a largo plazo o un cambio estructural²⁴⁰. El grado de daño sufrido está en función de la *capacidad de adaptación*, es decir, la habilidad del sistema para modificar sus características o comportamientos de manera progresiva para manejar factores de estrés existentes o anticipados²⁴¹. Dicha habilidad representa una potencialidad, que se convierte propiamente en *adaptación* cuando la anticipación y la evaluación de futuros riesgos se traducen en estrategias implementadas. El *riesgo* en este contexto es entendido como la probabilidad de que ocurra una contingencia.

Por último, debe mencionarse el concepto de *resiliencia* (palabra adaptada del inglés pero ahora comúnmente utilizada en castellano). Se trata de un concepto que surge originalmente dentro del ámbito de la ecología y las ciencias biológicas, y que se fue aplicando progresivamente a los sistemas sociales. Puede entenderse de modo genérico como la capacidad de resistir y responder ante contingencias, aunque al hablar de resiliencia social es más correcto entenderla como la habilidad de los grupos o comunidades para lidiar con perturbaciones y factores de estrés resultantes del cambio social, político o ambiental. Desde una perspectiva sistémica, vulnerabilidad se refiere a la capacidad (o incapacidad) para preservar la estructura del sistema, mientras que resiliencia se refiere a la

²³⁹ Kapstein, P. *Three approaches to urban vulnerability: social, physical and urban. Vulnerable areas in the interior of a Chilean city*. Paper presentado en la conferencia internacional "City Futures in a Globalizing World. España: Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid, 4-6 junio 2009. P. 6.

²⁴⁰ Gallopín, Gilberto C. *Op cit*, p. 294.

²⁴¹ Brooks, N. *Vulnerability, Risk and Adaptation: A conceptual framework*. Reino Unido: Tyndall Centre for Climate Change Research, 2003. P. 8.

capacidad de recuperarse ante cambios no estructurales en las dinámicas del sistema²⁴².

Es importante notar que, para mayor precisión metodológica, pueden distinguirse dos tipos de vulnerabilidad. Cuando ésta es entendida en función de las posibles contingencias, la exposición y la sensibilidad a éstas puede ser mejor caracterizada como *vulnerabilidad biofísica*²⁴³, ya que refiere a los impactos físicos de una contingencia y las propiedades biológicas del sistema (que reducen o amplifican los impactos). Por otra parte, cuando la vulnerabilidad es entendida como un estado o condición previa, su estudio se enfoca a los factores estructurales que hacen a las comunidades susceptibles al daño ante distintas contingencias. Esta visión de la vulnerabilidad como propiedad inherente a los sistemas humanos, resultado de características internas y determinada por factores como la pobreza, la desigualdad y la marginación, puede conceptualizarse como *vulnerabilidad social*²⁴⁴. Una contingencia puede no causar daño o generar un daño considerablemente menor donde la población se encuentre bien adaptada para lidiar con ella, mientras que una población con alta vulnerabilidad social puede ser ampliamente susceptible al más mínimo factor de riesgo. En otras palabras, un asentamiento puede ser equitativamente vulnerable en términos biofísicos (e.g. un poblado en zona tropical puede ser golpeado por un huracán), pero el nivel de daño sufrido estará socialmente determinado.

Gallopín (2006) muestra la aplicación de estos los conceptos en el contexto del cambio climático con el siguiente ejemplo. Asúmase que fuertes precipitaciones generan una inundación en una comunidad dada (contingencia). Hay una alta probabilidad de que el cambio climático agrave la intensidad, magnitud y permanencia del mismo (riesgo). Las viviendas estructuralmente más deficientes sufrirán más daños que aquellas sólidamente construidas (sensibilidad). En la mayoría de los casos, los hogares de escasos recursos estarán localizados en las zonas con mayor susceptibilidad de inundarse (exposición). Finalmente, las familias con más recursos tendrán mayores posibilidades de reparar el daño o, de ser necesario, desplazarse a un lugar seguro, mientras que otros tendrán opciones mucho más limitadas para lidiar con la situación (capacidad de adaptación).

Efectos del cambio climático sobre los factores impulsores de la migración

²⁴² Gallopín, Gilberto C. *Op cit*, p. 297-298

²⁴³ Brooks, N. *Op cit*, p. 4.

²⁴⁴ *Ibid.*

No hay una relación causal simple y directa entre cambio climático y migración. No es el cambio climático *per se* lo que influye en los patrones migratorios, sino sus efectos sobre lo que distintos autores han llamado los *factores impulsores de la migración*²⁴⁵. Para comprender la conexión entre ambos fenómenos, es necesario enfocarse en la forma en que los efectos del primero interactúan con las causantes del segundo. Como se vio en el Capítulo II, la existencia de impulsores de la migración no necesariamente implica que ésta tendrá lugar, sino que ello depende de una serie de factores socioeconómicos, políticos e institucionales. Se debe entender que identificar una población vulnerable no es lo mismo que identificar una población de futuros migrantes: es necesario analizar la influencia del cambio ambiental sobre estos impulsores desde una perspectiva amplia, sin dejar de lado el papel tanto de la agencia humana como de las estructuras económicas, sociales y políticas en contextos tempo-espaciales específicos.

Es por ello que para fines de esta tesis no se utiliza el término “migración ambiental” o ninguno de sus derivados, sino “migración influenciada por el cambio ambiental o climático”²⁴⁶. El cuestionamiento central entonces no es cuántos “migrantes ambientales” habrá en el futuro, sino cómo influirá el cambio climático sobre los impulsores de la migración en un lugar y tiempo determinado, qué consecuencias tendrá y qué tipo de respuestas requiere. La literatura en torno a los factores impulsores de la migración coincide en clasificarlos en cinco categorías: económicos, políticos, sociales, demográficos y ambientales. Éstos no actúan de manera aislada sino que son interdependientes; la importancia relativa de cada impulsor dependerá del contexto específico, aunque en términos generales suele considerarse que el económico tiende a ser el más influyente (coincidiendo con la teoría de Maslow sobre la jerarquía de las necesidades humanas). Estos cinco conjuntos incluyen factores tanto de expulsión del lugar de origen (*push*) como de atracción hacia el lugar de destino (*pull*).

El **impulsor económico** refiere directamente al sustento y a la satisfacción de las necesidades básicas. En el análisis costo-beneficio que se hace a nivel individual y hogar con respecto a la migración, median las expectativas sobre oportunidades de empleo y los diferenciales de ingreso entre distintas áreas. Migrar puede convertirse en una necesidad apremiante cuando los medios de sustento se ven amenazados o son de limitado acceso, o puede también ser una

²⁴⁵ En inglés “drivers”

²⁴⁶ En este punto cabe mencionar que, si bien no se equipara cambio ambiental -que es un concepto muy general y no necesariamente implica responsabilidad antropogénica- y cambio climático, se utilizan indistintamente en el entendido de que los efectos del fenómeno alterarán no únicamente el sistema climático, sino todo el sistema ambiental global.

importante estrategia de diversificación de las fuentes de ingreso para compensar por el riesgo en mercados volátiles, como el trabajo agrícola.

El **impulsor social** es específico de cada contexto cultural. La existencia de redes familiares, sociales o de compatriotas puede ser un factor determinante en la elección del lugar de destino, puesto que reducen los riesgos y costos inherentes a la migración. La cultura migratoria de algunas comunidades puede ser también un factor de peso, ya que genera y reproduce mentalidades y perspectivas favorables a la migración; en algunos lugares la emigración de los varones al alcanzar la edad adulta es tan común que ya se ha convertido en una norma social tácita en el imaginario colectivo, a la vez alterando los roles de género ocupados tradicionalmente por las mujeres, que se quedan encabezando los hogares. La migración con fines educativos o como parte de prácticas culturales y religiosas (como la herencia o el matrimonio) también responden a este impulsor. Las tecnologías de la información y la comunicación han tenido un impacto significativo en este sentido, ya que no sólo facilitan el intercambio de información y recursos entre los que emigran y los que se quedan, sino que al brindar imágenes y referencias del lugar de destino ayudan a reducir relativamente la incertidumbre y el peso psicológico del proceso migratorio en algunos casos. Las características personales de los individuos también forman parte de las consideraciones sociales sobre quiénes deben emigrar.

El **impulsor político** influye en la migración en contextos de descomposición de las estructuras institucionales y de gobernanza²⁴⁷. Hay un amplio espectro de factores políticos que pueden alterar el comportamiento migratorio, desde la existencia de políticas públicas y marcos regulatorios que pesan en la toma de decisión (en cuestiones como la libertad de tránsito o la tenencia de la tierra), hasta la completa desintegración de los poderes civiles en Estados frágiles. Entre esos dos extremos hay una multiplicidad de factores políticos que detonan o inhiben la migración, como la estabilidad de los sistemas democráticos y la garantía de los derechos humanos, la discriminación, la persecución, la inseguridad y hasta el conflicto armado. En este sentido el impulsor político está íntimamente ligado al social, ya que en muchas partes del

²⁴⁷ El concepto de gobernanza refiere a una nueva forma de organización político-social en la que, en respuesta a las transformaciones históricas que han tenido lugar desde finales de la Guerra Fría y sus efectos sobre el rol del Estado-nación sobre la conducción de la vida pública, se abren nuevos espacios de participación y colaboración con entes no estatales. Aguilar Villanueva (2008) observa en su libro *Gobernanza y Gestión Pública* que "Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental [...]. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados."

mundo las tensiones políticas se construyen a partir de diferenciaciones sociales (étnicas, lingüísticas, religiosas, de clase, etc).

El **impulsor demográfico** es quizá el que más se puede entender en su interacción con los otros impulsores. El tamaño y la estructura de las poblaciones tanto en el origen como en el destino influyen en la evaluación de muchos otros factores, como las oportunidades de empleo y de acceso a servicios básicos. En las consideraciones demográficas también influyen factores como la prevalencia de enfermedades, reflejada en las tasas de morbilidad y mortalidad. Asimismo, sin caer en el determinismo demográfico, es posible notar que las sociedades jóvenes tienden a ser las fuentes de origen mientras que las sociedades en envejecimiento tienden a demandar inmigración, en este caso por la interdependencia entre el impulsor demográfico y el impulsor económico (al influir el primero sobre factores como las cargas fiscales y la composición del mercado laboral). Por otra parte, factores sociales han sido determinantes en que esta estructuración demográfica corresponda a países del Sur y del Norte respectivamente, ya que en estos últimos los cambios culturales y un mejor acceso a la información y los servicios de planeación familiar han influido en las decrecientes tasas de natalidad. Como se vio en el Capítulo 2, las poblaciones de muchos países desarrollados están en franca disminución: para 2050 (con respecto al 2009), se espera una caída significativa en Italia (3 millones), en Alemania (11 millones), Japón (25 millones) y Rusia (25 millones)²⁴⁸. En la Unión Europea, la proporción de personas en edad de trabajar en el total de la población cayó de 25% en 1950 a 14% en 1995, y se espera siga cayendo (se estima que será del 9% para 2025 y del 6% para 2050)²⁴⁹. Estos cambios demográficos tendrán un importante impacto sobre la movilidad humana, y sobre la actitud de las sociedades receptoras.

Finalmente, el **impulsor ambiental** está directamente relacionado al acceso a recursos y servicios ambientales, así como la exposición de las comunidades a distintas contingencias (incluidas pero no limitadas a las que se relacionan al cambio climático). Como ya se ha dicho, la relación entre migración y medio ambiente no es nueva, sino que el ser humano siempre ha buscado asentarse en aquellos lugares donde puede garantizar el acceso al agua, a la tierra productiva, a fuentes de energía, etc. Ya sea que se trate de un evento extremo o de algún tipo de degradación medioambiental de largo plazo, el ser humano también ha usado regularmente la migración como una estrategia para alejarse del peligro y disminuir el riesgo de daño. Especialmente en el segundo caso, el impulsor ambiental interactúa cercanamente con el económico. La economía de muchos individuos y grupos dependen de los ecosistemas que

²⁴⁸ Foresight Programm. *Op cit*, p. 61.

²⁴⁹ *Ibid.*

habitan, haciendo esencial la disponibilidad, estabilidad y productividad de sus recursos para subsistir. En las comunidades que viven de actividades como la pesca, la agricultura y el pastoreo, el impulsor ambiental cobra una importancia mayúscula. Por ejemplo, estudios en Kenia han mostrado una correlación entre el deterioro en la calidad y la productividad de la tierra, y el aumento de la migración laboral de temporada²⁵⁰.

Los cinco impulsores de la migración se verán impactados por los efectos del cambio climático, en mayor o menor medida dependiendo del contexto, puesto que se trata de factores que influyen sobre el cálculo de riesgos en el proceso de decisión para emigrar. El ser humano siempre ha encontrado la manera de adaptarse a un entorno cambiante, pero la forma y la rapidez con la que el cambio climático está alterando las condiciones promedio y los patrones de variabilidad del clima mundial podrían detonar cambios para los que nuestros sistemas socioeconómicos y políticos no se encuentran preparados.

No obstante, es difícil predecir exactamente cómo y cuándo se presentarán las interacciones entre cambio climático y migración por el alto grado de incertidumbre sobre el futuro. Ambos fenómenos son tan complejos que la prospectiva sobre su relación es sumamente limitada, principalmente si se toma en cuenta que el conocimiento sobre algunas cuestiones científicas se encuentra aún incompleto, y que el ser humano como objeto de estudio es por definición impredecible. Asimismo, persiste la incertidumbre sobre el futuro de la humanidad a mediano y largo plazo, por lo que sólo pueden hacerse estimaciones y escenarios sobre tendencias tan importantes como la magnitud de las emisiones futuras de GEI, los patrones de desarrollo económico internacional y regional, el surgimiento de nuevos conflictos o la persistencia de esquemas de liberalización del tránsito (como el Espacio Schengen o el Mercosur). Sin embargo, la incertidumbre no debe detener los esfuerzos para actuar de manera preventiva, especialmente cuando las estimaciones actuales permiten vislumbrar el potencial de conflicto y miseria que anuncia el horizonte del 2050, si la población mundial alcanza los 9 mil millones en medio de una crisis sistémica²⁵¹.

Los esquemas estructurales dentro de los cuales se inserten los impactos del cambio climático determinarán en gran medida sus consecuencias, así como su interacción con los comportamientos migratorios. El nivel de crecimiento económico global que se presente en las próximas décadas influirá sobre la demanda laboral, sobre la extensión y magnitud del cambio ambiental y sobre las

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 48.

²⁵¹ Por crisis sistémica se entiende que todos los subsistemas están en crisis: ambiental, económica, política, social. Tales crisis son interdependientes y generan sinergias que de no ser atendidas estructuralmente podrían llevar al colapso del sistema en su totalidad.

capacidades para hacerle frente. De la misma manera las distintas formas de gobernanza (incluyentes o excluyentes) que enmarquen el cambio ambiental futuro influirán sobre la cohesión social, los niveles de pobreza, la desigualdad, la perspectiva cultural hacia los migrantes, etc.

Lo que se puede concluir es que la migración influenciada por el cambio climático podrá tomar formas muy distintas dependiendo de los factores mencionados, en términos de la distancia recorrida, la jurisdicción (nacional/internacional), la duración y posibilidad de retorno, la legalidad de las vías y medios para emigrar, etc. En un extremo, podría tratarse de un aumento progresivo en la migración de rutina (siguiendo los mismos patrones y generalmente implicando sólo a algunos miembros de la familia); por el otro, puede tratarse de un movimiento abrupto, con escasa o nula planeación y muy limitado poder de agencia (generalmente implicando el movimiento de familias enteras). Entre estos dos extremos hay una serie de escenarios e incluso puntos intermedios en un proceso: no sólo los desastres naturales reducirán las alternativas de adaptación de las personas impulsando la migración, sino que el declive persistente de servicios ambientales en contextos de deterioración crónica puede también empezar a generar migraciones más precipitadas, de mayor distancia, de mayor duración y en las que todo el núcleo familiar deba efectuar el traslado.

Consideraciones importantes

Dos últimas consideraciones deben mencionarse antes de pasar a ejemplos concretos. La primera, en la que insiste el reporte Foresight y que ha sido ampliamente ignorada por la literatura sobre migración y deterioro ambiental, es que los impactos del cambio climático pueden también generar la respuesta inversa, es decir, pueden forzar a las personas a permanecer en sitios en los que están en riesgo²⁵². Como se vio en el capítulo anterior, la migración implica costos y riesgos que no todos pueden asumir, y para las poblaciones más vulnerables es un lujo impagable. Como se verá más adelante, el cambio climático tiende a agravar y exacerbar las condiciones de vulnerabilidad y restringe aún más las posibilidades de elección de los grupos más desprotegidos, lo cual puede efectivamente dejarlos “atrapados” en espacios donde interactúen la degradación ambiental, la pobreza y el conflicto.

²⁵² Foresight Programme. *Op cit*, p. 54

La segunda consideración es que el que se dé la migración no necesariamente implica que se reduzca el riesgo. En muchos casos, la migración lleva a las personas a sitios y situaciones en las que son aún más vulnerables. Un claro ejemplo puede verse en los patrones de migración rural-urbana en Asia y África, donde las ciudades más atractivas en términos de oportunidad económica suelen encontrarse en zonas costeras de poca elevación y en los grandes deltas de ríos. Además de la vulnerabilidad biofísica que implica la locación geográfica (sin duda importante en términos de exposición a un alto riesgo de contingencias como inundaciones y tormentas), cabe destacar la vulnerabilidad social subyacente en los procesos de migración del campo a la ciudad. La urbanización merece aquí una mención especial por su importancia como una de las tendencias que definirán el futuro de la organización social y por su relevancia al tema de la migración en el contexto del cambio ambiental global.

El informe de Naciones Unidas sobre Prospectos de Urbanización Mundial prevé que para el 2030 más del 50% de los seres humanos habitarán en ciudades, siendo las regiones en vías de desarrollo las que se espera absorban la mayor parte de este crecimiento²⁵³. Las ciudades siempre han sido polos de atracción por su papel político, su centralidad económica y las posibilidades de un tipo de vida “moderno” (no por ello necesariamente mejor) que ofrecen en comparación con las zonas rurales, mismas que han sido sistemáticamente abandonadas por gobiernos de todo el mundo a partir de los procesos de industrialización. El hecho de que las actividades rurales sean directamente dependientes de los servicios ambientales las hace extremadamente vulnerables al cambio climático, y por ende permite pensar que la mayor parte de la migración que generen sus impactos se inscribirá en esta tendencia de urbanización, haciendo imperativo prestar atención a los retos que implicará dicho movimiento.

Los centros urbanos como sistemas integrales son altamente complejos por su concentración de población, bienes, infraestructura, comercio y servicios. Dicha complejidad debe tenerse en consideración para comprender el carácter multifactorial de la vulnerabilidad urbana, determinado por sus atributos físicos (proximidad a la costa o a un cuerpo de agua, área total, tipo de suelo, elevación, calidad de la infraestructura, etc) y la composición socio-económica de sus habitantes (tamaño y densidad de población, porcentaje viviendo debajo de la línea de pobreza, nivel educativo, etc). Es fundamental comprender a la vez la especificidad y la interdependencia entre vulnerabilidad rural y urbana, ya que es en esta relación dialéctica que se insertará la dinámica de interacción entre

²⁵³ United Nations Environment Programme (UNEP). *Cities and Urban Vulnerability in the context of Urban Environmental Management*. Kenia: UNEP, 2007. P. 1.

cambio climático y migración, afectando tanto a los que tienen la capacidad de emigrar como a los que se quedan atrapados en situaciones de riesgo.

Efectos del cambio climático y sus implicaciones migratorias

Aunque se sostiene que no se puede equiparar población en riesgo a población migrante, en este apartado se discuten los principales efectos esperados del cambio climático y las múltiples formas en que podrían impulsar distintas consecuencias de movilidad humana (incluyendo la inmovilidad forzada). Debe notarse que un mismo efecto puede tener distintos impactos en la forma de eventos extremos y/o degradación medioambiental de largo plazo; muchos de ellos podrían suceder de manera simultánea e incluso sinérgica.

El principal efecto del cambio climático es el aumento en la temperatura global. A pesar de que éste no haya alcanzado aún un grado centígrado en promedio, ya ha causado impactos considerables. Uno de ellos es el registro de temperaturas extremas, acompañadas de ondas de calor. Los cinco veranos más calientes en la historia de Europa desde hace más de 500 años han ocurrido desde el 2002, siendo el 2003 y el 2010 lo más sobresalientes. La década pasada estuvo llena de ondas de calor excepcionales (más de tres desviaciones estándar por encima de la temperatura local promedio): la onda de calor europea del 2003, la griega de 2007, la australiana del 2009, la rusa del 2010, la texana del 2011 y la que se registró en todo el territorio estadounidense en 2012. Éstas tuvieron graves consecuencias con respecto al número de muertes, incendios forestales y pérdida de cosechas. La de Europa causó alrededor de 70,000 muertes, la de Rusia se estimó en 55,000 muertes y más de un millón de hectáreas de tierra abrasadas y la de Estados Unidos rompió el récord de mayor superficie quemada por incendios forestales en la historia del país²⁵⁴.

El aumento de la temperatura global también tiene un complejo impacto sobre los patrones de precipitación, con impactos contradictorios: en algunas regiones se registran severos periodos de sequía y el avance de la desertificación, mientras que en otras la lluvia incesante genera devastadoras inundaciones. Ambos extremos pueden incluso presentarse al mismo tiempo en un mismo país, como sucedió en México en 2011, año en que se registró la peor sequía en décadas (causando una severa crisis alimentaria entre las comunidades Tarahumaras) y a la vez una serie de inundaciones en el sudeste del territorio

²⁵⁴ World Bank. *Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Should Be Avoided*. Estados Unidos: World Bank, 2012. Pp. 13-14.

(especialmente Veracruz, Tabasco y Chiapas). De la misma manera, la mencionada onda de calor de 2010 que en Rusia llevó a alcanzar temperaturas de hasta 44°C y causó hasta 800 incendios en un mismo día (6 de agosto), al sur, en Pakistán, causó una de las peores inundaciones de la historia de ese país, afectando a alrededor de 18 millones de personas²⁵⁵.

El aumento de la evaporación ha multiplicado la aridez de las tierras de clima seco en 1.74% cada década desde 1970, aumentando en 8% la superficie mundial que está sujeta a sequías²⁵⁶. Por otra parte, el número de grandes inundaciones que rompieron récord pasó de 6 en la década de los cincuenta a 26 en la década de los noventa²⁵⁷. De 2000 a 2009, las inundaciones aumentaron (con respecto al periodo 1990-1999) de 22 a 48 en Oceanía, 117 a 241 en Europa, de 204 a 353 en América, de 152 a 415 en África y de 370 a 672 en Asia²⁵⁸. Asimismo, los eventos climáticos extremos (tormentas, ciclones, huracanes) han aumentado dramáticamente tanto en su frecuencia como en su intensidad. Las pérdidas económicas registradas por causa de desastres asociados al cambio climático alcanzaron la cifra récord de 200 mil millones de dólares en 2005, el año del Huracán Katrina²⁵⁹. Ello refleja únicamente una evaluación monetaria de pérdidas en bienes y propiedades; la pérdida de vidas humanas, patrimonio cultural y servicios ambientales es invaluable. La capacidad destructiva de estos eventos se acentúa cuando pasa por países hundidos en la pobreza: el Huracán Mitch, que pasó por Centroamérica en 1998, causó la muerte de 11,000 personas y dejó alrededor de 8,000 desaparecidos²⁶⁰, además de las dramáticas pérdidas económicas y los daños a la salud y la infraestructura.

Otro efecto devastador del aumento de la temperatura global es el derretimiento del permafrost y el deshielo de los grandes glaciares terrestres (Himalayas, Andes, Alpes, etc) y polares (Groenlandia, el Ártico y la Antártida). En los Andes, por ejemplo, la mayoría de los glaciares han perdido entre el 40% y el 50% de su superficie y volumen en los últimos treinta años²⁶¹. Además de las alteraciones impredecibles que este impacto podría tener, como se explica en el Capítulo I, la principal preocupación es que, aunado al efecto de expansión térmica, llevará al aumento en el nivel del mar. Esta tendencia es especialmente preocupante si se considera que alrededor de un octavo de la población mundial vive a menos de 10 metros por encima del nivel del mar, y que de las 19 ciudades

²⁵⁵ Sagan, Dorion *et al.* *Migración Humana y Cambio Climático*. México: Fundación BBVA Bancomer, 2012. P. 20.

²⁵⁶ World Bank. *Op cit*, pp. 14-15.

²⁵⁷ Brown, Lester. *Op cit*, p. 63

²⁵⁸ Sagan, Dorion *et al.* *Op cit*, p. 93.

²⁵⁹ IPCC. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Summary for Policy Makers*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2012. P. 7.

²⁶⁰ Sagan, Dorion *et al.* *Op cit*, p. 115.

²⁶¹ Sagan, Dorion *et al.* *Op cit*, p. 86.

más grandes del mundo, 16 se encuentran en la costa (y de éstas, todas menos cuatro están en países en vías de desarrollo)²⁶².

Sin embargo, como se observa anteriormente, el cambio climático *per se* no generará migración, sino sus impactos sobre los impulsores de la misma. Una primera forma en que esto sucede es poniendo en riesgo los medios más básicos de subsistencia de distintas comunidades.

Una primera consideración son las implicaciones sobre la capacidad de los grupos humanos para alimentarse. Se estima que alrededor de 100 millones de personas más podrían estar expuestas al hambre como resultado del cambio climático para 2050²⁶³. La sequía y la desertificación han tenido un impacto directo sobre el rendimiento agrícola, y por tanto tienen serias implicaciones sobre la seguridad alimentaria. Estudios demuestran que desde 1980 la producción global de cultivos ha decaído debido a tendencias climáticas, con la producción de trigo y maíz cayendo en 3.8% y 5.5% respectivamente²⁶⁴. La sequía que provocó la onda de calor del 2010 en Rusia llevó a la pérdida del 25% del rendimiento agrícola de ese año, llevando al gobierno ruso a prohibir la exportación de trigo (lo cual representó una pérdida económica de aproximadamente 15 mil millones de dólares). Estudios en África e India han mostrado que un aumento de 1°C en la temperatura promedio para cultivos de maíz y trigo podría afectar hasta el 65% de la producción, incluso bajo condiciones óptimas de precipitación²⁶⁵.

Otros factores relacionados al cambio climático también afectan la producción mundial de alimentos y las fuentes de ingreso y subsistencia más básicas de algunas poblaciones. Por ejemplo, la escasez de agua derivada del derretimiento de glaciares amenaza los medios de irrigación para los cultivos. Una de las regiones que más sufrirá este problema es Asia, cuyos grandes campos de arroz y trigo alimentan a la mitad de la población mundial²⁶⁶. Asimismo, el alza del nivel del mar y su acidificación destruyen los ecosistemas marinos de los cuales se alimentan y viven millones de personas en el mundo, y la intrusión salina en tierras costeras cultivables limita severamente la producción.

Tal es el caso de Papua Nueva Guinea, cuyos cultivos más importantes han dejado de crecer por el aumento del nivel de sal en la tierra arable; actualmente, más de 1,500 personas en este país viven de raciones de papas y arroz otorgadas por el gobierno²⁶⁷. También es el caso de Bangladesh, donde cada año

²⁶² Brown, L. *Op cit*, p 60.

²⁶³ Foresight Programme. *Op cit*, p. 191.

²⁶⁴ World Bank. *Op cit*, p. 15.

²⁶⁵ *Ibid*

²⁶⁶ Brown, Lester. *Op cit*, p. 65.

²⁶⁷ Connisbee, Molly y Simms, Andrew. *Op cit*, p. 16.

aproximadamente 500,000 personas migran de manera temporal a centros urbanos como estrategia de diversificación del ingreso debido a eventos climáticos extremos, como la destrucción de los cultivos por inundaciones²⁶⁸. En los casos más extremos, incluso la pérdida de biodiversidad y la extinción de especies afectan los medios de sustento de las comunidades humanas (e.g. las focas del ártico en peligro de extinción ponen en riesgo la alimentación tradicional de los Inuit de Canadá, para quienes representa un alimento básico²⁶⁹).

El estrés hídrico es otro problema crítico, profundamente relacionado con la inseguridad alimentaria. 150 millones de personas viven actualmente en ciudades con escasez significativa y crónica de agua, cantidad que probablemente aumentará en el futuro²⁷⁰. Los ríos locales se están convirtiendo en ríos de temporada, generando conflictos entre las 2 millones de personas que dependen de ellos durante las épocas de mayor aridez²⁷¹. Otros cuerpos de agua se encuentran también amenazados; el Lago Chad, por ejemplo, solía ser el cuarto cuerpo de agua dulce más grande de África, pero en los últimos 40 años ha perdido el 90% de su área, y su profundidad ha pasado de 6 a 1.5 m en promedio²⁷². Además, la intrusión salina en zonas costeras contamina el agua dulce subterránea, alejando a las comunidades del recurso (i.e. en el poblado de Pankhali, Bangladesh, donde antes hubiera un pozo, ahora los habitantes deben caminar mínimo 3 km para encontrar agua potable²⁷³). Muchas regiones dependen de las grandes masas de hielo para su suministro de agua, tanto de consumo como de riego. Debido al derretimiento de los glaciares y las sequías, acompañados de la explosión demográfica, se espera que “la media disponible por habitante y año pasará de poco menos de 8,000 a 4,000 m³ en las próximas dos o tres décadas.”²⁷⁴ En esto último se debe considerar que los valores promedio tienden a ocultar las profundas desigualdades que existen en la distribución de los bienes básicos en el mundo.

Por otra parte hay que tomar en cuenta que, además de la irreparable pérdida humana, los desastres naturales descritos también generan grandes daños en viviendas e infraestructura y pérdidas económicas estratosféricas que también se encuentran desigualmente distribuidas. Entre 1970 y 2008, el 98% de las muertes a causa de desastres relacionados al cambio climático han ocurrido en países en desarrollo. Entre 2001 y 2006, las pérdidas económicas en países desarrollados han representado como máximo el 0.1% del PIB, mientras que en

²⁶⁸ Foresight Programme. *Op cit*, p. 81

²⁶⁹ Brown, Lester. *Op cit*, p. 57.

²⁷⁰ Foresight Programme. *Op cit*, p. 191.

²⁷¹ Brown, Lester. *Op cit*, p. 55

²⁷² Sagan, Dorion *et all*. *Op cit*, p. 167.

²⁷³ *Ibidem*, p. 159.

²⁷⁴ *El oro azul, en peligro*. *Op cit*, p 29.

países en vías de desarrollo han sido de aproximadamente 1% del PIB y en casos extremos -particularmente Estados insulares- han llegado a alcanzar el 8% del PIB²⁷⁵. Y no solamente se destinan grandes cantidades de recursos a la recuperación en casos de desastres extremos, sino que a largo plazo cada vez se tendrá que invertir más para contrarrestar los efectos del cambio climático (e.g. la pérdida de 1 km² de tierra por elevación del nivel del mar “se valora en 4 millones de dólares para los países de la OCDE”²⁷⁶). Esto afecta directamente la calidad de vida de los individuos, tanto de manera indirecta (al reducir los fondos del Estado que podrían ser destinados a proveer a la población de otros servicios) como directa (destruyendo su fuente de ingresos y sus posesiones).

En el caso de eventos extremos, la necesidad de migrar puede convertirse en una cuestión de supervivencia en situaciones de emergencia. Cada día en las noticias pueden encontrarse historias de catástrofes en todo el mundo que generan miles y hasta cientos de miles de damnificados cuyo hogar se ha vuelto inhabitable y se deben trasladar para alcanzar una seguridad mínima. Muchos de ellos nunca logran regresar. Esta tendencia únicamente tenderá a crecer mientras el número de personas viviendo en áreas de riesgo siga creciendo. Por ejemplo, el número de personas que viven en llanuras inundables en áreas urbanas alcanzará para 2060 entre 45 y 67 millones en Asia del Este, entre 35 y 59 millones en Asia Central y Sur, entre 30 y 49 millones en el Sudeste Asiático, y entre 26 y 36 millones en África²⁷⁷. En Pakistán, las inundaciones ya han afectado a más de 20 millones de personas y destruido aproximadamente 1.8 millones de viviendas. Para 2012, 7 millones seguían sin ningún tipo de refugio o albergue y muchas otras viven todavía en refugios desmontables²⁷⁸.

