



Andrea Carrión y Pere Ariza-Montobbio,
coordinadores

La acción climática en las ciudades latinoamericanas: aproximaciones y propuestas

© 2020 FLACSO Ecuador
Noviembre de 2020
ISBN: 978-9978-67-548-9 (pdf)

Cuidado de la edición: Mauricio Montenegro
Diagramación: David Paredes

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

La acción climática en las ciudades latinoamericanas :
aproximaciones y propuestas / coordinado por Andrea Carrión y
Pere Ariza-Montobbio. Quito : FLACSO Ecuador, 2020

xi, 254 páginas : ilustraciones, figuras, fotografías, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9978-67-548-9 (pdf)

CAMBIO CLIMÁTICO ; DESARROLLO URBANO ; GESTIÓN
LOCAL ; ECOLOGÍA ; GÉNERO ; ETNOLOGÍA ; MEDIOS DE
COMUNICACIÓN ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECONOMÍA ;
GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA. I. CARRIÓN, ANDREA,
COORDINADORA. II. ARIZA-MONTOBBIO, PERE,
COORDINADOR

577.22 - CDD



FLACSO
ECUADOR

Esta publicación se realizó en el marco del proyecto “Construyendo liderazgo para las ciudades de América Latina y el Caribe en un clima cambiante”, IDRC - FLACSO N° 108443-001, ejecutado por el Departamento de Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, gracias a la subvención concedida por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. Las ideas o planteamientos contenidos en la presente edición son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición institucional de FLACSO Ecuador, del IDRC o su Junta de Gobernadores.

Índice de contenidos

Abreviaturas	IX
Presentación	XI
Introducción	1
Pere Ariza-Montobbio, Andrea Carrión	
SECCIÓN 1	
GOBERNANZA, PARTICIPACIÓN Y	
HERRAMIENTAS DE GESTIÓN LOCAL	
<hr/>	
Capítulo 1	
Los barrios: actores estratégicos en la adaptación climática urbana	16
Gabriela Villamarín	
Capítulo 2	
Hacia una gobernanza transformadora en la planificación frente al cambio climático en Quito	42
Cristina Argudo	
Capítulo 3	
Regular el suelo rural para adaptarse al cambio climático: caso de la parroquia Riochico, Portoviejo, Ecuador	66
Diana Saavedra Peñafiel	

SECCIÓN 2
CONOCIMIENTOS, ARTE Y COMUNICACIÓN
PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA

Capítulo 4

**Conocimientos ecológicos tradicionales,
legislación y cambio climático:**

los casos de Quito y Ciudad de México 92

Tania I. González-Rivadeneira, Radamés Villagómez-Reséndiz

Capítulo 5

**El arte como escenario para la acción climática
con niñas, niños y jóvenes: caso de la**

Agrupación Cultural Atizay en Bogotá, Colombia 117

Nathalia Cubillos Barragán, Yolanda Rojas Paiva

Capítulo 6

**Medios de comunicación y periodistas en Loja, Ecuador:
actores estratégicos ante el cambio climático.**.....

145

Vanessa Duque-Rengel

SECCIÓN 3
INTERSECCIONALIDAD EN LA GESTIÓN
DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Capítulo 7

Incorporación de la perspectiva de género en

las políticas sobre cambio climático en Ecuador 173

Alexandra Vásquez

Capítulo 8

**Percepción de las poblaciones indígenas kichwa
sobre el cambio climático y sus implicaciones**

en Puyo, Ecuador 209

Marco Heredia-R., Deniz Barreto, Theofilos Toulkeridis

Capítulo 9

**Las ciudades ecuatorianas: ¿refugio para las
personas desplazadas por efectos del cambio climático?..... 231**

Núria Moreno

Autoras y autores..... 249

Índice de figuras

3.1 Localización de la parroquia Riochico respecto al país, provincia y cantón	69
3.2 Crecimiento de huella urbana, años 1985 y 2017	70
3.3 Proyección de la huella urbana al año 2050 en el cantón Portoviejo	73
3.4 Cambios de uso de suelo en la parroquia Riochico, años 2010 y 2018	77
3.5 Propuesta de subclasificación del suelo rural de la parroquia Riochico.	83
3.6 Resultados del análisis efectuado en la parroquia Riochico	86
4.1 Marco legal nacional en materia de cambio climático y TEK para CDMX	102
4.2 Marco legal nacional en materia de cambio climático y TEK para el DMQ	105
5.1 Collage de titulares de noticias de prensa.	124
5.2 Experiencias y percepciones sobre la localidad de Bosa	125
5.3 Cartografía social del presente Identificación de conflictos socioambientales.	130
5.4 Cartografía social del futuro de la localidad	132
6.1 Medios de comunicación y periodistas: nivel de actuación y poder frente al cambio climático	157
7.1 Línea de tiempo: estrategias internacionales y nacionales	192
7.2 Actores involucrados en el PAGCC Ecuador	197
7.3 Hitos para estructurar e implementar el PAGCC.	201
8.1 Ciudad de Puyo, ubicada en la Amazonía ecuatoriana	213

Índice de gráficos

6.1 Actores estratégicos líderes de la gobernanza climática en la ciudad de Loja	153
8.1 Valores resultantes de la percepción sobre el cambio de los elementos climáticos. Preguntas A, B y C.	217
8.2 Serie temporal de la precipitación mensual y promedio anual desde 1988 hasta 2019	218
8.3 Serie temporal de las temperaturas máxima y mínima mensual en el período 1988-2019 de la Estación Meteorológica M008-Pastaza.	219

8.4 Valores resultantes de la percepción del modo de vida, conocimientos ancestrales y disponibilidad en relación con temperatura y precipitación. Preguntas D, E y F	221
8.5 Valores resultantes de la percepción de la producción en la chakra, dieta alimenticia y uso de pesticidas. Preguntas G, H, I	222

Índice de tablas

1.1 Criterios para priorizar medidas de adaptación al cambio climático	30
2.1 Procesos de normativa y planificación relacionados con la gestión del cambio climático vinculado con procesos de gobernanza en el DMQ	50
2.2 Participación de actores en procesos de normativa y planificación relacionada con la gestión del cambio climático en el DMQ 2009-2018	52
2.3 Análisis de brechas del proceso de gobernanza	56
2.4 Recomendaciones de líneas de investigación aplicada para la gobernanza multinivel de cambio climático en el DMQ	60
3.1 Muestras utilizadas para la clasificación supervisada en ArcMap	75
3.2 Comparativo de los cambios en el uso de suelo en los mapas de los años 2010 y 2018	76
3.3 Nivel de fraccionamiento del suelo (superficie del catastro predial año 2018).	78
3.4 Niveles de riesgos por inundación y por deslizamiento, año 2018.	79
3.5 Registro de incidencias en la parroquia Riochico, año 2017	80
3.6 Propuesta de lote mínimo para fraccionamiento	84
5.1 Recorridos por el territorio	128
5.2 Conflictos socioambientales en la localidad de Bosa, Bogotá	131
5.3 Síntesis de la estructura conceptual de la Comparsa Artística BosAtrapasueños.	135

5.4 Estructura metodológica para mediar conflictos socioambientales ligados al cambio climático desde el lenguaje artístico.	138
6.1 Instrumentos de gestión del cambio climático	151
6.2 Principios propuestos por la ONU en pro de la responsabilidad social empresarial	159
7.1 Instrumentos para la igualdad de género	184
7.2 Aspectos relevantes sobre género en las Conferencias de las Partes a partir del año 2010.	186
8.1 Preguntas sobre el nivel de percepción del cambio climático: caso indígenas kichwa en contextos urbanos de la Amazonía.	214
9.1 Estimación del número de IDP debido a eventos extremos climáticos y geofísicos en Ecuador por año	241

Abreviaturas

AbE	Adaptación basada en Ecosistemas
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CC	cambio climático
CDB	Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica
CDMX	Ciudad de México
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COA	Código Orgánico del Ambiente
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COP	Conferencia de las Partes
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
ELCCC	Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GEI	gases de efecto invernadero
IAP	Investigación-Acción-Participativa
IDCM	Centro de Monitoreo de Desplazados Internos
IDP	Internally Displaced Person
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
INC	Infraestructura Natural en Ciudades
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Mundial para las Migraciones

Capítulo 9

Las ciudades ecuatorianas: ¿refugio para las personas desplazadas por efectos del cambio climático?

Núria Moreno

Resumen

En un contexto vulnerable al cambio climático, donde los desplazamientos inducidos por este fenómeno son uno de los graves problemas a afrontar en las próximas décadas, Ecuador precisa de mayor inversión en torno a la comprensión, difusión y gestión de la movilidad humana por efectos climáticos.¹ Se pretende abordar la migración climática desde una primera aproximación al marco normativo nacional en materia de cambio climático, para realizar un análisis de las tendencias migratorias por la severidad de los impactos climáticos en el país, que identifique las causas que fuerzan a las comunidades rurales a abandonar sus hogares. Posteriormente, las ciudades ecuatorianas se examinarán desde la perspectiva de su rol como principal destino del desplazamiento. En definitiva, este capítulo invita a reflexionar sobre la necesidad de gestionar la migración climática desde un enfoque de derechos y propone incluir estos desplazamientos como una medida prioritaria de adaptación urbana, para proteger a miles de personas del campo desplazadas por efectos del cambio climático a su llegada a las ciudades ecuatorianas.

Palabras clave: cambio climático, ciudades, migración, políticas públicas.

¹ Este capítulo recoge resultados de la investigación “Los mecanismos de políticas públicas en la inclusión de la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana en la ciudad de Quito”, realizada bajo la asesoría de Pablo Cabrera-Barona, presentada como trabajo de titulación de la Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades de FLACSO Ecuador, con la subvención concedida por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

Introducción

A lo largo de la historia de la humanidad, las alteraciones climáticas han sido motivo de migración. La Oficina para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas confirma que 144 millones de personas se desplazaron por desastres naturales entre 2008 y 2014 (UNDRR 2015, 10). Actualmente, nos enfrentamos a un incremento de la frecuencia, intensidad y duración de los eventos meteorológicos y a un cambio en los patrones climáticos (IPCC 2013, 5) que, a diferencia de los ocurridos a lo largo de la historia como una evolución natural del sistema climático, tienen un origen antropogénico (9). Según la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), estos complejos e interrelacionados cambios climáticos, junto con la sobreexplotación de los recursos debido a un desarrollo insostenible, son factores que contribuyen a los desplazamientos humanos desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas (OIM 2018, 58).