Otros efectos menos obvios o directos del cambio climático podrían también mediar en las decisiones migratorias. Un ejemplo es la injerencia directa que tiene sobre la salud humana, provocando grandes problemas que van desde afectaciones cardiovasculares hasta enfermedades respiratorias. Las catástrofes climáticas tienen también fuertes consecuencias sanitarias, no sólo por el potencial de contagio de enfermedades tras un desastre, sino también porque el aumento de la temperatura produce mejores condiciones de propagación de patologías en lugares donde nunca antes se habían presentado (como la llegada de mosquitos transmisores del dengue a la zona del Mediterráneo) o intensifica las existentes (como es el caso del paludismo, que actualmente produce la muerte de

²⁷⁵ IPCC. *SREX*, *Op cit.* P. 7.

²⁷⁶ Riechmann, Jorge. *Calentamiento Climático*, *op cit.* p. 66.

²⁷⁷ Foresight Programme. *Op cit.*, p. 191.

²⁷⁸ Sagan, Dorion *et all.* *Op cit.*, p. 140.

3,000 personas al día; se espera que para finales de siglo esta cifra suba a 5,000 por el aumento de la temperatura global)²⁷⁹.

Algunos ecosistemas particularmente vulnerables al cambio climático pueden ser identificados como *hot spots* de daño ambiental y humano, y por lo tanto como fuentes probables de migración futura. El reporte Foresight ahonda en tres: las zonas áridas y desérticas, las zonas costeras de baja elevación y las regiones montañosas.

Las zonas áridas y desérticas cubren más del 40% de la superficie terrestre del planeta y en ellas viven alrededor de 2 mil millones de personas (de las cuales el 90% se concentran en países de renta baja²⁸⁰). Muchos de los países más pobres del mundo están completamente cubiertos por zonas áridas y desérticas, que además de enfrentar la vulnerabilidad biofísica, frecuentemente se encuentran al margen del Estado, y sufren la falta de atención e inversión gubernamental. Los procesos de degradación del suelo, la escasez del agua y la pérdida de vegetación y ganado actualmente amenazan la productividad y estabilidad de los sistemas de agricultura de subsistencia y pastoreo de la que dependen la mayoría de los habitantes de estas regiones. Éstas suelen ser zonas netas de emigración, donde el traslado temporal con fines laborales es una estrategia tradicional de diversificación del ingreso.

Sin embargo, la relación entre impactos climáticos y migración en estas zonas no es simple ni directa. Por ejemplo, un estudio sobre la sequía de la década de los setenta en Burkina Faso mostró un aumento significativo (más de 4,000 personas adicionales) en la migración rural-rural de corto plazo. Asimismo, un estudio sobre la sequía de 1983-5 en Mali mostró un aumento pronunciado de la migración circular de corto plazo. Ambos casos demuestran la posible conexión entre el deterioro ambiental progresivo y la migración como estrategia para hacerle frente. No obstante, en ambos países también se demostró que el nivel total de migración permaneció constante debido a la reducción en la migración internacional, ya que las sequías afectan las capacidades económicas necesarias para efectuar tales traslados. De hecho, para el caso de Burkina Faso también se demostró que existe un aumento en la migración de mayor distancia e internacional después de periodos de lluvia, cuando la producción genera los recursos suficientes para ello²⁸¹.

El segundo ecosistema en revisión corresponde a las zonas costeras de baja elevación (0-10 m sobre el nivel del mar), cuya vulnerabilidad tiene la doble

²⁷⁹ *La contaminación atmosférica, op cit, p. 47*

²⁸⁰ Foresight Programme. *Op cit, p. 68.*

²⁸¹ *Ibidem, p. 71.*

particularidad de su posición geográfica y su altísima densidad poblacional. Además del aumento del nivel del mar y sus efectos adversos (intrusión salina, aumento de las inundaciones, erosión), el cambio climático impacta estas zonas a través de la degradación de sistemas marinos y costeros, de los que depende gran parte de su economía y de su protección contra eventos extremos; por ejemplo, actualmente se estima que se han perdido alrededor del 35% de los manglares y el 20% de los arrecifes de coral en el mundo²⁸². Aproximadamente 520 millones de personas alrededor del mundo se ven afectadas por inundaciones costeras cada año y 120 millones están expuestos a ciclones tropicales²⁸³.

Quizá los más vulnerables en este ecosistema sean los pequeños Estados insulares. Independientemente del aumento del nivel del mar, que no será uniforme en todos los casos²⁸⁴, el cambio climático amenaza con devastar sus economías altamente dependientes de los ecosistemas marinos (e.g. en las Islas Maldivas, el 89% del PIB y el 98% de las exportaciones provienen del turismo, la pesca y otros sectores basados en la biodiversidad isleña²⁸⁵). En realidad, es más probable que las emigraciones desde estos países surjan primero por la severa afectación a los medios de subsistencia (i.e. la intrusión salina en los mantos acuíferos que son su principal fuente de agua dulce, la degradación del suelo cultivable, la destrucción de infraestructura por tormentas tropicales) que porque efectivamente el territorio se sumerja bajo el agua. Actualmente, más de 3 millones de isleños en pequeños Estados insulares viven en zonas costeras de baja elevación²⁸⁶.

Finalmente, es también necesario hacer mención de una de las áreas más afectadas por el cambio climático y a la vez más ignoradas en términos de atención gubernamental y mediática: las regiones montañosas. Alrededor de 700 millones de personas viven en estas zonas, de las cuáles más de 90% se encuentran en países en vías de desarrollo²⁸⁷. Como en las zonas áridas, se trata de ecosistemas frágiles donde las afectaciones climáticas (nevadas, inundaciones, sequías) interactúan con las características del terreno (como la inclinación, que aumenta el riesgo de avalanchas y deslizamientos), amenazando la viabilidad de los asentamientos humanos que ahí se encuentran. Además, las regiones montañosas han experimentado un calentamiento por encima del promedio global (e.g. el calentamiento del Himalaya ha sido tres veces mayor que el promedio

²⁸² *Ibidem*, p. 77.

²⁸³ *Ibidem*, p. 78.

²⁸⁴ Contrario a la creencia popular, la mayoría de los pequeños Estados insulares en zonas como el Océano Pacífico no se están hundiendo, sino por el contrario: aquellas que son de origen volcánico incluso se están elevando. Las que están en riesgo de hundirse son aquellos atolones de arena en los que, sin embargo, viven millones de personas.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 117.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 78.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 92.

global²⁸⁸), y se enfrentan a retos particulares de gran preocupación. Por una parte, el 73%²⁸⁹ de sus pobladores viven en condiciones rurales, lo cual les hace altamente dependientes de servicios ambientales (como el agua de los glaciares) y vulnerables al cambio climático. Su posición de aislamiento limita sus opciones de producción, de diversificación del ingreso y de intercambio.

En este contexto, al igual que en las zonas áridas, en las regiones montañosas la migración temporal es una respuesta común a las amenazas ambientales. Por ejemplo, en Nepal, en Perú y el Pakistán uno de los principales patrones migratorios es el que se presenta del campo a la ciudad entre temporadas de cultivo. En 2009, las remesas representaron el 22% del PIB de Nepal (un cálculo que no toma en cuenta las remesas enviadas por vías informales, que si fueran agregadas elevarían el porcentaje hasta 30%)²⁹⁰. En las tierras altas de Kenia, en los Andes Ecuatorianos y en la zona montañosa de Etiopía se han encontrado hallazgos similares con respecto al aumento de la migración temporal (y en su gran mayoría interna) ante fluctuaciones o fallos en el rendimiento agrícola²⁹¹. Asimismo, se debe considerar que en las zonas montañosas han surgido importantes focos de conflicto, inestabilidad y violencia, debido a una combinación de factores entre los que se puede mencionar el abandono gubernamental, la enorme diversidad étnica y cultural, la presencia de recursos estratégicos (como minerales) y el bajo desarrollo económico. Ello hace especialmente importante el monitoreo de zonas potenciales de conflicto, o donde un aumento significativo de la migración podría agudizar el conflicto preexistente (e.g. las fronteras India-Pakistán, Pakistán-Afganistán y China-Tíbet).

Esta información, aunque escasa e incompleta, brinda un panorama general de la forma en que el cambio climático impacta negativamente en las vidas de millones de personas de manera directa y en tiempo presente. Ya sea por la privación de agua y alimento, la incapacidad de sobrellevar las actividades tradicionales de sustento o incluso por la destrucción efectiva de sus hogares, estas afectaciones podrían llevar a muchos a recurrir a la migración como estrategia de adaptación y/o supervivencia, y a otros tantos a quedarse atrapados en condiciones precarias y de alto riesgo. Algunas organizaciones están actualmente trabajando para identificar y asistir a las poblaciones más vulnerables al cambio climático, como es el caso del proyecto “Climate Frontlines” (frentes climáticos) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)²⁹². Este proyecto tiene como objetivo proveer un

²⁸⁸ *Ibíd.*

²⁸⁹ *Ibíd.*, p. 93.

²⁹⁰ *Ibíd.*, p. 97.

²⁹¹ *Ibíd.*, pp. 95-96.

²⁹² Para más información, se puede consultar la página web: www.climatefrontlines.org

foro en el cual los grupos que se encuentran en la “primera línea” del cambio climático, especialmente comunidades rurales, indígenas y de países isleños, puedan compartir sus experiencias y participar en los debates globales al respecto.

Este tipo de foros brindan la principal fuente de evidencia práctica y empírica sobre los impactos del cambio climático y la cara de sus víctimas; más allá de estadísticas y estimaciones, a través de estos esfuerzos se escuchan las voces de los que ya han visto su forma de vida totalmente alterada a raíz de este fenómeno y actualmente tienen muy limitadas opciones de adaptación, entre ellas la migración. Entre las historias vertidas en el foro de Frontlines se encuentra la de la etnia Yaaku, una comunidad nómada y pastoral de Kenia, que durante la sequía del 2000 alcanzó un punto tan crítico que obtuvo permiso del gobierno keniano para ingresar al parque del Monte Kenia para alimentar a sus animales; en el traslado de 100 km a la reserva murieron miles de cabezas de ganado de hambre y deshidratación, y cada año se agrava la situación porque la alteración en los patrones de lluvia no les permite planear con anticipación sus traslados como antes hacían.

Otra historia es la de los esquimales Inupiat que viven en la Isla Sarichef, en Alaska. La comunidad había sido naturalmente protegida por siglos de las tormentas marinas por la formación de barreras de nieve durante el otoño, que para el invierno ya eran sólidas. Actualmente estas barreras ya no se forman, dejando a los Inupiat expuestos ante diferentes daños y pérdidas que se agravan año con año. En julio de 2002 los residentes votaron para reasentarse en otro lugar; sin embargo, algunos aún se rehúsan a separarse de su tierra ancestral. Igualmente en Alaska, en el poblado nativo de Gambell, los residentes han tenido que transformar sus hábitos alimenticios y volverse más dependientes de las importaciones porque el adelgazamiento del hielo ya no les permite la caza (los animales no permanecen en estos hielos) ni la pesca, puesto que no se puede avanzar sobre él lo suficiente para llegar hasta los puntos de mar abierto donde se encuentra su pesca tradicional (morsas y ballenas jorobadas).

Éstas son sólo algunas de miles de historias en todo el mundo de personas que ven, no de una generación a otra sino dentro de su propio tiempo de vida, cómo sus hogares tradicionales y sus formas de vida se vuelven inviables a causa del cambio climático. Es fundamental no perder de vista que, entre porcentajes y cifras alarmantes, finalmente son vidas humanas las que están en juego. El siguiente apartado explora cómo es que estas historias pueden traducirse en distintos escenarios de movilidad humana, con diferentes implicaciones en términos de políticas públicas.

3.2. Escenarios de movilidad

Las decisiones migratorias que se toman a nivel individual y a nivel hogar son únicas y responden a un conjunto particular de factores; sin embargo, son las consecuencias colectivas de estos comportamientos agregados las que atañen a la gestión pública y a la sociedad civil. Como se ha dicho, la influencia del cambio climático no tendrá un impacto único y predecible sobre la migración, sino que la complejidad de ambos fenómenos y el carácter multifactorial de su interacción requieren de una perspectiva amplia para llevar a una prospectiva realista y útil. Por ello, siguiendo la metodología del reporte Foresight, no se habla de las consecuencias del cambio climático sobre la migración sino de posibles escenarios, cada uno de los cuales conlleva distintas implicaciones para el diseño de políticas públicas. Se les llama escenarios de movilidad y no de migración puesto que también contemplan la imposibilidad de migrar como un escenario, es decir, la inmovilidad.

Las distintas posibilidades caen dentro de diferentes regímenes legales y por tanto deben ser atendidas por diferentes autoridades, organizaciones e instituciones. No obstante, ninguno de los posibles escenarios está libre de retos y riesgos; en todos los casos, la escala, la naturaleza y la rapidez de la migración tendrán diferentes afectaciones sobre aspectos tan relevantes como la disponibilidad de recursos básicos, los derechos humanos y la sustentabilidad de las comunidades.

El reporte Foresight plantea que dichos escenarios se encuentran dentro de un continuo de posibilidades que en un extremo representan retos relativamente rutinarios, de respuesta ante emergencias y movilización logística (a los que denominan *operativos*) y en el otro representan conflictos más serios con potencial de convertirse en crisis humanitarias (a los que denominan *geopolíticos*). Los primeros se dan en casos principalmente de migración interna, que crece progresivamente como una extensión de los flujos migratorios existentes y de forma relativamente predecible. Éstos requieren de ajustes pequeños y graduales al *status quo* para adaptarse. Los segundos son descritos como casos de movimientos masivos y precipitados en los que generalmente se cruzan fronteras internacionales. En éstos el cambio adaptativo debe ser más profundo y trasciende la capacidad de un solo Estado.

Esta tesis sólo adopta parcialmente este enfoque por dos razones. La primera es que no considera precisa la distinción entre lo operativo y lo

geopolítico: todo fenómeno social conlleva implicaciones sociopolíticas y otras más prácticas, y es por ello que las ciencias que se han construido para estudiarlos buscan abordarlos de manera integral desde un enfoque multi, trans e interdisciplinario. No sólo es poco probable encontrar casos cuyas implicaciones sean puramente operativas o puramente geopolíticas, sino que en términos de diseño de políticas públicas nunca deberían considerarse las unas sin las otras. Por el contrario, debería ser un hábito explorar ambos tipos de implicaciones (e incluso incorporar otras dimensiones, como la cultural) antes de delimitar cualquier estrategia de acción. En ese sentido, se considera más adecuado hablar de distintas jurisdicciones y ámbitos de acción, puesto que en el primer caso caen bajo la responsabilidad del Estado y en el segundo se implica a dos o más Estados, o incluso a la comunidad internacional. Por supuesto, lo nacional y lo internacional no son mutuamente excluyentes: la comunidad internacional podría intervenir en ayuda del Estado, como generalmente sucede durante crisis humanitarias, y la configuración conflictiva o cooperativa del proceso en el segundo caso se definiría por las políticas nacionales adoptadas por los Estados involucrados.

La segunda razón es que el reporte plantea escenarios distintos para los movimientos voluntarios (que llama *migración*) y para los movimientos forzados (que llama *desplazamiento*), tanto para el ámbito operativo como para el ámbito geopolítico. Como se expresa en el segundo capítulo, esta investigación es crítica de esta diferenciación en el entendimiento de que son muy pocos los casos de migración cien por ciento voluntaria, en la que no medien factores externos de presión. Con respecto a las políticas que derivan de ella, esta separación justificaría un trato diferente para aquellos “obligados” a trasladarse por eventos extremos, y aquellos que “deciden libremente” trasladarse, aún en contextos de degradación ambiental de largo plazo (que como se sustenta extensamente en el apartado anterior, en la práctica son casos con muy limitada libertad de elección y acción). Si bien existen diferencias entre estas dos categorías de impactos del cambio climático, que en su mayoría se traducen en sus diferentes implicaciones logísticas, para la gestión pública no debería existir una distinción que dé prioridad a unos sobre otros o que incluso deje de reconocer la situación de unos sobre la base de su voluntariedad.

Dicho esto, se reitera el seguimiento de la metodología de Foresight en cuanto a su planteamiento no determinista de posibles escenarios futuros (de los cuales se retoman algunos puntos importantes) y su inclusión de los casos de inmovilidad. El volumen, la rapidez (si permite o no la adaptación planeada), la dirección, la composición y la permanencia de las migraciones son todos factores importantes que determinan el tipo de retos a enfrentar en cada escenario, pero

debe tenerse en cuenta que dichos escenarios no ocurrirán de manera aislada, sino que podrían suceder simultáneamente en distintas partes del mundo o incluso dentro de un mismo país, y podrían llegar a estar interconectados de manera compleja.

El primer escenario a abordar es el de la **migración interna de aumento progresivo** ya que, como ya se ha dicho, la evidencia apunta a que la mayor parte de la migración influida por el cambio climático será de este tipo. Ello porque cuando los fenómenos ambientales amenazan la vida, el sustento y/o la seguridad de las personas, y cuando éstas tienen los recursos y la libertad para tomar decisiones, el camino más fácil es el que ya ha sido trazado, es decir, siguiendo los patrones y las rutas migratorias existentes. Y dado que los ámbitos rurales son los más directamente vulnerables al cambio climático, puede preverse que la principal tendencia dentro de este escenario será el aumento de la migración rural-urbana, donde el factor ambiental simplemente agudizará una tendencia global y masiva hacia la urbanización (especialmente en África y Asia, puesto que América Latina ya se encuentra urbanizada en casi un 80%).

Tal situación representa una serie de retos. La primera es que las ciudades enfrentarán al mismo tiempo el desafío de absorber de manera digna y productiva a una creciente oleada de inmigrantes, y el de adaptarse a amenazas ambientales cada vez más severas. Si ello es difícil para ciudades relativamente sustentables, es un reto casi inconmensurable para ciudades donde ya existen una serie de fallas estructurales (aguda escasez de vivienda, desempleo, crecientes costos de vida, pobreza, inseguridad, desintegración del tejido social, etc), como desafortunadamente es el caso de la inmensa mayoría de las ciudades en países en desarrollo y de muchas en países desarrollados. Por ejemplo, el número de personas en situación de pobreza en centros urbanos en África era de 240 millones en 1990; para 2015 se espera rebase los 400 millones²⁹³, sin tomar en cuenta que esta cifra podría aumentar significativamente cuando se integra el cambio climático en la ecuación.

Los nuevos retos reforzarán la complejidad de los ya existentes. El aumento general de la población, ya sea por inmigración (influida o no por factores ambientales) o por su reproducción natural, obligará a repensar los cánones del crecimiento urbano sostenible. Algunas ciudades en países del Sur han tenido una expansión espectacular en cuestión de décadas, y se espera continúen creciendo a un ritmo incluso más acelerado: entre 1970 y 2010, la población de Lagos pasó de 1.4 a 10.6 millones, la de Dhaka de 1.4 a 14.6 millones y la de la Ciudad de México de 8.8 a 19.5 millones²⁹⁴. No solamente incrementará la huella ecológica

²⁹³ Foresight Programme. *Op cit*, p. 110.

²⁹⁴ *Ibid*

de las ciudades como principales fuentes de contaminación y de consumo de recursos, sino que se agudizará la presión sobre cuestiones esenciales como la creación de empleo y la provisión de servicios de salud. Mientras tanto, el cambio climático aumentará el nivel de riesgo en los centros urbanos tanto de manera directa (impactando sobre la disponibilidad de recursos –especialmente el abastecimiento de agua-, dañando la infraestructura, aumentando los costos de mantenimiento, etc) como indirecta (dificultando la provisión de servicios como energía y transporte).

El proceso de urbanización de la pobreza (como le ha llamado ONU Hábitat) es visible en prácticamente todas las ciudades del mundo, aunque presentan diferencias de ciudad a ciudad y de país a país – de las *favelas* brasileñas a los *townships* sudafricanos; de los *slums* y los *ghettos* de las ciudades estadounidenses y europeas, a los cinturones de pobreza que rodean las enormes ciudades asiáticas. La segregación física y social de ciertas áreas con respecto al resto de la ciudad no solamente aleja a los habitantes de los barrios marginados de sus lugares de trabajo, sino también de los beneficios económicos, el acceso a servicios básicos, las instancias de justicia, la seguridad, la participación política y la cultura. El cambio climático podría seguir agravando esta preocupante tendencia; por ejemplo, se estima que cada año alrededor de 500,000 bangladeshís de zonas costeras y rurales se mudan a la capital, Dhaka, donde aproximadamente 3.5 millones de personas (40% de la población total de la ciudad) viven en barrios marginales²⁹⁵.

Conforme aumentan los números de la pobreza urbana, los barrios marginales y los asentamientos irregulares crecen a mayor velocidad: el número de personas viviendo en estos sitios ya es casi la tercera parte de la población urbana a nivel mundial²⁹⁶. Éstos, por la propia escasez de recursos, suelen establecerse en los peores terrenos disponibles (barrancos, riberas de ríos, corredores industriales o de transporte, depósitos de desechos, etc) lo cual aumenta su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático²⁹⁷. Se caracterizan por la falta de servicios básicos (entubado de agua, drenaje,

²⁹⁵ Friedman, Lisa. "A City Exploding with Climate Migrants" en *Bangladesh: Where the Climate Exodus Begins*. E&E, 2009, [en línea]. URL: http://www.eenews.net/special_reports/bangladesh/part_three

²⁹⁶ International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). *Guide to Climate Change Adaptation in Cities*. EUA: World Bank Group, 2011. P. 13.

²⁹⁷ Es esencial no perder de vista la relación indisoluble entre vulnerabilidad biofísica y social. De otra manera, es fácil para las autoridades culpar al cambio climático de los desastres y sus tragedias sin aceptar su responsabilidad en cuanto a las condiciones estructurales que determinan el grado de vulnerabilidad de la población. De esta manera, el deslave es atribuible al cambio climático y no a la inexistencia de políticas de vivienda que eviten los asentamientos no regulados sobre barrancos inestables; la sequía es atribuible al cambio climático y no a la falta de infraestructura de riego y tratamiento de agua, así como de políticas agrarias que favorezcan al pequeño productor; la inundación es atribuible al cambio climático y no a la deficiencia en los sistemas de desagüe, la infraestructura de diques o el asentamiento de grupos humanos en zonas de riesgo.

electricidad, recolección de desechos, transporte eficiente), con poca o nula disponibilidad de centros de salud, escuelas y otros tipos de infraestructura básica. Las viviendas, generalmente construidas sobre cimientos endebles, con materiales inadecuados y sin impermeabilización, son muy poco resistentes, condición que se agrava con el uso intensivo -como vivienda y espacio de trabajo- y el hacinamiento.

El hecho de que muchos de los habitantes de estos barrios sean migrantes y en algunos casos (como el de Colombia) refugiados, contribuye a la agudización de su vulnerabilidad, puesto que al dejar atrás su sitio de origen se alejan también de sus propiedades, sus bienes, sus lazos familiares y sus usos y costumbres, necesarios para afrontar las emergencias. Muchos encuentran dificultad para adaptarse en ciudades que no están preparadas para absorber tanta inmigración, haciendo común el desempleo y el subempleo (e.g. en promedio, una familia colombiana desplazada gana alrededor del 40% del salario mínimo²⁹⁸). Asimismo, la ilegalidad de los asentamientos genera problemas para la asignación de la seguridad social (cuando la hay) y la provisión de servicios. Sobra decir que la inversión en infraestructura de todo tipo, incluida la de protección y adaptación al cambio climático, está desigualmente distribuida en favor de los grupos más acaudalados.

Los nuevos migrantes se encuentran en una seria desventaja, no sólo porque a falta de mejores opciones costeables suelen asentarse en zonas de riesgo (e.g. 40% de los migrantes llegados a Dakar, capital de Senegal entre 1998 y 2008 se han asentado en áreas expuestas a inundaciones²⁹⁹), sino también porque no están adaptados a sus nuevas circunstancias. Por ejemplo, un estudio realizado a nuevos inmigrantes en las Islas Caimán muestra que tienen un muy bajo nivel de conciencia sobre los riesgos de huracán y las precauciones de seguridad que deben tomar, lo cual los nativos consideran que aumenta la vulnerabilidad de todos³⁰⁰.

Un segundo escenario de responsabilidad estatal es el **desplazamiento interno en condiciones de emergencia**. Si bien en principio el escenario anterior podría asociarse a la degradación medioambiental de largo plazo y el segundo a eventos extremos, esto no es necesariamente el caso. Por una parte, el declive crónico de servicios ambientales puede generar situaciones de crisis, como sucedió en el Cuerno de África cuando en 2011 se vivió la peor sequía en 60 años

²⁹⁸ Hardoy J., Pandiella G. "Urban Poverty and Vulnerability to Climate Change in Latin America" en Bicknell J., Dodman D., Satterthwaite D (editores) *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges*. Reino Unido: International Institute for Environment and Development (IIED), 2009. P. 13.

²⁹⁹ Foresight Programme. *Op cit*, p. 111.

³⁰⁰ *Ibid*

y fue necesario montar varios campos de desplazados internos (especialmente en Bosaso, Somalia) para que distintas organizaciones humanitarias pudieran atender a los afectados³⁰¹. Por el otro lado, hay muchos casos en los que eventos extremos han llevado a reasentamientos permanentes pasada la emergencia, como es el caso de los damnificados del Huracán Katrina que se trasladaron de Nueva Orleans a Houston durante la contingencia y nunca regresaron (ya sea porque no quisieran o porque no pudieran).

No obstante, la característica de este escenario es que comprende movimientos masivos y repentinos de personas altamente vulnerables. El reto para el Estado es lidiar con el impacto que haya detonado una movilización de esta índole (por ejemplo, liderar los esfuerzos de rescate y reconstrucción tras una tormenta o inundación) y al mismo tiempo atender a los afectados que podrían haberse quedado sin ningún tipo de protección salvo el que les provea su gobierno. De acuerdo con el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados, en 2009 alrededor de 17 millones de personas fueron desplazadas por contingencias naturales, y para 2010 esta cifra creció a 42 millones³⁰².

Como en el escenario anterior, el resultado de este tipo de migración dependerá en gran medida de la situación en que se encuentre el Estado en cuestión, es decir, si cuenta con las capacidades y los recursos para hacer frente a ambas ramificaciones del impacto. Un ejemplo claro fue lo ocurrido a finales del 2012 con el paso del Huracán Sandy por el Caribe y la costa este de Estados Unidos. La vulnerabilidad biofísica podrá haber sido la misma, ya que los países caribeños y Estados Unidos fueron golpeados por exactamente la misma tormenta (aunque en algunos sitios fue con más fuerza). Sin embargo, la diferencia en términos de vulnerabilidad social es abismal. ¿Cómo comparar la capacidad de respuesta de Haití o Jamaica a la de Estados Unidos? La desigualdad también se tradujo en términos de cobertura mediática y ayuda financiera; por ejemplo, poca o nula atención se dio al hecho de que en Cuba, Sandy dejó 11 muertos, desplazó a más de 73,000 personas y costó (según estimaciones preliminares) alrededor de 88 millones de dólares en pérdidas³⁰³.

Levantar y mantener campos de IDPs es una tarea mayúscula y sumamente costosa, especialmente porque, como se vio en el Capítulo II, ninguna instancia internacional tiene la obligación formal de asistir en ella (aunque en la

³⁰¹ Sagan, Dorion *et al.* *Op cit*, p. 145.

³⁰² Es de notarse que esta cifra contabiliza a los desplazados por contingencias geofísicas como terremotos y tsunamis, lo cual no tiene ninguna relación directa con el cambio climático.

³⁰³ s/a. Cuba: Huracán Sandy causa cerca de \$88 millones en Pérdidas. Cuba: El Nuevo Herald, 27 de octubre de 2012 [en línea]. URL: <http://www.elnuevoherald.com/2012/10/27/1331270/huracan-sandy-deja-millonarias.html>

práctica, como también se dijo, ACNUR llega a asumir esta responsabilidad). Dar atención digna a miles y hasta millones de personas de manera precipitada podría rebasar las capacidades de cualquier Estado, pero irónicamente suelen ser los menos capaces los más expuestos al daño del cambio climático (aunque el Huracán Katrina demostró que hasta el Estado más poderoso podría verse rebasado por sus impactos). Por ejemplo, en octubre de 2012 la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) estimó que las inundaciones monzónicas en Pakistán dejaron 5 millones de damnificados, de los cuales sólo 260,000 habían logrado llegar a campos de socorro. Es un caso donde interactúan distintos impactos climáticos: si bien el carácter temporal de la inundación permite asumir que existe la posibilidad de retorno para los desplazados, el hecho de que haya dañado más de 450,000 hectáreas de tierra de cultivo y causado la muerte de alrededor de 10,000 cabezas de ganado³⁰⁴ pone en duda, para muchos, la capacidad de retomar su antigua forma de vida.

Pasando a un ámbito de responsabilidad diferente, el tercer escenario refiere a la **migración internacional de aumento progresivo**. Como se establece previamente, los costos prohibitivos de este tipo de migración la hacen mucho menos probable que la migración interna como estrategia de adaptación al cambio climático; no obstante es un escenario viable cuyas consecuencias merecen atención especial. En este escenario, los retos para el Estado receptor en términos de manejo de inlfujos crecientes (especialmente en áreas urbanas) son muy similares a los del primer escenario, sin embargo, se le añaden algunos factores que lo complejizan aún más. En primer lugar, como se comenta en el Capítulo II, las políticas migratorias tienden a endurecerse en tiempos de crisis³⁰⁵. Si esta tendencia continúa a la vez que la necesidad de migrar en muchos países del mundo aumenta (al menos en parte por causas ambientales), es probable que crezca también la migración irregular, representando un mayor peligro para el migrante y una cuestión de seguridad para los Estados de destino, como se verá más adelante. Los riesgos y los costos incrementan para el migrante, que además de financiar un traslado más largo y complejo, tendrá que enfrentarse a amenazas como la deportación y, en casos extremos, el tráfico de personas.

Independientemente de si se trata de migración regular o irregular, un segundo aspecto de complejidad está en la dificultad del migrante para adaptarse a su nuevo entorno social. Las barreras culturales, religiosas, étnicas y lingüísticas pueden aumentar significativamente la vulnerabilidad de los inmigrantes,

³⁰⁴ CINU. *Pakistán: OCHA cifra en 5 millones los damnificados por inundaciones*. ONU, 2012 [en línea]. URL: <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/pakistan-ocha-cifra-en-5-millo>

³⁰⁵ Aunque es discutible que, incluso pasada la recesión, realmente se haya superado la crisis y la política migratoria se relaje: volviendo al concepto de crisis sistémica, es necesario tomar en cuenta que la escasez de recursos naturales impactará sobre los costos de producción, por lo que si la economía llega a recuperarse no lo hará por mucho tiempo, o de modo sostenido, frente a límites ambientales finitos.

especialmente cuando no cuentan con una red de apoyo que les facilite cuestiones tan básicas como el encontrar una vivienda y conseguir un empleo. Estas mismas diferencias pueden también convertir a las comunidades migrantes en el blanco de actitudes discriminatorias y xenofóbicas, obstaculizando aún más sus posibilidades de éxito en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

Esto último puede llegar al extremo en países donde se concentran grandes comunidades de inmigrantes, y las crisis generan un descontento social que ciertos grupos políticos y los medios capitalizan adjudicándoles la responsabilidad. Un caso emblemático en este sentido es el de los zimbabuenses en Sudáfrica. Zimbabue ha sido un país hundido en la crisis política y económica desde el 2000, misma que se ha ido agravando por la persistente sequía en áreas rurales. Desde entonces, alrededor de 3 millones de zimbabuenses (25% de la población) han emigrado de su país por la combinación de factores adversos, y de éstos entre 1.5 y 2 millones se han dirigido hacia Sudáfrica (habiendo alrededor de un millón más que migran de manera circular regularmente de un Estado a otro)³⁰⁶. Por su parte, en Sudáfrica existe una grave situación de desigualdad (41% viviendo debajo de la línea de pobreza, 41% sin empleo formal) que en 2008 alcanzó un punto crítico debido a la crisis económica global. En su ira y desesperación, muchos sudafricanos identificaron a los inmigrantes de Zimbabue como la causa de sus adversidades y emprendieron una serie de ataques que resultaron en 60 asesinatos y alrededor de 150,000 desplazados, que recibieron poca o nula protección de las autoridades³⁰⁷.

Un cuarto escenario es el **desplazamiento internacional en condiciones de emergencia**. En este caso son terceros Estados, con ayuda de organismos internacionales, quienes asumen la responsabilidad de acoger a los desplazados. Este escenario genera complejos problemas respecto a la soberanía de los Estados y la ciudadanía de los desplazados, así como la responsabilidad de la comunidad internacional, que actúa a través de organizaciones de ayuda humanitaria (pero permanece el cuestionamiento sobre la actuación de agencias con el ACNUR en este tipo de situaciones, como se explora más adelante). Los distintos resultados que pudieran surgir de estas situaciones estarán en gran medida determinados por la voluntad política de los Estados, tanto de envío como de recepción, mientras que la participación internacional permanezca débil.

No hay una relación simple y directa en este escenario, ya que en la mayoría de los casos de eventos extremos los movimientos son internos (donde la intervención de otros países se da únicamente de forma voluntaria) y los movimientos causados por degradación medioambiental de largo plazo rara vez

³⁰⁶ Foresight Programme. *Op cit*, p. 115.

³⁰⁷ *Ibid*

son asumidos como emergencias. Como se vio en el Capítulo II, sólo los Estados firmantes de la Convención de Ginebra tienen la obligación de recibir a quienes han sido identificados como refugiados³⁰⁸. La mayoría de los campos de refugiados que se montan para atender a quienes huyen de la persecución se encuentran localizados en los países vecinos al epicentro del conflicto. Si bien la migración influenciada por el cambio climático no está reconocida como un tipo de refugio, las condiciones que obligan a la gente a huir hacia estos campos incluyen cada vez más el factor ambiental, que interactúa con otros factores detonadores de conflicto.

Un caso ilustrativo es el de Darfur. El conflicto en esta región de Sudán, hoy convertido en dos países, surgió en 2003 por una combinación compleja de reivindicaciones políticas, sociales y étnicas que aún hoy en día los estudiosos del tema intentan interpretar. Sin embargo, es ampliamente reconocido como uno de los primeros conflictos en los que el factor de la degradación ambiental jugó un papel fundamental. El impacto del cambio climático fue clave en la detonación del problema, ya que las sequías que desataron la lucha por recursos cada vez más escasos entre comunidades pastorales semi-nómadas, y comunidades que practicaban la agricultura sedentaria, pueden atribuirse al aumento en la temperatura superficial del mar y las variaciones en las corrientes de aire, que a su vez alteraron el monzón africano³⁰⁹. Como se ha planteado desde el principio de este capítulo, en este ejemplo se pone en evidencia cómo no existe una migración puramente ambiental, sino que la degradación del entorno se combina con otras fuentes de vulnerabilidad y en algunos casos lleva a la migración como única estrategia de supervivencia.

Volviendo al escenario, lo que es importante analizar en este caso de desplazamiento internacional con claros tintes climáticos, son las implicaciones y los retos que genera, y sobre quién recae la responsabilidad. El conflicto de Darfur ejemplifica esos casos en los que el Estado no sólo no cuenta con los recursos y las capacidades para asistir a su población, sino que es él mismo la fuente de inseguridad. El gobierno sudanés ha sido acusado en múltiples ocasiones de ejercer políticas de *apartheid* contra sus habitantes no-árabes, e incluso de financiar a la milicia Janjaweed para atacar a los “rebeldes”, causando cientos de miles de muertes civiles (el presidente, Omar al-Bashir, tiene una orden de arresto de la Corte Penal Internacional por genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra). Por ello, más de un millón de los afectados por la guerra, la pobreza y la sequía han huido de su hogar, muchos de ellos a campos de IDP y

³⁰⁸ Con la aclaración de que no tienen la obligación de recibirlos en su propio territorio, sino únicamente de cumplir con el principio de no-devolución, lo que les permite la opción de trasladar a los refugiados a terceros países.

³⁰⁹ Sagan, Dorion *et al.* *Op cit*, p. 133.

otros tantos como refugiados a otros países. De estos últimos, el caso más significativo es el de Chad, que desde a septiembre del 2012 albergaba 288,700 darfurís³¹⁰.

Chad tiene uno de los Índices de Desarrollo Humano más bajos del mundo, posicionado en el lugar 184 de 186 países evaluados por el PNUD³¹¹. A pesar de contar con la ayuda de organismos internacionales como OCHA, Médicos sin Fronteras, la Cruz Roja Internacional y el ACNUR, la carga que ha implicado esta llegada masiva en un país del Sahel, de condiciones sociales y ambientales inhóspitas, ha puesto una creciente presión sobre el gobierno de Chad. Como describe Rosemarie North, trabajadora humanitaria de la Cruz Roja Internacional, “El influxo precipitado de personas no invitadas puede abrumar hasta al anfitrión más generoso. Cuando los receptores están entre los más pobres del mundo, los visitantes los superan numéricamente y no tienen planes inmediatos de irse, es de esperarse el conflicto.”³¹² Además de los desplazados de Darfur, Chad ha recibido a casi 80,000 refugiados más (entre ellos 56,700 refugiados de la República Centroafricana) mientras que intenta atender a 124,000 IDPs³¹³. En los espacios donde se concentran los refugiados, escasea el agua y el alimento, y las tensiones por recursos aumentan. Quizá la razón por la que nunca estalló un conflicto secundario ha sido la hospitalidad de la población de Chad, y el hecho de que la mayoría de quienes han llegado pertenecen a la misma etnia (Massalit), hablan el mismo idioma y comparten usos y costumbres.

Finalmente, dentro de este mismo escenario debe mencionarse la posibilidad cada vez más probable de que se dé el desplazamiento de poblaciones enteras en pequeños Estados insulares, con carácter permanente. El cambio climático ha abierto un nuevo espectro de posibilidades que hace unas décadas se pensaban inverosímiles; actualmente debe abrirse un debate serio sobre los retos que tales situaciones conllevarían. Surgen cuestionamientos jurídicos sobre aspectos fundamentales como la ciudadanía, la nacionalidad y los derechos económicos ¿Si desaparece uno de los elementos básicos del Estado, el territorio, desaparece el Estado mismo? ¿Podrán los Estados insulares reclamar la restauración de su territorio en algún otro lugar? ¿Qué sucederá con las abandonadas aguas territoriales y la zona económica exclusiva? Y aún más importante para el tema en cuestión: una vez que desaparezca la tierra, ¿existirá alguna forma de nacionalidad residual, o tendrá que crearse una nueva forma de

³¹⁰ UNHCR. 2013 *UNHCR Country Operations Profile: Chad*. ONU, 2013 [en línea]. URL: <http://www.unhcr.org/pages/49e45c226.html>

³¹¹ UNDP. *Human Development Index Value*. International Human Development Indicators, ONU, 2012 [en línea]. URL: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>

³¹² Traducción propia. North, Rosemarie. *Darfur's Refugees in Chad*. Magazine of the International Red Cross and Red Crescent Movement, [en línea]. URL: http://www.redcross.int/EN/mag/magazine2005_2/22-23.html

³¹³ UNHCR, 2013 *UNHCR Country Operations Profile: Chad*. Op cit.

“ciudadanía global”? ¿Habrá Estados dispuestos a recibir a los desplazados, especialmente cuando muchos de ellos estarán atendiendo los impactos del cambio climático en sus propios territorios? Todas estas preguntas permanecen sin respuesta, mientras las posibilidades de que los esfuerzos de mitigación salven a los países isleños son cada vez menores.

Por último, el quinto escenario recae una vez más sobre el ámbito de acción del Estado, pero no refiere a los retos de la migración sino lo contrario: plantea la **inmovilidad en situaciones de riesgo**. Los modelos de cambio climático y los actuales efectos sugieren que muchos sitios en el mundo se convertirán en lugares cada vez más riesgosos e inhóspitos para la vida humana, especialmente entre poblaciones cuya forma de vida está directamente relacionada a su entorno. Al reducir las fuentes de generación de ingreso, incrementar las pérdidas y mermar las alternativas de adaptación, efectivamente puede desaparecer la capacidad de las personas de asumir los costos y riesgos de la migración. Muchas personas podrían quedar “atrapadas” en espacios altamente expuestos mientras su vulnerabilidad se agudiza. Estas personas enfrentarán así el doble reto de ser los más afectados y al mismo tiempo los más limitados en sus opciones de adaptación, incluida la migración. Por ello, representan un punto de preocupación que debe ser atendido por los diseñadores de políticas con la misma prioridad que debieran otorgar a la migración influenciada por el cambio climático.

Retomando la importancia de tomar en cuenta la agencia humana como factor determinante, es necesario notar que una parte de la población que se quede en zonas de alto riesgo lo hará voluntariamente. En toda evacuación casi siempre existen casos de quienes se rehúsan a dejar sus hogares, ya sea por apego a la tierra y el significado cultural-religioso que ésta pudiera tener -como es el caso de los mencionados Inupiat de la isla Sarichef en Alaska- o por otro tipo de consideraciones: por ejemplo, algunos analistas atribuyen el que las severas condiciones de aridez y la escasez crónica de agua al este del mar Mediterráneo no hayan tenido un impacto significativo sobre el comportamiento migratorio en Israel en gran parte a que la población Palestina se rehúsa a moverse (cuando esto es posible) por el miedo a no poder regresar, y por la importancia política de mantener la presencia en su tierra ancestral³¹⁴. Se suma también que, en muchos lugares de alta incidencia de crimen e inseguridad, la gente suele ser reacia a abandonar sus hogares, aunque sea de manera temporal, por miedo al robo, el saqueo y la ocupación.

En estos casos, la distinción entre quienes se quedan voluntariamente y quienes se ven forzados a quedarse es ambigua. El que las personas puedan

³¹⁴ Foresight Programme. *Op cit*, p. 73.

elegir libremente quedarse en sus áreas de origen depende también del tipo de políticas que gobiernan la migración en sus países y localidades, es decir, qué tanta libertad tienen para irse y regresar legalmente. Pero como postula el planteamiento de Amartya Sen³¹⁵ del desarrollo como libertad, no es suficiente con tener la libertad nominal para actuar si no se cuenta con las capacidades y recursos para realmente estar en posibilidades de tomar esa elección. Aunque el tránsito en todo el mundo fuera absolutamente liberalizado, muchos individuos y grupos aún podrían estar imposibilitados para migrar por sus condiciones precarias de vida y otros factores.

Lo que debe destacarse es que, ya sea de manera relativamente voluntaria o absolutamente impuesta, los que se quedan permanecen altamente expuestos al cambio climático. En este escenario también es inútil distinguir entre degradación ambiental de largo plazo y eventos extremos: tan vulnerables son las familias que enfrentan sequías severas y ven reducirse su ingreso y su alimento sin poder moverse o diversificarse, que aquellas que tras un desastre natural pierden los medios para trasladarse a sitios más seguros. Aquí la diferencia está en que en un caso la necesidad de resolver en el corto plazo es apremiante, lo que le hace llamativo y digno de atención pública; en el otro la afectación es gradual, por lo que los medios pueden ignorar a las víctimas, indistinguibles de otros abrumados por la pobreza. En ambos casos, el aislamiento y la vulnerabilidad crean problemas de seguridad y de salud adicionales, ya que en muchos casos es más difícil que los que se quedan sean alcanzados y ayudados tanto por su gobierno como por organizaciones humanitarias.

Podría argumentarse, por ejemplo, que el desafío más grande durante el Huracán Katrina no fue lidiar con los miles de desplazados que alcanzaron a evacuar Nueva Orleans, sino los más de 70,000³¹⁶ que se quedaron atrapados en techos de casas y balsas flotando en agua contaminada, sin víveres básicos, muchos de ellos heridos y ante una descomposición total de los servicios públicos, la vivienda y la infraestructura. Cabe notar que en este caso la posibilidad de evacuar estuvo fuertemente ligada a cuestiones de raza y clase, que influyen en el acceso a transporte privado y a redes sociales que facilitan el traslado³¹⁷. Otro ejemplo es el del Ciclón Nargis, que en abril del 2008 devastó Myanmar, dejando alrededor de 130,000 muertos³¹⁸. El evento afectó de tal forma los medios y las vías de transporte, y la infraestructura en general, que miles de personas en poblados remotos quedaron lejos del alcance de la ayuda humanitaria, creando un

³¹⁵ Ver: Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta, 2000.

³¹⁶ Landry, Craig *et al.* "Going Home: Evacuation-Migration Decisions of Hurricane Katrina Survivors" en *Southern Economic Journal*, no.74 pp.326-343. Estados Unidos: University of Tennessee, 2007. P. 2.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 119.

³¹⁸ *Ibid.*

desastre secundario de muertes por inanición, falta de asistencia médica y el contagio de enfermedades. En Somalia, las comunidades de pastoreo que tradicionalmente migran en condiciones de sequía, actualmente ven obstaculizada su estrategia de adaptación por la presencia de milicias armadas³¹⁹.

3.3. Conceptualización y tratamiento internacional de la migración influenciada por el cambio climático

3.3.1. Debate conceptual

La relación entre cambio ambiental y migración es un tema altamente controversial a pesar de llevar veinte años en la discusión académica y política. El concepto de “refugiado ambiental”³²⁰ fue acuñado por primera vez en la década de los setenta por el fundador del Worldwatch Institute, Lester Brown. Sin embargo, no fue popularizado hasta 1985, cuando el investigador Essam el-Hinnawi lo utilizó como título de un reporte del PNUMA. En este reporte, el-Hinnawi define a los refugiados ambientales como

“[...] aquellas personas que se ven forzadas a abandonar temporal o permanentemente su hábitat tradicional a consecuencia de una fuerte disrupción ambiental (por causas naturales o humanas) por lo que su existencia y /o su calidad de vida se ven seriamente amenazadas. El deterioro del entorno implica cualquier cambio físico, químico y/o biológico del ecosistema (o fuente de recursos), que lo hace temporal o permanentemente inadecuado para ser habitado.”³²¹

El-Hinnawi clasificó a los refugiados ambientales en tres categorías: los desplazados por presiones ambientales inmediatas (eventos extremos) con la posibilidad de regresar a sus áreas de origen, los desplazados indefinidamente por cambios permanentes en su entorno y los desplazados en busca de una mejor calidad de vida debido a la incapacidad de su hábitat para proveer un sustento mínimo³²². Desde entonces, el tema de las consecuencias migratorias de la degradación ambiental ha ido cobrando importancia en distintos foros internacionales. Sin embargo, la cuestión de la definición del concepto ha

³¹⁹ *Ibíd.*

³²⁰ Se hace referencia al término “refugiado ambiental” por ser el más ampliamente utilizado, pero lo mismo aplica para la colección de términos y frases imprecisas que han surgido y que implican una relación monocausal entre medio ambiente y migración: migrante medioambiental, refugiado climático/ecológico, personas ambientalmente desplazadas, etc.

³²¹ El-Hinnawi, Essam. *Environmental Refugees*. UNEP, 1985, p. 4.

³²² Piguet, Etienne. *Climate Change and Forced Migration*. UNHCR Working Paper no. 153. Suiza: UNHCR, 2008. p. 1.

polarizado la opinión académica y ha causado tensiones a nivel internacional. Asimismo, las proyecciones numéricas han sido controvertidas y permanecen sin consenso. En este sentido, quizá el trabajo más ampliamente citado (cuyas cifras utilizan actualmente muchos autores y organizaciones) ha sido el del científico británico Norman Myers, quien define a los refugiados ambientales como “Personas que ya no pueden asegurar sus medios de sustento en sus hogares tradicionales debido primordialmente a factores ambientales de escala inusual”³²³.

Si bien existen trabajos previos que buscaron hacer operativo el concepto de refugiado ambiental (notablemente el de Jodi Jacobsen, que en 1988 aventuró la primera cifra de quienes ya habían sido desplazados por razones ambientales, calculándola en 10 millones³²⁴) Myers ha permanecido como el autor más simbólico en el tema. En su libro de 1995, “Éxodo Ambiental: Una Crisis Emergente en la Arena Global”, argumentó que para entonces al menos 25 millones de personas habían sido desplazadas por causas ambientales, y que esta cifra podría llegar a los 150 millones para el 2050. En una segunda obra del 2002, “Refugiados Ambientales: Fenómeno Creciente del Siglo XXI”, utilizando la misma metodología recalculó a 200 millones para 2050. Esta cifra ha sido ampliamente citada por autores, incluyendo el Reporte Stern (que arguye que ésta incluso se basa en suposiciones conservadoras), organizaciones como Friends of the Earth, Greenpeace y Christian Aid, y foros internacionales como el Foro Humanitario Global³²⁵. El tono alarmista que ocupan tanto Myers como los trabajos que derivan de sus obras se resume en su conclusión de que “Los refugiados ambientales podrían convertirse en la principal crisis humanitaria de nuestros tiempos”³²⁶.

No obstante, el trabajo de Myers y sus colegas ha sido fuertemente criticado por múltiples autores sobre la base de los argumentos previamente presentados en esta tesis: la inviabilidad científica/práctica de distinguir la migración ambiental de otras formas de migración, la debilidad metodológica de las estimaciones (que niegan la importancia de la agencia humana, equiparando población en riesgo con población desplazada), la imprecisión jurídica del término (por su uso de la palabra “refugiado”) y la improbabilidad de sus planteamientos (principalmente la oleada masiva y abrupta de refugiados desde países del Sur hacia países del Norte). Como expresa Idean Salehyan, de la OIM, “La conexión entre cambio climático y migración ha [...] sufrido una falta sistemática de evidencia en apoyo de afirmaciones radicales.”³²⁷ Una gran cantidad de

³²³ Myers, Norman y Kent, Jennifer. *Environmental Exodus: an emergent crisis in the global arena*. Estados Unidos: Climate Institute, 1995. P. 151.

³²⁴ Jacobson, Jodi. *Environmental refugees: a yardstick of habitability*. Worldwatch Paper no. 86. Estados Unidos: Worldwatch Institute, 1988. Citado en Foresight Programme. *Op cit*, p. 28.

³²⁵ Foresight Programme. *Op cit*, p. 28.

³²⁶ Myers, Norman y Kent, Jennifer. *Op cit*, p. 13.

³²⁷ Traducción propia. Salehyan, Idean. *Refugees, Climate Change and Instability*. Suiza: OIM, 2005. P. 2.

investigadores (McGregor 1993, Suhrke 1994, Hugo 1996, Kibreab 1997, Black 1998 y 2011, Cambrézy 2001, Castles 2002 y 2011, Hagmann 2005, Gemenne 2011) han descalificado por completo este enfoque, ya que esta definición “[...] es simplista, unilateral y engañosa. Implica una monocausalidad que raramente existe en la práctica.”³²⁸ Algunos de ellos, especialmente Richard Black en un documento de trabajo del ACNUR³²⁹, destacan no sólo la poca credibilidad del término, sino sus consecuencias políticas negativas.

A pesar de la falta de consenso, este debate permite concluir que la cuestión de la migración influenciada por el cambio ambiental en general, y el cambio climático en particular, figura como tema de importancia en distintos espacios y es reconocida tanto por académicos como por tomadores de decisiones.

3.2. Marco regulatorio internacional y marcos nacionales

La falta de consenso teórico, y las implicaciones políticas del reconocimiento oficial, han evitado que se construyan mecanismos jurídicos de protección para las personas cuya migración es influida por el cambio climático. Sin embargo, el tema ha ido recibiendo una creciente atención pública y mediática, y ha generado algunos esfuerzos para llenar dichos vacíos.

El marco de regulación internacional de la migración, revisado en el capítulo anterior, no considera una vertiente particular que reconozca y atienda a la migración influida por factores medioambientales. Los mencionados Principios Guía de los Desplazamientos Internos contemplan, en el artículo 2, a aquellos que han sido desplazados por “[...] catástrofes naturales o provocadas por el ser humano [...]”³³⁰. Lo mismo sucede con la definición de desplazado interno de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). La tendencia que esto demuestra es que hay un mucho más amplio reconocimiento de las personas desplazadas por eventos extremos como objeto de protección especial, mientras que quienes migran por los efectos que la degradación medioambiental de largo

³²⁸ Traducción propia. Castles, Stephen. *Environmental change and forced migration: making sense of the debate*. UNHCR Working Paper no. 70. Suiza: UNHCR, 2002. P. 5.

³²⁹ Black, Richard. *Environmental refugees: myth or reality?*. UNHCR Working Paper no. 34. Suiza: UNHCR, 2001.

³³⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. *Op cit*.

plazo tiene sobre sus modos de vida son considerados iguales a los “migrantes económicos”, y por tanto no merecedores de consideraciones particulares.

El tema más cercano que ha logrado obtener atención y cooperación internacional es el de reducción del riesgo de desastres (DRR por sus siglas en inglés). En 2005, el Marco de Acción de Hyogo fue el primer acuerdo internacional en explicar, describir y detallar el papel de diferentes sectores y actores para reducir las pérdidas por desastres, estableciendo prioridades de acción, principios guía y medios prácticos para mejorar la resiliencia de las comunidades³³¹. En 2011, el Comité Permanente Inter-Agencial de la ONU (IASC por sus siglas en inglés) publicó un reporte titulado “Directrices Operacionales del IASC sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales”. Una vez más, el enfoque es sobre los esfuerzos de rescate y salvaguarda de las personas únicamente en caso de eventos extremos, y no se hace ninguna referencia directa a la migración.

En el ámbito de las negociaciones climáticas internacionales, el tema es de muy reciente aparición. El Plan de Acción de Bali del 2008, mencionado en el Capítulo I, llama en su artículo 1 (C) a mejorar y aumentar la acción en materia de adaptación, incluyendo una serie de consideraciones pertinentes a los impactos del cambio climático sobre los impulsores de la migración, pero sin referir a ésta como un posible subproducto³³². La primera mención oficial a este nivel ocurrió en 2007, en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, que habla del “potencial de migración de las poblaciones”³³³ debido al cambio climático. En diciembre del 2010, durante la COP 16, esta observación del IPCC fue incluida por primera vez por los Estados firmantes de la CMNUCC en el Marco de Adaptación de Cancún, que en su párrafo 14 (F) invita a la implementación de “[...] medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y el reasentamiento planeado inducidos por el cambio climático, cuando fuere apropiado, a nivel nacional, regional e internacional”³³⁴. Dicho párrafo constituye el primer reconocimiento internacional del fenómeno, aunque se da en forma de invitación ambigua para la acción y no como un acuerdo detallado de carácter vinculante. Es de notarse que, al hablar de desplazamiento, migración y reasentamiento, el Marco reconoce que hay distintas consecuencias de la influencia del cambio climático sobre la movilidad humana, y no distingue entre eventos extremos y degradación medioambiental de largo plazo.

³³¹ United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Hyogo Framework for Action (HFA)*. ONU [en línea]. URL: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

³³² UNFCCC. *Bali Action Plan*. ONU, [en línea]. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

³³³ IPCC. *Fourth Assessment Report*. *Op cit*, p. 16.

³³⁴ Traducción propia. UNFCCC. *Cancun Adaptation Framework*. ONU, [en línea]. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=4>

Fuera del contexto de la COP también han surgido nuevos mecanismos de cooperación internacional. Uno de los primeros fue la creación de la Fundación LiSER (Living Space for Environmental Refugees) en 2002, con el objetivo expreso de buscar el reconocimiento jurídico y la protección internacional de los “refugiados ambientales”, e incorporarlos a las agendas de organismos existentes. Fundación LiSER impulsó en junio de 2004 la negociación de la Iniciativa de Toledo sobre Refugiados Ambientales y Restauración Ecológica³³⁵, firmada por cientos de académicos, investigadores y figuras públicas solicitando la adopción oficial del término y la creación de esquemas de protección especializados a nivel nacional e internacional.

Otros organismos influyentes han también dado seguimiento al tema. Por ejemplo, desde el 2009 la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja publicó un comunicado titulado “Cambio Climático y Movilidad Humana: Un Punto de Vista Humanitario”³³⁶, en el cual rechaza las aproximaciones catastróficas que prevén una migración masiva y caótica, puesto que contribuyen a la xenofobia y a agravar las tensiones sociales. Sin embargo, subraya la importancia de que las organizaciones humanitarias reconozcan esta realidad y la incorporen en una estrategia amplia para reducir la vulnerabilidad de las comunidades trabajando prioritariamente sobre cuatro puntos: mantener una respuesta de carácter humanitario, prevención/preparación y reducción del riesgo de desastres, construcción de resiliencia comunitaria y atenuación de conflictos por recursos. La OIM también se ha pronunciado oficialmente sobre el tema en una serie de publicaciones, especialmente los reportes “Medio Ambiente, Cambio Climático y Migración Humana: Enfoque y Actividades de la OIM” y “Reducción del Riesgo de Desastres, Adaptación al Cambio Climático y Migración Ambiental”.

La temática se ha ido incluyendo también en distintos espacios de diálogo. Por ejemplo, el Foro Mundial de Migración y Desarrollo, que en noviembre 2010 se llevó a cabo en México, incluyó en su agenda la discusión de la relación entre migración y cambio climático. Asimismo, en febrero de 2011 el ACNUR organizó una Reunión de Expertos sobre Cambio Climático y Desplazamiento, que tuvo lugar en Bellagio, Italia. Aunque técnicamente esta cuestión no entra dentro del mandato de ACNUR, ha sido uno de los organismos más involucrados, escribiendo su primer documento de política al respecto en 2008 seguido de múltiples publicaciones. Su trabajo en el asunto se ha hecho en gran medida a

³³⁵ Fundación LiSER. *The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration*. Países Bajos: Fundación LiSER, 2004 [en línea]. URL: <http://www.liser.eu/en/liser/how-you-can-help/join-toledo-initiative>

³³⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. *Climate Change and Human Mobility: A Humanitarian Point of View*. IFRC, 2009 [en línea]. URL: http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/climate%20change/climate_change_and_human_mobility-en.pdf

través del IASC, que actualmente cuenta con un Grupo de Trabajo sobre Migración/Desplazamiento y Cambio Climático. También colabora comisionando investigaciones sobre el tema, y en 2010 lo planteó como un vacío normativo en el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección.

Por su parte, el Grupo Mundial sobre Migración emitió en noviembre del 2011 un comunicado sobre el Impacto del Cambio Climático en la Migración en el cual, negando la posibilidad de clasificar un tipo monocausal de migración, reconoce la conexión entre ambos fenómenos y llama a tomar una serie de acciones para hacerle frente, especialmente en casos extremos como el de los pequeños Estados insulares. Este tipo de debates impulsaron la adopción en 2005, por parte de la Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de la resolución sobre “Las implicaciones legales de la desaparición de Estados y otros territorios por razones ambientales, incluyendo las implicaciones para los derechos humanos de los residentes, con particular referencia a los derechos de los pueblos indígenas”³³⁷. En abril de 2008, el Instituto de Medioambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas y la Fundación Munich Re organizaron una Reunión de Expertos sobre “Cambio Ambiental, Migración y Vulnerabilidad Social”. A partir de esta reunión surgió la Alianza de Cambio Climático, Medio Ambiente y Migración (CCEMA por sus siglas en inglés), una sociedad global que reúne a múltiples partes gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales y de la academia con el objetivo de llevar las consideraciones migratorias a agendas de medio ambiente, desarrollo y ayuda humanitaria, y viceversa³³⁸.

Quizá el más grande esfuerzo cooperativo que se ha dado hasta ahora en la arena internacional ha sido la Conferencia de Nansen, -llamada así en honor de Fridjof Nansen, el primer Alto Comisionado de la ONU para los refugiados. Por convocatoria del gobierno de Noruega, en junio de 2011 se reunieron en Oslo más de 200 participantes de más de 40 países representando gobiernos, ONGs, institutos de investigación y organizaciones internacionales para dialogar el tema de forma informal y no vinculante, pero encaminada hacia la acción. De la Conferencia surgieron los llamados Principios de Nansen, como recomendaciones para guiar las respuestas a los complejos desafíos que trae la relación entre cambio climático y migración. Dichos principios son³³⁹:

³³⁷ McAdam, Jane. *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*. Legal and Protection Policy Research Series. Australia: UNHCR, 2011. P. 5.

³³⁸ Para más información, consultar la página web: <http://www.ccema-portal.org/article/read/start>

³³⁹ Traducción propia. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *The Nansen Principles on Climate Change and Displacement*. 2011 [en línea]. URL: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf

1. Las respuestas al desplazamiento relacionado al cambio ambiental y climático deben ser informadas a través del conocimiento adecuado y guiadas por los principios fundamentales de humanidad, dignidad humana, derechos humanos y cooperación internacional.
2. Los Estados tienen un deber primario de proteger a sus poblaciones y dar particular atención a las necesidades especiales de las personas más vulnerables y más afectadas por el cambio climático y otras contingencias ambientales, incluyendo a los desplazados, las comunidades receptoras y aquellos en riesgo de desplazamiento. El desarrollo de legislación, políticas e instituciones, así como la adecuada inversión de recursos es clave en este sentido.
3. El liderazgo y la participación de gobiernos y comunidades locales, la sociedad civil y el sector privado son necesarios para atender efectivamente los retos impuestos por el cambio climático, incluyendo aquellos relacionados a la movilidad humana.
4. Cuando la capacidad nacional es limitada, los marcos regionales y la cooperación internacional deben apoyar la acción a nivel nacional y contribuir a la construcción de capacidades nacionales, sustentándolas sobre planes de desarrollo, previniendo el desplazamiento, asistiendo y protegiendo a las personas y comunidades afectadas por tal desplazamiento y encontrando soluciones duraderas.
5. La prevención y la resiliencia deben ser reforzadas a todos los niveles, particularmente a través del financiamiento adecuado. Actores internacionales, regionales y locales tienen la responsabilidad compartida de implementar los principios consagrados en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Construyendo la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades contra el Desastre.
6. Construir la capacidad local y nacional para prepararse y responder ante desastres es fundamental. Al mismo tiempo, el sistema internacional de respuesta ante desastres debe ser reforzado. El desarrollo de sistemas de advertencia temprana para múltiples contingencias, conectando los niveles local y global, es crítico.
7. Las normas existentes de derecho internacional deben ser totalmente utilizadas, y los vacíos normativos atendidos.
8. Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno constituyen un sólido marco legal para atender las preocupaciones de protección que genera el desplazamiento interno relacionado al cambio ambiental y climático. Se anima a los Estados a asegurar la adecuada implementación y aplicación operativa de estos principios a través de la legislación, políticas e instituciones nacionales.
9. Es necesaria una aproximación más coherente y consistente a nivel internacional para atender las necesidades de protección de las personas desplazadas fuera de sus países por eventos extremos. Los Estados, trabajando en conjunto con el

ACNUR y otros actores relevantes, podrían desarrollar un marco, guía o instrumento en este sentido.

10. Las respuestas y políticas nacionales e internacionales, incluido el reasentamiento planeado, necesitan ser implementadas sobre la base de la no discriminación, el consenso, el empoderamiento, la participación y la asociación con aquellos directamente afectados, con la debida sensibilidad de edad, género y otros aspectos. Las voces de los desplazados o los amenazados por el desplazamiento, la pérdida del hogar o los medios de sustento deben ser escuchadas y tomadas en cuenta, sin ignorar a aquellos que eligen quedarse.

Como los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, los Principios de Nansen no constituyen un instrumento vinculante de derecho internacional, sino un marco que busca guiar las acciones de respuesta desde un enfoque de gobernanza incluyente³⁴⁰. Su importancia radica también en que se trata de un reconocimiento explícito de la comunidad internacional, actores estatales y no estatales, de las consecuencias humanitarias del cambio climático (incluida la migración) y los retos de adaptación que genera. La intención de la Conferencia era poner el tema sobre la mesa de negociación, de manera que pudiese ser discutido a más alto nivel durante la Reunión Ministerial del ACNUR que en 2011 celebraba el 50 aniversario de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y el 60 aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Sin embargo, no hubo la voluntad política para profundizar en el tema, principalmente por la controvertida cuestión de la migración entre fronteras. A raíz de ello, en 2012 los gobiernos de Noruega y Suiza lanzaron la Iniciativa de Nansen, un proceso de consulta independiente de las Naciones Unidas, que busca promover la cooperación entre actores relevantes para mejorar el manejo de los movimientos transfronterizos, identificar las mejores prácticas y atender mejor a los afectados.