Diversos estudios demuestran que los grupos humanos con altos niveles de vulnerabilidad, elevada exposición al cambio climático y deficientes medidas de adaptación a este fenómeno, sucumben al desplazamiento forzoso y abandonan su lugar de origen para, mayoritariamente, buscar acogida en las ciudades (Ibarra 2015, 68; Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 25; Wihtol de Wenden 2016, 25). En Latinoamérica, se observan tres puntos críticos contextuales que podrían provocar que los efectos del cambio climático sean más graves: la densa concentración demográfica en las zonas urbanas, donde habita el 80 % de la población (CAF 2017, 20); la alta vulnerabilidad climática a consecuencia de sus particularidades biogeográficas, ecosistémicas y socioeconómicas (Margulis 2017, 23); y el gran atractivo de las ciudades como principales destinos de las personas migrantes, incluidas las desplazadas por efectos del cambio climático (Felipe 2016, 167). Por todo ello, no sorprende que se estime que, para el año 2050, 17 millones de personas se desplazarán por el cambio climático en Latinoamérica (Kumari et al. 2018, 181). Si se consideran estos datos, se debe asumir que prácticamente el 2,6 %² de la población latinoamericana se verá for-

² Porcentaje estimado a partir de la población total de la región (650 millones) según Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

zada a abandonar su hogar en un futuro inmediato debido al impacto del cambio climático, entre otras múltiples causas.

Ante este desolador escenario es imperativo ampliar nuestro conocimiento sobre migración climática en Latinoamérica, porque hoy en día todavía es complejo identificar qué personas migran por motivos ambientales (Wihtol de Wenden 2016, 26); ni siquiera existe una nomenclatura clara para clasificar a las personas desplazadas por efectos del cambio climático: refugiado climático, desplazado ambiental, migrante... Desde un punto de vista legal, cada una se ampara bajo un marco de derechos diferente, pero desde un enfoque de derechos humanos, todas son personas que, desprotegidas, han huido de sus hogares.

Bajo la homogeneidad sustentada del enfoque de derechos, en este capítulo se pretende manifestar la situación de las personas del campo desplazadas por efectos del cambio climático en Ecuador a partir del diagnóstico elaborado en el proyecto. A su llegada a las ciudades, estas personas están doblemente amenazadas, porque su elevada vulnerabilidad socioambiental se recrudece ante la falta de medidas de adaptación urbanas que garanticen una acogida inclusiva y sostenible en las ciudades ecuatorianas. De este modo, se intenta que tanto actores gubernamentales como no gubernamentales, con competencia en materia de cambio climático, movilidad humana y protección, tomen conciencia de la urgente necesidad de actuar ante esta problemática.

El capítulo se estructura en tres secciones. En primer lugar, se aborda el marco normativo existente respecto a movilidad humana, cambio climático y gestión de riesgos a escala nacional, para elaborar un breve análisis comparativo con los compromisos internacionales vigentes en materia de migración climática. En segundo lugar, se observan las tendencias migratorias y la severidad de los impactos climáticos en Ecuador, para examinar las principales causas que fuerzan a las comunidades rurales a abandonar sus hogares. Por último, se analizan las ciudades como principales destinos de las personas desplazadas por efectos del cambio climático y las debilidades que estos núcleos urbanos presentan para acogerlas.

Abordaje de la normativa climática nacional

Desde un punto de vista antropológico, la movilidad humana es muy diversa y abarca una gran cantidad de perfiles humanos. Acotar al grupo humano en estudio es esencial para delimitar un marco de referencia que establezca una línea de base definida y, así, evitar el abordaje de esta problemática desde una perspectiva demasiado amplia, que no aporte información detallada ni límites en la base del estudio.

La migración climática se entiende como una estrategia de adaptación forzosa, que se enmarca dentro de un escenario de vulnerabilidad climática extrema. Es una amenaza que sobrepasa tanto la capacidad de resiliencia de las comunidades rurales (Chindarkar 2012, 6) como la capacidad de acogida de las zonas urbanas. Las personas desplazadas internas son aquellas que, sin cruzar las fronteras de su país, se han visto forzadas a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a una amenaza que ha puesto en peligro su existencia y ha provocado el desplazamiento (Egea, Suescún e Iván 2011, 203). Estas personas son el grupo objetivo de este trabajo.

Una vez definido el perfil de estudio y sin querer entrar en un análisis comparativo entre las figuras de refugiado, desplazado y migrante, es preciso distinguir entre migración climática y migración ambiental.

El cambio climático tiene un impacto crucial en la movilidad humana; sin embargo, la migración es multicausal (Egea, Suescún e Iván 2011, 204) porque otros factores, como la degradación ambiental, la pobreza y las condiciones socioeconómicas, cimientan la pluralidad en el origen de la migración climática. Por ende, aislar los movimientos migratorios exclusivamente por efectos del cambio climático es un ejercicio complejo (OIM 2018, 2). El concepto de migración ambiental es más exacto al representar el deterioro socioambiental originado por diversas causas (Ibarra 2015, 68). No obstante, con el afán de evidenciar la reciente y preocupante relación entre la movilidad humana y el cambio climático (Felipe 2016, 148), en este capítulo el concepto de migración climática se equipara al de migración ambiental.

Una vez aclarada la nomenclatura en uso, se revisará el marco normativo internacional, regional y nacional en relación con la movilidad humana por factores climáticos.