Sin embargo, la mayoría de los Estados (particularmente los del Norte) permanecen reticentes al reconocimiento formal del problema y a la adquisición de compromisos relacionados. Se percibe una clara negativa a la renegociación del régimen internacional del refugio, en primer lugar porque hablar de “refugiados climáticos” pone un mayor peso en la responsabilidad de los países desarrollados

³⁴⁰ Como se explica anteriormente, el concepto de gobernanza implica la participación de actores no estatales en la formulación de políticas y la gestión general de la cosa pública, ámbito antes reservado exclusivamente al Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que todos los procesos de gobernanza sean positivos, en la medida en que la ampliación de la participación no necesariamente alcance a los interesados más afectados (e.g. la participación de las empresas transnacionales en decisiones gubernamentales generalmente actuará en detrimento de las comunidades más desprotegidas y no en su favor). Por ello, se utiliza el término “gobernanza incluyente” para denotar que debe tratarse de un proceso que permita la actuación real de todos los interesados (*stakeholders*) en la gestión pública, facilitando el que se escuche la voz de los marginados del sistema.

sobre las consecuencias humanas del fenómeno. Por otra parte, ampliar el concepto de refugiado para incluir a los afectados por el cambio climático no sólo sería extraordinariamente difícil de gestionar, sino que implicaría contraer más obligaciones (financieras, políticas y operativas) que los Estados no están en la disposición o en la capacidad de contraer. Incluso hay un grupo de activistas, ONGs e investigadores que alegan que un replanteamiento del régimen internacional del refugio podría ser contraproducente, porque una vez reabierto la negociación podría acabarse en la pérdida de compromisos y recursos de por sí insuficientes en lugar de su reforzamiento. Muchos consideran que el mal uso del término podría terminar por debilitar la figura del refugio, que actualmente ampara con trabajos a más de 15 millones de personas.

Se ha también argumentado entre algunos círculos académicos que el acogimiento legal de los desplazados por el cambio climático podría darse a través de sistemas de protección complementaria, es decir, además de los estándares del régimen internacional del refugio, como extensión de los distintos instrumentos de derechos humanos. Aunque se trata de una postura sumamente controvertida, hay argumentos en favor de una interpretación amplia de postulados como el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíbe la tortura y el trato inhumano, afirmando que el principio de no-devolución aplica por este medio a personas que, de ser retornadas a sus lugares de origen, enfrentarán condiciones de vida tan adversas que pueden equipararse al trato inhumano. A nivel regional, se ha argumentado lo mismo sobre el artículo 3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El caso de *D. v. Reino Unido* ante la Corte Europea de Derechos Humanos, donde la ausencia de tratamiento médico en el país de origen detuvo la deportación del querellante, es frecuentemente citado como evidencia de que la protección complementaria aplica a solicitudes migratorias basadas en impactos del cambio climático. Sin embargo, éste ha sido el único caso en el que la no-devolución se ha sustentado sobre la base de la privación socioeconómica³⁴¹.

Algunas opiniones han planteado que la mejor manera de hacer frente a la migración internacional influida por el cambio climático es a través de esquemas bilaterales o regionales que respondan de manera específica a necesidades más locales. Sin embargo, tampoco de esa forma han surgido acuerdos significativos por la negativa de algunos Estados a nombrar, y por tanto reconocer, el fenómeno en cuestión. Se ha argumentado que los esquemas de protección temporal, como el Estatus de Protección Temporal de Estados Unidos o la Directiva Europea de

³⁴¹ McAdam, Jane. *Op cit*, p. 26.

Protección Temporal (mencionados en el Capítulo II), podrían ser ampliados para cubrir la migración influida por el cambio climático³⁴².

Algunos textos hacen alusión a las facilidades migratorias que han surgido entre los países de las Islas del Pacífico y las dos potencias de Oceanía como los primeros acuerdos de cooperación en materia de “refugiados climáticos”. Ciertos autores incluso las atribuyen a la amenaza de Tuvalu en 2002 de llevar una demanda contra Estados Unidos y Australia ante la Corte Internacional de Justicia por rehusarse a ratificar el Protocolo de Kioto³⁴³. Tales aseveraciones son imprecisas: Australia se ha negado repetidamente a aceptar a inmigrantes de Tuvalu exclusivamente por razones ambientales, mientras que Nueva Zelanda recibe a 75 tuvaluanos por año dentro de un acuerdo de migración laboral que no está relacionado al cambio climático³⁴⁴. Han habido algunos casos excepcionales en Australia y Nueva Zelanda donde personas de Tuvalu y Kiribati han argumentado legalmente que deben recibir el estatus de refugiados por impactos del cambio climático, y otros de Tonga y Bangladesh sobre la base de desastres naturales. Todos han fallado³⁴⁵.

A nivel regional se han dado algunos vagos pasos hacia la regulación; por ejemplo, en 2008 el Comité de Migración, Refugio y Población del Parlamento Europeo compiló un informe sobre las implicaciones de la migración influida por el cambio ambiental³⁴⁶. Por el lado de la acción nacional, solamente se detectan acciones incipientes en muy pocos países. Algunos Estados con amplios sistemas de asilo podrían estar en buena disposición de reconocer y acoger a la migración influida por el cambio climático; por ejemplo, el Acta de Extranjeros de Suecia, provee protección a aquellas personas que no pueden regresar a sus países de origen a causa de un desastre ambiental (provisión que nunca se ha utilizado). Otro ejemplo es el de la legislación de asilo en Finlandia, que provee protección a las personas que no pueden regresar a sus países a causa de un conflicto armado o un desastre ambiental³⁴⁷.

En algunos países existe la práctica (no legislada) de evitar la devolución de personas en situaciones de vulnerabilidad, como es el caso de Dinamarca, que entre 2001 y 2006 no deportó niños de Afganistán sobre el argumento de la sequía que azotaba a dicho país; esta provisión fue subsecuentemente extendida a las personas sin propiedad de tierras en áreas con inseguridad alimentaria. Las

³⁴² *Ibidem*, pp. 37-39.

³⁴³ La demanda fue efectivamente aceptada como jurídicamente viable por la CIJ. Sin embargo, ante la amenaza de Estados Unidos de retirar su ayuda para el desarrollo, sus inversiones y sus importaciones de Tuvalu, el pequeño país isleño retiró la demanda.

³⁴⁴ Foresight Programme. *Op cit*, p. 178.

³⁴⁵ McAdam, Jane. *Op cit*, 13

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 6.

³⁴⁷ *Ibidem*, pp. 39-40

Regulaciones de Inmigración y Protección de Canadá también proveen que el Ministro de Migración puede detener las órdenes de remoción con respecto a un país o lugar en donde las condiciones supongan un riesgo generalizado a la población civil, incluyendo como resultado de un desastre ambiental³⁴⁸. Estos esquemas *ad hoc* tienen en común la designación de ciertos países que han demostrado características suficientes para justificar la movilidad de su población, a quien se recibe aunque generalmente no se le otorgan derechos equivalentes a los de otros extranjeros.

Los países firmantes de la CMNUCC deben tener sus Programas Nacionales de Acción para la Adaptación (NAPA por sus siglas en inglés) pero no están obligados a incluir ninguna referencia a la migración. Algunos esfuerzos se han hecho para lograr el reconocimiento al interior del Estado. Por ejemplo, en 2007 el Partido Verde australiano propuso una enmienda al Acta Migratoria para abrir la categoría de refugiado climático, creando una nueva clase de visa y dando al Ministro de Migración la prerrogativa de declarar ciertos desastres naturales como resultado del cambio climático³⁴⁹. La iniciativa falló por falta de apoyo de otros partidos. Ese mismo año, la Cámara de Representantes de Bélgica adoptó un acta por medio de la cual compromete al país a promover el reconocimiento del estatus de refugiado ambiental en la Unión Europea y ante las Naciones Unidas. Los esfuerzos de Bélgica en este sentido también han sido infructíferos. Por lo antes dicho, todo indica que aún hay un largo camino que recorrer, a nivel nacional, regional e internacional, para impulsar la acción preventiva en favor de las víctimas directas del cambio climático.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 42.

³⁴⁹ Migration (Climate Refugees) Ammendment Bill. Para mayor información, consultar Bhathal, Alexandra. *The campaign for recognition of climate refugees in the Asia Pacific: challenges and opportunities presented by Australia*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Medio Ambiente, Migración Forzada y Vulnerabilidad Social en Bonn, Alemania en octubre de 2008, p. 10.



CAPÍTULO IV

La migración influenciada por el cambio climático como asunto de seguridad

Capítulo IV. La migración influenciada por el cambio climático como asunto de seguridad.

4.1. Ampliación de la agenda de seguridad y el proceso de securitización

El término *seguridad*, del latín *securitas*, en su significado más básico es la condición de estar “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.”³⁵⁰ De acuerdo con las concepciones clásicas de Hobbes y Rousseau³⁵¹ sobre el contrato social, el Estado existe con el fin primordial de proveer seguridad al ciudadano en un contexto de anarquía, a cambio de que éste le ceda una parte de su soberanía. Por ello, en las nociones tradicionales de la seguridad, el Estado es a la vez el garante de la vida de su población y un ente que debe ser protegido de amenazas externas. Sin embargo, desde finales del siglo pasado han surgido nuevas concepciones en un debate por la ampliación de la agenda de seguridad, enfrentando a grandes rasgos dos posiciones generales: la primera defiende una definición restrictiva de la seguridad, entendida en su sentido clásico como la protección contra amenazas militares externas o la subversión política interna, en la que el objeto de referencia por excelencia es el Estado y sus valores centrales (soberanía e integridad territorial); la segunda busca un entendimiento más integral de lo que implica la seguridad, reconociendo que las amenazas de la post Guerra Fría provienen cada vez menos de fuerzas militares extranjeras y cada vez más de condiciones relacionadas al desarrollo, así como la necesidad de establecer nuevos actores y valores como objetos de referencia.

Durante toda la Guerra Fría, las prioridades de la política global de seguridad fueron formuladas con base en el peligro de la guerra nuclear entre las superpotencias (y en países capitalistas, en contra de la expansión del comunismo por vía del “efecto dominó”). El fin de la confrontación bipolar dejó un gran vacío donde antes se centraban los peligros reconocidos. Eliminada la problemática de la lucha entre bloques, explotaron toda suerte de conflictos intestinos estrechamente relacionados a la descolonización, al subdesarrollo y a antiguas tensiones de clase, que fueron desde la limpieza étnica en la antigua Yugoslavia y Ruanda hasta las sangrientas guerras civiles en Centroamérica. Las guerras interestatales serían cada vez menos comunes, abriendo paso a las guerras intraestatales.

³⁵⁰ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española: Vigésima Segunda Edición*. [en línea]. URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=seguro>

³⁵¹ “El Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil” de Thomas Hobbes, y “El Contrato Social o Principios de Derecho Político” de Jean-Jacques Rousseau.

El fin de la Guerra Fría también significó un discurso de triunfo del capitalismo, el “fin de la historia”, y con éste la ampliación a todo el mundo de una economía de libre mercado aparejada de nociones pretendidamente universales de democracia y derechos humanos. La globalización, así impulsada, agudizó el carácter transnacional de las fuentes de riesgo emergentes. Nuevas amenazas requirieron una nueva forma de concebir el conflicto bélico, donde ya no se enfrenta un ejército contra otro a partir de una declaración formal de guerra, en un campo de batalla y bajo las normas del derecho internacional humanitario (especialmente la distinción entre combatientes y civiles), sino que el enemigo son entes no estatales y difusos (grupos insurgentes, células terroristas, crimen organizado) que operan con distintas tácticas (como la guerra de guerrillas y el ataque a civiles) que ya no pueden ser abordadas de la manera tradicional³⁵². Las problemáticas relacionadas al desarrollo, como la pobreza, las pandemias y la degradación medioambiental, serían progresivamente reconocidas como amenazas a la seguridad a través de la década de los noventa; aunque en realidad se trata de deficiencias estructurales que han existido por siglos, se fueron incorporando al discurso como si se tratara de novedades.

Esta transformación en la concepción de la seguridad, y el tipo de amenazas que debe atender, es aún un debate en progreso. Desde 1983 Richard Ullman, en su obra “Redefiniendo la Seguridad”³⁵³, criticaba la definición de la seguridad en términos puramente militares, afirmando que este enfoque sólo aumenta la inseguridad al dejar de lado otro tipo de amenazas y contribuir a la militarización global. Sobre la misma línea Barry Buzan, en su texto “Personas, Estados y miedo”³⁵⁴, promueve la ampliación del concepto y la agenda de seguridad (aunque constata que no existe un consenso sobre cómo y hasta qué punto hacerlo). Argumenta que las concepciones tradicionales de la seguridad son obsoletas para comprender la complejidad del sistema mundo contemporáneo, ya que ante el fin del miedo a la obliteración nuclear, la seguridad implica estar libre de amenazas no sólo a la supervivencia, sino también a las condiciones de existencia.

³⁵² La doctrina de seguridad construida sobre la noción de “nuevas guerras” y el enemigo difuso no ha sido del todo aceptada. Autores como Noam Chomsky argumentan que la Guerra Fría fue en el fondo una disputa por los territorios concretos, por sus recursos y sus espacios de mercado, fuesen capitalistas o socialistas. En ambos casos interesaba un modelo de acumulación (privado o de Estado) en los que el control de los territorios era fundamental. Para estos autores, la lectura de las “nuevas guerras” disfraza que en el fondo sigue siendo el control de los territorios el asunto más relevante, como lo demostró el 9/11 y los eventos subsecuentes: terrorismo internacional funcional a la ocupación de Irak y a la toma de los contratos petroleros por parte de empresas extranjeras, especialmente estadounidenses. Para una crítica más amplia de las explicaciones simplistas del nuevo enemigo difuso, real o imaginario, ver el texto de John Saxe-Fernández, “Presidencia Imperial y Capital Monopolista”.

³⁵³ Ullman, Richard. “Redefining Security” en *International Security*, The MIT Press, 1983. vol. 8, núm. 1. pp. 129-153.

³⁵⁴ Buzan, Barry. *People, States and fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Reino Unido: Wheatsheaf Books, 1983.

Asimismo, el reconocimiento de la violencia de Estado en conflictos internos, y las condiciones inhumanas de vida de millones de personas como caldo de cultivo para el conflicto, hicieron patente que el Estado como único objeto de referencia de la seguridad resultaba insuficiente. Pero exactamente qué debe reemplazar al Estado en un mundo globalizado, de amenazas y riesgos dispersos, es aún controversial. Buzan, por ejemplo, propone una concepción más amplia e integral de la seguridad entendida en cinco sectores: militar, política, económica, social y ambiental. De esta forma, la seguridad adquiere distintas dimensiones según su enfoque específico: seguridad jurídica, seguridad laboral, seguridad alimentaria, etc.

Este tipo de aproximaciones llevaron a un cambio significativo en los estudios de seguridad. Como lo explica Paul D. Williams³⁵⁵, dejaron de enfocarse únicamente en la supervivencia para abordar el valor agregado de la calidad de vida (*survival-plus*); en otras palabras, la seguridad no sólo debe ser entendida en términos negativos (estar libre de) sino también en términos positivos (ser libre para). Ello implicaba la necesidad de reformular la seguridad para cubrir nuevas amenazas no tradicionales, incluyendo peligros no intencionales que ponen en riesgo a los Estados y a las sociedades.

La categorización de cualquier situación como asunto de seguridad es altamente controversial, específicamente porque implica la detección de una amenaza y el subsecuente despliegue de medidas para atender el peligro que suponen. La seguridad es, en este sentido, una cuestión absolutamente política. La identificación y nombramiento de un ente, fenómeno o situación como problema de seguridad se conoce como *securitización*. Simon Dalby define la securitización como el proceso activo por el cual se lleva a cabo la identificación discursiva de una amenaza, involucrando tanto el señalamiento de ésta por parte de una autoridad, como la concurrencia de la opinión pública³⁵⁶. La importancia del acto discursivo es que debe generar un miedo que legitime no sólo que algo se señale como amenaza, sino también que se actúe en consecuencia para enfrentarla, por la fuerza de ser necesario. Ahí radica la sensibilidad de cómo las amenazas son presentadas y percibidas por distintos actores sociales.

En este sentido, la forma en que algo es señalado como amenaza es un punto sumamente delicado, pues determina la política de seguridad a seguir, especialmente con respecto a qué instituciones serán convocadas a lidiar con ella. Quizá aún más importante es tomar en cuenta quién especifica la amenaza, con qué interés y exactamente qué es lo que se determina que está en peligro como una cuestión lo suficientemente importante para invocar el lenguaje político de la

³⁵⁵ Williams, Paul D. *Security Studies: An Introduction*. Estados Unidos: Routledge, 2008.

³⁵⁶ Dalby, Simon. *Security and Environmental Change*. Reino Unido: Polity Press, 2009. P. 40.

seguridad. De acuerdo con la Escuela de Copenhague de los estudios de seguridad, éste es en gran parte un acto discursivo, que se desarrolla en la invocación del peligro como requisito para la acción extraordinaria. En dicho acto no sólo se identifica una amenaza, sino también aquello que está amenazado: un estado ideal que se ve obstaculizado o puesto en riesgo por un actor o circunstancia, y que por lo mismo requiere medidas de protección.

Cuando algo ha sido securitizado es el objeto de referencia de dichas medidas, introduciéndose en el discurso político como algo que debe ser asegurado. La securitización legitima todo tipo de acciones, desde la movilización de recursos hasta el despliegue de fuerzas militares, incluyendo medidas de emergencia como la suspensión de las garantías individuales o el otorgamiento de poderes extraordinarios. En otras palabras, la utilización política del miedo justifica la activación de lo que Giorgio Agamben llama el *estado de excepción*, dando lugar a “[...] un doble paradigma que marca el campo del derecho con una esencial ambigüedad: por una parte, una tendencia normativa en sentido estricto, que trata de cristalizarse en un sistema rígido de normas, cuya conexión con la vida es, empero, problemática, si no imposible (el estado de derecho perfecto, en el que todo se regula por norma); por otra, una tendencia anómica que desemboca en el estado de excepción o en la idea del soberano como ley viviente”³⁵⁷. En términos de seguridad, como plantea el analista clásico Arnold Wolfers, dependiendo de la variable a la que se le dé prioridad existe una gran gama de estrategias posibles para atender una misma situación³⁵⁸; si un asunto puede justificarse como problema de seguridad, las opciones para enfrentarlo son casi ilimitadas.

Para que dicho proceso sea exitoso, especialmente en países con democracias consolidadas, es necesario que la opinión pública acepte la definición de peligro que se le presenta y al menos tácitamente apruebe la utilización de medidas de seguridad para lidiar con la situación. Ello presenta un problema cuando se habla de las amenazas no tradicionales (entiéndase, no militares), cuyos impactos no siempre son tan inmediatos o visibles. Richard Ullman explica que las amenazas construidas en términos militares, o presentadas como existenciales, generan un consenso amplio por la inminencia del peligro; por el contrario, entre menos aparente o más a largo plazo sea una amenaza, más controversia política levantarán los arreglos para contrarrestarla. Si la narrativa no es convincente, o los costos de lidiar con la amenaza parecen superar el peligro potencial, entonces el proceso de securitización no será exitoso. Es por eso que

³⁵⁷, Agamben Giorgio. *Homo Sacer. Parte II: El Estado de Excepción*. España: Editora Nacional, 2002. P. 68.

³⁵⁸ Wolfers, Arnold. “National Security as an Ambiguous Symbol” en *Political Science Quarterly*, 1952, vol. 67 núm. 4. pp. 481-502

cuando el peligro extremo es invocado es cuando más eficaz es el discurso de la seguridad, y más obvia parece la necesidad de medidas extremas. Ello permite que se tomen medidas reactivas desde el poder el Estado, que en términos marxistas no es otra cosa que el aparato que vela por los intereses de la clase dominante, y por lo mismo no buscará garantizar la seguridad de todas las personas involucradas (o, en todo caso, la seguridad intergeneracional de los pueblos). El razonamiento de las doctrinas de seguridad nacional e internacional puede inclinar a los diseñadores de políticas hacia el alarmismo y la exageración de los temas, generalmente con resultados contraproducentes.

4.1.1. Securitización de la agenda ambiental

Actualmente es un hecho consensuado que los sistemas ecológicos del planeta están en crisis. Desde que la finitud de los recursos del mundo comenzó a hacerse evidente a mediados de los años cincuenta y principios de los sesenta del siglo pasado, se ha empezado a entender el potencial de conflicto que representa continuar con un modelo económico que asume la posibilidad de una explotación ambiental progresiva e indefinida. En este contexto, la degradación ambiental en general, y el cambio climático en particular, se han ido incorporando en discursos de seguridad que les identifican como amenazas, y que evocan imágenes de guerras por recursos y/o de movimientos masivos de los pobres y marginados con dirección al mundo desarrollado, en busca de alimento, refugio, trabajos y seguridad.

Los inicios del pensamiento sobre un medio ambiente que debe ser controlado y regulado (más recientemente “asegurado”) se pueden rastrear hasta el siglo XVIII, con la obra clásica de Thomas Malthus, “Ensayo sobre el principio de la población”. Con el argumento de que los seres humanos se reproducen más rápido de lo que pueden ampliar la capacidad productiva para alimentarse, Malthus planteó que la escasez sería en el futuro la principal limitante de la potencialidad humana y lo que aseguraría la persistencia de la miseria. Autores como Simon Dalby identifican en este texto una de las primeras justificaciones teóricas de la criminalización de los pobres y los marginados, que son señalados como la fuente de dificultades para los privilegiados y su forma de vida.

El miedo a una futura escasez que ponga en peligro la vida humana permanece vigente. El boom demográfico de los años sesenta revivió el espíritu malthusiano, especialmente en obras como “La bomba de población” de Paul

Ehrlich³⁵⁹, donde se llega a la misma conclusión de que la hambruna es inevitable. La explosión demográfica ha sido constantemente utilizada como explicación de la pobreza en diversos discursos políticos, disfrazando las razones estructurales de la desigualdad en la distribución de la riqueza. El planteamiento de Ehrlich fue parcialmente refutado por la llamada revolución verde en las técnicas agrícolas, pero la consternación permaneció, subsecuentemente avivada por publicaciones como el ya mencionado reporte del Club de Roma, "Los Límites del Crecimiento". El Informe Brundtland, también mencionado previamente, fue por su parte uno de los primeros estudios en preconizar futuros conflictos por la escasez de recursos.

La complejidad de las amenazas medioambientales fue haciéndose progresivamente patente a lo largo de la Guerra Fría. La explosión de la planta nuclear de Chernóbil en 1986³⁶⁰ no solamente generó pánico y serios problemas de salud en la entonces Unión Soviética, sino que las nubes cargadas de tóxicos radioactivos fueron transportadas con el viento y afectaron a países de Europa, poniendo en evidencia una cuestión fundamental de las amenazas ambientales: se trata de una problemática global, o al menos regional, que escapa al control del Estado-nación. El fracaso de las fronteras nacionales para proveer seguridad en este caso llevó al entonces canciller soviético, Eduard Sheverdnadze, a emitir la siguiente declaración:

*"Por primera vez hemos entendido claramente lo que antes sólo adivinábamos: que la visión tradicional de la seguridad nacional y universal, basada primordialmente en los medios militares de defensa, es ahora totalmente obsoleta y debe ser revisada urgentemente"*³⁶¹.

Impulsada por el bloque soviético, la necesidad de incluir las amenazas medioambientales en la agenda de seguridad se discutió con mayor frecuencia en los foros internacionales, a pesar de la férrea oposición de los Estados Unidos³⁶². El fin de la Guerra Fría puso fin a la principal problemática de la segunda mitad del siglo XX, dejando libre el camino para que se dirigiera la atención a otras amenazas. Ello coincidió con una nueva ronda de consternaciones ambientales con un sustento científico mucho más sólido, especialmente ante el reconocimiento inminente del cambio climático y la responsabilidad humana en éste. Entre otras cosas, la creación del Panel Intergubernamental sobre Cambio

³⁵⁹ Ehrlich, Paul. *The Population Bomb: Population Control or Race to Oblivion?* Estados Unidos: Ballantine Books, 1968. 201 pp.

³⁶⁰ Para una mirada actual a los peligros que representa la energía nuclear, a propósito del aniversario de Chernóbil y el reciente desastre en la planta de Fukushima, ver: Delgado, Gian Carlo y Campos, Leslie Cristina. "Cambio Climático, Seguridad Energética y Nucleoelectricidad: Una Apuesta Incierta" en *Debates Latinoamericanos*, año 10, no. 20, vol. 2/2012 (octubre).

³⁶¹ Traducción personal. Eduard Sheverdnadze, citado en Dalby, Simon. *Op cit*, pp. 22-23.

³⁶² Dalby, Simon. *Op cit*, p. 23.

Climático da cuenta de una preocupación más seria sobre los riesgos que el fenómeno supondría en un futuro no tan lejano.

El fin de la década de los ochenta y el principio de los noventa vieron proliferar la literatura conectando el medio ambiente y la seguridad. Ejemplos son el ensayo de Norman Myers en la revista *Foreign Policy* (1989), en el que explícitamente cataloga al medio ambiente como un asunto de seguridad; el de Jessica Tuchman Mathews en la revista *Foreign Affairs* (1989), llamando a una redefinición de la seguridad nacional que incluyese a los recursos naturales como prioridad; y el de Michael Renner para un informe del Worldwatch Institute (1989), en el que se relaciona el medioambiente y la seguridad con la dimensión económica³⁶³. En todos el denominador común es la afirmación de que, ante este tipo de amenazas, la respuesta militar es inútil. La perspectiva académica, en gran parte impulsada por *think-tanks* de financiamiento gubernamental, comenzó a hacer eco también en los foros internacionales, al grado de que en 1992, durante la Cumbre de Río, Gro Harlem Brundtland –quien encabezara el informe de “Nuestro Futuro Común”- hizo un llamado para que las cuestiones medioambientales recibieran atención prioritaria, y específicamente para tratarlas como cuestión de seguridad.

La incursión progresiva del medio ambiente en las distintas agendas de seguridad fue socavada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que desataron una serie de cambios radicales en la agenda global de seguridad, estableciendo la llamada Guerra contra el Terror como nueva prioridad y desplazando a las demás problemáticas “no tradicionales”³⁶⁴. Sin embargo las preocupaciones ambientales, especialmente las relacionadas al cambio climático, permanecieron ante la evidencia abrumadora de sus implicaciones en materia de seguridad. Estas últimas se hicieron patentes en el propio suelo estadounidense cuando, en 2005, el Huracán Katrina devastó Nueva Orleans dejando un serio saldo humano y de infraestructura. Uno de los principales reclamos sociales tras el desastre fue que, ocupadas en la guerra de Irak, las Fuerzas Armadas estadounidenses no estuvieron presentes para ayudar en el manejo de la crisis. Los temas ambientales, por primera vez, parecieron más cercanos a la seguridad diaria de las personas en el mundo desarrollado que la amenaza terrorista.

Dos años después, en abril de 2007, el tema de la securitización del cambio climático llegó al nivel más alto de las instancias internacionales de seguridad: el

³⁶³ Dalby, Simon. *Op cit*, p. 24.

³⁶⁴ El discurso de la Guerra Contra el Terror no sólo desplazó a segundo término la consideración del medio ambiente como cuestión de seguridad, sino que al construir las condiciones propicias para la ocupación de Irak y con ella la garantía de la continuidad en la explotación de hidrocarburos por parte de Estados Unidos y otras potencias, alargó el tiempo de viabilidad de la quema de combustibles como motor de la economía mundial (con todas las implicaciones climáticas que esto conlleva).

Consejo de Seguridad de la ONU. A petición del Reino Unido, que en ese momento ostentaba la presidencia del Consejo, se llevó a cabo un debate informal sobre el papel que este organismo debería jugar con respecto a las amenazas de seguridad que plantea el fenómeno³⁶⁵. No se llegó a ningún resultado formal, debido en gran parte a que un número significativo de países en vías de desarrollo se negaron a que el Consejo de Seguridad, el órgano menos democrático del sistema de las Naciones Unidas (y que no opera bajo el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada), asumiera el manejo del problema.

Ello llevó a que en junio de 2009 se reabriera el debate en torno a las implicaciones de seguridad del cambio climático, esta vez en el espacio más incluyente de la Asamblea General. Dicho debate derivó en la adopción de la resolución 63/281³⁶⁶, en la que se hace un llamado a todos los órganos relevantes de las Naciones Unidas para intensificar sus esfuerzos para considerar y atender al cambio climático como un asunto de seguridad. La resolución también solicitaba al Secretario General la elaboración de un reporte sobre el tema, mismo que presentó en septiembre de 2009 y en el que se identifican distintas amenazas al bienestar humano, al desarrollo económico y a la cooperación internacional, así como la posibilidad de conflictos intraestatales derivados del cambio climático³⁶⁷.

Dada la importancia que adquirió el tema en las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad volvió a tener un debate abierto en julio de 2011 sobre las implicaciones del fenómeno en la seguridad internacional. Se escucharon declaraciones del Secretario General, el Director Ejecutivo del PNUMA y varios países afectados, especialmente pequeños Estados insulares. El debate terminó una vez más sin resultados concretos. Finalmente, el más reciente intento de llevar la cuestión al Consejo fue en febrero de 2013, a partir de la petición de Pakistán (entonces en la presidencia) y del Reino Unido de discutir el cambio climático en una sesión formal, lo cual implicaría su inclusión oficial en la agenda. La solicitud fue rechazada por el veto de Rusia y China que, junto con otros 130 países, se oponen a la ampliación de las responsabilidades de mantenimiento de la paz de este órgano. Por esa razón, la reunión tuvo que llevarse a cabo bajo el

³⁶⁵ United Nations Security Council. *Maintenance of International Peace and Security: Impact of Climate Change*. ONU, 2011 [en línea]. URL: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-07/lookup_c_gIKWLeMTIsG_b_7535735.php

³⁶⁶ United Nations General Assembly. *Resolution 63/281. Climate change and its possible security implications*. ONU, 2009 [en línea]. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/res%2063%20281.pdf>

³⁶⁷ United Nations Secretary General. *Climate change and its possible security implications: Report by the Secretary General*. ONU, 2009 [en línea]. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/sg%20report%202009.pdf>

esquema de la Fórmula Arria³⁶⁸, por lo cual tampoco alcanzó ningún resultado formal³⁶⁹.

A pesar de la falta de consenso en los foros internacionales, muchos países han identificado al cambio climático como una amenaza a la seguridad desde la perspectiva nacional. El *think-tank* American Security Project se encuentra actualmente trabajando en la elaboración de un Índice Global de Seguridad y Defensa sobre Cambio Climático; en sus resultados preliminares, afirma que más del 70% de los países consideran al cambio climático como asunto de seguridad nacional en sus legislaciones, incluyendo el involucramiento de las fuerzas armadas en Estados tan dispares como China, Kiribati, Ruanda y Bielorrusia³⁷⁰. El Índice busca constatar con evidencia el enfoque crecientemente militarizado que los países están adoptando para el manejo de las amenazas derivadas del cambio climático.

Algunos países de especial relevancia han adoptado también esta perspectiva. En octubre de 2009, Estados Unidos demostró esta preocupación al crear un Centro para el Estudio del Cambio Climático al interior de la CIA, su agencia central de inteligencia. Asimismo, incorporó el cambio climático a su lista de amenazas a la seguridad nacional en 2010, haciendo referencia a éste por primera vez en la Revisión Cuatrienal de Defensa³⁷¹ del Pentágono³⁷². Otras grandes potencias no se han quedado atrás en la consideración de las implicaciones de seguridad del fenómeno; por ejemplo, en 2010 China identificó al cambio climático como amenaza a la seguridad nacional en su más reciente Libro Blanco de Defensa³⁷³.

Todo lo anterior indica que la degradación medioambiental, especialmente el cambio climático, figura entre las amenazas prioritarias de seguridad en el siglo XXI. Sin embargo, es de notarse que en la medida en que la seguridad se trate de

³⁶⁸ Las reuniones de Fórmula Arria son reuniones informales y confidenciales que permiten a los miembros del Consejo de Seguridad discutir de manera privada y bajo un marco procedimental flexible, entre ellos y con otros países y actores invitados. Dichas reuniones han sido severamente criticadas por su informalidad, su elitismo y su falta de transparencia.

³⁶⁹ Holland, Andrew y Vagg, Xander. *A clear and present danger: the Security Council and climate change*. American Security Project, 2013 [en línea]. URL: <http://americansecurityproject.org/blog/2013/a-clear-and-present-danger-the-security-council-and-climate-change/>

³⁷⁰ American Security Project. *The Global Security Defense Index on Climate Change: Preliminary Results*. Estados Unidos: ASP, 2013 [en línea]. URL: <http://americansecurityproject.org/featured-items/2013/the-global-security-defense-index-on-climate-change-%EF%BF%BCpreliminary-results/>

³⁷¹ La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos ya había incluido en 1991 la alusión a la amenaza de la crisis medioambiental, sin embargo, la referencia explícita al fenómeno del cambio climático no se hizo hasta 2010 en esta publicación. El Quadrennial Defense Review es un reporte comisionado por el Congreso estadounidense al Pentágono, que contiene una evaluación de la situación de defensa y las amenazas a la seguridad, y se actualiza cada cuatro años.

³⁷² Gjelten, Tom. *Pentagon/CIA Eye New Threat: Climate Change*. Estados Unidos: NPR News, 14 de diciembre de 2009 [en línea]. URL: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=121352495>

³⁷³ Informaton Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's National Defense in 2010*. China, 2010 [en línea]. URL: http://merln.ndu.edu/whitepapers/China_English2010.pdf

preservar la sociedad de consumo, se convierte en parte del problema más que en una forma útil de gestionar el futuro. La diferenciación entre lo ecológico y lo antropológico, característica fundacional de la modernidad occidental, alimenta un discurso en el que la naturaleza es algo externo al ser humano, mismo que está destinado a dominarla, creando la posibilidad simultánea de protegerse de ella y a la vez buscar protegerla. Entre otras cosas, la conceptualización de la naturaleza como algo que debe ser protegido ha generado una serie de políticas limitadas (como el establecimiento de áreas protegidas y reservas), e incluso contraproducentes (como aquellos proyectos de ecoturismo que en el afán de preservar atentan contra las formas de vida locales).

Entendido desde el punto de vista de los países del Norte, la permanencia de las condiciones ecológicas que permiten el desarrollo de la civilización actual (sociedades de mercado) puede ser presentada como una cuestión existencial para la humanidad. La prioridad no es cambiar la forma de producir y de consumir, sino asegurar el acceso futuro a recursos por el medio que sea necesario para dar continuidad al modelo. Desde esta perspectiva, la cuestión de la gestión comunitaria de los ecosistemas también entra en disputa, ya que la preservación de los bienes comunes no siempre es posible bajo esquemas de propiedad privada. Por otra parte, desde el punto de vista de los países del Sur, los peligros son entendidos como resultado directo de la falta de desarrollo y la forma en la que ésta hace más vulnerables a ciertas poblaciones ante la degradación ambiental. Desarrollo y subdesarrollo son dos caras de la misma moneda, más aún en la medida en que la seguridad de los privilegiados sea la fuente de la inseguridad de los pobres y marginados del sistema. Ello es especialmente relevante con respecto al cambio climático, ya que los grupos humanos que más emiten gases de efecto invernadero serán los menos afectados, mientras que aquellos que menos han contribuido al problema serán los que enfrenten mayores retos con menores capacidades para hacerlo³⁷⁴.

El punto sustantivo es que, más allá de las migraciones y la inestabilidad, la degradación ambiental y el cambio climático suponen en última instancia una amenaza existencial, en la medida en que ponen en riesgo las condiciones mismas que permiten la construcción y la permanencia de las sociedades humanas actuales. Autores como Schwartz y Randall³⁷⁵ incluso se han aventurado a vislumbrar las causas de los conflictos y las guerras del futuro: escasez de

³⁷⁴ Para una discusión más profunda sobre vulnerabilidad, capacidades adaptativas y cambio climático, ver: Bicknell J., Dodman D., Satterthwaite D (editores) *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges*. Reino Unido: International Institute for Environment and Development (IIED), 2009.

³⁷⁵ Schwartz, Peter y Randall, Doug. *An Abrupt Climate Change Scenario and its Implications for United States National Security*. Estados Unidos: Pentágono, 2003.

alimentos por el decaimiento en la producción agrícola global, drástica disminución en la disponibilidad y la calidad del agua potable y disrupción en el acceso a fuentes de energía.

El cambio climático ha puesto en evidencia que las amenazas medioambientales no distinguen fronteras. Ello no implica que no existirán grandes diferencias en cuanto al manejo de la crisis presente y futura; como se ha dicho, aquellos menos responsables y menos preparados para hacerle frente serán los más afectados. El cambio climático agravará las desigualdades, no sólo entre países del Norte y del Sur, sino también las existentes al interior de los Estados. Por ello, la disyuntiva ante la securitización del medio ambiente no sólo es que se justifique el recurso a medidas tradicionales de seguridad, sino que al atribuir la amenaza a causas externas y no a los patrones de consumo que genera la economía global no se resuelven los problemas estructurales, sino que simplemente se permite la continuación de una forma de vida particular a expensas del bienestar de la mayor parte de la población mundial.

4.1.2. Securitización de la agenda migratoria

Aunque de forma menos mediática, la migración también ha sido sujeta a un controvertido proceso de securitización progresiva. Si bien el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX destacaron por las migraciones masivas que promovieron distintas políticas de población (a partir de las cuales se crearon sociedades enteras, como la estadounidense), desde finales del siglo pasado se ha visto una tendencia creciente a restringir los flujos de tránsito. El endurecimiento de las políticas migratorias en todo el mundo responde a una variedad de factores, dentro de los cuales destaca el ensanchamiento de los diferenciales de desarrollo entre países del Sur y del Norte, que ha impulsado el traslado cada vez más cuantioso desde los primeros hacia los segundos. El incremento en los obstáculos para migrar ha influido en el aumento de la migración irregular, misma que constituye una violación a la soberanía estatal y que, especialmente en países con grandes influjos de inmigrantes, llega a ser considerada una amenaza a la seguridad nacional.

La migración expresada como amenaza, justificando el reforzamiento de seguridad en las fronteras, la deportación y otras medidas que requieren atención política y recursos, suele ser un síntoma de las situaciones de crisis, en las que distintos actores utilizan a los inmigrantes como chivo expiatorio de los problemas nacionales. Ciertas líneas discursivas infunden el temor sobre las consecuencias

de una migración cuyas proporciones se exageran, avivando la discriminación y la xenofobia, y desviando la atención pública de las causas estructurales de sus problemas. Aunque efectivamente el Estado tiene la prerrogativa de controlar el acceso a su territorio, la securitización del tema generalmente conlleva una connotación de criminalización del migrante, lo cual puede justificar medidas degradantes, como la aprobación de la discriminación racial como medio de identificación de indocumentados que significó la polémica Ley Arizona.

El discurso de la securitización de la agenda migratoria suele incluir aseveraciones negativas infundadas sobre la migración. Muchos estudios constatan la aportación positiva que tienen los migrantes sobre las comunidades de destino; por ejemplo, el citado Informe de Desarrollo Humano 2009 afirma que los migrantes “[...] dinamizan la producción a un costo muy inferior o incluso nulo para los residentes locales”³⁷⁶. Un estudio comisionado para este reporte halló que, según un modelo de equilibrio general de la economía mundial, los países desarrollados se quedarían con más del 20% de los beneficios económicos de un aumento del 5% en el número de inmigrantes³⁷⁷. Asimismo, en términos generales la migración tiene efectos positivos sobre las comunidades de origen por vía de las remesas, la creación de redes, el cambio de costumbres que permite alterar roles de género, etc.

Sin embargo, especialmente en tiempos de crisis, estos aspectos benéficos de la migración son ignorados en favor de una perspectiva calamitosa que justifica el endurecimiento de la admisión y del trato de inmigrantes tanto regulares como irregulares. Entre las comunidades de destino, una de las principales preocupaciones es el impacto de la inmigración sobre la economía; se cree de manera generalizada que los migrantes robarán de sus trabajos a los locales y que su ofrecimiento de una mano de obra más barata afectará negativamente los salarios, avivando así el desempleo y el subempleo. Estudios de la OCDE han comprobado que el efecto global de la inmigración sobre los salarios es estadísticamente insignificante³⁷⁸, e informes como el de Desarrollo Humano de 2009 sustentan que el temor al desplazamiento laboral es también infundado, puesto que los migrantes generalmente llenan espacios de trabajo que los locales no desean debido a su más bajo nivel de calificación. En todo caso, la incidencia de la inmigración en los mercados laborales se limita a ciertos sectores particulares de la economía, como el trabajo doméstico o las industrias de la hospitalidad. Algunos estudios incluso sugieren que la mano de obra inmigrada complementa a la fuerza de trabajo nacional; por ejemplo, el cuidado infantil de bajo costo libera a las madres solteras para incorporarse al mercado laboral.

³⁷⁶ PNUD. *Op cit*, p. 3.

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 92.

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 103.

Otra gran preocupación es la que refiere a la carga fiscal de la inmigración, reflejada en el uso por parte de los migrantes de los sistemas de seguridad social del Estado. Como se vio en el Capítulo II, esto también debe matizarse: los inmigrantes regulares contribuyen al pago de impuestos de la misma manera que los nacionales, y por otra parte los inmigrantes irregulares suelen evitar el uso de servicios públicos por el riesgo de detección y deportación que ello implica. A pesar de esto, la Encuesta Social Europea del 2006 demuestra que hasta un 50% de la población del continente teme que la inmigración represente una carga fiscal neta³⁷⁹, con consecuencias negativas para las personas menos calificadas, los desempleados y los adultos mayores. No obstante, la migración jugará un papel fundamental justamente en el mantenimiento de los sistemas de bienestar social en la medida en que la transición demográfica de los países desarrollados genere un déficit en la fuerza laboral local. Algunos estudios sustentan que, si bien la primera generación de migrantes puede generar costos fiscales netos, las generaciones posteriores tienen a producir grandes excedentes³⁸⁰.

Una tercera fuente de consternación es la idea de que la inmigración incide en los niveles de criminalidad y delincuencia. Aunque no existe evidencia empírica que la sustente, esta afirmación influye negativamente sobre la actitud de la sociedad de destino hacia los migrantes, incluso en tiempos de abundancia económica. Sin embargo, en los lugares de alto flujo migratorio donde aumenta la inseguridad, la explicación más viable no está sobre la importación de una cultura de violencia, sino sobre la exclusión y marginación a la que son sometidos muchos grupos de extranjeros en comunidades de destino incapaces o indispuestas a integrarlos.

Finalmente, existe la preocupación de que los grandes flujos migratorios pueden afectar la cohesión social y la identidad de los países de receptores. Aunque existen estudios y encuestas que muestran un aprecio por la aportación cultural de las comunidades inmigrantes en distintas sociedades de destino, las reivindicaciones nacionalistas e identitarias fomentan el miedo y el rechazo a la otredad. Si bien es cierto que algunas corrientes migratorias importantes permanecen cerradas a la integración y se aferran a sus usos y costumbres, tradiciones e idiomas en otras naciones, la mayoría de los inmigrantes se adaptan a su entorno y contribuyen positivamente a la comunidad de acogida (por ejemplo, como se menciona en el Capítulo II, participando activamente en organizaciones de la sociedad civil).

Estos temores y preocupaciones parciales, cuando no falsos, tienden a ser invocados cuando se utiliza el lenguaje de la seguridad. La securitización de los

³⁷⁹ *Ibidem*, p. 97.

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 125.

temas migratorios justifica la contradicción de identificar públicamente a los migrantes como amenazas, legitimando distintas medidas para detener la migración irregular, al tiempo que en la práctica se les necesita, pudiéndolos emplear de manera informal e invisible (y por tanto libre de las regulaciones laborales existentes). En su expresión más extrema, la securitización de la migración permite a los actores políticos manipular las tensiones sociales difiriendo la responsabilidad hacia los migrantes, fomentando una xenofobia que en el peor de los casos resulta en brotes de violencia.

Existen casos donde ciertos grupos de inmigrantes son detectados como amenazas en un contexto histórico y político específico. Los ataques del 11 de septiembre y los mecanismos de seguridad que desencadenaron llevaron a la identificación tácita de todos los provenientes del Medio Oriente, y más aún, de todos los musulmanes, como posibles terroristas. En un caso más moderado y localizado, México también ha detectado como amenaza a la incursión en territorio nacional de grupos delictivos centroamericanos, particularmente la Mara Salvatrucha. Sin embargo, se trata de una securitización muy delimitada que no se extiende a la totalidad de la migración desde Centroamérica³⁸¹.

Si bien es necesario reconocer que la inmigración descontrolada puede contribuir al conflicto -especialmente en entornos de crecimiento urbano caótico, oportunidades económicas limitadas y gobernanza débil-, y que aumenta la demanda de recursos escasos (desde el agua hasta la vivienda y el empleo), es también necesario identificar las condiciones subyacentes de pobreza, desigualdad y gobernabilidad frágil que le convierten en un problema de seguridad. Por otra parte, los inlfujos masivos, repentinos y culturalmente diferentes (en términos étnicos, religiosos, lingüísticos, etc) pueden generar tensiones entre Estados, especialmente cuando el país de destino no tiene la capacidad o la voluntad política de absorber a los inmigrantes.

4.1.3. Securitización de la migración influida por el cambio climático

Así como se ha securitizado el cambio climático y la migración, la interacción entre ambos fenómenos también ha tendido a ser vista como un asunto de seguridad. Dos perspectivas fundamentales han permeado el debate en este sentido. La primera, originada en la preocupación por los problemas medioambientales y

³⁸¹ Aunque debe notarse que, a pesar de su discurso pro-migrante para con Estados Unidos, México no destaca en su trato digno hacia los inmigrantes de la frontera sur, incurriendo irónicamente en una serie de violaciones a los derechos humanos.

asociada al trabajo de científicos como Norman Myers, argumenta la necesidad de hacer frente a la degradación ambiental para evitar el indeseado subproducto de una migración masiva de “refugiados”. Esta perspectiva se alinea con la preocupación de múltiples ONGs que abogan por el desarrollo de nuevas categorías jurídicas que provean de protección a las “víctimas” del cambio climático.

La segunda, basada en la preocupación por la escasez de los recursos naturales y las posibilidades de conflictos violentos derivados de ésta, se inspira en la literatura de la década de los noventa, entre cuyos mayores exponentes estuvieron Thomas Homer-Dixon, líder del Grupo de Toronto (*Environmental Scarcity and Global Security* 1993, *Population and Conflict* 1994, *Environment, scarcity and violence* 1999), Robert Kaplan (*The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, 1994), Gunther Baechler (*Environmental Degradation and Violent Conflict: Hypotheses, Research Agendas and Theory Building*, 1999) y Phillip Stalley (*Environmental Scarcity and International Conflict*, 2003). Bajo esta perspectiva, el problema no es únicamente que el cambio medioambiental impulse la migración, sino que ésta pueda crear o exacerbar el conflicto.

Por una parte, utilizar el argumento de los “refugiados ambientales” para obligar a los Estados a actuar con mayor determinación en los esfuerzos de mitigación ha resultado contraproducente, evocando un escenario futuro en el que una nueva corriente migratoria, masiva e impredecible, se traslada rápida y desesperadamente desde los países del Sur, abrumados por la carga del cambio climático, hacia los países del Norte, llevando con ellos la enfermedad, la pobreza y el conflicto. Los pobres son criminalizados en la medida en que es su propia pobreza lo que los hace violentos y los obliga a desplazarse, amenazando los valores a conservar en el mundo desarrollado: el modo de vida de las sociedades de consumo y la economía de mercado.

Por otra parte, la segunda perspectiva fomenta el alarmismo que permite la utilización de estrategias de seguridad y hasta militares para el manejo de la problemática, como queda ejemplificado por el enfoque de Robert Kaplan:

“Ha llegado el tiempo de entender ‘el medio ambiente’ como lo que es: EL problema de seguridad nacional de principios del siglo veintiuno. Los impactos políticos y estratégicos de las poblaciones crecientes, las enfermedades contagiosas, la deforestación y la erosión del suelo, el agotamiento del agua, la contaminación del aire y, posiblemente, el aumento en el nivel de los mares en regiones críticas sobrepobladas como el Delta del Nilo y Bangladesh –desarrollos que impulsarán migraciones masivas y, por ende, incitarán conflictos sociales- serán el reto central de

la política exterior del cual emanarán otros ultimadamente, alarmando al público y uniando intereses diversos restantes de la Guerra Fría.³⁸²

Ambas perspectivas proponen un escenario futuro en el que la llegada masiva de “refugiados ambientales” o “migrantes climáticos” a zonas de grandes concentraciones poblacionales desafía la capacidad del Estado receptor para reacomodar a millones de sus propios ciudadanos mientras maneja enormes daños ecológicos. Independientemente de la evidencia, plantean que en su mayoría se tratará de migración de países del Sur a países del Norte, causando a estos últimos toda suerte de conflictos, desde las grandes inversiones que implica el proveer de servicios básicos a grandes asentamientos humanos, hasta un fuerte incremento en la competencia por recursos de por sí escasos y beneficios tales como lo es el trabajo; tales situaciones podrían provocarían profundos conflictos sociales (incluso étnicos o religiosos) entre la población residente y las masas entrantes de “refugiados”. Las grandes poblaciones desplazadas y alienadas incluso son, desde este punto de vista, caldos de cultivo para el terrorismo.

Esta perspectiva, si bien no es del todo falsa, es exagerada, imprecisa y fomenta miedos que desvían la atención de los verdaderos problemas subyacentes. Efectivamente existen interacciones entre la degradación ambiental, la falta de desarrollo, la migración y el conflicto, pero éstas no son de ninguna manera simples ni directas. El desplazamiento interno y la migración internacional, especialmente cuando son a gran escala, pueden poner una presión adicional sobre los Estados, pero esta afirmación cobra sentido en el entendido de que la mayor parte de la migración influenciada por el cambio climático permanecerá en el ámbito regional de la periferia. El conflicto podría surgir entre grupos al interior de los Estados (i.e. Sudán, Somalia) o entre Estados (especialmente en fronteras sensibles, como la que divide a Uganda de Kenia, o a India de Pakistán).

A nivel interno, más que un conflicto generado exclusivamente por el impacto del cambio climático sobre la migración, podrían surgir situaciones complejas en las que interactúen una multiplicidad de factores. Un ejemplo de ello fue la crisis humanitaria de 2011 en el Cuerno de África, cuando se vivió la peor sequía en 60 años. Somalia fue de los países más afectados por la conjunción de distintos factores de conflicto que se reforzaban mutuamente: la descomposición de las instituciones (problemática del Estado fallido), peleas internas y conflicto armado (luchas políticas, étnicas y religiosas), pobreza extrema y, agravando todas las anteriores, la sequía. Los campos de desplazados internos que se establecieron en Bosaso para atender a miles de afectados no hubieran sido posibles sin la ayuda de varias organizaciones humanitarias, y al día de hoy,

³⁸² Traducción personal. Kaplan, Robert. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. Estados Unidos: Random House New York, 1994. P. 58.

todavía albergan a muchos con grandes dificultades, entre ellas la severa escasez de agua³⁸³. Este caso también ejemplifica cómo en ocasiones el Estado no sólo no puede proteger a su propia población, sino que es él mismo la fuente de la inseguridad.

Incluso cuando se montan refugios de emergencia, ello no garantiza una mayor seguridad para los desplazados. Por ejemplo, el campo de refugiados de Janam, en Sudán del Sur, al que han llegado alrededor de 40,000 personas huyendo del conflicto en el estado de Nilo Azul, además de condiciones de vida cada vez más precarias tiene una tasa de mortalidad de casi el doble del umbral establecido para situaciones de emergencia. Esto quiere decir que ocho niños mueren diariamente por las condiciones inhumanas en las que se encuentra: de acuerdo con Médicos Sin Fronteras, además de la escasez de medicinas y alimento, la falta de facilidades de saneamiento y la contaminación de fuentes de agua, una de las principales causas de muerte han sido las lluvias intensas, ya que el campamento fue construido sobre una llanura inundable³⁸⁴. En estos casos las decisiones deben tomarse entre una opción mala y otra peor: la elección de locación estuvo directamente relacionada con la relativa certeza que se tenía de que el sitio estaba libre de minas terrestres.

A nivel internacional, la securitización de la migración influida por el cambio climático es incipiente pero también es una tendencia creciente. El mencionado reporte del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “Cambio Climático y sus Posibles Implicaciones de Seguridad” incluye un apartado dedicado al desplazamiento, donde reconoce la problemática como un asunto de seguridad. Haciendo referencia a un estudio en el que se analizaron 38 casos de desplazamiento relacionado a factores ambientales, afirma que al menos 19 de éstos resultaron en alguna forma de conflicto³⁸⁵. Asimismo, asevera que los conflictos pueden surgir especialmente cuando la migración llega a

“[...] Estados que ya se encuentran en situación de conflicto o que tienen limitados recursos y mecanismos de adaptación. La tensión también puede remontar cuando el influjo de migrantes contribuye a la alteración de hábitats y la disponibilidad de recursos en áreas de recepción, o cuando la precariedad de las comunidades vulnerables a la degradación ambiental en dichas áreas permanece sin solución. Las disputas por propiedad y el aumento de la demanda sobre sistemas públicos de asistencia social también pueden generar fricciones.”³⁸⁶

³⁸³ Sagan, Dorion *et al.* *Op cit*, p. 145.

³⁸⁴ BBC News Africa. *Sudanese refugee camp “horrific”*: MSF. BBC News, 6 de Julio de 2012 [en línea]. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18739030>

³⁸⁵ United Nations Secretary General. *Op cit*, p. 17.

³⁸⁶ *Ibid.*

La cuestión sustantiva a destacar es que los escenarios políticos y económicos del futuro tendrán una influencia determinante sobre la capacidad o incapacidad de migrar de las personas en situación de vulnerabilidad, así como la forma en que ocurra dicha migración, es decir, si ésta se da de manera planeada y ordenada, o de manera irregular y caótica. Por ello, si bien se trata efectivamente de un problema de seguridad, la perspectiva desde la que se enfoque hace una diferencia diametral en términos de las amenazas que se identifiquen, y las políticas públicas que se pongan en marcha para enfrentarlas. En los siguientes apartados se exploran dos perspectivas de seguridad por medio de las cuales puede tratarse el tema de la migración influenciada por el cambio climático, con resultados radicalmente distintos.

4.2. Perspectiva de la seguridad nacional e internacional

El concepto de seguridad nacional alude a una condición en la que el Estado puede mantener su integridad, estabilidad y permanencia. Por su parte, la seguridad internacional refiere, en su concepción más clásica, a la ausencia de guerra entre los Estados. Ambos son conceptos controvertidos y difíciles de definir, que se ha buscado replantear en el contexto del debate en torno a la ampliación de la agenda de seguridad. En la lógica tradicional de la seguridad nacional, el Estado es el único objeto de referencia, y la militar es la vía por excelencia para la defensa de sus intereses, principalmente la soberanía y la integridad territorial. Dicha lógica surge a la vez de la concepción realista de las relaciones internacionales, en la que Estados se encuentran en una constante lucha por el poder en el contexto de un sistema descentralizado y anárquico. En esta batalla, el Estado debe buscar en primera instancia su propia supervivencia, y después el aumento de su poder a expensas de otros Estados en un juego de suma cero. De ello deriva que la seguridad internacional no sea alcanzable a través de la cooperación, sino de una política de equilibrio de poder, pactada entre las potencias.

Si bien se han dado importantes transformaciones en la perspectiva de seguridad desde que autores como Hans Morgenthau plantearan al sistema internacional como una proyección del estado de naturaleza hobbesiano, los mecanismos de protección del interés nacional siguen siendo vigentes en un mundo cada vez más militarizado. Las perspectivas neoliberales y neorrealistas matizaron el discurso del realismo político con la introducción de conceptos como el *soft power* y la interdependencia, y la seguridad internacional se ha

reinterpretado a los más altos niveles (reflejándose, por ejemplo, en el replanteamiento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz como operaciones de *consolidación* de la paz –*peace building*–, pasando de operativos puramente militares a intervenciones integrales en temas como el desarme, el reforzamiento de instituciones civiles y la vigilancia de procesos electorales). No obstante, el reforzamiento de los aparatos de defensa en todo el mundo pone en evidencia que la lógica de la seguridad nacional aún prima al interior de los Estados y en múltiples dinámicas internacionales.

Con respecto a la cuestión de la migración influenciada por el cambio climático, el enfoque de la seguridad nacional se traduce en medidas relacionadas con la fuerza estatal y militar, así como estrictas políticas anti migratorias. Los argumentos malthusianos reviven en la identificación del migrante como amenaza a la estabilidad del Estado. El diseño de políticas en este sentido se enfoca a detener la migración: desde el marco nacional, con mayores regulaciones y controles fronterizos; y desde el marco internacional, con estrategias de desarrollo encaminadas a mejorar las condiciones en el lugar de origen para así evitar la necesidad de traslado. La migración es concebida como algo inherentemente indeseable que se debe impedir en la medida de lo posible. Betsy Hartmann describe la justificación teórica detrás de estas políticas de la siguiente manera:

“A partir de viejos estereotipos coloniales de agricultores y pastores del Tercer Mundo, las narrativas de degradación se desarrollan así: la presión poblacional induce pobreza que a la vez hace a los habitantes del Tercer Mundo degradar su entorno ambiental por medio de la sobreexplotación del suelo y el sobrepastoreo de tierras marginales. El consecuente agotamiento del suelo y la desertificación los llevan entonces a migrar a otras partes como ‘refugiados ambientales’, ya sea a otras áreas rurales ecológicamente vulnerables donde el ciclo vicioso se repite, o a ciudades donde agotan recursos escasos y se convierten en una fuente primaria de inestabilidad política”³⁸⁷.

Esta perspectiva promueve el recurso a medidas reaccionarias en lugar de preventivas, que buscan evitar el “contagio” de la problemática. En algunas fronteras sensibles, la creciente afluencia migratoria impulsada por factores ambientales es considerada como un posible foco de conflicto internacional, derivando en una postura cada vez más restrictiva. Quizá el acto más simbólico que revela el enfoque de la seguridad nacional/internacional con respecto al fenómeno en cuestión es la construcción de muros y bardas que fungen como medio físico de contención. En un reporte del Centro de Conocimiento para el Cambio Climático de Israel, comisionado por el Ministerio de Protección Ambiental

³⁸⁷ Traducción propia. Hartmann, Betsy. “Rethinking climate refugees and climate conflict: rhetoric, reality and the politics of policy discourse” en *Journal of International Development*. No. 22, 2010, pp. 233-246. P. 234.

Israelí, se recomienda la construcción de un sistema de rejas alrededor de todo el país (incluyendo una barda marítima en el Mar Mediterráneo y en el Mar Rojo) para evitar el influjo masivo de “refugiados climáticos”³⁸⁸. Por otra parte, India ya ha comenzado la construcción de una valla de más de 3,300 km a lo largo de su frontera con Bangladesh, la cual también se ha justificado a partir de la construcción social de la amenaza de los “refugiados climáticos”³⁸⁹.

Esta tesis sostiene que tales aproximaciones a la migración influenciada por el cambio climático como problema de seguridad no sólo no alcanzan a cubrir la complejidad del tema, sino que derivan en políticas contraproducentes tanto para los individuos como para los Estados. Si efectivamente existe una amenaza, ésta ya no puede ser abordada a partir de los esquemas tradicionales de seguridad nacional/internacional.

4.3. La perspectiva de la seguridad humana

Como se ha dicho, en el campo de los estudios de seguridad se ha dado un creciente reconocimiento de que en la post Guerra Fría la cartografía del peligro ha cambiado, y la simplificación de la seguridad en términos de seguridad nacional ya no es acertada. Un nuevo marco conceptual es necesario para entender lo que implica la seguridad en tiempos de la globalización, que transnacionaliza las amenazas, y de una serie de problemáticas que sobrepasan la lógica de la guerra y el conflicto tradicional. Especialmente importante es trascender la noción del Estado como único objeto de referencia, y transitar hacia concepciones más integrales que reflejen la complejidad de la realidad contemporánea. Esto es precisamente lo que busca el concepto de “seguridad humana”.

El Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD de 1994 introdujo por primera vez el término de seguridad humana. Rechazando la concentración de la seguridad en los Estados, busca redirigir la atención hacia las personas, para quienes la seguridad se trata de una lucha cotidiana por la supervivencia; seguridad enfocada al ser humano significa protección contra las adversidades y carencias más básicas. Seguridad humana es, según el Informe, un niño que no murió, una enfermedad que no se contagió, una tensión étnica que no estalló en

³⁸⁸ Femia, Francesco y Werrell, Caitlin. *Building climate resilience, not fences*. Estados Unidos: The Center for Climate and Security, 17 de mayo de 2012 [en línea]. URL: <http://climateandsecurity.org/2012/05/17/building-climate-resilience-not-fences/>

³⁸⁹ Friedman, Lisa. *How will climate refugees impact national security?*. Estados Unidos: Scientific American, 23 de mayo de 2009 [en línea]. URL: <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=climate-refugees-national-security>

violencia, un disidente que no fue silenciado³⁹⁰. En su concepción original, tiene cuatro características básicas: que se trata de una preocupación universal, que sus componentes son interdependientes, que es más fácil asegurarla a través de la prevención que de la contención y que está centrada en las personas.

En este sentido, si el desarrollo humano (como es concebido por el PNUD) es un proceso de ampliación de las oportunidades, la seguridad humana es la certeza de poder ejercerlas. Por su concepción integral, se aleja del entendimiento de las amenazas en términos puramente militares, reconociendo siete esferas que conforman la seguridad de los seres humanos: económica, ambiental, de salud, alimentaria, personal, comunitaria y política. El Informe de Desarrollo Humano de 1994 también contempla la existencia de amenazas globales a la seguridad humana, entre las que destacan el crecimiento demográfico descontrolado, las disparidades en las oportunidades económicas, la degradación medioambiental, la producción y el tráfico de drogas y el terrorismo internacional. Dicho listado fue avalado y reafirmado en 2004 por las Naciones Unidas a través del informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Amenazas, Retos y Cambios, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.

La seguridad humana presenta un marco conceptual mucho más adecuado para abordar la migración influida por el cambio climático que el paradigma tradicional de la seguridad por varias razones. La primera es su consideración de dos dimensiones básicas: seguridad ante amenazas crónicas (como el hambre, la enfermedad y la represión), y protección contra interrupciones repentinas a los patrones de vida cotidiana. En relación directa al cambio climático, la primera dimensión podría referir a la degradación medioambiental de largo plazo y la segunda a eventos extremos. Por otra parte, la seguridad humana no solamente implica que las personas se encuentren libres de temores, sino también de necesidades. Ello concuerda con la visión aquí presentada de un sistema global interdependiente, en el que no pueden entenderse los riesgos sin las vulnerabilidades estructurales, o las amenazas ambientales sin el sistema económico que las genera. En el lenguaje del cambio climático, estas consideraciones coinciden con las estrategias de adaptación y mitigación, ambas esenciales en la reducción de la vulnerabilidad humana. Desde una perspectiva amplia, en realidad la seguridad humana y la seguridad nacional no son nociones contrapuestas sino complementarias: la primera es responsabilidad de la segunda en la medida en que el Estado debe velar por el bienestar de su población, y a la vez el empoderamiento individual contribuye a la fortaleza de las capacidades defensivas del Estado.