Los avances legislativos internacionales de los últimos diez años en materia de migración ambiental son evidentes cuando se analiza la normativa vinculada a cambio climático, desastres naturales y desarrollo sostenible. Sin embargo, no es hasta 2015 cuando el Acuerdo de París por fin visibiliza la migración climática y, por ende, que existe una relación entre los desplazamientos humanos y el cambio climático. Por lo tanto, se confirma que hay una mejor comprensión de los migrantes climáticos a nivel internacional.

Es preciso destacar el cambio de paradigma del Acuerdo de París con respecto a sus predecesores, porque es el primer tratado internacional con una perspectiva holística, donde se integra el desarrollo sostenible, el cambio climático y los desastres naturales como tres factores intrínsecamente interconectados; es decir que no pueden ser tratados de manera independiente debido a la causalidad y al impacto de uno sobre otro. Prueba de ello son las diversas entidades que se han constituido a partir de 2016 como organismos líderes en la gestión de los migrantes climáticos; entre ellas cabe destacar a la División de Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático, al Foro Global sobre Migración y Desarrollo y a la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD). Sin embargo, la legislación vigente solo ofrece recomendaciones y directrices no vinculantes; es decir, no contempla una norma explícita relativa a proteger los derechos de las personas desplazadas por motivos climáticos (Lejtregger 2019, 14). En este punto, se considera urgente cuestionar si la confusión en la nomenclatura con respecto a las personas desplazadas por efectos del cambio climático dificulta reconocer esta problemática y, por ende, retrasa la asunción de responsabilidades en materia de protección y asistencia a este grupo humano (Egea, Suescún e Iván 2011, 205).

Con respecto a la región latinoamericana, una amplia mayoría de países ha ratificado los convenios internacionales, lo que se traduce en un reconocimiento de la influencia climática sobre la migración y una preocupación por los derechos de las personas desplazadas por efectos climáticos (Lejtregger 2019, 15). Diversas entidades y herramientas demuestran el avance en materia de migración a nivel regional. En primer lugar, el vigente Programa Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes brindado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) contempla

la grave problemática en materia de protección y promoción de los derechos humanos de todos los grupos de personas en situación de vulnerabilidad, en el contexto de la movilidad humana (OEA 2019). En segundo lugar, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) es un espacio de diálogo regional e instrumento de cooperación en materia de gobernanza migratoria (OIM 2016, 10). En tercer lugar, los Procesos Consultivos Regionales sobre Migraciones (PCR) han facilitado la materialización del fenómeno migratorio en agendas concretas sobre gobernanza migratoria que involucran a los países de origen y destino, para establecer una gestión comprensiva de la migración en el subcontinente (17). Por último, la Declaración y Plan de Acción de Brasil, que tuvo lugar en diciembre de 2014, con la aprobación de casi todos los Estados de América del Sur, reconoce “... los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región” (Lejtregger 2019, 15).

A pesar de la proactividad de los Estados latinoamericanos para gestionar la movilidad humana desde un enfoque de derechos y del reconocimiento de la relación entre cambio climático y migración, el actual marco normativo regional carece de instrumentos legislativos concretos que garanticen los derechos de las personas desplazadas por efectos del cambio climático en la región.

A continuación, se examinarán los principales instrumentos normativos que rigen la política climática en Ecuador.

El artículo 249 del Código Orgánico del Ambiente (COA) establece que “las prioridades en la gestión del cambio climático [...] considerarán principalmente [...] las afectaciones causadas a las personas en situación de riesgo, grupos de atención prioritaria y con niveles de pobreza...”. Si se toma en cuenta la posición de vulnerabilidad de las personas desplazadas por motivos climáticos descrita al inicio de esta sección, se puede afirmar que este artículo incluye a las personas desplazadas por efectos del cambio climático entre los grupos vulnerables.

Por otro lado, la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés), principal instrumento dentro de la política pública para establecer medidas de adaptación y mitigación al cambio climático,

declara la necesidad de “desarrollar políticas y estrategias frente a la migración temporal o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático” dentro del sector de asentamientos humanos (MAE 2019, 35). Asimismo, tanto la NDC como la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) incluyen a entidades gubernamentales relacionadas con la movilidad humana como actores clave para gestionar la adaptación del cambio climático. Concretamente, mientras que la NDC cuenta con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MAE 2019, 32), la ENCC integra a la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Por este motivo, se sobreentiende que el Ministerio del Ambiente (MAE) asume la relación directa entre migración y cambio climático en el marco de su política climática nacional.

Uno de los principales objetivos del futuro Plan Nacional de Adaptación (PLANACC) es reducir la vulnerabilidad climática mediante el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los ocho sectores prioritarios³ establecidos en la ENCC 2012-2025 (MAE 2019, 30). El enfoque integral del PLANACC insta a construir comunidades resilientes en los lugares de origen, lo que se puede interpretar como una medida amortiguadora ante los desplazamientos causados por efectos del cambio climático.

Adicionalmente, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) es la agencia pública líder en la gestión de desplazamientos humanos ante una crisis, ya que encabeza la respuesta frente a desastres naturales en el país. Por ello, no es de extrañar que referencie tales desastres como una de las causas de los desplazamientos humanos dentro del Plan Nacional de Respuesta ante Desastres (SNGRE 2018, 143). Al mismo tiempo y, con el fin último de ajustar la asistencia ante estas amenazas a las necesidades de personas afectadas, la Secretaría ha diseñado una serie de herramientas de gestión del desplazamiento: *Guía operacional para la gestión de alojamientos temporales en Ecuador* y *Manual para la gestión de alojamientos temporales*. Ambos instrumentos, alineados con la normativa internacional en materia de gestión de desastres, constituyen la acción de

³ Los ocho sectores son: 1. soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca; 2. sectores productivos y estratégicos; 3. salud; 4. patrimonio hídrico; 5. patrimonio natural; 6. grupos de atención prioritaria; 7. asentamientos humanos; y 8. gestión de riesgos (MAE 2019, 9).

respuesta inmediata para asistir a las personas que se han visto forzadas a abandonar su lugar de origen debido a un desastre natural. Sin embargo, el modelo de gestión del SNGRE está sesgado, porque asume que el desplazamiento es mayoritariamente temporal, obviando que un elevado porcentaje de las personas desplazadas por efectos del cambio climático abandona sus hogares permanentemente.

La estrategia climática nacional no gestiona los desplazamientos, sino que apuesta por construir comunidades rurales resilientes, a través de medidas de adaptación en los lugares de origen que frenen estos movimientos. A pesar de que contemplar la migración como una estrategia de adaptación es una elección política válida, la normativa ecuatoriana carece de un enfoque holístico del propio desplazamiento. La aproximación a la problemática se realiza desde una perspectiva cortoplacista, es decir, se asume que el desplazamiento forzoso por causas climáticas implica un proceso migratorio temporal hasta que las condiciones permitan el retorno al lugar de origen. Por ello, aún hay un largo camino por recorrer para garantizar la dignidad de las personas desplazadas por efectos del cambio climático en Ecuador (Lejtregger 2019, 5); el laxo marco normativo no reúne los condicionantes para garantizar una migración permanente y segura desde un enfoque de derechos humanos.

El gran interrogante para el Estado ecuatoriano es cómo incorporar la migración climática a las políticas públicas nacionales, llenando el actual vacío legal en materia de protección humanitaria y pleno reconocimiento de los derechos de las personas desplazadas por efectos del cambio climático en el país (Lejtregger 2019, 14).

Zonas rurales, las más vulnerables frente al cambio climático

Los medios de vida son sensibles al clima y su ubicación condiciona profundamente el grado de exposición de las comunidades y su vulnerabilidad frente al cambio climático (Denton et al. 2014, 1120). Este fenómeno afecta más duramente a los grupos humanos rurales porque los impactos climáticos

y la degradación ambiental son más severos e inmediatos sobre la actividad agraria. Esto se debe, por un lado, a su dependencia directa de los ecosistemas naturales (Kumari et al. 2018, 5), y por otro, a la poca diversificación de los medios de vida rurales (Pardo 2007, 9). La carencia de medios de subsistencia desemboca en inseguridad alimentaria y, por tanto, en hambruna, tensiones sociales y mayor vulnerabilidad (OIM 2018, 59). Esta última es la principal razón para los desplazamientos forzados y, entendida como un fenómeno multicausal, lamentablemente está relacionada con el género y con la pobreza estructural; es decir que la severidad de los impactos es mayor para las personas y comunidades desfavorecidas (Arana Zegarra 2017, 3).

En Ecuador se identifican tres motores climáticos peligrosos que afectan de primera mano a las comunidades rurales: la degradación del suelo productivo (el 14,2 % está degradado) (Magrin 2015, 19); las lluvias intensas y erráticas, con un incremento de la precipitación anual del 33 % en la Costa y un 8 % en la Sierra; y el aumento sostenido de la temperatura, con un incremento del 0,8 °C entre 1960 y 2006 (MAE 2015, 8). A continuación, se detalla el impacto de estos efectos del cambio climático en las zonas rurales.

Las precipitaciones extremas provocan inundaciones y deslizamientos que amenazan la productividad de la tierra (IPCC 2014, 13-24). El aumento de las temperaturas altera el ciclo hidrológico y reduce la disponibilidad de fuentes naturales de agua para cubrir la demanda de riego (252); este hecho se exagera debido a un retroceso del 30 % de los glaciares en la región andina en los últimos 30 años (MAE 2015, 8). Estos impactos climáticos menoscaban la agricultura de subsistencia y amenazan la seguridad alimentaria de las comunidades rurales ecuatorianas (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 7), porque dificultan la obtención de los recursos naturales, limitan el acceso a comida, agua y alojamiento, y fuerzan los desplazamientos de personas en busca de medios de vida alternativos (8).

Por tanto, estos impactos climáticos con origen antropogénico ejercen más presión sobre los medios de vida rurales, lo que se traduce en una mayor exposición (GIZ 2017, 21). Sin embargo, ¿es esta última la principal causa que fuerza a estas comunidades a abandonar sus hogares? Lamentablemente, no. Si se entiende a la sensibilidad como la variación de los

atributos físicos o naturales de un sistema y de las actividades humanas de las comunidades que en ellos habitan (21), se puede asegurar que el flujo de desplazamiento desde las zonas rurales depende en mayor medida de la sensibilidad que de la exposición.