³⁹⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano 1994*. ONU, 1994 [en línea]. URL: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf

Algunos autores han utilizado el concepto de seguridad humana para profundizar en el tema y construir aparatos teóricos más amplios. Por ejemplo, Úrsula Oswald propone abordar ante los retos del cambio climático a través de un proceso de gobernanza participativa a partir de una concepción ampliada de la seguridad, en la que se vincula la seguridad humana, la seguridad de género (relacionada a representaciones sociales y procesos identitarios que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres) y la seguridad ambiental (que securitiza al medio ambiente, en crisis por la interrelación entre factores naturales –aire, agua, suelo y biodiversidad- y procesos humanos –crecimiento poblacional, sistemas rurales, sistemas urbanos y procesos socioeconómicos/productivos). La creación de resiliencia requiere, desde esta perspectiva, de acuerdos entre tres actores centrales (el Estado, la comunidad de negocios y la sociedad) que permitan una mayor participación del tercero en la generación de estrategias de adaptación, puesto que éstas se han “impuesto frecuentemente desde arriba y sin tomar en cuenta las necesidades de las poblaciones afectadas. Por ello no se han podido prevenir y reducir las salidas fatales, ya que se necesita involucrar a la población expuesta para construir su propia resiliencia”³⁹¹.

En cualquier caso, los impactos del cambio climático sobre la migración no podrán ser abordados desde una perspectiva restringida de la seguridad. Sin embargo, para que pueda recurrirse al enfoque de la seguridad humana, es necesario cuidar la forma en que se securitiza el problema: ¿qué es lo que se ve amenazado? ¿La estabilidad del Estado o la vida y dignidad humanas? ¿Cuáles son las causas del peligro que se identifica? ¿Es el desplazamiento masivo, o la falta de desarrollo humano y la vulnerabilidad que ésta genera? En la respuesta a estas preguntas recae la posibilidad de tomar dos caminos de política pública radicalmente diferentes. Esta investigación se inclina por la promoción de un concepto de seguridad que impulse al Estado a asumir su responsabilidad por medio de la adopción de una agenda de riesgo que atienda los factores estructurales que agudizan la vulnerabilidad, y a la vez reconozca e involucre a las personas y comunidades afectadas en su propio proceso de desarrollo.

Desde el enfoque de la seguridad humana, surgen respuestas cuyo objetivo es mejorar las capacidades individuales, comunitarias e institucionales para lidiar con los impactos del cambio climático sobre el bienestar de las personas, los ecosistemas, la infraestructura y la economía. Una vez más, se trata de adoptar una agenda de prevención y gestión del riesgo que permita reducir la vulnerabilidad lo cual, en algunos escenarios, contempla facilitar la migración como estrategia de adaptación. Para ello es necesario rechazar las posturas

³⁹¹ Úrsula Oswald, en Delgado, G.C. *et al. México frente al cambio climático: Retos y Oportunidades*. Colección El Mundo Actual. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. P. 62.

alarmistas y proceder a través de una evaluación cuidadosa y una contextualización apropiada de todas las políticas. Establecer una relación simplista entre seguridad y medio ambiente sólo puede generar políticas a lo mínimo insuficientes y, en el peor escenario, contraproducentes. El ideal es perseguir una agenda de seguridad humana que cambie la lógica de suma cero en la que la seguridad de unos implica la inseguridad de otros, para asegurar una visión más justa y sustentable de la problemática.

A diferencia de la perspectiva de la seguridad nacional, el concepto de seguridad humana comprende una forma holística de entender la interacción entre medio ambiente y los factores impulsores de la migración, centrándose en la forma en que dicha interacción afecta la realización de las capacidades de las personas. De esta manera, se incluyen variables relevantes como las características personales y culturales de quienes migran, así como los contextos estructurales que influyen en la naturaleza y la escala de la migración, reconociendo que los distintos escenarios migratorios están socialmente condicionados y diferenciados. Por ello, es una conceptualización más adecuada para evitar generalizaciones y determinismos, desmitificando la homogeneidad de “los migrantes” e identificando a los grupos especialmente vulnerables (los pobres, las mujeres, los niños, los ancianos, las minorías étnicas, las personas con capacidades diferentes). Asimismo, se aleja de las explicaciones lineales y simplistas, haciendo patente la compleja circularidad en las distintas formas de inseguridad humana: en este caso, la degradación ambiental impacta en el capital natural, físico, humano y social, lo que profundiza la pobreza y la marginación, y éstas a su vez hacen más vulnerables a las personas ante posibles impactos futuros.

A partir de la adopción de este enfoque, la migración deja de ser la consecuencia negativa del fracaso en los esfuerzos de mitigación del cambio climático y puede ser entendida como una más de las estrategias de adaptación, cuyo ejercicio se debe facilitar cuando las condiciones del entorno amenazan el bienestar de las personas. Por otra parte, las estrategias derivadas del concepto de seguridad nacional no contemplan la importante cuestión de quienes se quedan atrás, pues sólo concierne al ámbito de seguridad del Estado. Desde la perspectiva de la seguridad humana, lo importante es el bienestar de las personas y sus comunidades independientemente de que emigren o se queden en sus áreas de origen, por lo que expande la atención también a los que permanecen en situaciones de vulnerabilidad. En este sentido, las políticas de facilitación y la información preventiva pueden ayudar a que las personas tomen decisiones de *migración proactiva*, alejándose a consciencia de los riesgos y por tanto mejorando su seguridad humana.

Obstaculizar la migración no es una opción libre de riesgos, en especial porque las personas que no son capaces de dejar los espacios crecientemente vulnerables al cambio ambiental tienen mayor probabilidad de ser desplazados posteriormente de manera precipitada y en circunstancias especialmente difíciles cuando las condiciones se vuelven intolerables³⁹² (e.g. en llanuras inundables cuando la intensificación de la precipitación, la deforestación y el desgaste del suelo lleven a inundaciones y deslaves destructivos). Las políticas que buscan prevenir la migración son poco estratégicas, en primer lugar, porque la inversión en empleo y desarrollo en áreas rurales no necesariamente reduce el nivel de migración (en algunos casos incluso lo aumenta). Además, la migración brinda beneficios individuales y comunitarios que de ser eliminados podrían generar más problemas de los que se resuelven con políticas restrictivas.

La inacción tampoco es una opción viable; como plantea el Informe Stern, y otros de su tipo, los costos de lidiar con las consecuencias del cambio climático serán mucho más altos que el costo de implementar medidas para prevenirlos. Por ello, es necesario luchar contra la falta de voluntad política por la cual difícilmente se invierte en acciones cuyos resultados no son inmediatamente visibles (y por ende no acreditables a los políticos en turno); sin embargo, si bien es necesario invocar la necesidad de acción urgente para acabar con el inmovilismo, es fundamental no hacerlo en tono de alarma y catástrofe, que pudiera justificar el recurso a la lógica de la seguridad nacional.

Para que la migración pueda fungir como una estrategia exitosa de adaptación, que aumente la resiliencia individual y comunitaria, se debe adoptar una perspectiva de seguridad que se enfoque en los seres humanos. Los beneficios de la migración son muchos, pero sin las políticas necesarias para encauzarlos y maximizarlos, éstos pueden estar desigualmente distribuidos y pueden ser efímeros.

La promoción de una migración proactiva, planeada y ordenada puede ayudar a evitar otros tipos de migración: el ingreso adicional que representan las remesas cuando un miembro del núcleo familiar emigra, en muchos casos aumenta la resiliencia del grupo y evita que más miembros tengan que migrar (los ingresos a países en vías de desarrollo por concepto de remesas exceden cuantiosamente al total de Ayuda Oficial para el Desarrollo: en 2010, el total de AOD fue de 120 mil millones de dólares mientras que el total de remesas fue de 307 mil millones³⁹³). En las comunidades de origen esto permite conservar ciertos modos de vida, especialmente cuando éstos se ven amenazados por los distintos

³⁹² Foresight Programme. *Op cit*, p. 74.

³⁹³ *Ibidem*, p. 112.

impactos del cambio climático. Un enfoque de seguridad humana tendrá entonces que concebir a la migración como una herramienta de gestión del riesgo.

4.4. Aproximaciones a una política preventiva y proactiva desde la seguridad humana

La migración influida por el cambio climático presenta una serie de retos que requieren distintas respuestas de política pública. Hoy más que nunca se requiere de una perspectiva amplia en la planeación e implementación de estrategias para prepararse ante un futuro que cambia a velocidad vertiginosa. El cambio climático complejiza esta tarea al crear amenazas nuevas, elevar el riesgo al que se encuentran expuestas distintas áreas, sectores y grupos, y agregar incertidumbre a la evaluación de dichas amenazas y riesgos. En este sentido, es fundamental que los tomadores de decisiones no sólo cuenten con la mejor y más actualizada información posible, sino que también mantengan en el centro de sus objetivos la seguridad humana como enfoque integral hacia una política preventiva y proactiva.

Una vez más sobre los hallazgos del reporte Foresight, este apartado busca aportar al debate algunas aproximaciones generales sobre el tipo de políticas que, partiendo de la concepción de la seguridad humana, pueden gestionar la migración influenciada por el cambio climático de manera que se maximicen los beneficios y se reduzcan los costos. Dichas aproximaciones no se proponen como modelo único e infalible, sino como guías generales que deben ser contextualizadas y estructuradas mediante procesos participativos (*bottom up*) para ser funcionales.

El éxito de toda política está en función de su aplicabilidad y compatibilidad con la realidad económica, política y sociocultural del lugar y la población a las que se aplique. Estudiar las tendencias en política migratoria y ambiental es un buen punto de arranque para identificar mejores prácticas y, principalmente, evitar repetir errores. El IPCC emplea el término *inadaptación* para caracterizar el último caso, definiéndolo como “Todo cambio en los sistemas naturales o humanos que aumenta involuntariamente la vulnerabilidad ante los estímulos climáticos; adaptación que no logra reducir la vulnerabilidad, sino que la aumenta”³⁹⁴.

Un nuevo marco de políticas públicas debe aprender de los fracasos de políticas pasadas, especialmente en el ámbito migratorio. Hay algunos factores comunes que pueden detectarse como fallos entre éstas. Un primer problema

³⁹⁴ Ahmad, Q.K. *et al.* *Op cit.* P. II-85.

existe cuando las políticas responden a los síntomas y no a las causas subyacentes de la migración. Por ejemplo, cuando se quiere evaluar por qué fallan los controles migratorios entre México y Estados Unidos (y se sabe que fallan porque cada año cientos de miles de indocumentados cruzan la frontera), es imposible no reconocer que existe un interés compartido por trabajadores y empleadores en no respetarlos. Mientras exista demanda de mano de obra barata de un lado y oferta del otro, las personas encontrarán los mecanismos para esquivar al Estado y responder a fuerzas más grandes. Por ello, al atender un problema es fundamental primero identificar sus causas estructurales, de manera que puedan ser apropiadamente atendidas.

Otro problema es que la migración influida por el cambio climático tiende a ser vista como un asunto concerniente exclusivamente a las autoridades migratorias y ambientales, cuando por tratarse de un tema tan amplio y complejo requiere la atención de diversos aparatos públicos por medio de políticas transversales. Existen múltiples intersecciones entre diferentes áreas de política en torno a cuestiones que están directamente relacionadas con la migración (como la planeación urbana y la adaptación al cambio climático) y otras que tienen un impacto indirecto (como la accesibilidad del crédito o las políticas de promoción agrícola). Por ello, es más conveniente incluir dentro de las estrategias a múltiples sectores y actores, de manera que exista coherencia entre las políticas y las problemáticas sean atendidas de manera integral. Un buen ejemplo de este enfoque es el mencionado *cluster approach* del IASC, en el que se busca reforzar la respuesta internacional ante emergencias humanitarias por medio de una alianza entre una variedad de organismos (pertenecientes y no pertenecientes a la ONU) organizados en grupos temáticos³⁹⁵.

Finalmente, otro gran problema con las políticas actuales en el tema es que suelen enfocarse a metas de corto y mediano plazo, en lugar de construirse a partir de verdaderos objetivos estratégicos. Esto va de la mano con la observación anterior: para que exista coordinación entre un amplio espectro de actores e instituciones, debe haber una política común que les dé coherencia, especificando acciones y responsabilidades en diferentes áreas. Si la política migratoria se limita a controlar y restringir la movilidad, la transversalidad de la acción pierde sentido.

El reporte Foresight identifica tres tipos de acción, que no son mutuamente excluyentes, sobre las que pueden basarse las políticas públicas dependiendo de quiénes sean considerados los actores principales. El primero es la acción liderada por el Estado, en el que éste hace uso de leyes, incentivos e incluso la fuerza para manejar directamente el comportamiento migratorio. El segundo es

aquel en el que el Estado provee un marco para la acción individual, es decir, conforma estructuras que animan a los individuos a tomar ciertas acciones, aunque no les obliga a llevarlas a cabo. Finalmente, el tercero es aquel en que las políticas surgen de la acción individual; en este tipo de acción, el Estado reconoce la importancia de las fuerzas en operación que sobrepasan al control estatal, por lo que únicamente las encamina de manera que produzcan el máximo de resultados positivos y el mínimo de resultados negativos³⁹⁶. En otras palabras, se limita a facilitar el desarrollo de tendencias que ya están en progreso.

Construyendo sobre la metodología de Foresight, en los siguientes apartados se exploran una serie de políticas concretas que reflejan el enfoque de la seguridad humana en el manejo de la migración influenciada por el cambio climático, siguiendo tres ejes rectores que deben operar de manera simultánea y sinérgica: políticas que reduzcan el impacto del cambio climático sobre la migración, políticas que respondan a los distintos escenarios de movilidad en el contexto del cambio climático (incluida la inmovilidad) y políticas que reconozcan a la migración como estrategia de adaptación al cambio climático.

4.4.1. Reducir el impacto del cambio climático sobre la migración

El tipo de políticas que aquí se mencionan parte de la idea de que el mejoramiento de las condiciones de vida en los sitios de origen y la reducción de la vulnerabilidad pueden atenuar el impacto del cambio climático sobre los impulsores de la migración. Si bien con ellas no se pretende detener por completo la migración (estrategia que, como se ha dicho, produce resultados contradictorios), sí se busca reducir la medida en que ésta represente el único y último recurso de supervivencia para comunidades afectadas. Desde la perspectiva de la seguridad humana como posibilidad de ejercer las capacidades y oportunidades, migrar debe responder a un proceso de libre elección y no a la desaparición de otras alternativas. A partir de este planteamiento, el primer eje refiere a intervenir sobre la forma en el que el cambio climático impacta en los servicios ambientales, la exposición al riesgo y otros factores que impulsan la migración.

Reducir la degradación ambiental

³⁹⁶ Foresight Programme. *Op cit*, p. 128.

Una primera y fundamental aproximación en este sentido es la reducción de la degradación ambiental. A pesar de que los efectos de las acciones actuales en términos de mitigación y renovación ecológica no serán aparentes en el corto y mediano plazo, el marco de política pública que esta tesis promueve se basa en atender las causas de los problemas antes que los síntomas, por lo que un objetivo esencial debe ser la reversión del proceso de degradación ambiental global. Si se toma en cuenta que limitar el aumento de la temperatura global a 2°C para finales de siglo puede reducir la cantidad de gente expuesta al aumento de las inundaciones costeras en un 20%, reducir el área con capacidad disminuida para la agricultura en 17% y reducir el número de personas viviendo en áreas de estrés hídrico en 17%³⁹⁷, se entenderá el profundo impacto que este logro puede tener sobre los patrones migratorios del futuro. Los distintos proyectos de mitigación de emisiones (eficiencia energética, energías alternativas, REDD, REDD+³⁹⁸) que contribuyan al mantenimiento de esta meta caen en la categoría de políticas del primer eje.

Por su parte, los esfuerzos de renovación ecológica también pueden tener un impacto importante sobre la presión que el cambio climático pone en los impulsores de la migración. Las leyes de conservación pueden proteger ecosistemas clave (como los manglares, que sirven de barrera natural ante tormentas marinas), los programas de reforestación reducen el riesgo de inundaciones y deslaves, etc. Sin embargo, no se debe dejar de lado el concepto de inadaptación en el diseño de estas políticas: algunas acciones de mitigación y conservación pueden tener efectos negativos sobre la población, impactando sobre los impulsores de la migración. Ejemplos son el uso de cultivos para la producción de biocombustibles, cuando éste afecta la seguridad alimentaria, o el actual conflicto en México sobre el proyecto de construcción de parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, que ya se ha concretado en los parques Las Ventas 1 y 2, implicando el reasentamiento forzado de los pobladores locales (muchos de ellos pertenecientes a comunidades indígenas).

Reducir el impacto del cambio climático

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 136

³⁹⁸ REDD es el acrónimo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques. REDD+ incluye la mitigación por medio de la conservación y manejo sustentable de los bosques, así como el reforzamiento de los sumideros de carbono.

Una segunda aproximación es la reducción del impacto del cambio climático por medio de estrategias de adaptación que busquen mejorar las capacidades de respuesta y la reducción de la exposición al riesgo. En este sentido, pueden identificarse tres tipos de medidas. El primero refiere a acciones que se enfocan a la contingencia, y que se alinean con la agenda de DDR. Éstas se basan sobre las capacidades de predicción (*forecasting*), de difusión de las advertencias (sistemas de alerta temprana) y de respuesta ante emergencias. A pesar de las grandes limitaciones que aún existen en el campo de la predicción meteorológica y climatológica –especialmente en países pobres, donde no se invierte mucho en ello-, el papel crítico de la alerta temprana sobre el manejo de distintas contingencias recalca la importancia de fortalecer este tipo de capacidades. La habilidad científica en este sentido ha tenido un desarrollo espectacular, especialmente en lo relacionado a predicciones de corto plazo y estacionales (respecto a fenómenos como El Niño ENSO o la alteración de los monzones). La oportunidad de prepararse para un impacto determina en gran medida el nivel de daños causado; por ejemplo, existe evidencia de que las inundaciones en Pakistán del 2010 pudieron haber sido detectadas con un tiempo de anticipación de 6 a 8 días³⁹⁹, lo cual hubiera permitido una evacuación de gran escala que previniera enormes pérdidas humanas y materiales.

Es importante notar que el éxito de las predicciones, más allá de su precisión técnica, dependerá de la capacidad de convertirlas en advertencias comprensibles para el público al que se dirigen y de difundirlas ampliamente. Los sistemas de advertencia deben estar correspondidos por una eficiente movilización de estructuras de respuesta y emergencia. Por ejemplo, algunas predicciones estacionales advirtieron de manera anticipada la sequía que azotaría al Cuerno de África en 2011, sin embargo no activaron una respuesta suficiente entre los distintos actores gubernamentales y humanitarios, a quienes la crisis aparentemente tomó desprevenidos⁴⁰⁰. La forma en que la gente percibe e interpreta las advertencias es clave para el funcionamiento de dichas estructuras, por lo que es esencial que en la elaboración de planes de acción se cuente con una amplia participación local, y que éstos sean integrados a la vida cotidiana fomentando una cultura de prevención y protección civil (por ejemplo, a través de ensayos de evacuaciones, o la introducción de capacitaciones de primeros auxilios como parte de la educación formal).

Los sistemas de respuesta en emergencias deben permanecer preparados y actualizados ante los cambiantes niveles de riesgo y el surgimiento de nuevas amenazas, así como directamente comunicados con organismos e instancias

³⁹⁹ Foresight Programme. *Op cit*, p.140.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

nacionales e internacionales de ayuda humanitaria. Es esencial generar estos puentes de comunicación para asegurar una respuesta coordinada, en especial cuando ante una misma emergencia se requiere la acción de múltiples y dispares actores; por ejemplo, en México el Plan de Auxilio a la Población Civil en casos de Desastre o DN-III-E regula la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de rescate civil ante desastres naturales, lo que requiere su cooperación con organismos como la Cruz Roja Mexicana. También es fundamental asegurar que la atención sobre las áreas y grupos afectados no sea efímera, mientras dure la cobertura mediática de la contingencia; después de la respuesta de emergencia, trabajar desde la seguridad humana implica reintegrar a los afectados a las dinámicas económicas y sociopolíticas, así como darles un seguimiento adecuado.

El segundo tipo de medidas refiere a la inversión en infraestructura de protección. Estas acciones están encaminadas a la reducción del impacto físico del cambio climático anticipado. En éstas se incluyen la construcción de diques y muros contra inundaciones, la creación de sistemas de abastecimiento secundario de agua (para tiempos de sequía), las regulaciones de edificación resistente a huracanes y tormentas, etc. No obstante, aunque pareciera la vía más obvia de reducción de impactos, conlleva también una serie de dificultades. La primera es que, ante la incertidumbre de las futuras condiciones climáticas, la planeación en el presente puede representar grandes retos técnicos. La segunda, y quizá la más prohibitiva, es que generalmente se trata de proyectos sumamente costosos que pueden ser difíciles de financiar precisamente por los países más afectados. Un claro ejemplo es el de la ciudad de Male, capital de las Islas Maldivas que alberga a una población de más de 100,000 habitantes, y que es la única isla del archipiélago que cuenta con rompeolas de concreto; el sistema, que se eleva 2 metros sobre el nivel del mar y se extiende alrededor de 7 km de costa, tuvo un costo estimado de 45 millones de dólares⁴⁰¹, que para la economía de un pequeño Estado insular es sumamente oneroso. Actualmente, el gobierno de las Maldivas está construyendo una isla artificial (Hulhumalé) que se espera albergue a otras 150,000 personas, para lo que ha tenido que importar grandes cantidades de piedra, arena y materiales de construcción desde Sri Lanka y la India a un alto precio⁴⁰².

Algunos proyectos de este tipo han recibido financiamiento de organismos internacionales. Por ejemplo, Bangladesh recibe apoyo del PNUD para la construcción de viviendas resistentes a eventos extremos en comunidades vulnerables, mientras que el Banco Mundial le ha prestado más de 187 millones de dólares para el desarrollo de refugios para ciclones⁴⁰³. Estas instancias deben

⁴⁰¹ Sagan, Dorian. *Op cit*, p. 162.

⁴⁰² *Ibidem*, p. 163.

⁴⁰³ Foresight Programme. *Op cit*, p. 90.

ser explotadas, en la medida en que representan un mecanismo de transferencia de recursos del Norte al Sur, aún si es de manera ambigua e informal (en el sentido de su no obligatoriedad). En algunos casos deberá recurrirse al análisis científico para determinar la viabilidad de cierta infraestructura de protección; el aumento temporal de la seguridad podría animar a las personas a permanecer en áreas de creciente riesgo ambiental, sin garantía sobre la permanencia de la protección ante impactos climáticos cada vez más intensos y frecuentes. En estas situaciones podría ser más estratégica la promoción del reasentamiento en otras áreas a través de mecanismos que se exploran más adelante.

Finalmente, el tercer tipo de medidas son aquellas que también buscan reducir la exposición, pero no implican la construcción de infraestructura. Entre éstas destaca, en primer lugar, una mejor planeación en el uso del suelo. La elaboración de mapas de riesgo y la prohibición de los asentamientos humanos en áreas vulnerables a los impactos del cambio climático es fundamental para limitar la exposición de las personas. Sin embargo, estas políticas deben diseñarse de manera sumamente cuidadosa, toda vez que las áreas de mayor riesgo tienden a ser donde proliferan los asentamientos irregulares (especialmente en contextos urbanos), por lo que mal implementadas pueden tener el efecto contrario de inducir el desplazamiento en lugar de reducirlo. El desmantelamiento por la fuerza de este tipo de asentamientos podría tener más consecuencias negativas que positivas sobre la seguridad humana; por ello, no debe efectuarse sin una estrategia integral que incluya consideraciones como el acceso a la vivienda digna y segura, o las facilidades en la tenencia de la tierra.

Otras formas de reducir la exposición sin la necesidad de construir infraestructura son la designación y preparación de espacios para fungir como refugios y albergues, y la introducción de cultivos y prácticas agrícolas más resistentes a los distintos impactos del cambio climático (salinidad, sequía, cambios abruptos de temperatura, etc). Por ejemplo, entre los agricultores de Florida en Estados Unidos se ha generalizado la práctica de rociar algunos cultivos con agua tratada para protegerlos de las heladas, inusuales para el clima local⁴⁰⁴.

Aumentar la resiliencia

⁴⁰⁴ Sagan, Dorian. *Op cit*, p. 91.

Una última aproximación dentro del primer eje de políticas públicas es el reforzamiento de la resiliencia de las comunidades, es decir, el mejoramiento de las formas de vida y de sustento de manera que estén en mayores posibilidades de absorber los impactos ambientales, y de reconstruir a partir de ellos para enfrentar subsecuentes shocks. Puesto que este tipo de políticas están directamente relacionadas a las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza, son más difíciles de cuantificar en resultados concretos pero a la vez son más resistentes a las incertidumbres del futuro, y representan un componente clave de un enfoque proactivo sustentado en el concepto de seguridad humana. Incluso en situaciones post-desastre, la vinculación de las acciones humanitarias con intervenciones de desarrollo puede ser esencial para la construcción de resiliencia a largo plazo.

Sin dejar de lado que toda política debe surgir de las necesidades de quienes son su objeto (*bottom-up*), o como mínimo estar adaptada al contexto local, una de las medidas prioritarias en esta línea de acción es mejorar los medios de sustento de las personas y las comunidades más vulnerables. Ello implica dar especial atención a aquellos que dependen de manera directa de su entorno ambiental para mantener su forma de vida. En este rubro se incluyen todos aquellos proyectos que buscan mejorar el acceso a empleos y a nuevos mercados (para los productores), la inversión en infraestructura (e.g. tecnología de irrigación para áreas agrícolas) y hasta la facilitación de la transmisión de remesas. Es necesario notar que la mejoría de las circunstancias económicas no necesariamente reducirá la migración, y en algunos casos incluso podría aumentarla. Pero, al considerar a la migración misma como una estrategia de diversificación del ingreso, se hace patente que la partida de unos cuantos puede hacer viable la posibilidad del resto de permanecer *in situ* en condiciones crecientemente adversas, por medio de los recursos adicionales que proveen las remesas.

Otra forma de reforzar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad es la promoción y facilitación de las estrategias tradicionales de adaptación, lo cual incluso podría significar una menor inversión. Un ejemplo vertido en el foro de Frontlines está en las Islas Fiyi, donde existe aún la práctica milenaria de construir las casas tradicionales con materiales locales y e intencionalmente diseñadas para no resistir a los eventos extremos. La lógica subyacente es que, tras una tormenta o inundación, las casas pueden ser fácilmente reconstruidas. Los proyectos que han intentado llevar métodos de construcción más resistentes a las comunidades indígenas han resultado en situaciones de inadaptación, en las que fomentando la permanencia en zonas de riesgo se ha incrementado la vulnerabilidad en lugar de reducirla. Es por ello que las políticas de construcción de resiliencia deben tomar

en cuenta la importancia del conocimiento tradicional, trabajando alrededor de éste y no en su contra.

Por último, la resiliencia puede aumentar significativamente a través de esquemas que permitan compartir el riesgo. Las políticas de promoción de distintas formas de aseguramiento y de protección social hacen más sostenible el peso de los impactos climáticos. La ampliación en la cobertura de seguros accesibles es crítico en algunos sectores especialmente amenazados, como la agricultura. El aseguramiento contra el fracaso o bajo rendimiento de los cultivos reduce de forma importante el riesgo inherente a dicha actividad, permitiendo así que algunos permanezcan en los ámbitos rurales en lugar de verse obligados a migrar por la incertidumbre en su principal medio de sustento. Por otra parte, el acceso facilitado a micro-créditos y el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social son esenciales en el proceso de reforzamiento de la resiliencia.

4.4.2. Responder a los distintos escenarios de movilidad en el contexto del cambio climático

Las políticas exploradas en el apartado anterior pueden reducir la medida en que las personas se ven forzadas a migrar, pero no eliminarán por completo la migración influida por el cambio climático. Es necesario entonces planear bajo la suposición de que los factores ambientales tendrán distintos efectos sobre los patrones migratorios, y estar preparados para responder ante las consecuencias de esta interacción. Si las medidas anteriores están encaminadas al mejoramiento de las condiciones en los sitios de origen, las políticas derivadas de este segundo eje se enfocan en el mismo sentido a los sitios de destino, con diferentes estrategias que corresponden a diferentes escenarios de movilidad.

Atender los vacíos de protección

Uno de los más controversiales temas en torno a la problemática del impacto del cambio climático sobre la movilidad humana ha sido la falta de un concepto y marco legal correspondiente que reconozca y provea de seguridad física y jurídica a los “refugiados ambientales/climáticos”. En el debate existen argumentos en favor de una designación tal, aparejada de una renegociación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (Conisbee y Simms 2005, Williams

2008, Iniciativa de Toledo). Quienes se oponen, consideran que una renegociación podría resultar en la pérdida de salvaguardas importantes (Suhrke 1994, Castles 2002). También hay argumentos a favor de crear un nuevo instrumento, posiblemente derivado de la CMNUCC, que promueva el reasentamiento planeado, voluntario y permanente de personas afectadas por el cambio climático. En el capítulo anterior se detalla por qué la designación de una figura jurídica específica a un grupo diferenciado de migrantes es inoperante y hasta contraproducente.

Sin embargo, es importante destacar que, como el propio ACNUR ha reconocido, los vacíos legales existen en todo el sistema regulatorio de la migración, especialmente en los casos de migrantes considerados “ilegales” que quedan fuera de los esquemas existentes de protección y que sin embargo requieren de asistencia humanitaria u otras formas de protección. Por ello, los esfuerzos por llenar las brechas de protección en torno a la migración influida por el cambio climático deben ir de la mano de otras aspiraciones más universales en términos de migración y desarrollo.

Por esta razón, parece más adecuado trabajar sobre la multiplicidad de instituciones, foros y acuerdos que ya existen para la regulación tanto de la migración como del medio ambiente. Se trata de sistemas jurídicos que se traslapan y que podrían funcionar en armonía en torno al tema de la migración influenciada por el cambio climático. Hay temas eminentemente internacionales que sin duda deben ser discutidos en foros multilaterales, como el aseguramiento de las zonas económicas exclusivas y la cuestión de la apatridia inducida por este fenómeno. A nivel internacional es quizá más importante reforzar la cooperación interagencial entre distintas áreas de política (una vez más con referencia directa al *cluster approach* del IASC). La integración de esquemas de manejo del riesgo climático en conjunto con los desafíos de la migración, a través del consenso entre los distintos organismos e instituciones, es tal vez una respuesta más práctica a la problemática que la creación de nuevas instancias normativas y operativas.

Hay una enorme necesidad de reforzar los recursos (humanos y financieros) y capacidades del ACNUR como el organismo del Sistema de las Naciones Unidas que podría estar en mejores posibilidades atender la migración influenciada por el cambio climático, tanto en casos de desastres como de degradación medioambiental de largo plazo. La participación de la Agencia en estas situaciones ha sido altamente controversial puesto que sobrepasa a su mandato oficial, sin embargo ha llegado a suceder en casos extremos, como lo fue el tsunami que azotó el Sudeste Asiático en 2004 y la mencionada sequía del Cuerno de África en 2011. Una de las principales acciones que podrían llevarse a cabo en el marco de las instituciones existentes es la ampliación del mandato de

ACNUR (para que pueda intervenir abiertamente, y no únicamente en situaciones de emergencia) y su fortalecimiento para responder efectivamente al crecimiento de sus responsabilidades.

Asimismo, se debe dar seguimiento a los esfuerzos que ya se encuentran en marcha. Por ejemplo, en el contexto de la CMNUCC, es necesario insistir sobre un acuerdo para hacer operativo el Marco de Adaptación de Cancún (en el que se hace referencia al desplazamiento como derivado del cambio climático), así como el Comité de Adaptación y el Fondo Verde, que son el órgano formulador de políticas y la fuente de recursos para implementarlas, respectivamente. Ambos podrían ser valiosas plataformas de acción para introducir la temática de la migración en su relación al cambio climático, y darle a ésta la importancia política y mediática que requiere para impulsar esfuerzos inmediatos. Asimismo, se puede hacer un uso más exhaustivo de espacios existentes como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que a pesar de su capacidad limitada y su carácter no vinculante, representa una plataforma global para el diálogo en la que se pueden seguir generando consensos en torno a la migración influenciada por el cambio ambiental.