La alta dependencia de la agricultura a los factores climáticos provoca impactos sobre la base económica del medio rural, la disponibilidad de agua y el uso de la tierra a corto, mediano y largo plazos (MAAM 2014, 40). Estas condiciones socioambientales son las causantes de un elevado nivel de sensibilidad, que deriva en impactos potencialmente negativos e irreversibles sobre los medios de subsistencia y la salud de las poblaciones rurales, así como sobre los ecosistemas y las economías locales (25). Todo ello desemboca en inseguridad alimentaria, inestabilidad económica, hambruna y tensiones sociales; es decir, en una mayor vulnerabilidad (OIM 2018, 59) que obliga forzosamente a que estas comunidades se desplacen a lugares con alternativas de subsistencia. Es necesario resaltar que la vulnerabilidad, como factor dinámico, muestra un carácter sistémico, multifactorial, multisectorial y multiescalar (Magaña 2012, 13). Por lo tanto, hay que aclarar que el sistema agrícola imperante, sustentado en la sobreexplotación de los recursos y la producción extensiva, es responsable de la omnipresente debilidad de las comunidades rurales dependientes de la agricultura de subsistencia, y que existen sistemas de producción agraria alternativos que reducirían notablemente su grado de sensibilidad climática. Por ello, factores estructurales, como el modelo de desarrollo, deben incluirse dentro del análisis de la vulnerabilidad (14).

En definitiva, las temperaturas extremas, las fuertes precipitaciones y la degradación del suelo destruyen los medios de vida, arruinan las capacidades de adaptación de las comunidades rurales y las fuerzan a abandonar sus lugares de origen (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 19). Por tanto, los efectos del cambio climático son un factor de riesgo para la estabilidad social y los derechos humanos de las comunidades rurales ecuatorianas (Magrin 2015, 12).

De acuerdo con los datos publicados por el Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDCM por sus siglas en inglés), en 2018, 4200 personas se desplazaron internamente por desastres naturales en Ecuador. Ade-

más, el IDCM aporta datos estimativos acerca del impacto de las fuertes precipitaciones sobre la movilidad interna en el país, ya que más de 25 000 personas serán desplazadas por inundaciones o tsunamis anualmente en las próximas décadas. La tabla 9.1 indica que el cambio climático ya está provocando desplazamientos en Ecuador.

Tabla 9.1 Estimación del número de IDP⁴ debido a eventos extremos climáticos y geofísicos en Ecuador por año

Evento extremo	Terremoto 	Inundación 	Tsunami 	Total
Media del número de IDP	41 105	25 373	258	67 100

Fuente: Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDCM) (2019).

En este punto del análisis es inevitable cuestionar la falta de registros sobre los desplazamientos asociados al cambio climático (OIM 2018, 45), ya que aparte de las estimaciones publicadas por el IDMC no hay información sobre las personas desplazadas por efectos del cambio climático en Ecuador. ¿Existen datos fiables del número de migrantes climáticos en el país? ¿Se ha desarrollado algún método de registro de este tipo de desplazamiento en el territorio nacional e, incluso, en la región? La respuesta a estas interrogantes es negativa y, en consecuencia, no se sabe sobre las personas desplazadas por efectos del cambio climático. Tal inexistencia las invisibiliza y anula sus derechos.

Pese a que esta falta de registros es, en parte, el resultado de la multicausalidad de la migración climática, como una primera solución para materializar los compromisos nacionales en materia de movilidad humana y cambio climático, es imprescindible invertir esfuerzos en la toma de datos empíricos sobre los movimientos migratorios en los que el cambio climático es un factor importante (OIM 2018, 47).

⁴ Internally Displaced Person (IDP) son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida, según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998).

¿Las ciudades acogen o abandonan a las personas del campo desplazadas por efectos del cambio climático?

Tras haber mostrado el laxo marco normativo para garantizar una migración segura desde un enfoque de derechos humanos, así como la directa relación entre cambio climático y desplazamiento en las zonas rurales, ahora se examinarán los lugares de destino: las ciudades ecuatorianas.

De acuerdo con la OIM, se estima que el 80 % de personas desplazadas internas se reasienta en zonas urbanas, y que cada día cerca de 120 000 migran a las ciudades en la región latinoamericana (Kumari et al. 2018). Esta tendencia se debe a la creencia de que las zonas urbanas ofrecen más y mejores oportunidades socioeconómicas (6).

El Censo Poblacional de Ecuador revela esta tendencia desde 1950 hasta 2001: la población urbana aumentó de 28,5 % a 61,1 % en la segunda mitad del siglo XX (INEC 2015, 63). Quito y Guayaquil son los núcleos urbanos más poblados del país ya que albergan al 59,5 % de la población urbana nacional (3); concretamente, Guayaquil cuenta con el 84,5 % de la población de la provincia de Guayas (Villacís y Carrillo 2012, 42). Este flujo migratorio unidireccional hacia las dos principales ciudades del país en este período se debe, en gran medida, a su mayor oportunidad ocupacional y educativa (Ordóñez y Royuela 2014, 8). No obstante, esta tendencia es decreciente en el último período intercensal, 2001-2010, lo cual responde, mayoritariamente, al proceso de urbanización nacional, que ascendió del 29 % al 63 %, y que destaca una serie de “nuevas” localidades urbanas en las provincias de Galápagos, Guayas, El Oro y Pichincha, en orden de importancia (6). Esta nueva tendencia se traduce en un aumento de la migración interna hacia cabeceras cantonales y provinciales (INEC 2015, 20); estas cifras corroboran que los desplazamientos del campo a la ciudad también acontecen en Ecuador (63). De este flujo migratorio además se destaca que las ciudades intermedias crecen a mayor ritmo que las megaciudades, ofreciendo una distribución equilibrada de equipamientos básicos supramunicipales y servicios públicos (Novillo 2018, 130). Es decir que las ciudades intermedias podrían emerger como ventanas de oportunidad ante la migración climática por su carácter transitorio entre lo urbano y lo rural.

Según la NDC (MAE 2019), las amenazas climáticas descritas en el apartado anterior también son peligrosas en los asentamientos urbanos informales, porque eventos extremos como “el estrés térmico, la precipitación extrema, las inundaciones, la contaminación del aire, la sequía y la escasez de agua plantean riesgos en las zonas urbanas para las personas, los activos, las economías y los ecosistemas” (IPCC 2014, 18).

Estas amenazas son particularmente dañinas en áreas urbanas con bajos niveles de desarrollo, principalmente, por la proliferación de asentamientos informales (MAE 2019, 30). Las deficientes infraestructuras y servicios de abastecimiento básico, la ubicación en sectores periféricos de la ciudad, muy habitualmente catalogados como zonas de riesgos para desastres (30), y la condición de exclusión y pobreza socioeconómica que caracteriza a los residentes, son los factores que agudizan la vulnerabilidad climática en las ciudades y en el campo.

Según el último informe nacional sobre pobreza y desigualdad del INEC, Guayaquil cuenta con la mayor tasa de pobreza, habiendo aumentado 1,3 puntos en 2019, mientras que Quito presenta la mayor tasa de pobreza extrema: 2,8 % a diciembre de ese mismo año (INEC 2019, 9).

Ese flujo migratorio unidireccional hacia zonas urbanas tiene consecuencias significativas para las ciudades ecuatorianas y la planificación de su desarrollo futuro (Kumari et al. 2018, 6), porque la población desplazada presenta grandes dificultades al buscar empleo y se generan círculos de exclusión socioeconómica (CEPAL 2019, 171). Es decir, el abandono de las zonas rurales se transforma en pobreza urbana (Harvey 1977, 324) porque la ausencia de una adecuada acogida dificulta la cobertura de las necesidades básicas de las personas desplazadas a su llegada a las ciudades.

¿Están las ciudades ecuatorianas preparadas para acoger personas del campo desplazadas por efectos del cambio climático? ¿Está contemplada esta nueva amenaza en las políticas públicas? A pesar de que la respuesta a estos interrogantes, dudosamente, sea esperanzadora, sí se puede vislumbrar que nos enfrentamos a un problema de justicia ambiental.

Es indispensable incluir a la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana, para mitigar el riesgo de seguir inflando los núcleos informales de pobreza de las ciudades ecuatorianas, donde las

personas desplazadas se ven abocadas a subsistir sin acceso a salud, a un trabajo digno o a la protección ambiental (Lejtregger 2019, 22).

Conclusiones

Ecuador presenta un elevado nivel de vulnerabilidad ante la migración climática porque, aparte de existir una tendencia histórica al desplazamiento desde las zonas rurales hacia las ciudades, los elevados niveles de pobreza y desigualdad (MAE 2019, 42) dificultan la acogida de las personas desplazadas por efectos del cambio climático, bajo un paradigma de protección y de garantía de sus derechos.

En otras palabras, la elevada exposición climática en las zonas rurales de Ecuador y los problemas estructurales que presentan las ciudades agravan el grado de vulnerabilidad de las personas desplazadas por efectos del cambio climático, a su llegada a las ciudades. La vulnerabilidad que las acompaña desde sus lugares de origen se acrecienta cuando se asientan en barrios informales, carentes de infraestructuras urbanas, de servicios básicos y fuera de la planificación urbanística (Sandoval y Sarmiento 2018, 40); así, quedan relegadas a ser los nuevos pobres urbanos (Lejtregger 2019, 41) y se extinguen sus mínimas oportunidades por hacerse escuchar.

A pesar de que la NDC contribuye a reducir la vulnerabilidad climática de las comunidades rurales a través de estrategias de adaptación (MAE 2019, 31), las políticas públicas no contemplan todas las fases del proceso migratorio: origen, tránsito y acogida (Kumari et al. 2018, 7). Es decir, la normativa climática del país no sostiene lineamientos consolidados para asegurar un desplazamiento seguro desde el enfoque de derechos.

En definitiva, Ecuador experimenta un problema de injusticia climática, porque el proceso migratorio empeora las condiciones de vida de las personas desplazadas a cada paso que se alejan de su hogar; es así como el desplazamiento deja de ser una medida de adaptación para convertirse en un problema social urbano. En consecuencia, incluir a la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana protegerá a miles

de personas del campo desplazadas por efectos del cambio climático, a su llegada a las ciudades ecuatorianas.

No se debe olvidar que la migración es inherente a la humanidad desde hace siglos y las personas van a seguir buscando un mejor porvenir en lugares ajenos a su lugar de nacimiento. Por lo tanto, no se puede negar que los desplazamientos por efectos del cambio climático se están dando, menos aún si agudizan la desigualdad, la marginalidad y el círculo vicioso de la pobreza.