Sin embargo, la más grande área de oportunidad sigue estando en el contexto de los marcos jurídicos nacionales, aun cuando se requiera de apoyo internacional. El hecho de que la mayor parte de la migración adicional que pudiera ser atribuida a factores ambientales será interna da importancia a otro tipo de políticas, como la incorporación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno a las legislaciones nacionales, lo que ya ha ocurrido en más de 20 países⁴⁰⁵. Fuera del ámbito estatal, es mucho más probable que se alcancen acuerdos en contextos más reducidos (bilaterales y regionales), y que la cooperación internacional se limite al intercambio de información y buenas prácticas, o al apoyo para reforzar las capacidades de Estados clave. Por ello, puede argumentarse que es una mejor estrategia introducir la cuestión climática y ambiental en los esfuerzos existentes para construir una nueva arquitectura internacional de la migración fomentando, por ejemplo, el reconocimiento formal de los Principios de Nansen.

Planear para el crecimiento urbano

⁴⁰⁵ Angola, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Colombia, Estados Unidos, Georgia, Guatemala, India, Irak, Liberia, Nepal, Perú, Rusia, Serbia, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán, Turquía y Uganda.

Como ya se ha mencionado, el aumento de la migración a raíz de los impactos climáticos formará parte de una tendencia global hacia la urbanización, lo cual conlleva para las ciudades el doble reto de lidiar con el aumento de la población mientras los riesgos ambientales se agudizan. Los centros urbanos de todo el mundo, especialmente las ciudades en países emergentes que han tenido un crecimiento poblacional espectacular (como Mumbai, que pasó de 5.8 millones en 1970 a 20 en 2010, o Karachi, que pasó de 3.1 millones en 1970 a 13.1 en 2010)⁴⁰⁶, deben prepararse para absorber aún mayores cantidades de inmigración al tiempo que enfrentan grandes retos de desarrollo y sustentabilidad.

En cuanto a políticas públicas, una primera medida para afrontar este desafío es expandir las ciudades de manera sostenible e incluyente. Ello requiere un enfoque verdaderamente integral incorporado en una agenda estratégica y transversal: la construcción de nueva infraestructura debe tener en cuenta consideraciones de capacidad aumentada y huella ecológica, el uso de suelo debe tener en cuenta consideraciones de riesgo climático, la planeación urbana debe tener en cuenta consideraciones de acceso al agua, etc. El acondicionamiento simultáneo de las ciudades para un crecimiento inclusivo (nuevas opciones de vivienda digna, ampliación de la cobertura de servicios públicos, generación de empleo) y para la adaptación/mitigación del cambio climático representa un enorme desafío especialmente para las grandes ciudades que, independientemente de la nueva inmigración y el riesgo ambiental, ya enfrentan severos fallos sistémicos. El acondicionamiento para el cambio climático (*climate proofing*) puede ser especialmente difícil para las ciudades antiguas con dinámicas consolidadas, en las que cuestiones como la re-planeación del uso de suelo o la eficiencia energética de edificios y medios de transporte implicarían el reemplazo gradual y completo de infraestructura vieja.

A pesar de las dificultades técnicas, financieras, burocráticas y de falta de voluntad política, no es un objetivo imposible. Muchas ciudades en el mundo han tomado la delantera en ambas cuestiones adoptando, por ejemplo, planes locales de acción climática que están transformando la forma en que a gente vive, consume, se mueve, etc. Uno de los casos más citados como modelo de la nueva política de urbanización es el de Curitiba, capital del estado de Paraná en Brasil. Actualmente esta ciudad está considerada como una de las más sustentables del mundo -en el sentido social, ambiental y económico-. Tiene uno de los Índices de Desarrollo Humano más altos de Brasil, y en 2010 recibió el Premio Globe de Ciudad Sostenible. Su éxito actual se debe a que desde 1950, cuando empezó su gran expansión, las autoridades de Curitiba adoptaron una estrategia de planeación urbana integral que fomentó la identidad sustentable de la ciudad. Por

⁴⁰⁶ Foresight Programme. *Op cit*, p. 156.

ejemplo, distintas áreas urbanas fueron convertidas en parques lo cual no sólo embellece el paisaje y absorbe dióxido de carbono, sino que ha sido una forma fácil y eficiente de contener y prevenir inundaciones. La Red Integrada de Tránsito de Curitiba es un ejemplo mundial de transporte multimodal, interconectado y sustentable: más del 70% de la población lo utiliza, y consume 25% menos combustible que otras ciudades del mismo tamaño⁴⁰⁷.

Una segunda medida es la formulación de políticas urbanas específicamente destinadas a reducir la vulnerabilidad de los migrantes, quienes sufren de manera desigual los impactos sociales y ambientales. Las estrategias en este sentido deben ser integrales, no sólo previniendo su asentamiento en zonas de riesgo, sino dando acceso a otras opciones de vivienda (e.g. reformando los derechos de tenencia de la tierra), mejorando las oportunidades de trabajo (e.g. regulando los sectores informales de la economía), aumentando la cobertura de servicios públicos y de los aparatos de seguridad, etc. Un ejemplo de programa cuyo objetivo explícito es facilitar la integración de nuevos migrantes al contexto urbano es el operativo “Migrante: Bienvenid@ a la Ciudad de México”. En marzo de 2013 el gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, puso en marcha este programa que brinda información a los migrantes sobre los servicios y programas locales a los que pueden acceder (a través de módulos en puntos estratégicos y una Línea Migrante), promueve el trato digno por parte de las autoridades (y provee de mecanismos en contra de abusos) y asiste en casos de emergencia (albergue temporal, alimentación, atención médica, orientación legal, red de intérpretes y traductores)⁴⁰⁸.

Las políticas urbanas del futuro deben integrar las tres dimensiones de la sustentabilidad en estrategias de reducción de la vulnerabilidad, tomando en cuenta las características específicas que conforman la vulnerabilidad urbana (concentración de personas, bienes e infraestructura, asentamientos irregulares, impactos ambientales particulares como el efecto isla de calor, etc). La planeación urbana sostenible e incluyente debe ser un objetivo no sólo prioritario, sino de largo plazo, que cuente con la participación de los habitantes de las ciudades y considere los retos y oportunidades de la inmigración futura.

Mitigación de tensiones sociales y conflicto

⁴⁰⁷ Sagan, Dorian. *Op cit*, p. 194.

⁴⁰⁸ Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. *La SEDEREC pone en marcha el operativo “Migrante: Bienvenid@ a la Ciudad de México”*. México: Gobierno del Distrito Federal, 2013 [en línea]. URL: <http://www.sedrec.df.gob.mx/?q=boletines/la-sedec-pone-en-marcha-el-operativo-%E2%80%9Cmigrante-bienvenid-la-ciudad-de-m%C3%A9xico%E2%80%9D>

El entendimiento de la migración como estrategia de adaptación, y el rechazo a su criminalización, no significa que no se reconozca el potencial de conflicto de los grandes flujos migratorios con el fin de prevenirlo. Como se ha dicho, el nexo entre cambio climático, migración y conflicto es complejo, no lineal y específico a cada contexto temporal-espacial, sin embargo es un factor que se debe tomar en cuenta en las políticas que surgen de una visión de seguridad humana.

Como se sustenta en el capítulo anterior, la migración puede exacerbar problemas existentes y/o crear nuevos focos de tensión, por medio de su interacción con otros factores de conflicto en áreas de destino. En este sentido, no sólo es necesario atender la privación material y la desigualdad socioeconómica que es la fuente de la inestabilidad, sino también reforzar la capacidad de las autoridades y elementos de seguridad para detectar y neutralizar focos de violencia. En contextos urbanos, éstos suelen concentrarse en barrios marginales, donde hay un abandono efectivo del Estado que promueve la emergencia de grupos y sectores informales para llenar esos vacíos. El reforzamiento del estado de derecho y la cohesión social, el mejoramiento del acceso a instancias de justicia y la lucha contra la corrupción son también políticas fundamentales dentro de una planeación estratégica con miras a la migración influida por el cambio climático. Para que éstas sean exitosas, necesitan contar con la participación a nivel local, nacional y hasta internacional (por ejemplo, por medio del Programa Ciudades más Seguras de ONU-Habitat, que promueve la colaboración entre agencias locales, sistemas de justicia penal y la sociedad civil para atender las causas del crimen de manera integral)⁴⁰⁹.

Por otra parte, en este punto es necesario recordar que la presencia de conflictos podría limitar la capacidad de las personas para usar la migración como una opción para mejorar su seguridad y alejarse de áreas en riesgo. En espacios donde interactúan la pobreza, la degradación ambiental, la competencia por recursos y oportunidades, la descomposición de los poderes públicos y la tensión social, el conflicto puede detonarse fácilmente. Las políticas públicas deben anticipar y prevenir los brotes de violencia, por ejemplo, promoviendo el uso de mecanismos tradicionales de gobernanza, mejorando la eficiencia en el uso de recursos e incorporando a la sociedad civil y a grupos clave, como las mujeres, en la toma de decisiones de forma incluyente y representativa. Asimismo, se deben establecer mecanismos para la detección de individuos y comunidades que han quedado atrapados en situaciones de alta vulnerabilidad, facilitando su traslado a zonas seguras. Por la parte de la prevención, es importante el desarrollo de

⁴⁰⁹ ONU-Hábitat. *Presentación Ciudades más Seguras*. ONU, 2009 [en línea]. URL: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25

evaluaciones que identifiquen posibles focos de conflicto (*hotspots*), como los sistemas de advertencia temprana que existen en el Cuerno de África y en África Occidental⁴¹⁰.

4.4.3. Reconocer la migración como estrategia de adaptación

Desde la visión propuesta por el PNUD, no solamente es necesario ampliar las capacidades y oportunidades (desarrollo humano) sino habilitar las posibilidades de ejercerlas (seguridad humana). Por ello, esta propuesta tiene como tercer eje el reconocimiento del potencial de la migración como herramienta para aumentar la resiliencia a largo plazo; una estrategia de política pública que encamine los procesos migratorios, alejando a las personas de espacios de riesgo y acercándolos a nuevas oportunidades, tiene en muchos casos mayor impacto positivo sobre la seguridad humana que los esfuerzos para hacer viable la permanencia. Por ello, es importante desmitificar las teorías de desarrollo que asumen que lo mejor para las personas es siempre quedarse en sus sitios de origen (teorías en gran parte promovidas por países del Norte para evitar la inmigración desde el Sur), y comenzar a construir un nuevo discurso en el que la migración no es un subproducto indeseado de otras tendencias sino una estrategia lógica y legítima de adaptación y diversificación.

Las intervenciones públicas en aspectos como los mencionados anteriormente podrán reducir la necesidad de migrar, pero la migración es y seguirá siendo una opción atractiva para mejorar la seguridad humana, independientemente del contexto de cambio ambiental. Este eje de políticas está encaminado entonces al empoderamiento de las personas y la facilitación de sus decisiones migratorias, de manera que se maximicen los beneficios tanto en las comunidades de origen como de destino.

Reasentamiento

Como se planteó en el apartado anterior, algunos impactos del cambio climático elevarán el nivel de riesgo y exposición de algunos asentamientos humanos de tal forma que los harán inhabitables, o al menos sumamente peligrosos, de manera permanente. En estos casos, seguir trabajando sobre la protección y la resiliencia

⁴¹⁰ Foresight Programme. *Op cit*, p. 167.

de las comunidades en esos espacios puede ser contraproducente, y el cambio de locación se convierte en una solución más durable y estratégica. El reasentamiento implica una política de movimiento ordenado, y en ocasiones forzado, de personas hacia lugares predeterminados e identificados como menos vulnerables. Sin embargo, se trata de una medida sumamente delicada por las implicaciones en cuanto al ejercicio del poder estatal sobre la libertad de elección individual, y porque en muchas ocasiones la falta generalizada de conciencia sociocultural puede resultar en casos de inadaptación.

Por ello, es importante estudiar y aprender de casos previos para evitar la repetición de errores. Un primer caso de estudio es el de las Islas Carteret en Papúa Nueva Guinea. En 2003, a causa del alza del nivel del mar y la erosión, el gobierno decidió trasladar a la población de más de mil habitantes a la Isla Buganvilla. La impresión general de este caso es que se intercambiaron una serie de problemas por otro: la decisión de reasentar a una cantidad significativa de personas (en proporción con la población total) en una isla con serios problemas de gobernanza y tensión social derivó en el avivamiento de una guerra civil con objetivos secesionistas⁴¹¹, agudizando la vulnerabilidad de los desplazados en lugar de reducirla. Este caso resalta la necesidad de elegir correctamente el sitio de reasentamiento, aunque en el caso de los Estados isleños ello implica un muy limitado número de opciones (a pesar de que en algunas islas como Fiyi y Cuba el reasentamiento interno es una posibilidad).

Otro caso a estudiar es el del reasentamiento de alrededor de 600,000 personas en Etiopía entre 1984 y 1985. A causa de la sequía y la severa degradación del suelo, el gobierno optó por trasladar a la población de las tierras altas del norte hacia zonas menos pobladas en el sur y el sur-oeste. La operación fue precipitada, poco planeada y mal financiada, llevando a los desplazados hacia áreas de alta incidencia de enfermedades, con tierras de cultivo insuficientes y de mala calidad, y sin la infraestructura pública necesaria para atender las necesidades de los recién llegados. Esta política agravó la miseria y la privación entre los reasentados. A pesar de tener este antecedente, Etiopía reanudó desde la sequía de 2003 su Programa de Reasentamiento Voluntario, con el que busca reasentar a 2.2 millones de personas que viven en zonas de riesgo⁴¹².

Un último ejemplo es el de las políticas de reasentamiento en China, que han sido una plataforma clave para enfrentar la pobreza en áreas ambientalmente degradadas desde 1983. Según un reporte oficial del 2002, alrededor de 4.4 millones de personas han sido voluntariamente reasentadas con asistencia pública, y se espera ampliar estos resultados a varios millones más. Aunque las

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 176.

⁴¹² *Ibidem*, p. 178.

evaluaciones de impacto sobre estas políticas han sido limitadas, parece ser que los efectos han sido positivos, encontrándose un mejoramiento general en las condiciones de vida de los desplazados. Ello se debe en gran parte al carácter voluntario del reasentamiento y al hecho de que éste ha sido acompañado por una considerable inversión en infraestructura. Sin embargo, entre los efectos negativos también se ha detectado un aumento importante de la dependencia de estas personas hacia la ayuda gubernamental, sugiriendo que una de las fallas fue la generación de fuentes de ingreso que les permitieran una mayor autonomía. Por otra parte, las políticas de reasentamiento en China han sido criticadas por sus grandes costos fiscales y la considerable cantidad de recursos que ocupan como proporción del total de fondos disponibles para el combate a la pobreza⁴¹³. Cabe mencionar también que no todos los reasentamientos en China han sido voluntarios: existen grandes críticas al gobierno central por su política de reasentamiento forzado de pueblos enteros a raíz de la construcción de la Presa de Tres Gargantas.

Estos ejemplos dan cuenta de lo susceptible que es el reasentamiento a resultar en inadaptación. Especialmente cuando no se consideran integralmente una serie de factores involucrados en los estilos de vida de las personas, arraigados en muchos casos a sus áreas de residencia, las políticas podrían hacer más daño que bien. Las consecuencias negativas van desde el conflicto sociocultural y político, hasta la falta de emprendimientos y capacidades propias. Éstos y otros casos de reasentamiento dejan una serie de lecciones que los diseñadores de políticas hoy en día deben tener en cuenta⁴¹⁴. La primera es que, por la magnitud y los retos logísticos y sociales que implica, el reasentamiento debe ser siempre cuidadosamente planeado, ya que si el proceso es apresurado por imperativos políticos los efectos pueden ser contraproducentes. La segunda es que los recursos deben ser asegurados con anticipación, no recaudados de último momento mientras ya se está enfrentando una emergencia. La existencia de fondos con este fin específico, o los acuerdos con instituciones de crédito y aseguradoras son una opción en este sentido.

La tercera lección es que el movimiento de poblaciones agricultoras a otras zonas agrícolas conlleva un alto riesgo, por la poca disponibilidad de tierras de cultivo. Ligada con ésta, la cuarta lección (tal vez la más fundamental) es que la cuestión de los medios de sustento en áreas de destino es difícil de resolver, más aún cuando se aleja a las personas de sus formas tradicionales de vida y se pretende insertarlas en nuevas actividades económicas sin contar con las capacidades para realizarlas. La quinta lección es que el reasentamiento

⁴¹³ *Ibidem*, p. 179.

⁴¹⁴ *Ibidem*, pp. 178-180.

organizado es muy caro y podría absorber una gran cantidad de recursos que podrían ser mejor empleados de otra manera. En los países más pobres, las limitaciones financieras y logísticas podrían hacer del reasentamiento una opción poco viable. Finalmente, una lección crítica es que gran parte del éxito de esas medidas recae en que los programas sean de carácter voluntario, es decir, que al menos en principio exista la posibilidad de rechazar el reasentamiento.

Un caso de éxito que podría utilizarse como modelo es el de Nuevo Juan de Grijalva, en Chiapas⁴¹⁵. Este estado, uno de los más pobres de la República Mexicana, fue la primera entidad en el mundo en elevar a rango constitucional los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo cual puede explicar el enfoque tan particular de este caso de manejo de riesgo ambiental y reasentamiento. El 4 de noviembre de 2007, en el municipio de Ostucán, se registró el deslave más grave en la historia del país, con el deslizamiento de 55 millones de metros cúbicos de rocas, tierra y árboles. Las intensas precipitaciones, la deforestación, las fallas preexistentes y la incidencia de un sismo de 4.5 en la escala de Richter dos días antes, provocaron el desgajamiento de un cerro que destruyó casi por completo la localidad de Juan de Grijalva. Los sedimentos del deslave que se depositaron sobre el Río Grijalva obstruyeron su cauce y causaron serias inundaciones. La situación de emergencia fue agravada por la presencia de dos frentes fríos que al momento azotaban la región sureste del país.

La multiplicidad de impactos devastó a la población, en su mayoría dedicada a la agricultura de subsistencia y en condiciones extremas de marginación (el estado de Chiapas tiene uno de los Índices de Desarrollo Humano más bajos del país). Los habitantes de Juan de Grijalva fueron trasladados primero a campamentos de emergencia, mientras que las autoridades buscaban una solución más permanente. La particularidad del caso está en que, en lugar de abandonar a los damnificados como muchas veces sucede, las autoridades municipales y estatales buscaron el apoyo del gobierno federal y la asesoría del PNUD para diseñar una estrategia de respuesta integral a una crisis de múltiples aristas, que se convertiría en el Programa de Ciudades Rurales Sustentables del estado de Chiapas⁴¹⁶. Dicho programa tiene cuatro pilares: la creación de medios económicos productivos, la diversificación de fuentes de ingreso, el respeto de los usos y costumbres de las comunidades y la sustentabilidad.

⁴¹⁵ Para más información, se puede consultar el sitio web del programa de Ciudades Rurales Sustentables del estado de Chiapas: <http://www.ciudadesrurales.chiapas.gob.mx/nuevo-juan-del-grijalva>

⁴¹⁶ No sobra mencionar que existen detractores del Programa, especialmente ONGs, que le acusan de ser un mecanismo para despojar a los campesinos e indígenas de tierras valiosas, por ejemplo, de interés para actividades extractivas. Al respecto, se recomienda ver principalmente el texto "De la Tierra al Asfalto. Informe de la Misión Civil de Observación de la Red por la Paz y CAIK al programa Ciudades Rurales Sustentables".

En este espíritu, en diciembre de 2009 se inauguró la Ciudad Rural Sustentable de Nuevo Juan de Grijalva, que buscó cubrir una serie de necesidades de manera simultánea y sinérgica. Se construyeron viviendas resistentes de adoblock, equipadas con fogones ecológicos en los traspacios y conectadas a las redes de suministro de agua y electricidad. Se estableció un Centro de Educación Básica con capacidad para 800 alumnos de preescolar, primaria y secundaria, equipado con talleres, laboratorios, aula de medios, jardín agronómico y cancha de usos múltiples. Se pusieron en marcha diversos proyectos generadores de empleo, como la construcción de terrazas para cultivo y la instalación de estanques para recolección de agua pluvial, así como la introducción de cultivos de alto valor comercial (como el limón persa y la caoba), adicionalmente a los cultivos tradicionales de maíz y frijol. Se instaló una planta procesadora de lácteos (que no emplea energía eléctrica), una planta beneficiadora de cacao y una planta de tratamiento de aguas residuales (que después se utilizan para riego) con 30 biodigestores que funciona con paneles solares y cuenta con cámara de desinfección.

En infraestructura, el alumbrado público se instaló con tecnología LED de uso de energía solar y se construyó un relleno sanitario con sistema de control de biogás. Por otra parte, se echó a andar un programa de reforestación, un curso de educación ambiental y una capacitación en tecnologías sustentables. También se demarcó un área de reserva ecológica que tiene un manejo similar al de las áreas naturales protegidas. Otro factor importante es que, en respeto al apego a la tierra (denominada “querencia”) de la comunidad, el predio de 80 hectáreas que se adquirió para la construcción de Nuevo Juan de Grijalva se encuentra en el mismo municipio de Ostucán, a 7 km de la cabecera municipal. Cuando se inauguró la ciudad, 410 familias de 11 localidades se reubicaron voluntariamente en ella. De acuerdo con el último censo de población (2010), Nuevo Juan de Grijalva ya tiene más de 1,600 habitantes y la escuela tiene alrededor de 530 alumnos inscritos. Este proyecto piloto fue tan exitoso, que en 2012 el modelo ya se estaba replicando en otros 20 municipios de todo el país⁴¹⁷.

El ejemplo de Nuevo Juan de Grijalva da cuenta de que de las circunstancias extremas también surgen oportunidades que deben ser capitalizadas. En este caso, no sólo se proveyó de una alternativa viable y digna de reasentamiento a los afectados por los impactos ambientales, sino que se atendieron de manera integral una variedad de problemas: las consecuencias del desastre (pérdidas humanas, económicas y de infraestructura), la pobreza, la marginación, la exclusión, la falta de educación y la degradación ambiental. Un aspecto fundamental de este logro fue la colaboración entre distintos actores

⁴¹⁷ Sagan, Dorian. *Op cit*, pp. 223-235.

nacionales e internacionales, públicos y privados (se contó con el financiamiento de algunas empresas), que se debe replicar en la medida de lo posible. La conclusión a la que permite llegar es que las políticas exitosas de reasentamiento deben diseñarse integrando a un amplio espectro de sectores y temáticas, con la participación de distintos actores (especialmente los locales) y con una perspectiva estratégica de largo plazo.

Construcción de nuevos centros urbanos

Estrechamente ligado al caso de Nuevo Juan de Grijalva, en el que un evento extremo impulsó la creación de un nuevo polo de atracción que integró consideraciones de desarrollo y sustentabilidad, está la propuesta de políticas que promuevan la redirección de los procesos de urbanización hacia nuevos sitios. Los retos de la planeación urbana en algunos de los asentamientos existentes pueden llegar a ser tan grandes, que la creación y promoción de otras ciudades puede resultar una solución más duradera. En algunos casos podría tratarse de asentamientos totalmente nuevos, como lo fue Nuevo Juan de Grijalva, y en otros simplemente de incentivar el crecimiento en ciudades medianas y pequeñas con menor exposición al cambio climático y mayor potencial de inclusión y sostenibilidad.

Por ejemplo, en algunas ciudades costeras el costo de defender la tierra ante la avanzada del mar y las pérdidas por eventos extremos más intensos y frecuentes podría llegar a ser tan alto, que en lugar de continuar invirtiendo en protección, será más estratégico invertir en otros centros urbanos para promover su atractivo. Las políticas en este sentido no son propiamente de reasentamiento sino que buscan alterar de manera natural los patrones migratorios para que se dirijan lejos de las zonas de riesgo. Esto, además de reducir la congestión en las ciudades existentes, abre la oportunidad de generar nuevos polos de desarrollo que estén diseñados desde el inicio de manera que se reduzca la vulnerabilidad biofísica y social, a la vez que se disminuya la huella ecológica. Las políticas para hacer más atractivas estas ciudades pueden ser menos costosas que el reasentamiento y más productivas en el largo plazo.

Claramente también se trata de políticas que tienen que ser cuidadosamente planeadas desde una perspectiva amplia. Cuando se crean nuevas ciudades por razones primordialmente políticas, se corre el riesgo de generar entidades económicamente inviables, sostenidas por el pago de impuestos y la centralización administrativa (como es el caso de las ciudades

capitales de Nigeria, Brasil y Tanzania)⁴¹⁸. Asimismo, cuando dominan los imperativos económicos, los factores de exposición ambiental pasan a segundo plano (e.g. las Zonas Económicas Especiales en China fueron desarrolladas en áreas costeras de baja elevación). Por otra parte, aunque los objetivos sean amplios, si estas políticas se llevan a cabo sin la planeación necesaria y sin integrar una multiplicidad de consideraciones, o bajo esquemas regulatorios débiles, también se puede llegar a resultados de inadaptación; por ejemplo, la construcción de los primeros seis asentamientos del Programa de Eco-Ciudades de India, a lo largo de la carretera Mumbai-Pune, derivó en la disrupción de ecosistemas locales y el desplazamiento no planeado de poblaciones indígenas⁴¹⁹.

Facilitación de la adaptación por vía de la migración

Por último, es necesario hacer alusión a las políticas que tengan como fin eliminar obstáculos a la movilidad humana, ampliando la capacidad de las personas para alejarse de zonas de riesgo e ir en busca de nuevas oportunidades de desarrollo. Desde el enfoque de la seguridad humana, es necesario empoderar a los individuos y las comunidades para que puedan tomar las decisiones que consideren más convenientes en la consecución de la forma de vida que más aprecien. Por una parte, se trata de reconocer el potencial de la migración como estrategia de *adaptación transformadora*, es decir, que no se limita únicamente a lidiar con el impacto de distintas contingencias, sino que mejora las condiciones de vida y la resiliencia a largo plazo. Por el otro lado, también se debe maximizar el impacto positivo de la migración en las comunidades de destino, donde puede impulsar el crecimiento económico, servir como motor de la innovación y promover la interculturalidad⁴²⁰. Es necesario fomentar una cultura que reconozca estos aspectos benéficos, reduciendo la hostilidad social hacia los migrantes y permitiendo potencializar sus capacidades, especialmente en el contexto del aumento de los flujos migratorios por influencias ambientales.

En este sentido, una medida útil es la promoción de la cooperación entre distintas agencias, entidades y organismos relevantes, no únicamente a la gestión de la migración o del cambio climático, sino también las que tienen un impacto

⁴¹⁸ Foresight Programme. *Op cit*, p. 180.

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Se utiliza el término *interculturalidad*, que implica la verdadera interacción y entendimiento entre culturas como iguales, en lugar de *multiculturalismo*, que es una visión de Estado por medio de la cual se “reconocen” y “aceptan” las distinciones culturales en un mismo país.

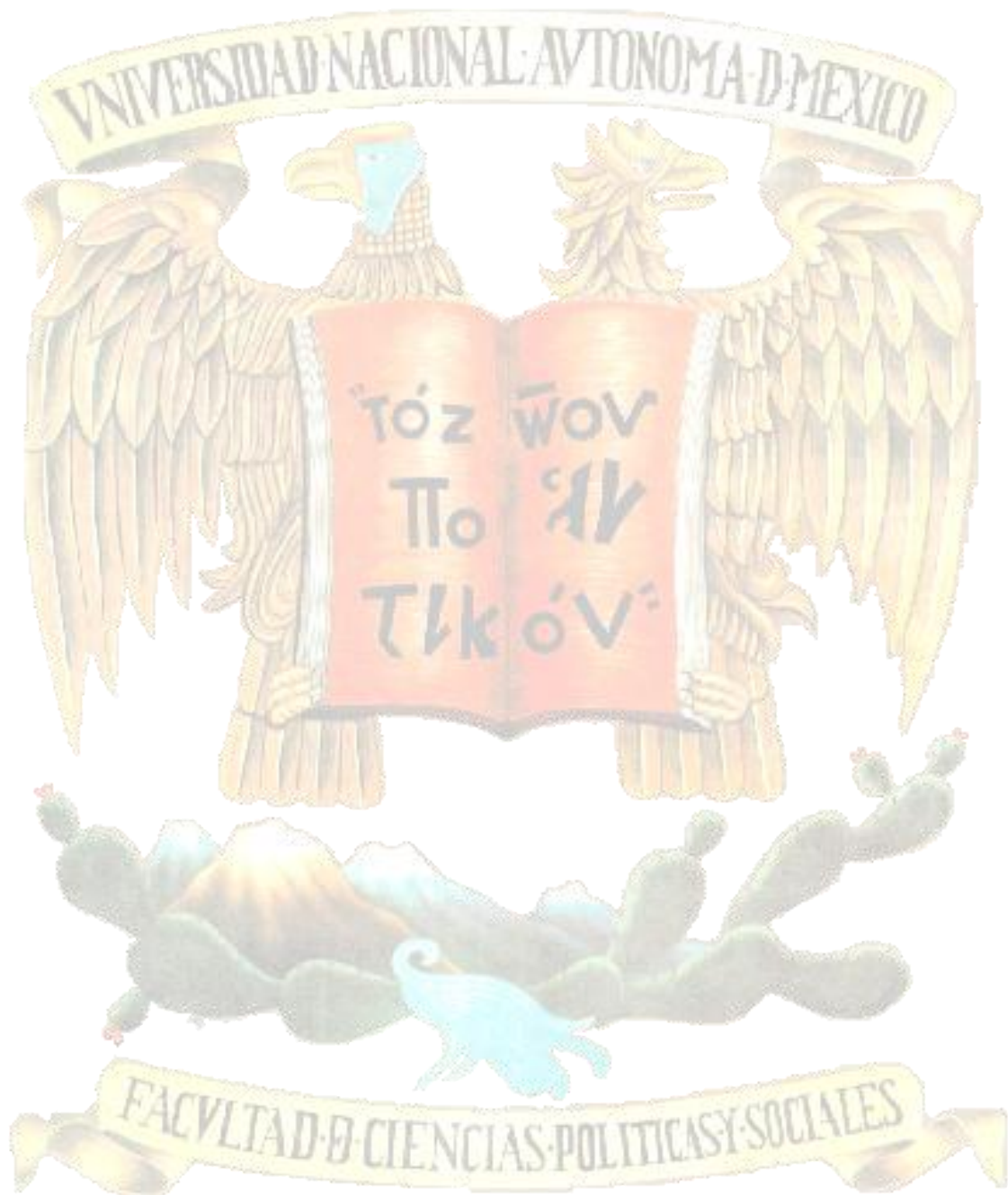
indirecto: protección civil, planeación urbana, desarrollo social, crédito y aseguramiento, etc. Otra medida fundamental es la revisión de una amplia gama de cuestiones legales e institucionales que inhiben la migración humana ya sea de manera directa (como las restricciones a la migración interna que existen en países como China, o la falta de documentación y certificación reconocida a nivel internacional) o indirecta (cuestiones como los derechos de propiedad y de tenencia de la tierra, o la falta de acceso a esquemas de seguridad social). El objetivo es, en última instancia, mejorar la capacidad de las personas para acceder a estructuras legales y sociales que los protejan.

Si se toma en consideración que las políticas de los dos apartados anteriores sólo son viables en los países que cuenten, no sólo con los recursos, sino con el espacio físico para su realización, y que en algunos Estados pequeños y/o abrumados por distintas crisis es poco probable que la migración interna realmente incida de manera positiva, entonces puede asegurarse que la migración internacional seguirá estando dentro del espectro de posibilidades de muchas personas. En este sentido, la política pública debe estar encaminada a explotar todas las posibilidades de esquemas mutuamente benéficos entre países de origen y de destino. Una medida fundamental sobre esta línea es el aprovechamiento del déficit demográfico y la necesidad de mano de obra de los países desarrollados para promover programas de migración temporal y circular, especialmente dentro del ámbito regional (como lo fue en su momento el Programa Bracero). Es importante que los países de envío también inviertan en la creación de capacidades que den a sus habitantes la calificación necesaria para cumplir con los requerimientos de tales acuerdos, así como en su certificación. Asimismo, el otorgamiento de permisos temporales de residencia debe hacerse operativo mediante facilidades en cuestiones básicas como el transporte y la vivienda. Otro importante medio para promover la migración internacional legal es a través de la profundización de la liberalización del tránsito en procesos de integración regional (por ejemplo, en 2005 la Unión Europea, a través de su Plan de Política sobre Migración Legal, concertó las llamadas “sociedades de movilidad” con Moldova, Cabo Verde y Georgia)⁴²¹.