Referencias

- Arana Zegarra, María Teresa. 2017. *Género y cambio climático en América Latina*. Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). <https://bit.ly/3iqfaLw>
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). 2017. *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF / Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2017.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. *Panorama social de América Latina, 2018*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chindarkar, Namrata. 2012. "Gender and climate change-induced migration: proposing a framework for analysis". *Environmental Research Letters* 7 (2). doi:10.1088/1748-9326/7/2/025601
- Denton, Fatima, Thomas J. Wilbanks, Achala C. Abeysinghe, Ian Burton, Qingzhu Gao, María Carmen Lemos, Toshihiko Masui, Karen L. O'Brien y Koko Warner. 2014. "Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development". En *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, editado por Christopher Field y Vicente Barros, 1101-1131. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Egea Jiménez, Carmen, Soledad Suescún y Javier Iván. 2011. "Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto". *Cuadernos geográficos*, 49: 201-215. <https://bit.ly/3aN8dBB>

- Felipe, Beatriz. 2016. *Las migraciones climáticas: Retos y propuestas desde el derecho internacional*. Tesis doctoral, Departamento del Derecho Público de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, España.
- GIZ (Cooperación Técnica Alemana). 2017. *El libro de la vulnerabilidad: Concepto y lineamientos para la evaluación estandarizada de la vulnerabilidad*. Bonn: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo / Adelphi / EURAC Research.
- Harvey, David. 1977. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores S. A.
- Ibarra Sarlat, Rosalía. 2015. “Cambio Climático y conflictos socio-ambientales: Migraciones forzadas”. Serie Doctrina Jurídica 746. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- IDMC (Internal Displacement Monitoring Center). 2019. “IDMC – Ecuador”. <https://bit.ly/3l6YJpx>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2015. *Migración y distribución espacial 1990-2001. Estudios Demográficos en Profundidad*. INEC / UNFPA. <https://bit.ly/3j0LUex>
- 2019. *Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU). Indicadores de pobreza y desigualdad. Diciembre, 2019*. INEC. <https://bit.ly/31gIM8h>
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2013. *Cambio Climático 2013: Bases físicas. Resumen para responsables de políticas*. IPCC. <https://bit.ly/3gxwRrU>
- 2014: *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial.
- Kumari Rigaud, Kanta, Alex de Sherbinin, Bryan Jones, Jonas Bergmann, Viviane Clement, Kayly Ober, Jacob Schewe, Susana Adamo, Brent McCusker, Silke Heuser y Amelia Midgley. 2018. *Groundswell: Preparing for Internal Migration*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

- Lejtregger, Raquel. 2019. *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas. Necesidades y oportunidades*. San José: OIM, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe.
- MAAM (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente). 2014. *Cambio Climático: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Guía Resumida del Quinto Informe de la Evaluación del IPCC – Grupo de Trabajo II*. MAAM / Fundación Biodiversidad / Oficina Española de Cambio Climático / Agencia Estatal de Meteorología / Centro Nacional de Educación Ambiental.
- MAE (Ministerio del Ambiente del Ecuador). 2015. *Plan Nacional de Cambio Climático 2015-2018*. MAE / PNUD. <https://bit.ly/3gmk6Qa>
- 2019. *Primera Contribución Determinada (NDC) a nivel nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. MAE. <https://bit.ly/2ZNZav7>
- Magaña, Víctor. 2012. *Guía metodológica para la evaluación de la vulnerabilidad ante cambio climático*. México D.F.: Instituto Nacional de Ecología / PNUD. <https://bit.ly/3gfsP6F>
- Magrin, Graciela. 2015. *Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe*. CEPAL) / Unión Europea, Programa EUROCLIMA (CEC/14/001). <https://bit.ly/2Qg8a7U>
- Margulis, Sergio. 2017. *Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*. CEPAL) / Unión Europea, Programa EUROCLIMA (CEC/14/001). <https://bit.ly/3gch8ha>
- Novillo, Nathalia. 2018. “Cambio climático y conflictos socioambientales en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 24: 124-142. doi: 10.17141/letrasverdes.24.2018.3323
- OIM (Organización Internacional para la Migración). 2016. *Conferencia Suramericana sobre migraciones 2000-2015*. Buenos Aires: Oficina Regional para América del Sur de la OIM. <https://bit.ly/3hjW2ij>
- 2018. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Ginebra: OIM. <https://bit.ly/2QaZ9ND>
- Ordóñez, Jessica, y Vicente Royuela. 2014. *Determinantes de la migración interna en Ecuador (1980-2010): un análisis de datos de panel*. Universidad de Loja/ Universidad de Barcelona. <https://bit.ly/3aWOWhr>

- Pardo, Mercedes. 2007. “El impacto social del cambio climático”. *Panorama Social*, 5: 22-35. <https://bit.ly/3aKaFJb>
- Raleigh, Clionadh, Lisa Jordan e Idean Salehyan. 2008. *Assessing the impact of climate change on migration and conflict*. Washington D.C.: World Bank Group.
- Sandoval, Vicente, y Juan Pablo Sarmiento. 2018. “Una mirada sobre la gobernanza del riesgo y la resiliencia urbana en América Latina y el Caribe: Los asentamientos informales en la Nueva Agenda Urbana”. *REDER 2* (1): 38-52. <https://bit.ly/3l9lDwq>
- SNGRE (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias). 2018. *Plan Nacional de Respuesta ante Desastres*. Quito: SNGRE.
- UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction). 2015. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/2E4U8nn>
- Villacís, Byron, y Daniela Carrillo. 2012. *País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador. Incluye resultados del censo de población del 2010*. Quito: INEC.
- Wihtol de Wenden, Catherine. 2016. “Las nuevas migraciones: ¿Por qué hay más personas en circulación que nunca y hacia dónde van?”. *Dossier Sur sobre migración y derechos humanos*: 17-28. <https://bit.ly/32cXeO3>