Este capítulo pretende mostrar no sólo con planteamientos teóricos, sino con ejemplos prácticos, que una respuesta centrada en la seguridad humana es la forma más inteligente e integral de responder ante el fenómeno de la migración influenciada por el cambio climático. La conclusión principal del mismo, por lo tanto, es que es posible desde en las circunstancias contemporáneas actuar con

⁴²¹ *Ibidem*, p. 185.

el imperativo del bienestar individual y los derechos humanos como prioridad, y que esto no amenaza sino que en última instancia favorece a la continuidad de las estructuras nacionales e internacionales.



Conclusiones

A lo largo de cuatro capítulos, esta tesis ha buscado plantear la temática de la migración influenciada por el cambio climático desde una perspectiva amplia e integral, reconociendo la complejidad del fenómeno y la multiplicidad de escenarios futuros que permite vislumbrar, así como la necesidad de darles respuesta desde un enfoque integral, complejo e interdisciplinario. Al explorar ambos procesos por separado, y luego estudiar sus distintas interacciones, esboza un camino posible hacia una respuesta construida sobre el concepto de seguridad humana, esperando contribuir así al diseño de políticas públicas exitosas en términos del bienestar individual y comunitario.

El análisis vertido en esta investigación difiere de las visiones que han primado en el debate académico y político sobre el tema. Por una parte, se enfoca en las bases estructurales que dan pie a este tipo de interacciones entre sistemas ambientales y sociales, alejándose de explicaciones lineales y evidenciando las contradicciones que el discurso oficial esconde en favor de su propia continuidad. En contraste, propone una visión positiva de la migración como estrategia de adaptación ante el cambio climático, misma que debe ser promovida y facilitada de manera que se maximicen sus beneficios. De esta forma, pretende contribuir al análisis crítico de la securitización de la problemática, y posiblemente, a su viraje con miras a un enfoque centrado en el ser humano como principal objeto de referencia.

Recapitulando algunos de sus principales planteamientos, encuentra en primer lugar que no existe una relación directa entre degradación ambiental y migración, sino que los impactos del cambio climático influyen de distintas maneras sobre los factores impulsores de la migración. Por ello, rechaza la identificación de un grupo de “refugiados ambientales” cuya movilidad se explica exclusivamente sobre la base de algún efecto climático. La migración es un proceso complejo y multicausal, al que es contraproducente delimitar sobre suposiciones lineales y superficiales que obstaculizan su comprensión.

De esta forma, se critican los planteamientos de una migración masiva y precipitada del Sur al Norte que amenaza la seguridad de los ciudadanos de este último, y se muestra una visión radicalmente diferente, en la que el cambio climático simplemente agudiza los patrones migratorios existentes, en su mayoría a nivel de desplazamiento interno. Entre otros escenarios de movilidad, cuando se analiza a profundidad el impacto de este fenómeno sobre las dinámicas sociales, se encuentra que podría al mismo tiempo promover la migración en ciertos grupos,

e imposibilitarla para otros. Una de las principales conclusiones en este sentido es que atender la inmovilidad es igual de crítico que lidiar con el aumento en la migración.

Por otra parte, propone que este fenómeno emergente además de retos supone también una serie de oportunidades para avanzar en la consecución del desarrollo humano y trabajar sobre nuevas opciones de sustentabilidad. En distintos niveles de acción (local, nacional, regional e internacional), hace falta aumentar el entendimiento de las implicaciones migratorias del cambio climático (comisionando más estudios empíricos, mejorando la recolección de datos, evaluando el impacto de la migración sobre el bienestar de los que se mueven y los que se quedan, etc) de manera que las aproximaciones que esta tesis hace de manera general se puedan aterrizar en políticas locales adaptadas a las necesidades de cada contexto temporal-espacial y cultural. Asimismo, es necesario seguir promoviendo la conciencia pública del tema desde una perspectiva no alarmista sino informativa y propositiva.

Aunque no sea práctico ni teóricamente viable identificar a un grupo claro y definido de “migrantes ambientales”, la relación entre el cambio climático y migración es real y debe atenderse urgentemente. Si bien en algunos casos será posible intervenir con estrategias de adaptación que reduzcan la medida en que las personas migran a falta de otras alternativas, en muchos otros la migración será inevitable; el reconocimiento de este hecho puede hacer la diferencia entre una migración planeada con grandes beneficios, y una migración forzada y caótica que ignore el derecho a la consulta previa, informada y culturalmente adaptada, implicando la violación de los derechos humanos y posiblemente derivando en severas crisis sociales, políticas y humanitarias. Por ello, tomando en cuenta que la migración en el mundo seguirá creciendo independientemente de la degradación ambiental, debe ser una prioridad urgente estudiar y anticipar los efectos que ésta tendrá tanto en el volumen como en la dirección y la naturaleza de los movimientos humanos del futuro.

Cada Estado debe evaluar su situación interna y transfronteriza, identificando las vulnerabilidades biofísicas y sociales que podrían resultar en desplazamientos o en la inmovilidad forzada de ciertos grupos. México, un país con más de 10,000 km de litoral y grandes zonas desérticas y montañosas, debería comenzar a hacer un mapeo de riesgo que tome en cuenta ambas dimensiones para diseñar de manera preventiva un plan de acción que atienda principalmente a los más afectados. 15% del territorio nacional, 68% de la población y 71% del PIB de México se encuentran en zonas de riesgo⁴²², y

⁴²² Sagan, Dorian. *Op cit*, p. 177.

algunas regiones experimentan contingencias crónicas que sólo tenderán a agravarse (como las inundaciones en los Estados de Tabasco, Veracruz y Chiapas, o las sequías en los estados del norte). Algunos casos requieren de ayuda pública para el reforzamiento de su resiliencia, otros incentivos para emigrar a zonas más seguras y otros cuantos requieren una política bien planeada de reasentamiento. Sea cual sea el caso particular, la conclusión es que se trata de un país que no se puede dar el lujo de actuar de manera reactiva, sino que debe movilizarse ahora si ha de evitar verse rebasado por la gravedad de las circunstancias venideras. Para ello será fundamental cruzar la agenda de desastres con la agenda de cambio climático, especialmente en su vertiente de adaptación.

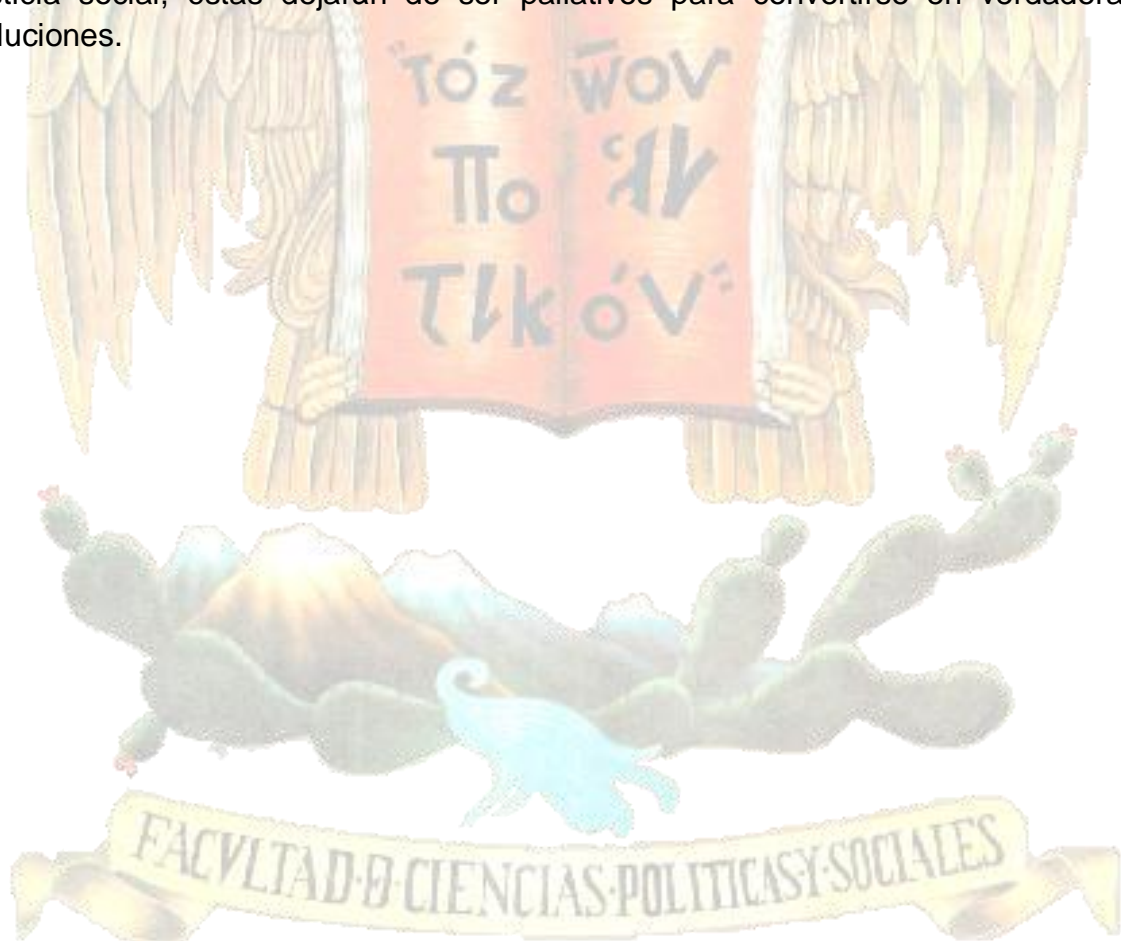
En este sentido cabe resaltar que, de todas las políticas que se esbozan en el último apartado, las más resistentes al cambio y a la incertidumbre futura son aquellas que surgen de un enfoque *bottom-up*, es decir, que se construyen en función de los comportamientos sociales existentes y no en su contra. En otras palabras, tienen mayores probabilidades de éxito las políticas que empoderan a las personas y promueven la libertad de elección, que aquellas que aumentan el control estatal sobre la movilidad humana y pretenden obstruir aquellos efectos que el mismo sistema que defienden genera.

A nivel internacional, es esencial notar que para que exista cooperación y respuestas efectivas a los nuevos retos se requiere de un consenso sobre la naturaleza de los mismos. La forma en que se caracterice el problema, y el lenguaje político con que se defina, determinarán la manera en que se enfrente. Es éste el espacio de acción de la academia, en tanto que puede ayudar a influenciar el debate de manera que se reconozca el potencial transformador de la migración como medida de adaptación. Asimismo, puede llamar hacia una política preventiva sustentando con evidencia la conveniencia de prepararse para distintos escenarios, y resaltando los riesgos de actuar después para lidiar con las consecuencias. Los diseñadores de políticas deben ver de manera estratégica los escenarios y posibles resultados de movilidad de cara al cambio climático para poder responder efectivamente a ellos, y la comunidad internacional debe promover esquemas de cooperación entre distintos actores de manera que los costos y las responsabilidades se compartan en apoyo a los más vulnerables.

En última instancia, el objetivo debe ser reforzar las políticas públicas para que las personas puedan elegir una migración proactiva como forma de adaptación permanente, o refugiarse en tiempos de crisis hasta que sea seguro el retorno. Para ello, no sólo el planteamiento del problema debe ser integral, sino la forma en que se enfrente. Es necesario considerar un amplio rango de sectores para atender distintos retos interdependientes: planeación urbana sustentable, adaptación y mitigación del cambio climático, uso estratégico del suelo,

mejoramiento de la infraestructura y la calidad de servicios públicos, prevención y resolución de conflictos, preparación para emergencias, etc. Esto requiere de una creciente cooperación inter-ministerial e inter-sectorial, para hacer operativos distintos esquemas transversales con una sola visión estratégica.

La atención debe enfocarse a las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y a las causas estructurales de dicha vulnerabilidad; si emigran o no debe ser una consideración secundaria, importante para el diseño práctico de políticas que les atiendan. Finalmente, el objetivo primordial es reconocer que estas temáticas se inscriben dentro de tendencias y patrones más profundos, directamente relacionados a cuestiones más básicas sobre pobreza, desigualdad y exclusión. Por ello, las respuestas que pretendan ser duraderas deberán en última instancia estar en función de objetivos universales de gobernanza incluyente y desarrollo, porque sólo en la medida en que se haga justicia social, éstas dejarán de ser paliativos para convertirse en verdaderas soluciones.





REFERENCIAS

Referencias

Referencias Bibliográficas

1. Agamben Giorgio. *Homo Sacer. Parte II: El Estado de Excepción*. España: Editora Nacional, 2002.
2. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Refugee Status Determination: Identifying who is a refugee*. Suiza: ONU, 2005.
3. Arizpe, Lourdes. *Migración, etnicismo y cambio económico*. México: El Colegio de México, 1978.
4. Banco Mundial. *Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Should Be Avoided*. Estados Unidos: Banco Mundial, 2012.
5. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (IBRD). *Guide to Climate Change Adaptation in Cities*. Estados Unidos: World Bank Group, 2011.
6. Bhathal, Alexandra. *The campaign for recognition of climate refugees in the Asia Pacific: challenges and opportunities presented by Australia*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Medio Ambiente, Migración Forzada y Vulnerabilidad Social en Bonn, Alemania en octubre de 2008.
7. Bicknell J., Dodman D., Satterthwaite D (editores) *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges*. Reino Unido: International Institute for Environment and Development (IIED), 2009.
8. Black, Richard. *Environmental refugees: myth or reality?*. UNHCR Working Paper no. 34. Suiza: UNHCR, 2001.
9. Brooks, N. *Vulnerability, Risk and Adaptation: A conceptual framework*. Reino Unido: Tyndall Centre for Climate Change Research, 2003.
10. Brown, Lester R. *Plan B 3.0: Mobilizing to Save Civilization*. Estados Unidos: W. W. Norton & Co., 2008.
11. Buzan, Barry. *People, States and fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Reino Unido: Wheatsheaf Books, 1983.
12. Castles, Stephen. *Environmental change and forced migration: making sense of the debate*. UNHCR Working Paper no. 70. Suiza: UNHCR, 2002.
13. Conde Álvarez, Ana Cecilia. "El cambio climático. De lo inequívoco a lo incierto" en Delgado, Gay, Imaz y Martínez (coordinadores). *México frente al cambio climático: retos y oportunidades*. Colección El Mundo Actual. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
14. Cuatecontzi, Dick H. y Gasca, Jorge. "Los gases regulados por la CMNUCC" en Martínez y Fernández Bremauntz (compiladores), *Cambio climático: una visión desde México*, México: Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2006.
15. Dalby, Simon. *Security and Environmental Change*. Reino Unido: Polity Press, 2009.
16. Foresight Programme. *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities. Final Project Report*. Reino Unido: Government Office for Science, 2011.
17. Ehrlich, Paul. *The Population Bomb: Population Control or Race to Oblivion?* Estados Unidos: Ballantine Books, 1968.
18. El-Hinnawi, Essam. *Environmental Refugees*. UNEP, 1985.

19. García, Rolando. *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. España: Gedisa, 2006.
20. Garduño, René. “¿Qué es el efecto invernadero” en Martínez y Fernández Bremauntz (compiladores), *Cambio climático: una visión desde México*, México: Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2006
21. Hardoy J., Pandiella G. “Urban Poverty and Vulnerability to Climate Change in Latin America” en Bicknell J., Dodman D., Satterthwaite D (editores) *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges*. Reino Unido: International Institute for Environment and Development (IIED), 2009.
22. Herrera Carassou, Roberto. *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI Editores, 2006.
23. Hobbes, Thomas. *El Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. México: Fondo de Cultura Económica, 2008.
24. Houghton, J.T. et all. *Climate Change 2001: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Capítulo 7: Physical climate processes and feedbacks. Reino Unido: Cambridge University Press, 2001.
25. Jacobson, Jodi. *Environmental refugees: a yardstick of habitability*. Worldwatch Paper no. 86. Estados Unidos: Worldwatch Institute, 1988.
26. Kaplan, Robert. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. Estados Unidos: Random House New York, 1994.
27. Kapstein, P. *Three approaches to urban vulnerability: social, physical and urban. Vulnerable areas in the interior of a Chilean city*. Paper presentado en la conferencia internacional “City Futures in a Globalizing World. España: Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid, 4-6 junio 2009.
28. Kosinski, Leslek y Prothero, Mansell. “The Study of Migration” en *People on the Move*. Reino Unido: Methuen, 1975.
29. Magaña Rueda, Víctor O. “El cambio climático global: comprender el problema” en Martínez y Fernández Bremauntz (compiladores), *Cambio climático: una visión desde México*, México: Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2006.
30. Malthus, Thomas. *Ensayo sobre el principio de la población*. México: Gernika, 2010.
31. Massey, Douglas S. et all. “Teorías sobre la migración internacional” en *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, septiembre 1993.
32. Martin, Susan. *The legal and normative framework of international migration*. Global Commission on International Migration. Estados Unidos: Georgetown University, 2005.
33. McAdam, Jane. *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*. Legal and Protection Policy Research Series. Australia: UNHCR, 2011.
34. Myers, Norman y Kent, Jennifer. *Environmental Exodus: an emergent crisis in the global arena*. Estados Unidos: Climate Institute, 1995.

35. Organización Internacional para las Migraciones. *Glosario sobre Migración*. Serie de Derecho Internacional sobre Migración, No. 7. Suiza: OIM, 2006.
36. Pachauri, Rajendra K. y Reisinger, Andy. *Cambio climático 2007: Informe de Síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Suiza: IPCC, 2008.
37. Panel Intergubernamental de Cambio Climático. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Summary for Policy Makers*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2012.
38. Petersen, William. "Migration: social aspects" en *Encyclopaedia of Social Sciences*, vol 10. Estados Unidos, 1975.
39. Piguet, Etienne. *Climate Change and Forced Migration*. UNHCR Working Paper no. 153. Suiza: UNHCR, 2008.
40. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. Estados Unidos: Grupo Mundi-Prensa, 2009.
41. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2), *Informe sobre Desarrollo Humano 1990: Definición y medición del desarrollo humano*. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1990.
42. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Cities and Urban Vulnerability in the context of Urban Environmental Management*. Kenia: PNUMA, 2007.
43. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2). *Cities and Urban Vulnerability in the context of Urban Environmental Management*. Kenia: UNEP, 2007.
44. Riechmann, Jorge *et al.* *Desplazados Ambientales*. España: Centro de Investigaciones para la Paz CIP-FUHEM, 2007.
45. Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. España: Taurus, 2012.
46. Sagan, Dorion *et all.* *Migración Humana y Cambio Climático*. México: Fundación BBVA Bancomer, 2012.
47. Salehyan, Idean. *Refugees, Climate Change and Instability*. Suiza: OIM, 2005.
48. Schwartz, Peter y Randall, Doug. *An Abrupt Climate Change Scenario and its Implications for United States National Security*. Estados Unidos: Pentágono, 2003.
49. Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta, 2000.
50. Weart, Spencer. *The Discovery of Global Warming*. Estados Unidos: Harvard University Press, 2008 (2da edición).
51. Williams, Paul D. *Security Studies: An Introduction*. Estados Unidos: Routledge, 2008.

Referencias Hemerográficas

1. Bala, Govindswamy. "Problems with geoengineering schemes to combat climate change" en *Current Science*, Vol. 96, No. 1. India: Indian Institute of Science, enero 2009.

2. Delgado, Gian Carlo y Campos, Leslie Cristina. "Cambio Climático, Seguridad Energética y Nucleoelectricidad: Una Apuesta Incierta" en *Debates Latinoamericanos*, año 10, no. 20, vol. 2/2012 (octubre).
3. Eldrige, Hope. "Primary, secondary and return migration in the United States 1955-1960" en *Demography*, vol. 2, 1965.
4. Gallopín, Gilberto C. "Linkages between vulnerability, resilience and adaptive capacity" en *Global Environmental Change*, Vol. 16, pp. 293-303. Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2006.
5. Hartmann, Betsy. "Rethinking climate refugees and climate conflict: rhetoric, reality and the politics of policy discourse" en *Journal of International Development*. No. 22, 2010.
6. Landry, Craig *et al.* "Going Home: Evacuation-Migration Decisions of Hurricane Katrina Survivors" en *Southern Economic Journal*, no.74 pp.326-343. Estados Unidos: University of Tennessee, 2007.
7. Neumayer, Eric. "In Defence of Historical Accountability for Greenhouse Gas Emissions" en *Ecological Economics*, 2000. No. 33.
8. Parmesan, C. "Ecological and evolutionary responses to recent climate change" en *Annual Review of Ecology, Evolution and Systematics*. Vol. 37. Estados Unidos: University of Texas, 2006.
9. Ullman, Richard. "Redifining Security" en *International Security*, The MIT Press, 1983. vol. 8, núm. 1.
10. Wolfers, Arnold. "National Security as an Ambiguous Symbol" en *Political Science Quarterly*, 1952, vol. 67 núm. 4.

Referencias Electrónicas

1. Ahmad, Q.K. *et all.* *Cambio climático 2001: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Informe del Grupo de Trabajo II del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Anexo B: Glosario.* Suiza: Secretaría del IPCC, 2001. URL: http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/wg2sum.pdf
2. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2) *Stateless People.* ONU, 2012. URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c155.html>
3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (3). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.* Adición al Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. ONU, 1998 [en línea]. URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (4) *The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR.* UNHCR, 27 de febrero de 2007. Refworld [en línea]. URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45ddc5c04&page=search>

5. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (5). *2013 UNHCR Country Operations Profile: Chad*. ONU, 2013 [en línea]. URL: <http://www.unhcr.org/pages/49e45c226.html>
6. American Security Project. *The Global Security Defense Index on Climate Change: Preliminary Results*. Estados Unidos: ASP, 2013 [en línea]. URL: <http://americansecurityproject.org/featured-items/2013/the-global-security-defense-index-on-climate-change-%EF%BF%BCpreliminary-results/>
7. Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-ONU). *AG/RES/48/116*. Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del Informe de la Tercera Comisión (A/48/631). ONU, 24 de marzo de 1994 [en línea]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/152/61/PDF/N9415261.pdf?OpenElement>
8. Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-ONU) (2). *Resolution 63/281. Climate change and its possible security implications*. ONU, 2009 [en línea]. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/res%2063%20281.pdf>
9. BBC News Africa. *Sudanese refugee camp "horrific": MSF*. BBC News, 6 de Julio de 2012 [en línea]. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18739030>
10. Bleja, David. *CO₂ Emissions, Birth Rate and Death Rate Simulation*. Generado con datos de CIA World Factbook y la División de Estadística de la Secretaría General de las Naciones Unidas. 2006-2010. URL: <http://www.breathingearth.net/>
11. Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas. *El Medio Ambiente*. Documentación de las Naciones Unidas, 2012. URL: <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm> Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC). *Top 20 Emitting Countries by total fossil-fuel CO₂ emissions for 2008*. Estados Unidos, Departamento de Energía (DOE), 2008. URL: http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_tp20.html
12. Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) (1). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. ONU [en línea]. URL: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>
13. Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) (2). *Pacto Internacional de Económicos, Sociales y Culturales*. ONU [en línea]. URL: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>
14. Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) (3). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. ONU [en línea]. URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/conv.htm>
15. Centro de Información de las Naciones Unidas (4). *Informe Mundial de ACNUR muestra una cifra récord de 800,000 personas que en 2011 se han visto obligadas a huir cruzando fronteras*. Boletín ONU, 18 de junio de 2012 [en línea]. URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2012/06/informe-mundial-de-acnur-muest/>
16. Centro de Información de las Naciones Unidas (5). *Pakistán: OCHA cifra en 5 millones los damnificados por inundaciones*. ONU, 2012 [en línea]. URL: <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/pakistan-ocha-cifra-en-5-millo/>
17. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS-ONU). *Maintenance of International Peace and Security: Impact of Climate Change*. ONU, 2011 [en

- línea]. URL: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-07/lookup_c_gIKWLeMTIsG_b_7535735.php
18. Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC). *First steps to a safer future: introducing the United Nations Framework Convention on Climate Change*. ONU, 2012. URL: http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php
 19. Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) (2). *Kyoto Protocol*. ONU, 2012. URL: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php
 20. Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) (3). *Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto*, [en línea]. URL: http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf
 21. Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) (4). *Bali Action Plan*. ONU, [en línea]. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>
 22. Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) (5). *Cancun Adaptation Framework*. ONU, [en línea]. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=4>
 23. Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. *Climate Change and Human Mobility: A Humanitarian Point of View*. IFRC, 2009 [en línea]. URL: http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/climate%20change/climate_change_and_human_mobility-en.pdf
 24. Fundación LiSER. *The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration*. Países Bajos: Fundación LiSER, 2004 [en línea]. URL: <http://www.liser.eu/en/liser/how-you-can-help/join-toledo-initiative>
 25. Delgado, Gian Carlo. *Bienes comunes, metabolismo social y el futuro común de la humanidad: un análisis Norte-Sur*. Documento temático de la conferencia sobre Bienes Comunes de la Fundación Rosa Luxemburg, 28 y 29 de abril, Bruselas, Bélgica [en línea] URL: http://rosalux-europa.info/userfiles/file/delgado_ramos_bienes_comunes.pdf
 26. Departamento de Información Pública de la Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. ONU [en línea]. URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
 27. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (2). *Rio + 20 concludes with big package of commitments for action and agreement by world leaders on path for a sustainable future*. ONU, 2012. URL: http://www.un.org/en/sustainablefuture/pdf/rio20%20concludes_press%20release.pdf
 28. El Nuevo Herald. *Cuba: Huracán Sandy causa cerca de \$88 millones en Pérdidas*. Cuba: El Nuevo Herald, 27 de octubre de 2012 [en línea]. URL: <http://www.elnuevoherald.com/2012/10/27/1331270/huracan-sandy-deja-millonarias.html>
 29. El Universal. *Confirman deshielo en la Antártida*. 30 de noviembre de 2012. El Universal [en línea]. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulos/75075.html>

30. El Universal. Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas. 25 de agosto de 2010. El Universal [en línea]. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704017.htm>
31. Femia, Francesco y Werrell, Caitlin. *Building climate resilience, not fences*. Estados Unidos: The Center for Climate and Security, 17 de mayo de 2012 [en línea]. URL: <http://climateandsecurity.org/2012/05/17/building-climate-resilience-not-fences/>
32. Friedman, Lisa. "A City Exploding with Climate Migrants" en *Bangladesh: Where the Climate Exodus Begins*. E&E, 2009, [en línea]. URL: http://www.eenews.net/special_reports/bangladesh/part_three Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. GCIM, Octubre 2005. Refworld [en línea]. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher/GCIM,,435f81814,0.html>
33. Friedman, Lisa. *How will climate refugees impact national security?*. Estados Unidos: Scientific American, 23 de mayo de 2009 [en línea]. URL: <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=climate-refugees-national-security>
34. Gjeltén, Tom. *Pentagon/CIA Eye New Threat: Climate Change*. Estados Unidos: NPR News, 14 de diciembre de 2009 [en línea]. URL: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=121352495>
35. Global Forum on Migration and Development. *Background and Objectives*, [en línea]. URL: <http://www.gfmd.org/en/process/background>
36. Grupo de Trabajo III del IPCC. *Informe Especial del IPCC: Escenarios de Emisiones. Resumen para responsables de políticas*. Suiza: Secretaría del IPCC, 2000. URL: <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-sp.pdf>
37. Harrabin, Roger. *UN climate talks extend Kyoto Protocol, promise compensation*. 8 de Diciembre de 2012. BBC News [en línea], URL: <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-20653018> Honty, Gerardo. *Los países desarrollados cumplen Kioto pero no*. 22 de Noviembre de 2012. Agencia Latinoamericana de Información [en línea]. URL: <http://alainet.org/active/59786>
38. Holland, Andrew y Vagg, Xander. *A clear and present danger: the Security Council and climate change*. American Security Project, 2013 [en línea]. URL: <http://americansecurityproject.org/blog/2013/a-clear-and-present-danger-the-security-council-and-climate-change/>
39. Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's National Defense in 2010*. China, 2010 [en línea]. URL: http://merln.ndu.edu/whitepapers/China_English2010.pdf
40. Lenton, Timothy M. *Tipping Points in the Earth System*. Reino Unido: School of Environmental Sciences, University of East Anglia, 2009. URL: <http://researchpages.net/ESMG/people/tim-lenton/tipping-points/>
41. Los Angeles Times. *Mob violence against immigrants in South Africa*. 19 de mayo de 2008, Los Angeles Times [en línea]. URL: <http://opinion.latimes.com/opinionla/2008/05/mob-violence-in.html>
42. Monbiot, George. *Rio + 20 draft text is 283 paragraphs of fluff*. 22 de junio de 2012. The Guardian [en línea]. URL:

<http://www.guardian.co.uk/environment/georgemonbiot/2012/jun/22/rio-20-earth-summit-brazil>

43. Muñoz Bravo, Tomás Milton. "Integración y Migración en el TLCAN: hacia una propuesta para superar el *status quo* de ingobernabilidad migratoria" en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 109. UNAM, 2010, [en línea]. URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/25045>
44. North, Rosemarie. *Darfur's Refugees in Chad*. Magazine of the International Red Cross and Red Crescent Movement, [en línea]. URL: http://www.redcross.int/EN/mag/magazine2005_2/22-23.html
45. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *The Nansen Principles on Climate Change and Displacement*. 2011 [en línea]. URL: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. ONU [en línea]. URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>
46. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2). *Convención sobre los Derechos del Niño*. ONU [en línea]. URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
47. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (3). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. ONU [en línea]. URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>
48. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. ONU, 2004 [en línea]. URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
49. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2). *Trata de Personas*. ONU [en línea], p. 4. URL: http://www.unodc.org/pdf/HT_GPATleaflet07_es.pdf
50. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. *Hyogo Framework for Action (HFA)*. ONU [en línea]. URL: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>
51. ONU-Hábitat. *Presentación Ciudades más Seguras*. ONU, 2009 [en línea]. URL: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25
52. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Estados Unidos: ONU-NY, 1992. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
53. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 [en línea]. URL: http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf
54. Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre los Trabajadores Migrantes*. OIT [en línea]. URL:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C097

55. Organización Internacional del Trabajo (2). *Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes*. OIT [en línea]. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312288:NO
56. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2). *A propósito de la migración: Hechos y Cifras*. OIM, 2012. URL: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/facts--figures-1.html>
57. Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). *Cuarto Informe de Evaluación (AR4). Informe del Grupo de Trabajo I, Anexo I: Glosario*. Suiza: Secretaría del IPCC, 2007. URL: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/annexsanexo-1-1.html
58. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (3). *Human Development Index Value*. International Human Development Indicators, ONU, 2012 [en línea]. URL: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>
59. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (4). *Informe de Desarrollo Humano 1994*. ONU, 1994 [en línea]. URL: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf
60. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (3). *Bridging the emissions gap*. Noviembre, 2011. PNUMA [en línea]. URL: http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf
61. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (4). *Population Displacement and the Environment*. Sudán: ONU, 2007. P. 106 [en línea]. URL: http://postconflict.unep.ch/publications/sudan/05_displacement.pdf
62. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española: Vigésima Segunda Edición*. [en línea]. URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=seguro>
63. Secretariado, Doha 2012. *Nations take "essential" next step in climate change fight*. 08 de diciembre de 2012 [en línea]. URL: <http://www.cop18.qa/news/singlestory.aspx?id=297>
64. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. *La SEDEREC pone en marcha el operativo "Migrante: Bienvenid@ a la Ciudad de México"*. México: Gobierno del Distrito Federal, 2013 [en línea]. URL: <http://www.sederec.df.gob.mx/?q=boletines/la-sederec-pone-en-marcha-el-operativo-%E2%80%9Cmigrante-bienvenid-la-ciudad-de-m%C3%A9xico%E2%80%9D>
64. Secretaría General de las Naciones Unidas (SG-ONU). *Climate change and its possible security implications: Report by the Secretary General*. ONU, 2009 [en línea]. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF99B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/sq%20report%202009.pdf>
65. Shukman, David. *Sea-level rise from polar ice melt finally quantified*. 29 de noviembre de 2012. BBC News [en línea]. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-20543483>
66. Watson, Robert T. et al. *Cambio Climático 2001: Informe de Síntesis. Resumen para responsables de políticas*. Tercer Informe de Evaluación. Suiza: Secretaría

del IPCC, 2001.
http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/spm.pdf

URL:

