MOVILIDAD HUMANA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: CONCEPTOS CLAVE PARA LA ACCIÓN

Coordinación:
Karlos Castilla
Pablo Escribano

COLEX READER
COLEX AUDIO
idhc Institut de Drets Humans de Catalunya
OIM ONU MIGRACIÓN
COLEX

¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica.

Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook

Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet

Idéntica visualización a la edición de papel

Navegación intuitiva

Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:

MOVILIDAD HUMANA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: CONCEPTOS CLAVE PARA LA ACCIÓN

Financiado por:

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament

Generalitat de Catalunya

Coordinado por:

idhc Institut de Drets Humans de Catalunya

OIM ONU MIGRACIÓN

Esta publicación forma parte del proyecto ACC310/24/000049 «Impulsando la justicia climática y la defensa del derecho al medio ambiente con la generación de conocimiento, herramientas y propuestas basadas en los derechos humanos, desde las miradas feminista, interseccional y decolonial...», del Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), con la participación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y financiado por la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD).

Las opiniones y el contenido de todos los textos que integran este libro son responsabilidad exclusiva de las personas autoras de los mismos y no reflejan necesariamente la posición oficial de las distintas organizaciones e instituciones en las que trabajan o se encuentran vinculadas, ni de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

Como citar: Castilla, K. & Escribano, P. (Coord.). (2025). *Movilidad humana y adaptación al cambio climático: Conceptos clave para la acción*. IDHC-OIM. COLEX.

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, C.P. 15004
info@colex.es
www.colex.es

MOVILIDAD HUMANA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: CONCEPTOS CLAVE PARA LA ACCIÓN

Coordinación
Karlos Castilla
Pablo Escribano

COLEX 2025

SUMARIO

Introducción..... 13

MARCO CONCEPTUAL DE LA MOVILIDAD HUMANA

I. ¿Qué incluyen y qué no incluyen los conceptos de migraciones, desplazamiento, reubicación planificada e inmovilidad al hablar de movilidad humana en la adaptación al cambio climático?..... 25
1. Introducción..... 25
2. ¿Qué significa cada uno de estos términos y cuándo se deben utilizar en un PNA?..... 29
2.1. Migraciones..... 30
2.2. Desplazamiento..... 34
2.3. Traslado o reubicación planificada..... 36
2.4. Inmovilidad..... 38
3. Buenas prácticas y otros elementos a tener en cuenta... 40
4. Conclusiones..... 44
Bibliografía..... 45

MOVILIDAD HUMANA, ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y PÉRDIDAS Y DAÑOS

II. Elementos clave para incorporar la movilidad humana en la adaptación al cambio climático con una visión sistémica.. 53
1. Introducción..... 53
2. Adaptación al cambio climático: conceptos, movilidad humana y conexión con los Planes Nacionales de Adaptación..... 54

3. Adaptación al cambio climático, una necesidad sistémica..... 59
3.1. Adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres..... 62
3.2. Respeto por el territorio, sus habitantes y sus conocimientos..... 64
4. Adaptación sistémica con énfasis en desplazamientos y reubicación planificada..... 65
5. Conclusión..... 68
Bibliografía..... 69
III. Articulación entre la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres..... 73
1. Introducción..... 73
2. Hacia una adaptación informada por el riesgo: elementos clave para la movilidad humana..... 75
2.1. Conocimiento del riesgo: base para una planificación informada de la adaptación..... 76
2.2. Mejora de la zonificación local..... 78
2.3. Los sistemas de alerta temprana (SATs)..... 79
2.4. La acción anticipatoria en los PNA..... 81
2.5. Reubicación planificada en zonas costeras..... 82
3. Experiencias y propuestas para articular la movilidad, el riesgo y la adaptación..... 84
3.1. Medidas de Adaptación informadas por el riesgo en la Estrategia a Largo Plazo E2050 de Colombia.. 84
3.2. Acuerdos interinstitucionales en Ecuador..... 85
3.3. Planes sectoriales de adaptación de Brasil: sector RRD..... 86
3.4. Plan de adaptación y RRD integrado de Fiji 2018.... 87
4. Recursos para la integración de ambas disciplinas (RDD Y ACC)..... 88
5. Conclusiones..... 91
Bibliografía..... 92
IV. Las pérdidas y daños en los análisis de la movilidad humana..... 99
1. Introducción..... 99

2. Las pérdidas y daños como concepto y política climática internacional..... 100
2.1. El origen del concepto en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su relación con la movilidad humana..... 100
2.2. El registro de pérdidas y daños: la ciencia de la atribución..... 103
2.3. Las pérdidas y daños en el caso de desplazamientos por desastres..... 108
3. Las pérdidas y daños en el caso de las poblaciones desplazadas y los PNA..... 110
4. Conclusión..... 115
Bibliografía..... 116

PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA CLIMÁTICA

V. Enfoque diferenciado en la garantía y protección de los derechos humanos a la participación, información y acceso a la justicia en la reubicación planificada integrada en los Planes Nacionales de Adaptación..... 125
1. Introducción..... 125
2. Elementos clave de los derechos humanos a la participación, información y acceso a la justicia en los procesos de reubicación planificada con enfoque diferenciado..... 129
3. Lecciones aprendidas en la implementación de los derechos humanos a la participación, información y acceso a la justicia en los procesos de reubicación planificada con enfoque diferenciado..... 142
4. Conclusiones..... 145
Bibliografía..... 146
VI. El derecho a la memoria en la movilidad humana en el contexto del cambio climático..... 151
1. Introducción..... 151
2. El derecho a la memoria..... 153
2.1. Memoria y cambio climático..... 155

3. Recomendaciones para la inclusión del derecho a la memoria en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA)..... 160
3.1. Integrar la memoria en los planes nacionales y sectoriales de adaptación al cambio climático..... 161
3.2. El presupuesto asignado a una reubicación debe prever, desde el inicio, todos los componentes necesarios para una transición digna incluyendo un monto reservado para las acciones que materialicen el derecho a la memoria..... 161
3.3. Integrar explícitamente las cuestiones de memoria en el trabajo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños Asociados a los Impactos del Cambio Climático..... 163
3.4. Promover el reconocimiento y la protección del patrimonio cultural como parte de los planes de adaptación..... 163
3.5. Incorporar el Plan Territorial de Memoria de la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres (PTMmhcc)..... 164
3.6. Integrar mecanismos de cautela patrimonial en los Planes Nacionales de Adaptación, así como en otros instrumentos de planificación y acción, ante procesos de abandono o transformación del territorio..... 166
3.7. Incorporar la memoria de las migraciones, desplazamientos y reubicaciones planificadas en los Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático y establecer mecanismos conmemorativos y compensatorios..... 167
4. Conclusiones..... 168
Bibliografía..... 170

POBLACIONES AFECTADAS

VII. Interseccionalidad de la movilidad humana en los Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático: territorios que se mueven, políticas que no..... 179
1. Introducción..... 179

2. Marco conceptual: Interseccionalidad y movilidad humana ocasionada por el cambio climático..... 180
3. Análisis crítico de los Planes Nacionales de Adaptación: ausencia del enfoque interseccional al abordar la movilidad humana..... 184
4. Propuesta de elementos clave que deberían integrar los PNA para abordar la movilidad humana con enfoque interseccional..... 188
5. Conclusión..... 195
Bibliografía..... 196
VIII. Movilidad humana y adaptación al cambio climático desde los derechos de las niñeces y las adolescencias... 201
1. Introducción..... 201
2. Niñeces, adolescencias y cambio climático..... 203
3. Planes de adaptación, NNA y movilidad humana..... 209
4. Conclusiones..... 217
Bibliografía..... 219
IX. Vulnerabilidades y necesidades de poblaciones en situación de movilidad..... 223
1. Introducción..... 223
2. Adaptación al cambio climático, vulnerabilidad y derechos de las personas en movilidad..... 224
3. Respuestas institucionales: sinergias y retos persistentes entre los PNA y los asuntos migratorios..... 227
4. Desafíos comunes en la región centroamericana..... 231
5. Conclusiones..... 233
Bibliografía..... 235
X. Planes de adaptación para el desarrollo de territorios y rutas de migración dignos y seguros desde un enfoque territorial e interseccional..... 241
1. Introducción..... 241
2. Litigio estratégico en movilidades humanas. Enfoques interseccionales y territoriales para la adaptación al cambio climático..... 242
3. Enfoque territorial e interseccional a las (in)movilidades asociadas al cambio climático en los Planes Nacionales de Adaptación..... 248
4. Conclusiones..... 254
Bibliografía..... 255

FINANCIAMIENTO

XI. Cómo activar financiamiento sobre movilidad humana en el marco de la formulación de Planes Nacionales de Adaptación..... 261
1. Los Planes Nacionales de Adaptación y su financiación 261
2. Vinculando los PNA con la movilidad humana..... 263
3. ¿Qué organismos apoyan la formulación de PNA?..... 264
4. El GCF y la ventana *Readiness* para PNA..... 266
5. Movilización de recursos para inclusión de movilidad humana en los PNA..... 269
6. Reflexiones finales..... 271
Bibliografía..... 272

INTRODUCCIÓN

Pablo Escribano[1]
Karlos Castilla[2]

En un mundo cada vez más afectado por los efectos del cambio climático, la movilidad humana motivada por los procesos climáticos de larga duración o fenómenos meteorológicos extremos aparece como un fenómeno global con afectaciones significativas para las comunidades y las personas más vulnerables.

Estos procesos de movilidad humana son cada vez más comunes en muchas regiones del mundo, además de que son procesos altamente complejos y desafían interpretaciones lineares, puesto que el cambio climático afecta de manera diversa la manera en que las personas permanecen, migran, son reubicadas o se desplazan desde sus territorios. Como indica el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los impactos del cambio climático en la movilidad humana son variables y dependen fuer-

1. Especialista Regional Temático de la Organización Internacional para las Migraciones sobre migración, medio ambiente y cambio climático para las Américas y el Caribe. Anteriormente ocupó cargos en las oficinas regionales de la OIM para la Unión Europea y África Occidental y en la sede en Ginebra. Es master en ciencias políticas e historia por el Instituto de Estudios Políticos de París.

2. Coordinador de investigación del Institut de Drets Humans de Catalunya. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en derecho por la Universidad Pompeu Fabra, se ha especializado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Constitucional, migraciones y no discriminación. También es profesor asociado de Derecho Internacional en dicha universidad.

temente del contexto local en el que se producen: «los eventos y condiciones climáticas específicas pueden hacer que la migración aumente, disminuya o fluya en nuevas direcciones (alta confianza)» (Cissé *et. al.*, 2022).

La relación entre la movilidad humana y la adaptación al cambio climático ha sido analizada desde múltiples perspectivas, resaltando su diversidad y la necesidad de mayor evidencia. Como indican Sakdapolrak *et al*. (2024), «existe un reconocimiento creciente del potencial de la migración para contribuir a la adaptación al cambio climático. Sin embargo, hay poca evidencia de hasta qué punto, en qué condiciones, para quiénes y con qué limitaciones esto es el caso». No obstante eso, la movilidad humana también puede mirarse desde una perspectiva de pérdidas y daños en el marco del sistema normativo sobre cambio climático, al ser uno de los efectos negativos del cambio climático que ocurren a pesar de los esfuerzos de mitigación y adaptación.

Clasificar los procesos de movilidad humana en términos de adaptación y de pérdidas y daños resulta altamente complicado, especialmente porque los movimientos pueden incluir características de ambas esferas al mismo tiempo (McNamara *et. al*., 2016). Esta interpretación requiere, por tanto, del desarrollo de investigación en diferentes ámbitos, políticas y capacidades que aborden tanto la interacción entre la movilidad humana y la adaptación al cambio climático, como sus implicaciones en términos de pérdidas y daños.

Existe cierto acuerdo en la necesidad de integrar la movilidad humana dentro de la planificación de la adaptación al cambio climático, con base a necesidades de coherencia, sinergia y cobeneficios. Incluso, parece claro que «la adaptación que prevén las normas climáticas internacionales es una oportunidad y vía que se tiene para que se pase de los debates y construcciones teóricas en torno a [los marcos sobre migración y] refugio, a la concreción, desarrollo e implementación de leyes, políticas y planes de adaptación que permitan atender de manera efectiva los desplazamientos, la migración y las reubicaciones motivadas por el cambio climático» (Castilla Juárez, 2023, págs. 314-315). Esta consigna está resaltada dentro de los objetivos del Pacto

Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular[3] y las Recomendaciones del informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños Asociados a los Impactos del Cambio Climático sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los impactos adversos del cambio climático, aprobadas en la COP24 de Katowice en 2018[4]. Ambos documentos ponen en relieve la necesidad de construir puentes entre la gobernanza migratoria y la acción climática a través de mayores sinergias estratégicas.

Nacidos a partir de la COP16 de Cancún en 2010, los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) tienen como objetivo «a) reducir la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático mediante la creación de capacidad de adaptación y resiliencia; b) Facilitar la integración de la adaptación al cambio climático, de manera coherente, en las políticas, las actividades y los programas pertinentes nuevos y ya existentes»[5]. Esta herramienta se ha convertido en un proceso fundamental en las políticas asociadas al cambio climático, con 60 partes habiendo compartido sus Planes Nacionales de Adaptación en la plataforma centralizada de la Convención Marco a finales de enero de 2025[6].

3. Objetivo 2, i: «Formular estrategias de adaptación y resiliencia a los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, como la desertificación, la degradación de las tierras, la sequía y la subida del nivel del mar, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para la migración, pero reconociendo que es prioritaria la adaptación en el país de origen». Asamblea General de Naciones Unidas. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. 2018. https://docs.un.org/es/A/REs/73/195.

4. «Invitar al Comité de Adaptación y al Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados a que, de conformidad con sus mandatos y planes de trabajo y en colaboración con el Comité Ejecutivo, ayuden a las Partes que son países en desarrollo a integrar enfoques para evitar, minimizar y abordar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático en los procesos de planificación nacional pertinentes, incluido el proceso de formulación y aplicación de planes nacionales de adaptación, según corresponda».

5. Ver https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2024_10S.pdf

6. Ver https://napcentral.org/submitted-NAPs

Estos documentos han progresivamente incorporado elementos vinculados a las múltiples formas de movilidad humana identificadas en el Marco de Adaptación de Cancún: migración, desplazamiento y reubicación planificada. Para marzo de 2024, entre un total de 53 PNA registrados, 85 % hacían referencia a alguna forma de movilidad humana, y 66 % incluían provisiones específicas para abordar este fenómeno. La forma de movilidad más frecuentemente mencionada eran los desplazamientos (74 % de los PNA) seguido por la migración (68 %) y la reubicación planificada (55 %) (Slycan Trust, 2024).

América Latina y el Caribe han mostrado una tendencia progresiva hacia la integración de la movilidad en los PNA, incluyendo de manera significativa el desarrollo de capítulos específicos sobre movilidad en algunos planes, como los de Guatemala (2018), Argentina (2023) y Ecuador (2023). En otros casos, la movilidad humana aparece de manera transversal como un impacto del cambio climático y se planifican actividades específicas para abordarla (Chile, Colombia, Perú).

En el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, se validaron en 2024 lineamientos dedicados a la integración de la movilidad en los PNA que pretenden ofrecer herramientas prácticas para facilitar este proceso (CMNUCC, 2024a). El documento identifica por lo menos tres grandes motivos por los que es importante integrar la movilidad humana en la planificación de la adaptación:

- El cambio climático y el aumento de los riesgos e impactos climáticos contribuyen, directa e indirectamente, a las condiciones que llevan al desplazamiento. En este sentido, un impacto importante de la adaptación es evitar, minimizar y abordar el desplazamiento en el contexto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres.
- Por otro lado, otras dimensiones de la movilidad humana también podrían mejorar la capacidad de adaptación y contribuir a las medidas de adaptación, por ejemplo, en términos de remesas, o de ciertos procesos de reubicación planificada de último recurso cuando respetan la

participación y los derechos humanos de las poblaciones implicadas.

- Finalmente, las personas migrantes, desplazadas internas y refugiadas presentan vulnerabilidades y capacidades específicas que deben ser tomadas en cuenta en la planificación, la financiación y la programación de la adaptación para promover procesos y resultados equitativos.

La última decisión tomada en la COP29 de Bakú sobre la Meta Global de Adaptación recomienda integrar perspectivas sobre migraciones en los Indicadores del Programa de Sharm-el-Sheik-Belem (CMNUCC, 2024b[7]). Está inclusión es significativa, porque señala la necesidad de contar con indicadores globales sobre adaptación que permitan medir el progreso en este ámbito y que integren entre otros elementos la situación de las personas migrantes.

Por estas razones, en este libro se pretende ofrecer un acercamiento a algunos temas clave que pueden considerarse para el abordaje de la movilidad humana en el contexto de la planificación de la adaptación. Su objetivo es presentar una lectura crítica y constructiva de abordajes temáticos fundamentales al considerar el desarrollo de políticas sobre movilidad climática desde una perspectiva de adaptación, informada por la revisión de casos y experiencias. Pese a no pretender cubrir con exhaustividad todos los ángulos existentes, busca permitir un abordaje de reflexión teórica y práctica en la materia.

De este modo, el libro presenta inicialmente una revisión de los conceptos de migraciones, desplazamiento, reubicación planificada e inmovilidad parcialmente surgidos del Marco de Adaptación de Cancún para abordar los diferentes patrones, situaciones y categorías que se vinculan con la movilidad humana en contextos de cambio climático, así como para proponer algunos parámetros que podrían resultar útiles para el uso más adecuado de cada término en los PNA.

7. «Indicadores que captan información relativa, entre otras cosas, a la inclusión social, los pueblos indígenas, los procesos participativos, los derechos humanos, la igualdad de género, las personas migrantes, los niños y los jóvenes, y las personas con discapacidad».

Enseguida, se incluye un bloque de textos en los que se analiza la cuestión de la movilidad humana en la tensión entre adaptación al cambio climático y las pérdidas y daños. De este modo, inicia con un capítulo en el que se reflexiona de forma amplia respecto a la necesidad de contar con enfoques integrales y sistémicos que permitan abordar las particularidades de cada territorio, comunidad y/o población en la elaboración de los PNA que incluyan la movilidad humana, evitando así que los impactos climáticos se conviertan en desastres y resulten en pérdidas y daños significativos y desplazamientos forzados de las poblaciones.

El siguiente capítulo analiza la forma en la cual se podría dar la articulación entre la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, es decir, en la forma en la que ambas áreas convergen en un objetivo común: reducir la vulnerabilidad de las personas, los territorios y los sistemas productivos, y fortalecer su capacidad para anticipar, resistir y recuperarse frente a los impactos del cambio climático.

El tercer capítulo, con el que se cierra este bloque de textos, desarrolla un análisis básico de los enfoques de pérdidas y daños en el análisis de la movilidad humana. De esta manera, este primer conjunto de aportes revisa algunos de los diferentes enfoques conceptuales que definen la manera y los mecanismos que pueden facilitar la integración de la movilidad humana en los PNA.

El siguiente bloque de análisis incluye dos capítulos que analizan y ponen énfasis en las cuestiones de participación y justicia climática como elemento fundamental de abordaje de la movilidad humana. Así, un capítulo está dedicado a reflexionar en torno al enfoque diferenciado en la garantía y protección de los derechos humanos a la participación, información y acceso a la justicia en la reubicación planificada integrada en los PNA. Mientras que el otro capítulo desarrolla un aspecto hasta ahora poco explorado, como lo es el derecho a la memoria como elemento central de las intervenciones en términos de adaptación.

Un bloque temático más recoge cuatro textos. En el primero, se propone una revisión crítica sobre la incorporación —o ausencia— del enfoque interseccional en el tratamiento

de la movilidad humana en los PNA, desarrollando una propuesta concreta de elementos que deberían ser incorporados en los PNA para garantizar respuestas justas, eficaces y sensibles a las desigualdades múltiples que configuran las trayectorias de desplazamiento y desarraigo sobre estos diversos tipos de movilidad humana.

Con ese marco de análisis, en los siguientes capítulos se desarrollan análisis vinculados con los enfoques diferenciales en poblaciones específicas en materia de adaptación y movilidad humana. En primer lugar, se analizan las vulnerabilidades y necesidades de la niñez y juventud en términos de adaptación y movilidad humana. En segundo lugar, el abordaje incluye a las poblaciones en movilidad, migrantes y desplazadas en materia de adaptación como área de desarrollo de políticas específicas. En tercer lugar y para cerrar este bloque, se desarrolla un análisis del enfoque interseccional, pero incluyendo una mirada territorial, para abordar las (in)movilidades asociadas al cambio climático en el marco de los procesos de adaptación al cambio climático. Este enfoque parte del análisis de procesos comunitarios y litigiosos en Colombia que permiten explorar opciones de adaptación que protejan de manera efectiva los derechos humanos de las personas más vulnerables al cambio climático.

Finalmente, el libro cierra con un capítulo en el que, teniendo en cuenta las necesidades que existen en términos de movilización de recursos económicos, se da una aproximación a las principales fuentes de financiamiento que existen para el desarrollo de PNA en general e incipientemente especializadas en movilidad humana, sentando las bases para que en futuras reflexiones se profundicen o exploren más o nuevas vías posibles de movilización de recursos.

Como puede observarse, a lo largo de estas contribuciones, las personas expertas que participan como autoras de los apartados que integran el libro desarrollan justificaciones teóricas, ofrecen muestra de prácticas existentes e identifican necesidades para el abordaje de la movilidad humana desde la perspectiva de la adaptación al cambio climático con un enfoque en una región tan vulnerable como lo es

América Latina y el Caribe. Estos enfoques pretenden representar una contribución significativa al desarrollo de políticas en un ámbito en constante desarrollo y evolución.

Desde el Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), estamos convencidas de que los PNA cuentan con una base jurídica sólida y que su desarrollo se puede complementar con todo un conjunto de instituciones, normas y documentos que a su alrededor se han venido aprobando y se deben desarrollar para atender de manera efectiva los desplazamientos, la migración y las reubicaciones motivadas por el cambio climático, así como la inmovilidad que se puede presentar. Es por ello que deseamos que este libro pueda ser una herramienta útil no solo para la reflexión, sino también para la creación de políticas públicas y normas a nivel local, regional e internacional.

Bibliografía

Castilla Juárez, K. (2023). «Cambio climático y movilidad humana: del imposible refugio a la humanitaria planeación de los movimientos migratorios». En **G. Milos**, & **N. Caicedo**, *El sistema de asilo y su regulación multinivel* (págs. 314-315). Comares.

Cissé, G., R. McLeman, H. Adams, P. Aldunce, K. Bowen, D. Campbell-Lendrum, S. Clayton, K.L. Ebi, J. Hess, C. Huang, Q. Liu, G. McGregor, J. Semenza, and **M.C. Tirado**, 2022: «Health, Wellbeing, and the Changing Structure of Communities». In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [**H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama** (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 1041-1170, doi:10.1017/9781009325844.009. https://www.

ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter07.pdf.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2024a. *Technical guide on integrating human mobility and climate change linkages into relevant national climate change planning processes*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM_ExCom_human-mobility_TFD_2024.pdf.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2024b. Decisión -/CMA6. Global Goal on Adaptation. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA6_agenda_item_9a_GGA_AUV.pdf.

McNamara, K. E., Bronen, R., Fernando, N., & Klepp, S. (2016). «The complex decision-making of climate-induced relocation: adaptation and loss and damage». *Climate Policy*, *18*(1), 111-117. https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1248886.

Sakdapolrak, P., H. Sterly, M. Borderon, S. Bunchuay-Peth, S. Naruchaikusol, K. Ober, L. Porst, T. Rockenbauch. 2024. «Translocal social resilience dimensions of migration as adaptation to environmental change», *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* 121 (3) e2206185120, https://doi.org/10.1073/pnas.2206185120.

Slycan Trust. 2024. *Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans*. https://weadapt.org/wp-content/uploads/2024/03/UPDATED-Briefing-Note-Human-Mobility-in-NAPs-1.pdf.

MARCO CONCEPTUAL DE LA MOVILIDAD HUMANA

I

¿QUÉ INCLUYEN Y QUÉ NO INCLUYEN LOS CONCEPTOS DE MIGRACIONES, DESPLAZAMIENTO, REUBICACIÓN PLANIFICADA E INMOVILIDAD AL HABLAR DE MOVILIDAD HUMANA EN LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO?

Beatriz Felipe Pérez[1]
Karlos Castilla[2]

1. Introducción

Comprender la migración humana no es una labor sencilla, ya que aun cuando las razones que motivan a las perso-

1. Investigadora y socia cofundadora de CICrA Justicia Ambiental. Investigadora asociada al Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT) de la Universidad Rovira i Virgili (URV, Tarragona). Licenciada en Ciencias Ambientales (Universidad de Granada) y doctora en derecho por la URV.

2. Coordinador de investigación del Institut de Drets Humans de Catalunya. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en derecho por la Universidad Pompeu Fabra, se ha especializado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Constitucional, migraciones y no discriminación. También es profesor asociado de Derecho Internacional en dicha universidad.

nas a migrar en muchas ocasiones pueden llegar a ser similares; las rutas, destinos y orígenes no son siempre comunes e incluso las condiciones pocas veces son idénticas al iniciar el viaje (Castilla Juárez, 2018). Así, la complejidad y la diversidad de los movimientos de población dentro y fuera de los territorios de los países, junto con las múltiples causas que los motivan y los efectos jurídicos que cada uno puede tener en las personas de acuerdo con el término que se utilice para identificarles o designarles, ha influido en que hoy en día no se cuente con una denominación internacionalmente aceptada para distinguir a los movimientos de personas relacionados con los impactos de los desastres, la degradación ambiental y el cambio climático.

A pesar de esa falta de consenso en la comunidad internacional, en el párrafo 14 (f) de los Acuerdos de Cancún, adoptados en la conferencia de las partes (COP 16) de la Convención Marco de las Naciones Unidas (CMNUCC) en diciembre de 2010 (FCCC/CP/2010/7/Add.1, Decisión 1/CP.16), se estableció que, dentro de la adaptación al cambio climático[3], las Partes debían incluir medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación respecto a tres formas de movilidad humana específicas: el desplazamiento, la migración y el traslado o reubicación planificada.

A partir de ese momento, esos tres términos han estado más presentes en los distintos procesos de adaptación y sus análisis, aun cuando ni en dichos Acuerdos de Cancún, ni

3. Considerar la movilidad humana como una estrategia de adaptación al cambio climático también genera profundos debates, ya que si bien se entiende, por un lado, que los movimientos de población pueden ser una estrategia positiva para afrontar situaciones de crisis ambiental e incluso, para sobrevivir, por otro, también se han entendido como el resultado de la falta de adaptación a un entorno cambiante cuya habitabilidad se encuentra en entredicho, como forma de pérdidas y daños y que conducen a una mayor vulnerabilidad y a una espiral de pobreza, lo que realmente reduce la capacidad de adaptación de las personas afectadas (Vinke *et al.*, 2020). Por lo que, sin perder de vista estos debates, en este libro lo analizamos como una oportunidad de prevención ante peligros inminentes, sin perder de vista sus riesgos, complejidades y el conjunto de necesidades que se deben atender para no multiplicar vulnerabilidades.

en ningún otro acuerdo, norma o resolución en el marco de la CMNUCC se hayan aportado definiciones o parámetros conceptuales de los alcances y sentido que tienen dichos términos[4]. De hecho, a partir de la adopción de esos Acuerdos, cada vez más países han ido incluyendo en sus políticas nacionales de adaptación al cambio climático referencias específicas a la movilidad humana (Mombauer, Link & Van der Geest, 2023; OCDE, 2023; Felipe Pérez, 2024), aunque de diferentes maneras y utilizando terminología variada.

Un estudio en el que se analizó el estado de la cuestión de los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) hasta marzo de 2024 reflejaba que de un total de 53 PNA presentados a la CMNUCC, el 85 % incluyen menciones a la movilidad humana relacionada con el cambio climático y el 66 % contienen disposiciones para abordarla. En este estudio se visibiliza cómo se utiliza diferente terminología, pero predomina el concepto *desplazamiento* en las menciones generales y *reubicación* en las disposiciones concretas (Slycan Trust, 2024).

Al revisar por nuestra parte los 63 Planes Nacionales de Adaptación enviados a la CMNUCC hasta el cinco de junio de 2025[5], observamos que el 66,6 % (42 países) han incluido de forma clara, aunque sea breve, elementos de diagnóstico, análisis o desarrollo de políticas vinculadas con la movilidad humana, la migración, el desplazamiento y/o la reubicación/reasentamiento. Mientras que un 9,5 % (6 países) sólo han

4. No obstante esto, no se puede perder de vista una propuesta de definiciones más focalizada, como se verá más adelante, se ha incluido en la «Guía técnica sobre la integración de los vínculos entre la movilidad humana y el cambio climático en los procesos nacionales de planificación del cambio climático pertinentes» (United Nations Climate Change Secretariat, 2024, pp. 7-11), que se elaboró en el marco del plan de acción del Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños Asociados a los Impactos del Cambio Climático (WIM ExCom). El trabajo técnico para su elaboración contó con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

5. Véase: *NAP tracking tool.* Disponible en: https://napcentral.org/nap-tracking-tool

incluido menciones genéricas de alguno de los términos antes referidos. En tanto que el 23,8 % (15 países) no han incluido referencias respecto a dichos términos.

De los 42 países que sí incluyen dichos términos de manera significativa, el 83 % (35 países) utilizan en sus PNA el término migración; el 80 % (34 países) el término desplazamiento; el 47 % (20 países) el término reubicación, traslado o reasentamiento; el 19 % (8 países) hacen uso del término movilidad humana, y solo 1 país hace uso del término inmovilidad[6]. Y de esos 42 países, solo cinco utilizan todos los términos (movilidad, migración, desplazamiento, reubicación) dentro de su PNA, aunque 11 utilizan al menos tres de ellos.

Todo esto, sin que haya necesariamente coincidencia en lo que en cada PNA se entiende cuando se habla de *migración* o *desplazamiento* que son los términos más utilizados, ya que dichos términos en muchos casos van acompañados por las palabras forzada, interno o interior, exterior o externa, rural, urbana, económica, etc.; o incluso se llegan a utilizar como sinónimos, de forma alternativa o se utilizan indistintamente uno u otro término. Lo que sí es prácticamente inexistente con contadas excepciones es el encontrar el término refugio, refugiado o personas refugiadas. Aunque cuando se incluye, se suele colocar dentro del término más amplio de migraciones o de forma comparada con el desplazamiento.

Ante esta realidad y teniendo presente que lo que se buscaba con la inclusión de esos términos era mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación; parece evidente que es necesario que existan algunos parámetros respecto a la forma, sentido o alcances con que deben ser utilizados dichos términos, ya que, de lo contrario, será complicado que dos o más PNA u otras políticas generales de adaptación puedan coordinarse, entenderse y generar cooperación en ámbitos de movilidad humana.

Por esa razón, a continuación, desarrollaremos una propuesta respecto a la forma en que consideramos que se debe

6. Es el caso del PNA 2022-2026 de República Democrática del Congo. Aunque sólo se cita la situación de forma aislada sin hacer ningún desarrollo más profundo.

utilizar cada uno de los tres términos que incluye la movilidad humana en el marco de adaptación de Cancún y los PNA, para distinguirlos de forma clara, permitir que cada uno se ocupe de situaciones específicas y, sobre todo, se puedan alcanzar los objetivos con los que se introdujeron en el ámbito de la adaptación al cambio climático.

2. ¿Qué significa cada uno de estos términos y cuándo se deben utilizar en un PNA?

El primer aspecto que debe quedar claramente establecido es que la *movilidad humana* es una forma de denominar al ejercicio del derecho humano a la libre circulación y residencia, que se encuentra reconocido en múltiples normas nacionales e internacionales de derechos humanos desde el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Castilla Juárez, 2024), por lo que el término incluye a todas las distintas formas en las que las personas se pueden trasladar, temporal o permanentemente, al interior de un Estado, o entre Estados, o a través de varios Estados, sea de manera voluntaria o forzada, planificada o improvisada, con o sin autorización para cruzar fronteras.

Aunque, en los marcos de trabajo relativos a la adaptación al cambio climático, la *movilidad humana* es ese término genérico descriptivo que se utiliza cada vez más en los procesos de la CMNUCC para referirse colectivamente a las tres formas específicas de movimiento de población establecidas en el párrafo 14(f) del Acuerdo de Cancún (United Nations Climate Change Secretariat, 2024): las migraciones, el desplazamiento y los traslados o reubicación planificados[7]. Eso

7. Como bien lo recoge la OIM en su glosario 2019, «las organizaciones internacionales que forman parte del Grupo Consultivo sobre el Cambio Climático y la Movilidad Humana creado en el contexto de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han comenzado a utilizar el término "movilidad humana" para abarcar toda la variedad de tipos de movimientos que pueden tener lugar en el contexto del cambio climático

significa que, cuando usamos el término genérico *movilidad humana*, estamos implícitamente haciendo uso de los tres términos específicos (migraciones, desplazamiento, reubicaciones) que se incluyen en la adaptación. Por lo cual, dado su origen y relativo consenso existente, necesariamente implicará que se les deba incluir expresamente dentro de los PNA, para dar congruencia plena a su entendimiento y alcances[8].

¿Pero qué significa cada uno de los términos específicos y cuándo se debe utilizar uno u otro? La respuesta no es sencilla, ya que hay múltiples denominaciones y definiciones, como se analiza a continuación, con diferentes implicaciones. No obstante, la propuesta que a continuación desarrollamos busca identificar cómo, desde nuestro criterio e idealmente por su entendimiento jurídico, se debería utilizar cada término dentro de un PNA o cualquier planificación para la adaptación.

2.1. Migraciones

Uno de los primeros autores en estudiar las migraciones fue Raveinstein, quien, a finales del siglo XIX propuso las que denominó *Laws of Migration* en las que, como crítica a quienes hasta el momento argumentaban que las migraciones no seguían ninguna lógica, definió siete «leyes»[9] que

(Grupo Consultivo sobre el Cambio Climático y la Movilidad Humana, Human Mobility in the Context of Climate Change UNFCCC - Paris COP21 [2015])» (Organización Internacional para las Migraciones, 2019, pág. 144).

8. Esto sin dejar de mencionar que existen debates y análisis que cuestionan esta clasificación, mostrando la resistencia a los regímenes dominantes de movilidad climática, incluyendo inmovilidades voluntarias y reubicaciones que desafían los marcos de migración masiva o las políticas de reubicación impuestas, especialmente, por la pluralidad de las movilidades climáticas y sus políticas en contextos culturales o políticos específicos (Boas, Wiegel, Farbotko, Warner, & Sheller, 2022).

9. Se resumen en: «1) Las personas migrantes se desplazan principalmente a distancias cortas; aquellas que viajan a mayores distancias se dirigen a los grandes centros de industria y comercio; 2) la mayoría de la migración es de áreas agrícolas a áreas industriales; 3) las grandes ciudades crecen más por migración que por aumento natural; 4) la

determinaban los diferentes comportamientos migratorios (Ravenstein, 1885).

Más adelante, de la teoría de Lee, en la que redefine las teorías de Ravenstein, se derivó el modelo de los factores *push- pull* (Ma, 2000). Según Lee (1966), en todo movimiento migratorio coincide que tanto en el origen como en el lugar de destino hay factores de atracción y de expulsión, así como otros que son indiferentes, cuyo signo depende de las especificidades personales. Así, existen ciertos aspectos que todas las migraciones tienen en común: cada acto de migración implica un lugar de origen, un destino y, en el medio, un conjunto de obstáculos, diferentes para cada situación migratoria. Esta teoría ha sido ampliamente criticada por simplificar la complejidad de las migraciones, describirlas como si fueran unidireccionales desde las regiones empobrecidas del planeta hacia otras más ricas (lo que contradice ciertas tendencias históricas en la migración sur-sur), por no tener en cuenta factores sociales, políticos y económicos, entre otros (Gutiérrez, 2011) y por implicar una agencia muy limitada por parte de las personas migrantes.

Lo cierto es que el concepto de migración en sí conlleva un sinnúmero de particularidades, tanto es así que no existe una definición universalmente aceptada. En efecto, no hay ninguna «definición operativa internacional que permita establecer claramente qué formas de movilidad humana podrían considerarse migraciones y cuáles no» (Blanco, 2000, p. 14).

Desde una perspectiva amplia, puede entenderse como el movimiento de personas a través del espacio geográfico (Kearney, 1996), es decir, entre dos lugares durante un cierto periodo de tiempo (Boyle, Halfacree & Robinson, 1998). Según la Organización Internacional para las Migraciones (2019), este concepto consiste en el «movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través

migración aumenta junto con el desarrollo de la industria, el comercio y el transporte; 5) cada corriente migratoria produce una corriente en sentido contrario; 6) las mujeres migran más que los hombres, al menos a distancias cortas; los hombres son la mayoría en la migración internacional; 5) las principales causas de la migración son económicas» (Ravenstein, 1885).

de una frontera internacional o dentro de un país» (p. 124). De acuerdo con esta organización, es un concepto amplio, que no hace restricciones en términos espaciales, temporales ni de grado de voluntariedad. Así, tradicionalmente se ha entendido que las migraciones pueden ser temporales o permanentes, incluso circulares o estacionales, voluntarias o forzadas y ocurrir por diferentes motivos, normalmente conectados entre sí.

En cuanto al grado de voluntariedad, existe un fuerte debate al respecto ya que tradicionalmente se ha equiparado las migraciones voluntarias con aquellas cuyos motivos son económicos o laborales. Algunos autores, como McKinley *et al*. (2001) consideran que son migraciones voluntarias aquellas en las que la persona se traslada en búsqueda de trabajo, quienes lo hacen para encontrarse con un miembro de la familia, estudiar o por satisfacer otras razones personales, pero la realidad es que, a menudo, estas migraciones «voluntarias» ocurren en situaciones en las que la persona migrante tiene muy pocas alternativas (Hugo, 1996; Egea & Soledad, 2011), por lo que cabe plantearse si son realmente voluntarias o no.

En el caso concreto de aquellos movimientos de población relacionados con la degradación ambiental y el cambio climático, un concepto ampliamente utilizado ha sido el de «migraciones ambientales» o «migraciones climáticas». No existe una definición unificada ni universalmente aceptada de estos conceptos, pero, por lo general, se utilizan las definiciones de trabajo de la OIM (2019), que define las migraciones por motivos ambientales de manera muy amplia como el «movimiento de personas o grupos de personas que, debido principalmente a cambios repentinos y graduales en el medio ambiente que inciden negativamente en sus vidas o en sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar su lugar de residencia habitual, o deciden hacerlo, con carácter temporal o permanente, y se desplazan a otras partes de su país de origen o de residencia habitual, o fuera del mismo» (p. 129).

En el caso más específico del cambio climático, que describen como una subcategoría dentro de los motivos ambientales, su definición es «movimiento de una persona o grupo

de personas que, principalmente debido a un cambio repentino o gradual en el medio ambiente como consecuencia del cambio climático, se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, o deciden hacerlo, con carácter temporal o permanente, dentro de un país o a través de una frontera internacional» (OIM, 2019, p. 130).

Como se observa, no es fácil alcanzar una definición única. Sin embargo, para los fines de la adaptación, consideramos que el término *migraciones* debe utilizarse para referirse a los movimientos humanos con las siguientes características:

a) Puede ocurrir dentro de un país o cruzando fronteras, siendo esto último uno de sus elementos más distintivos frente a los otros tipos de movimiento.

b) Principalmente voluntario[10] (United Nations Climate Change Secretariat, 2024) en el que las personas cuentan con un margen de decisión[11] (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022), aunque pueda tener de fondo motivaciones que influyen en hacerlo.

c) Las motivaciones deben ser principalmente los impactos o efectos directos o indirectos de fenómenos de degradación ambiental-climática lenta o de larga duración.

d) Puede ser individual o colectivo, aunque no necesariamente organizado.

e) Puede ser temporal, permanente, circular o estacional, pero siempre superior a tres meses[12].

f) Sin planificación u organización gubernamental, como regla general, sino una decisión personal o familiar.

10. Sin perder de vista que en este ámbito la voluntariedad es más bien relativa, ya que el conjunto de factores que empujan a la movilidad desvirtúan la posibilidad de hablar de una voluntariedad plena.

11. En la Iniciativa Nansen se recoge de manera similar, al señalar que las personas, aunque no necesariamente tengan la capacidad de decidir con total libertad, sí tienen la posibilidad de elegir entre diferentes alternativas realistas (Iniciativa Nansen, 2015, pág. 17)

12. Referencia temporal que, por regla general, muchas legislaciones sobre migración o extranjería exigen que una persona cuente con autorización del país receptor para permanecer de manera indefinida o superior a esos tres meses en su territorio.

g) Con o sin autorización para entrar a un Estado del cual no se es nacional.

h) Su regulación jurídica, especialmente cuando cruza fronteras, suele estar en las leyes de migración o extranjería.

2.2. Desplazamiento

El concepto de desplazamiento también está abierto a diferentes definiciones, pero, por lo general, se utiliza para definir movimientos de población de carácter forzado. La OIM (2019) define el desplazamiento como el «movimiento 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 de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o bien para evitar dichos efectos» (p. 60).

Normalmente, suele utilizarse el concepto de «desplazamiento interno», que hace referencia a la situación de aquellas personas que no han cruzado una frontera internacional para buscar seguridad, sino que han permanecido en sus propios países. Por el contrario, el concepto de desplazamiento transfronterizo se utiliza para los casos en que las personas desplazadas cruzan fronteras internacionales, como por ejemplo se utilizó en la Iniciativa Nansen «Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático» (2015).

Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos, de 1998, definen a las personas desplazadas internas como «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, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida».

En la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), que entró en vigor en 2012, se define el desplazamiento interno como «el movimiento involuntario o forzado, la evacuación o la reubicación de personas o grupos de personas dentro de las fronteras de Estado internacionalmente reconocidas». Cabe destacar que en la definición de «desplazados internos» incluyen entre las causas que inducen a las personas a huir dentro de un país las «violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o producidas por el ser humano» (artículo 1). Se trata así del primer instrumento vinculante internacional (aunque de aplicación regional) que brinda protección a las personas desplazadas internas por motivos ambientales y climáticos.

Esta definición es un poco más sencilla, aunque como en ocasiones se ha utilizado de forma no muy acertada para identificar también movimientos humanos que cruzan fronteras[13], ha generado confusiones. No obstante eso, para los fines de la adaptación, consideramos que el término *desplazamiento* debe utilizarse para referirse a los movimientos humanos con las siguientes características:

a) Ocurre dentro de las fronteras de un país o en la cercanía de estas.

b) Forzado u obligado directamente o indirectamente por hechos o motivos concretos, identificables.

c) Las motivaciones deben ser principalmente los impactos o efectos de fenómenos meteorológicos extremos, desastres relacionados con amenazas naturales o para

13. Por ejemplo, en la Iniciativa Nansen en la que se señala que el «desplazamiento puede ocurrir dentro de un país (desplazamiento interno) o a través de fronteras internacionales (desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres)» (Iniciativa Nansen, 2015, pág. 17). Consideramos que, en el contexto que se hizo la propuesta resultaba útil, pero se desnaturalizó el concepto ya que, si hay cruce de fronteras debió considerarse más como una «migración forzada». Sin embargo, la explicación de ese uso se atribuye principalmente a que una gran mayoría de esos movimientos humanos, cuando cruzan fronteras, se dan en las proximidades de las fronteras del país que se abandona y el que acoge y, por tanto, es muy próximo al desplazamiento interno.

evitar el impacto de un peligro natural o antropogénico inmediato y previsible.

d) Puede ser temporal o de larga duración, pero siempre condicionado por el hecho o motivo que fuerza.

e) Generalmente se da de forma colectiva, aunque se trate de un solo núcleo familiar o de una comunidad.

f) Sin planificación u organización gubernamental[14].

g) En contados países cuenta con regulación o reconocimiento jurídico específico.

2.3. Traslado o reubicación planificada

El traslado o reubicación planificada es el proceso organizado o coordinado por las autoridades por el cual se facilita el movimiento de las personas de un lugar que habitan a otro previamente acondicionado y, generalmente, dentro de las fronteras nacionales, de forma preventiva[15] y con fines de permanencia, con el fin de protegerlas de los riesgos e impactos relacionados con los desastres relacionados con amenazas naturales y/o los efectos del cambio climático.

También se ha definido como «un subconjunto de movilidades ambientales que implican el desplazamiento de personas o grupos de personas de un lugar a otro debido a riesgos ambientales» (Yarina & Wescoat, 2023, p. 1) o como el «proceso planificado en el que personas o grupos de personas se desplazan o reciben asistencia para desplazarse de sus hogares o lugar de residencia temporal, se asientan en un nuevo lugar y se les proporcionan las condiciones

14. No perdemos de vista que el *Internal Displacement Monitoring* (IDMC) incluye las evacuaciones como desplazamiento y, en muchos casos, estas son organizadas y planificadas. Sin embargo, por sus características y naturaleza, las evacuaciones no deben ser consideradas como desplazamiento en la adaptación o elaboración de PNA pues, en todo caso, están más cerca de una reubicación temporal que del desplazamiento.

15. Sin perder de vista que también podrían ocurrir de forma reactiva ante situaciones que han ocurrido, pero siempre con el fin de que no se vuelva a reproducir el riesgo.

para reconstruir sus vidas» (United Nations Climate Change Secretariat, 2024, p. 11).

Así, se ha establecido que la reubicación planificada consiste en la reubicación de un grupo de personas a un nuevo lugar físicamente preparado y, a menudo, implica la participación del Estado en el restablecimiento del tejido social de la comunidad con cierto grado de permanencia (Yarina & Wescoat, 2023). En comparación con la «reubicación comunitaria», este término enfatiza la naturaleza anticipatoria y estratégica del proceso de reubicación (Nalau & Handmer, 2018).

Como se observa, en general se hace referencia al proceso de asentamiento de grupos de personas o comunidades en un nuevo lugar, al que las personas sean trasladadas de zonas de riesgo potencial o de riesgo inmediato y puedan ser reubicadas para reconstruir sus comunidades de forma sostenible y resiliente (Weerasinghe & Bower, 2021), aunque hay muchos ejemplos de reubicaciones climáticas que no han sido exitosas sobre los cuales se debe aprender para futuros procesos (Piggott-McKellar & Vella, K., 2023; Gini *et al*., 2024).

La reubicación planificada se menciona en el Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regular bajo el objetivo 5 sobre la mejora de la disponibilidad y flexibilidad de los caminos para la migración regular para «migrantes obligados a abandonar sus países de origen debido a desastres naturales de aparición lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental» donde no es posible la adaptación o el retorno. La reubicación planificada también aparece en el Marco de Sendai sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015 con un claro enfoque humanitario.

No se trata de evacuaciones, que tendrían una naturaleza temporal, aunque también estén planificadas y sirvan para reducir o evitar los mismos riesgos. Tampoco se trata de desplazamiento pues —al menos en teoría o eso se espera— hay ubicados lugares de destino previamente acondicionados.

Esta definición cuenta con más acuerdo respecto a su contenido y alcance, aunque por el uso indistinto o sinónimo que

se hace de traslado, reubicación o reasentamiento, especialmente por sus traducciones a diferentes idiomas o por su inclusión con este último término en marcos internacionales sobre proyectos de desarrollo (Cantor, 2023), puede generar cierta confusión. Sin embargo, para los fines de la adaptación, consideramos que el término *traslado o reubicación* debe utilizarse para referirse a los movimientos humanos con las siguientes características (McAdam & Ferris, 2015):

a) Se da, en general, dentro de las fronteras de un país[16].

b) Planificado u organizado por autoridades gubernamentales, con la necesaria participación de las personas afectadas.

c) Con el consentimiento previo de las personas, como base de acción deseable, a pesar de que pueda tener de fondo motivaciones no voluntarias que influyen en hacerlo o incluso una decisión externa.

d) Las motivaciones deben ser principalmente la previsión de impactos o efectos de fenómenos meteorológicos extremos o de larga duración, desastres relacionados con amenazas naturales o para evitar el impacto de un peligro natural o antropogénico inmediato y previsible; así como para prevenir la reproducción de un riesgo después de ocurrido.

e) De larga duración, con fines de permanencia.

f) Los lugares de origen y destino son identificables.

g) Generalmente se da de forma colectiva, aunque se trate de un solo núcleo familiar o de comunidades.

2.4. Inmovilidad

La inmovilidad no es un concepto previsto expresamente en el párrafo 14(f) de los Acuerdos de Cancún, que es nues-

16. Pero no debemos perder de vista la situación de países o territorios insulares, en los cuales, la única o última opción puede ser la reubicación en otro país próximo o en un país con el que se pueda acordar una reubicación planificada ante la pérdida total del territorio.

tra base normativa de análisis. Sin embargo, frente a los tres conceptos antes descritos que implican un tipo de movimiento, resulta necesario tener en cuenta que no siempre toda persona puede o quiere moverse. La evidencia empírica indica que la inmovilidad en el contexto del cambio climático existe a lo largo de un continuo entre lo voluntario y lo involuntario (Adams, 2016; Mallick, Rogers, & Sultana, 2021; Sakdapolrak, Borderon, & Sterly, 2023).

La inmovilidad puede estar impulsada o ser consecuencia de factores externos, ya sean políticos (p. ej., políticas fronterizas o nación a la que se pertenezca), económicos (p. ej., coste económico de la movilidad o pérdida de forma de vida), sociales (p. ej., prácticas culturales, discriminaciones de género o existencia de diásporas) o físicos (p. ej., infraestructura de transporte o discapacidad), así como por lógicas internas de la práctica, como el apego al lugar, desinterés en buscar nuevas oportunidades, limitaciones en el acceso a la información, cosmovisiones, etc.

No es el objetivo de este documento analizar los distintos factores personales, estructurales e intrínsecos que pueden configurar la inmovilidad, ni la relevancia de tener en cuenta no sólo los aspectos individuales, sino también las dinámicas intrafamiliares, colectivas o estructurales, entre la movilidad (in)voluntaria de algunos miembros del dichos grupos y la inmovilidad (in)voluntaria de otros, lo cual es importante considerar en cada uno de los tres tipos de movimiento que antes hemos descrito. Simplemente queremos establecer que, en la planificación para la adaptación, es muy importante tener en cuenta a la *inmovilidad* siempre que se hable de la movilidad, siendo relevante considerar algunos de sus elementos caracterizadores:

a) Ocurre dentro de un país.

b) Puede ser voluntaria o involuntaria.

c) Puede depender de factores externos, de factores estructurales o de circunstancias internas de la persona o grupo.

d) Puede ser individual o colectiva.

e) Puede ser temporal o permanente.

3. Buenas prácticas y otros elementos a tener en cuenta

Sería deseable que en los PNA incluyeran y definieran conceptos como migración y *migración climática.* Este último término se encuentra bastante aceptado por su capacidad de integrar la mayoría de las tipologías de movimientos de población (internos, internacionales, voluntarios, forzados, etc.), y por sus menores matices políticos en comparación con otras denominaciones (de manera contraria al concepto de «persona refugiada»). Sin embargo, el hecho de que puedan entenderse como movimientos relativamente «voluntarios» es una gran desventaja si se tiene en cuenta que la mayoría de los movimientos de población relacionados con la degradación ambiental y el cambio climático podrían clasificarse como forzados (Flavell, Milan & Melde, 2020) y, además, enmascara las responsabilidades de grandes actores responsables de la crisis ambiental global, como son los Estados y las empresas transnacionales del norte global (Hickel, 2020).

En cualquier caso, incluir referencias a la movilidad humana en general en los PNA y agregar el adjetivo *climático* a los cuatro conceptos base que hemos descrito antes[17], sería de mucha utilidad para una mejor concreción en los PNA, ya que sin perder de vista las causas multifactoriales que actualmente originan dichas movilidades humanas, la inclusión de ese adjetivo podría ayudar a generar una mejor gestión de estos al distinguirlos o delimitarlos de mejor forma frente al resto de movilidades que escapan de los posibles ámbitos de entendimiento, coordinación y cooperación que se buscan alcanzar por medio de la adaptación al cambio climático.

Asimismo, esa inclusión podría ayudar a diferenciarles o evitar confusiones con otras medidas de adaptación rela-

17. Migración climática o migración ambiental; desplazamiento climático o desplazamiento ambiental; reubicación climática planificada o traslados ambientales planificados; inmovilidad climática o inmovilidad ambiental.

cionadas con los desplazamientos en medios de transporte sostenibles, movilidad urbana en las ciudades, reubicaciones de industrias o espacios energéticos estratégicos, así como con la migración o desplazamiento de otras especies animales no humanas o vegetales. Es decir, para colocar todo en su justa dimensión, entendimiento y adecuado análisis para la adaptación.

Por otra parte, es muy importante que la *movilidad humana* dentro de los PNA no sea analizada como parte de los riesgos a la seguridad nacional, la paz, los conflictos, las amenazas al orden público o las tensiones en los Estados o regiones de recepción. En todo caso, si se le quiere vincular con la seguridad por considerarse imprescindible al poder vincularse en parte con las fronteras del país, esto debe atender al concepto de *seguridad humana* que es un enfoque que busca proteger a las personas de amenazas que atentan contra su dignidad, supervivencia y medios de subsistencia, es decir, un enfoque que promueve respuestas amplias que encaran las causas multidimensionales y las consecuencias de los problemas complejos (Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad humana, 2016). Por tanto, un enfoque que es más compatible y adecuado en la planificación para la adaptación al cambio climático.

En todo caso, es mejor que todos los análisis que involucren en un PNA los diferentes ámbitos de la *movilidad humana*, como se verá en otros capítulos de este libro, se hagan no sólo desde una perspectiva de derechos humanos, sino desde una perspectiva de *derechos humanos interseccional,* es decir, teniendo en cuenta como lo estableció el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en su informe de 2022, que la vulnerabilidad es un fenómeno dinámico multidimensional conformado por la intersección histórica de desigualdades y procesos políticos, económicos y culturales contemporáneos de marginación. Por lo que en la *movilidad humana* motivada por el cambio climático, donde suele haber una alta presencia de vulnerabilidades, se deben superar los modelos de análisis basados en categorías binarias y estáticas (es decir, hombres versus mujeres), pues las vulnera-

bilidades sociales son dinámicas y se entrecruzan, por lo que resulta necesario incluir más variables, más causas de desigualdad, más profundidad en la identificación del origen de la pobreza y la marginación, pero no de manera aislada, sino entendiendo cómo se potencian y exacerban entre sí en cada comunidad, ciudad, país o región del mundo. Esto es, observar cómo operan y se exacerban varias formas de discriminación (vulnerabilidad) de manera conjunta en contextos de movilidad diferentes en cada país o región del mundo (Castilla Juárez, 2022).

Por la naturaleza de los distintos movimientos humanos vinculados con el cambio climático, en el diseño, configuración e integración de la *movilidad humana* en los PNA es imprescindible la participación de las áreas, dependencias, ministerios o autoridades encargadas de la regulación, gestión y aplicación de las normas de migración o extranjería. Igualmente, es necesaria la implicación de quienes sean responsables en los países de la gestión e información respecto a la población o migración interna y atención a desplazamientos, así como de las áreas encargadas de la protección civil ante desastres. El conocimiento experto coordinado de todas esas áreas permitirá no sólo un diagnóstico y diseño más adecuado y congruente con dichos sistemas, sino también la posibilidad de su posterior ejecución y puesta en práctica. No hacerlo así, limita las oportunidades de eficacia y eficiencia.

A partir de tener en cuenta, al menos, lo antes señalado, una *buena práctica* que se puede destacar al hablar de *movilidad humana* en la planificación para la adaptación es utilizar en el contenido del PNA sus tres términos específicos, como se hace en los planes de adaptación de Bangladesh (2023), Benín (2022), Colombia (2018), Ecuador (2023), Filipinas (2024), Guatemala (2019), Islas Marshall (2023), Nepal (2021) o Sudán del Sur (2021). De cualquier modo, una mejor práctica sería no solo utilizarlos, sino más bien definirlos, distinguirlos adecuadamente, usarlos adecuadamente y, a partir de ello, desarrollar objetivos, acciones e indicadores que den soluciones y permitan una adecuada gestión de cada una de dichas movilidades.

Una parte importante para alcanzar lo anterior, y que a su vez es una buena práctica, es el incluir todos los términos en un glosario de definiciones que permitan, a cualquier persona que acceda al PNA, distinguir y entender de forma más clara su significado y razón de ser en la planificación. Algunos ejemplos destacados de PNA que han incluido un glosario son el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Colombia (2018)[18] y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Filipinas (2024)[19]. La inclusión de todos los términos en un glosario dentro del PNA puede permitir no sólo un entendimiento más claro de la perspectiva desde la que se analizan, sino también ser una muestra de la importancia que se les da. Aunque nuevamente, lo más importante será que se usen adecuadamente, permitan dar soluciones y atender de manera correcta cada una de esas movilidades humanas.

Finalmente, en este ámbito debemos señalar que si bien es cierto que hay países que por sus condiciones o situación específica necesariamente deberán poner más énfasis en un tipo de movilidad, por ejemplo, Fiji o Islas Marshall con las reubicaciones, o Pakistán con los desplazamientos; es importante que en todos los PNA se puedan distinguir claramente todos los tipos de movilidad humana, ya que eso permite no solo una mejor gestión e identificación de necesidades de país, sino también la creación de bases más sólidas para alcanzar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en la adaptación al cambio climático. Los conocimientos y fortalezas de un país respecto a la *movilidad humana* pueden servir para atender las debilidades y mejorar el entendimiento de otros países. El simple hecho de coincidir en una definición o entendimiento conceptual, puede ser la mejor oportunidad para la cooperación y coordinación internacional para que los PNA dialoguen a fin de tener una mejor gestión mundial en materia de *movilidad humana* vinculada con el cambio climático.

18. Aunque no desarrolla la definición de reubicaciones que sí utiliza en el texto, y desarrolla la definición de migrantes y no de migración.

19. A pesar de que tampoco desarrolla la definición de reubicaciones que sí utiliza en el texto, ni la desplazamiento.

4. Conclusiones

El cambio climático y el aumento de los riesgos e impactos climáticos contribuyen, directa e indirectamente, a las condiciones para que las personas en diferentes regiones del mundo deban abandonar sus hogares y los lugares que habitan, generando pérdidas materiales e inmateriales, y erosionando aún más la capacidad de adaptación, así como generando un aumento de la vulnerabilidad.

Por esa razón, la inclusión de la *movilidad humana* en la planificación y las acciones de adaptación permite a los actores nacionales desarrollar soluciones basadas en derechos para apoyar a las personas que se trasladan o se quedan, así como para las personas en movimiento, además de que puede ayudar a identificar cómo las personas involucradas en la *movilidad humana* podrían ser agentes positivos de cambio. Pero, sobre todo, la inclusión de la *movilidad humana* podría contribuir a la adaptación al cambio climático y garantizar que los grupos de población vulnerables estén mejor protegidos frente a los riesgos climáticos.

Si bien para abril de 2025 un número importante de Planes Nacionales de Adaptación incluye referencias a diferentes tipos de *movilidad humana,* la forma en la que lo hacen es dispar, poco ordenada y con distintos niveles de profundidad. En parte, eso pasa, porque no hay definiciones claras respecto a lo que significa o caracteriza a los términos migración, desplazamiento y reubicación planificada que se recogen en el párrafo 14 (f) de los Acuerdos de Cancún, donde se establecieron como términos que se debían utilizar dentro de la adaptación al cambio climático.

Ante esa realidad, en este documento hemos aportado precisiones conceptuales que pueden resultar útiles para incluir de forma adecuada, ordenada y consistente la *movilidad humana* en un PNA. Pero también algunas buenas prácticas o elementos importantes que se deben tener en cuenta al momento de trabajar con los términos migración, desplazamiento, reubicación planificada e inmovilidad.

La inclusión de la *movilidad humana* en un PNA de manera correcta e integral es una oportunidad para tomar medidas

preventivas frente al cambio climático, para proteger a las personas y para avanzar adecuadamente en la adaptación al cambio climático. Es, además, un paso importante para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación respecto al desplazamiento, la migración, el traslado o reubicación planificada y la inmovilidad. Es, también, una de las últimas oportunidades para gestionar con sentido humano la *movilidad humana* antes de que más personas se vean impactadas irreversiblemente por los impactos de cambio climático.

Bibliografía

Adams, H. (2016). Why populations persist: Mobility, place attachment and climate change. *Population and Environment, 4*(37), 429-448.

Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.

Boas, I., Wiegel, H., Farbotko, C., Warner, J., & Sheller, M. (2022). «Climate mobilities: migration, im/mobilities and mobility regimes in a changing climate». *Journal of Ethnic and Migration Studies, 48*(14), 3365-3379.

Boyle, P., Halfacree, K., & Robinson, V. (1998). Exploring Contemporary Migration. Harlow: Longman.

Cantor, D. (2023). Conceptualising «Relocation» Across Displacement Contexts. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 1-29.

Castilla Juárez, K. (2022). Cambio climático e interseccionalidad. *Papeles el tiempo de los derechos*(23), 1-9.

Castilla Juárez, K. (2024). Article 13 – Freedom of Movement and the Right of Residence. En H. Cantú Rivera (Ed.), *The Universal Declaration of Human Rights. A Commentary,* (págs. 314-334). Leiden: Brill-Nijhoff.

Castilla Juárez, K. A. (2018). *¿Detención por motivos migratorios? Respuestas desde los derechoshumanos para España y México.* Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Egea, C., & Soledad, J. I. (2011). «Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto». *Cuadernos Geográficos*, 49(2), 201-215.

Felipe Pérez, B. (2024). «Las migraciones climáticas y el marco normativo del cambio climático Entre la adaptación y las pérdidas y daños». Zaragoza: *Ecodes*.

Flavell, A., Milan, A., & Melde, S. (2020). Migration, environment and climate change: Literature review. Berlín: German Environment Agency.

Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad humana. (2016). *Manual de seguridad humana. Un enfoque integrado para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los ámbitos de acción prioritarios de la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas.* Nueva York: Naciones Unidas.

Gini, G., Piggott-McKellar, A., Wiegel, H., Neu, F.N., Link, A.C., Fry, C, Tabe, T., Adegun, O., Wade, C.T., Bower, E.R., Koeltzow, S., Harrington-Abrams, R., Jacobs, C., van der Geest, K., Zivdar, N, Alaniz, R., Cherop, C., Durand-Delacre, D., Pill, M., Shekhar, H., Yates, O., Khan, M.A.A., Nansam-Aggrey, F.K., Grant, L., Nizar, D.A., Owusu-Daaku, K.N., Preato, A., Stefancu, O., & Yee, M. (2024). «Navigating tensions in climate change-related planned relocation». *Ambio*, 53, 1262-1266.

Gutiérrez, I. (2011). «El debate científico sobre Migración Internacional y Desarrollo». Disponible en: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20110720124104/CLACSOIVIS.pdf

Hickel, J. (2020). «Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary». *The Lancet Planetary Health*, 4(9), E399-E404.

HUGO, G. (1996). «Environmental Concerns and International Migration». *The International Migration Review*, 30(1), 105 - 131.

INICIATIVA NANSEN. (2015). *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en.* Ginebra: Iniciativa Nansen.

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability.* Working Group II . 2022: IPCC.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. (2017). *Planned Relocations for Communities in the Context of Environmental.* IOM.

KEARNEY, M. (1996). «From The Invisible Hand to Visible Feet: Anthropological Studies of Migration and Development». En: R. COHEN (Ed.), *Theories of Migration* (pp. 331 - 631). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

MA, A.S. (2000). Rethinking Migration Decision Making in Contemporary Migration Theories. Journal of National Chengchi Sociology, 30, 145 - 184.

MALLICK, B., ROGERS, K., & SULTANA, Z. (2021). In harm's way: Non-migration decisions of people at risk of slow-onset coastal hazards in Bangladesh. *Ambio*(5), 114-134.

MCADAM, J., & FERRIS, E. (2015). Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues. *Cambridge Journal of Internactional and Comparative Law, 4*(1), 137-166.

MCKINLEY, B., KLEKOWSKI, A., & LACZKO, F. (2001). Challenges for the 21st Century. Forum for Applied and Public Policy, 68 - 74.

MOMBAUER, D., LINK, A.C., & VAN DER GEEST, K. (2023). Addressing climate-related human mobility through NDCs and NAPs: State of play, good practices, and the ways forward. Frontiers in Climate, 5, 1125936.

Nalau, J., & Handmer, J. (2018). Improving Development Outcomes and Reducing Disaster Risk through Planned Community Relocation. *Sustainability, 10*(10), 3545.

Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración.* Ginebra: OIM.

OCDE (2023). Addressing forced displacement in climate change adaptation No longer a blind spot. OECD Development Policy Papers, No. 46.

Piggott McKellar, A., & Vella, K. (2023). Lessons learned and policy implications from climate-related planned relocation in Fiji and Australia. Sec. Climate Mobility, 5.

Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. Journal of the Royal Statistical Society, 48(2), 167 - 235.

Sakdapolrak, P., Borderon, M., & Sterly, H. (2023). The limits of migration as adaptation. A conceptual approach towards the role of immobility, disconnectedness and simultaneous exposure in translocal livelihoods systems. *Climate and Development, 2*(16), 87-96.

Slycan Trust (2024). «Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans (updated version)». *Human Mobility in the Context of Climate Change*, 07.

United Nations Climate Change Secretariat. (2024). *Technical guide on integrating human mobility and climate change linkages into relevant national climate change planning processes.* Bonn: UNFCCC.

Vinke, K., Bergmann, J., Blocher, J., Upadhyay, H., & Hoffmann, R. (2020). Migration as Adaptation?. Migration Studies, 8(4), 626-634.

Weerasinghe, S., & Bower, E. (2021). *Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the Evidence Base on Planned Relocation Cases in the Context of Hazards.* Geneve: Platform on Disaster Displacement (PDD) and Andrew & Renata.

Yarina, L., & Wescoat Jr., J. (2023). «Spectrums of Relocation: A typological framework for understandingrisk-based relocation through space, time and power». *Global Environmental Change*(79), 2-13.

MOVILIDAD HUMANA, ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y PÉRDIDAS Y DAÑOS

II

ELEMENTOS CLAVE PARA INCORPORAR LA MOVILIDAD HUMANA EN LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO CON UNA VISIÓN SISTÉMICA

Tatiane Brasil de Freitas[1]
Cristián Retamal González[2]

1. Introducción

Al igual que muchos otros conceptos relacionados con la crisis climática, el de adaptación al cambio climático sigue en constante construcción y debate. La conceptualización del

1. Investigadora en RESAMA —Red Sudamericana de Migraciones Ambientales—. Geógrafa (USP -Brasil), con especialización en Urbanismo Social (INSPER-Brasil) y estudiante de Maestría en Políticas Públicas (INSPER-Brasil). Especialista con extensa trayectoria profesional en planificación territorial, urbana y ambiental, formulación y análisis de políticas públicas.

2. Ingeniero civil industrial de la PUC Chile, con especialización en ingeniería ambiental y estudios en sociología. Posee también un MSc de la VU University Amsterdam en Holanda. Centra su trabajo en las transformaciones y movilización de esfuerzos que el Antropoceno y cambio climático conllevan. Sigue de cerca la negociación internacional de Naciones Unidas sobre cambio climático. Tiene especial interés en la articulación del sistema energético global, la gobernanza del régimen climático internacional y las dinámicas geopolíticas de la transición hacia sistemas socioeconómicos post-carbono, resilientes e inclusivos.

abordaje de los impactos del cambio climático en la confluencia de la ciencia del clima y la tecnocracia institucional de los sistemas nacionales y multilaterales, orientada a promover la reducción de los riesgos climáticos, pasa por diferentes perspectivas e interpretaciones. Consecuentemente, existe una necesidad de contar con enfoques integrales y sistémicos que permitan abordar las particularidades de cada territorio, comunidad y/o población, evitando así que los impactos climáticos se conviertan en desastres y resulten en pérdidas y daños significativos y desplazamientos forzados de las poblaciones.

2. Adaptación al cambio climático: conceptos, movilidad humana y conexión con los Planes Nacionales de Adaptación

La adaptación al cambio climático depende de una amplia variedad de instituciones y organizaciones, desde estructuras gubernamentales formales hasta formas alternativas de gobernanza como autoridades tradicionales, movimientos sociales, etc. Una visión relacional de la autoridad destaca cómo las disputas están profundamente vinculadas a la gestión de los recursos, del medio ambiente y a la capacidad adaptativa. En este contexto, la autoridad no solo se ejerce en instituciones formalizadas, sino también en espacios informales donde se reconoce y se disputa el poder de decisión sobre la gobernanza de adaptación y los conocimientos (Eriksen *et al*., 2015). El Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en el glosario del Sexto Informe de Evaluación, Cambio Climático 2022: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad (IPCC, 2022), define la adaptación en los sistemas humanos como el proceso de ajuste al clima real o esperado y sus efectos, con el objetivo de moderar los daños o explorar oportunidades beneficiosas. En el mismo informe, para los sistemas naturales, la adaptación se concibe como un proceso de ajuste al clima real y sus efectos, pero incluye ajustes autónomos mediante procesos ecológicos y evolutivos.

En este marco, los conceptos del IPCC son adoptados de forma institucional a nivel nacional y por las organizaciones de la sociedad civil con ciertos matices. Por ejemplo, en América Latina, la Ley Marco de Cambio Climático en Chile (Ley 21455) define la adaptación al cambio climático como «acción, medida o proceso de ajuste al clima actual o proyectado o a sus efectos en sistemas humanos o naturales, con el fin de moderar o evitar los daños, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia o aprovechar las oportunidades beneficiosas» (República de Chile, 2022). La legislación nacional brasileña define la adaptación a través de su Política Nacional sobre el Cambio Climático como «iniciativas y medidas para reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos frente a los efectos actuales y esperados del cambio climático» (Artículo 2, inciso I, ley N.° 12.187) (Brasil, 2009).

A nivel de la sociedad civil, en Brasil, en un intento de fomentar un debate político sobre las cuestiones de justicia climática, se formó en 2023 una red de adaptación al cambio climático antirracista con la contribución de diversos movimientos y organizaciones sociales. Esta red formuló un concepto amplio de una adaptación al cambio climático antirracista, que involucra una estructura profundizada y esencial para el debate de políticas públicas y, consecuentemente, para la prevención de violaciones de derechos humanos y desplazamientos que promueve el «enfrentamiento a las desigualdades raciales, de género, generacionales, sociales, regionales y territoriales, a partir de un conjunto de políticas públicas estructurantes, interseccionales e intersectoriales. Estas políticas deben centrarse en garantizar el buen vivir, la protección de las vidas vulnerabilizadas y la conservación de los biomas, mediante medidas estructurales y de emergencia que reduzcan el impacto de los eventos climáticos extremos en las poblaciones más vulnerabilizadas» (Brasil 2025a). Este concepto fue transmitido como propuesta durante la consulta pública en la elaboración del Plan Clima de Brasil. La propuesta tuvo éxito y fue incorporada a la estrategia nacional (Brasil, 2025a), demostrando nuevos enfoques en los procesos de adaptación, especialmente con una posibilidad de mayor protagonismo de las entidades y movimientos sociales.

En África, un ejemplo es la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático, de Sudáfrica (2019) que define la adaptación como: «El proceso de ajuste al clima actual o esperado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación busca moderar o evitar daños o aprovechar oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima esperado y sus efectos» (República de Sudáfrica, 2019).

En Asia, Bangladesh (2022) ha logrado avances significativos en el fortalecimiento de la capacidad de adaptación y resiliencia mediante la formulación e implementación de políticas y regulaciones, donde se exploran definiciones complementarias como la de adaptación autónoma —que ocurre en respuesta al cambio climático experimentado y sus efectos, sin una planificación explícita o consciente enfocada en abordar el tema— o la de adaptación estratégica —que refleja un programa, proyecto o enfoque desarrollado para responder a los impactos anticipados del cambio climático en un área específica de preocupación— (República de Bangladesh, 2022), como puede ocurrir en el caso de desplazamiento por razones medioambientales.

Las diferentes definiciones de la adaptación al cambio climático comparten una base conceptual. De los ejemplos antes mencionados, Chile y Brasil priorizan la resiliencia y la reducción de vulnerabilidades en sus marcos normativos. Además, la red brasileña antirracista incorpora un enfoque interseccional, vinculando la adaptación con la justicia climática y los derechos humanos. Sudáfrica introduce la posibilidad de intervención humana en sistemas ecológicos, mientras que Bangladesh operacionaliza el concepto al diferenciar adaptación autónoma y estratégica. Estas diferencias reflejan tanto prioridades nacionales como enfoques diversos hacia la equidad y la gobernanza climática. Aunque estas concepciones de la adaptación (conceptos ampliados o enfocados) están estrechamente relacionadas con la posibilidad de preservar los modos de vida y, en consecuencia, con los desplazamientos y la movilidad humana, este es un tema relativamente poco explorado en el ámbito de las políticas públicas de adaptación.

La evidencia científica demuestra de forma creciente que los riesgos climáticos, eventos extremos y de la variabilidad climática funcionan como impulsores directos e indirectos de procesos de migración y desplazamiento involuntario (IPCC, 2022). Entender que la adaptación al cambio climático es necesaria, no solo para prevenir el desplazamiento, sino también para garantizar la recepción de personas migrantes asegurando la protección de sus derechos, es esencial para el debate en todos los Planes Nacionales de Adaptación (PNA).

Integrar la movilidad humana en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) requiere un enfoque estratégico basado en cuatro principios clave (UNFCCC, 2024). Primero, es importante incluir las diferentes formas de movilidad humana dentro de las acciones de adaptación al cambio climático. Esto ayuda a prevenir impactos negativos y aprovechar los posibles beneficios de la movilidad. Segundo, la movilidad humana debe integrarse en todas las etapas del proceso de formulación del PNA, desde el inicio, para asegurar una planificación más completa y coherente. Tercero, se destaca la participación activa de personas migrantes, desplazadas, refugiadas y otros actores relevantes, como gobiernos, universidades, organizaciones sociales, comunidades de origen y de acogida. Esto permite que diferentes voces y experiencias sean consideradas. Por último, se debe garantizar la equidad social, la justicia y el respeto a los derechos humanos, prestando atención a factores como edad, género, discapacidad, etnia, condición migratoria o de refugio, y pueblos indígenas. Los grupos en situación de vulnerabilidad suelen ser los más afectados por los impactos del cambio climático (UNFCCC, 2024).

Además, la movilidad humana puede ser incorporada en los PNA a través de diferentes opciones, incluyendo, por ejemplo, los procesos siguientes:

- Diagnóstico y evaluación de riesgos: identificando zonas o territorios expuestos a amenazas climáticas particulares, y, mediante la utilización de datos climáticos e indicadores socioeconómicos, poblaciones vulnerables en riesgo de migrar o de ser desplazadas debido a los impactos del cambio climático.

- Medidas inclusivas de adaptación: mediante el diseño de políticas para fortalecer la resiliencia in-situ, apuntando a evitar desplazamientos forzados mediante inversión a nivel local. De igual manera, mediante el establecimiento de políticas, programas y/o mecanismos para la movilidad planificada y los procesos de reubicación, se pueden abordar situaciones en que permanecer en territorios amenazados por la crisis climática pueda no resultar seguro.
- Coordinación intersectorial e interinstitucional: la articulación e integración de autoridades (i.e.: ministerios, todos los niveles de gobierno) relacionadas con temáticas de migración, vivienda y desarrollo social, en los procesos de formulación e implementación de PNA, es una forma de sentar las bases de manera coherente para la gobernanza de la movilidad humana derivada de los impactos del cambio climático.
- Marco legal y derechos humanos: la inclusión de enfoques basados en derechos humanos y justicia climática, junto con garantizar que las personas desplazadas o migrantes tengan acceso a protección, servicios y participación, son aspectos relevantes para la inclusión coherente de la movilidad humana en los PNA.
- Participación comunitaria: la inclusión de la perspectiva de comunidades afectadas por movilidad climática —o susceptibles de serlo—, en el diseño e implementación de medidas de adaptación es muy relevante. El reconocimiento de saberes locales y tradicionales en los procesos de toma de decisión es importante para integrar la movilidad humana en los PNA.
- Monitoreo y evaluación: La definición e inclusión de indicadores para dar seguimiento a la migración inducida por el clima, así como también a los desplazamientos, debe permitir el monitoreo de la movilidad humana a lo largo del tiempo en el marco de los esfuerzos de adaptación.

Si bien los mecanismos descritos son los más directos para incorporar la movilidad humana en los planes de adaptación, existen otras oportunidades que surgen a través de la

conceptualización de los esfuerzos de adaptación a la crisis climática y el abordaje de sus impactos en los patrones de la movilidad humana.

3. Adaptación al cambio climático, una necesidad sistémica

El espacio geográfico está formado por un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, sino como algo singular, en el que se desarrolla la historia (Santos, 2006). En este espacio, donde debe darse la adaptación al cambio climático de manera práctica, los sistemas de objetos comprenden los elementos materiales y físicos, mientras que los sistemas de acciones se refieren a las prácticas sociales y procesos humanos. Al concebir prácticas de adaptación para prevenir, minimizar y abordar los desplazamientos, es importante entender los procesos históricos y dinámicos y pensar de manera sistémica.

Un pensamiento sistémico puede definirse como una forma de abordar las problemáticas que tiene en cuenta un conjunto interconectado de elementos organizados coherentemente en los que emerge algo proprio del conjunto, y se compone principalmente de la relación de elementos, interconexiones y función/propósito (Meadows, 2008). El motivo principal o final que lleva a una persona o familia al desplazamiento temporal o permanente puede ser fácil de observar, pero todas las conexiones intermedias, las variables ocultas y las políticas públicas que podrían haber evitado o apoyado a estas personas se entiende como pensamiento y visión sistémica.

Las concepciones avanzadas de la adaptación al cambio climático requieren procesos que incluyan la conquista de derechos básicos y el derecho a una gestión socioeconómica y ambiental equilibrada del territorio, es decir, con recursos disponibles para el mantenimiento del territorio y de la comunidad, de los modos de vida y la promoción de la equidad.

La migración es un derecho que debe ser respetado y garantizado, pero el desplazamiento involuntario debido al

cambio climático representa una configuración diferente, que debe abordarse mediante esfuerzos de adaptación al cambio climático que permitan la permanencia de las poblaciones en sus territorios, si así lo desean.

El cambio climático supone un deterioro progresivo de las condiciones económicas y de los medios de vida, contribuyendo a nuevas reconfiguraciones de los patrones de migración temporal, estacional y permanente, con movimientos frecuentes desde zonas rurales hacia áreas urbanas o entre entornos rurales (IPCC, 2022). En este contexto, las estrategias de diversificación laboral orientadas a la reducción del riesgo, la adaptación al cambio climático y la mejora de la resiliencia socioeconómica y de los medios de vida locales son esenciales para prevenir y minimizar el desplazamiento.

Al abordar la adaptación de forma integrada y ampliada en el contexto de políticas públicas, resiliencia socioeconómica y medios de vida locales, con el objetivo de garantizar condiciones y acceso a derechos básicos y justicia ambiental, sobresalen elementos como el acceso a energía, a agua potable, saneamiento, derecho a la vivienda y seguridad habitacional. Es necesario además abordar la necesidad de espacios de convivencia social que pueden incorporar soluciones basadas en la naturaleza como medidas para la mitigación de riesgos en islas de calor u opciones de adaptación para poblaciones afectadas por jornadas laborales impactadas por los cambios climáticos. En temperaturas elevadas, la exposición excesiva a episodios de calor extremo puede tener efectos adversos e incluso fatales en la salud humana. Se estima que, entre 2030 y 2050, el cambio climático causará aproximadamente 250,000 muertes adicionales por año a nivel global debido entre otras causas (como malnutrición, la malaria y la diarrea), al estrés térmico. Además, investigaciones recientes atribuyen el 37 % de las muertes relacionadas con el calor al cambio climático (Organización Mundial de la Salud, 2023).

Bajo esta mirada, en Bangladesh, por ejemplo, se han implementado varias políticas y planes dirigidos a mejorar las condiciones laborales (Letsch *et al*., 2023). El Programa Nacional de Adaptación reconoce la amenaza del cambio climático sobre la salud de los trabajadores, identificando el aumento de

la mortalidad por estrés térmico como una de las principales vulnerabilidades. Sin embargo, aún son necesarias medidas específicas para proteger a los trabajadores de los impactos negativos del cambio climático. Mejorar las condiciones laborales en tiempos de estrés térmico no solo beneficia a los trabajadores, sino que también puede reducir las pérdidas de productividad causadas por el cambio climático, a través de intervenciones claves como sistemas de refrigeración adecuados en fábricas, acceso adecuado a puntos de agua potable y baños para los y las trabajadores, ajustes de los horarios de trabajo a las horas más frescas del día y la garantía que los trabajadores tomen descansos frecuentes (Letsch *et al*., 2023). Dado que la exposición al riesgo climático no es homogénea y responde a factores estructurales como la vulnerabilidad social, la ausencia de condiciones laborales adaptadas puede convertirse en un factor estructural de desplazamiento, generando nuevas dinámicas territoriales de exclusión o relocalización poblacional en contextos de estrés ambiental.

Un estudio laboral realizado en Chipre entre 2016 y 2019 (Ioannou et. al, 2023) analizó la exposición al estrés térmico ocupacional entre trabajadores migrantes y trabajadores nativos en el sector agrícola. Los resultados revelan que los trabajadores migrantes procedentes de países de ingresos de renta baja o mediana-baja (LMICs, por sus siglas en inglés) están significativamente más expuestos a los efectos del calor extremo que aquellos provenientes de países de ingresos de renta mediana-alta (UMICs) o alta (HICs), al igual que los trabajadores nativos. Migrantes originarios de los LMICs mostraron las temperaturas corporales centrales más elevadas durante su jornada laboral agrícola y pasaron más tiempo por encima del umbral crítico de 38°C. Esto indica un mayor riesgo de sufrir estrés térmico y condiciones médicas graves relacionadas con el calor, como golpes de calor o agotamiento térmico. Además, estos trabajadores tomaron menos pausas no planificadas que sus pares de UMICs y HICs, lo que agrava aún más su exposición al calor y realizaron tareas físicamente más intensas. En conjunto, estos factores sitúan a los trabajadores migrantes de LMICs en una posición de vulnerabilidad desproporcionada frente a los efectos del calor extremo.

Es fundamental reconocer que las poblaciones trabajadoras migrantes y no migrantes enfrentan desafíos diferenciados frente a los impactos del cambio climático y las condiciones laborales adversas. Los trabajadores migrantes suelen estar expuestos a condiciones de mayor precariedad y menor acceso a servicios básicos y protección social. Por ello, los enfoques de adaptación deben incorporar esta heterogeneidad, garantizando que las intervenciones sean sensibles a las distintas vulnerabilidades, necesidades y capacidades de cada grupo. Abordar estas diferencias es clave para promover la justicia social y asegurar un enfoque de adaptación al cambio climático basado en la equidad y que contemple las especificidades de las personas migrantes y desplazadas, entre otras.

3.1. Adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres

En el año 2024, se registraron 45,8 millones de nuevos desplazamientos por desastres en 163 países y territorios, un récord histórico que supera ampliamente el promedio anual de 24 millones registrado en los últimos 15 años (IDMC, 2025). Una gestión del riesgo con enfoque sistémico, articulada a las estrategias de adaptación al cambio climático y la población como centro y protagonista de las estrategias, permite anticipar amenazas, reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de los territorios. Este enfoque mejora las intervenciones en todas las fases del ciclo: desde la prevención y la preparación, hasta la respuesta y la recuperación. La gestión del riesgo es clave para reducir la exposición a las amenazas, mientras que la gestión de desastres resulta fundamental para minimizar los daños cuando los eventos ocurren.

Los procesos de adaptación al cambio climático y de gestión del riesgo de desastres se cruzan y avanzan paralelamente en varios momentos. Si, por un lado, es necesaria la adaptación a las nuevas condiciones climáticas, por otro lado, es también fundamental gestionar de manera adecuada toda

la esfera de los riesgos socioambientales a los que las sociedades están cada vez más expuestas y que pueden potenciar los desplazamientos forzados.

Al abordar el concepto de adaptación al cambio climático y su relación con los desplazamientos, es necesario comprender cómo se relaciona y se diferencia de la reducción de riesgos. En general, la adaptación al cambio climático avanza acciones a largo plazo, mientras que la gestión del riesgo de desastres tiene un enfoque más amplio e inmediato, por lo que integrar ambas agendas es clave para una respuesta efectiva. En este sentido, «la reducción del riesgo de desastres tiene como objetivo prevenir el riesgo de desastres nuevos y reducir el riesgo existente, así como gestionar el riesgo residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por lo tanto, a avanzar hacia un desarrollo sostenible (UNDRR, 2021).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres fue establecido en 2015 con un grupo de 38 indicadores elaborados para medir su progreso global e implementación. Divididos en 7 grupos, estos indicadores no incluyen la medición de datos de movilidad humana por desastres (UNDRR, 2025). Medir los desplazamientos forzados posteriores a desastres es fundamental no sólo para entender los impactos, sino también porque constituye un indicador clave del funcionamiento de las redes sociales en contextos de crisis. Comprender estas dinámicas permite anticipar y planificar respuestas más eficaces para las personas migrantes en las ciudades receptoras, que suelen enfrentar una sobrecarga de servicios, infraestructura y vivienda. Al mismo tiempo, posibilita diseñar políticas públicas para que las ciudades que pierden población también puedan adaptarse y reconfigurar sus estrategias de desarrollo territorial y adaptación al cambio climático. El desarrollo de indicadores para la Meta Global de Adaptación ofrece en este sentido una nueva oportunidad para la integración de medidas que aborden la cuestión de la movilidad humana en una perspectiva de adaptación y en coherencia con las metas del Marco de Sendai sobre la prevención y la atención al desplazamiento.

3.2. Respeto por el territorio, sus habitantes y sus conocimientos

Un enfoque sistémico debe valorar las dimensiones locales y tradicionales, y permitir articular estos saberes, desarrollados a lo largo de generaciones, con las tecnologías y conocimientos científicos, de modo que se cree una adaptación relacionada con el espacio y las poblaciones donde se implementa.

Muchos enfoques que entran dentro de la esfera de la adaptación se implementan de manera tradicional, especialmente en culturas ancestrales de oralidad y transmisión de conocimientos de generación en generación. Como ejemplo, en Brasil, las comunidades tradicionales ribereñas suelen vivir en construcciones de palafitos, ubicadas en áreas inundables estacionalmente. Los palafitos son patrones espaciales de viviendas elevadas del suelo mediante estacas o troncos de madera. En la selva amazónica tienen proximidad con el río y actúan como una extensión de la casa, generando una relación de continuidad entre estos espacios (Menezes *et al*., 2015). En la época de sequía, es necesario el uso de escaleras para acceder al suelo, pero en época de inundación, no se abandonan las viviendas, ya que existen sistemas de pasillos elevados de madera, con conexiones entre las viviendas, y los mayores desplazamientos se realizan directamente en botes. Estas no son técnicas exclusivas de las comunidades tradicionales brasileñas, sino que han existido durante cientos de años en diversos continentes entre poblaciones que han tenido que adaptarse a condiciones similares marcadas por la estacionalidad de las inundaciones y una relación estrecha con la naturaleza circundante.

En India, en el norte de Bihar, el río Kosi inundó más de 150.000 casas tras la ruptura de la presa de Kusaha en 2008. Como parte de un programa de rehabilitación, las comunidades de Orlaha y Purani reconstruyeron viviendas mediante la Colaboración para la Reconstrucción Dirigida por los Propietarios (ODRC), un proceso participativo que combinó el conocimiento local con la planificación profesional. La comunidad ha utilizado sistemas sostenibles a lo largo del tiempo,

y el bambú jugó un papel crucial en la construcción (UNDRR, 2022). Las viviendas fueron diseñadas teniendo en cuenta la resistencia sísmica, la protección contra tormentas e inundaciones, y la durabilidad. Se mejoraron materiales como el bambú y el bahareque para reducir el daño por inundaciones, haciendo que las casas fueran más flexibles y seguras y, por tanto, evitando el desplazamiento o la reubicación.

Aprender de los saberes tradicionales y entender cómo estas poblaciones se han adaptado, a veces durante cientos de años, a las condiciones ambientales de sus territorios, sumando estas iniciativas con tecnologías que aporten mayor resiliencia a las técnicas ya utilizadas, puede ser un camino importante para una adaptación basada en las comunidades y con enfoque territorial que permita prevenir el desplazamiento forzado.

4. Adaptación sistémica con énfasis en desplazamientos y reubicación planificada

Shaktoolik es una aldea inupiaq de 250 personas en la costa de Norton Sound, Alaska. Según un estudio de caso de la Universidad de Alaska, la aldea enfrenta amenazas ambientales como tormentas, inundaciones y erosión costera que podrían destruir la comunidad. A través de un proceso de planificación, el comité (representación de la ciudad, la tribu y la corporación nativa local) optó por una estrategia de «defensa en el lugar», considerando todas las alternativas para permitir que la comunidad permanezca en territorio y se adoptaron nueve iniciativas enfocadas en proteger vidas, edificaciones e infraestructura, todas económicas y con uso de materiales y mano de obra local, entre ellas la construcción de un dique vegetal (Johnson *et al*., 2014). Gracias a esta decisión, se evitó un desplazamiento prematuro que habría supuesto la ruptura de vínculos sociales y territoriales, y fue posible garantizar la permanencia de la población en su territorio, pero con una mayor capacidad de adaptación al cambio climático. Este es un ejemplo de apropiación, trabajo

conjunto y uso de proyectos de ingeniería local. Los principios clave fueron las medidas de bajo costo y tecnología, uso de mano de obra y materiales locales, e iniciativa local. El caso demuestra que la acción comunitaria, con soluciones de bajo costo y protagonismo local, puede retrasar procesos de reubicación, preservar los vínculos territoriales y facilitar una adaptación efectiva incluso con recursos limitados.

Otro ejemplo es el caso de la comunidad de Walande, ubicado en Islas Salomón, que representa un ejemplo emblemático de reubicación planificada liderada por la comunidad como medida de último recurso frente al creciente aumento del nivel del mar. La isla donde la comunidad indígena vivió durante décadas quedó sumergida, forzando su cambio al territorio continental en 2009, después de años de resistencia y reconstrucción. A pesar de la planificación y de múltiples solicitudes de ayuda al gobierno nacional y provincial, la reubicación se realizó sin apoyo técnico ni financiero adecuado por parte del Estado o de la comunidad internacional. La comunidad de Walande asumió por completo los costos, recurriendo a remesas de familiares, trabajo voluntario y apoyo solidario de vecinos (Human Rigths Watch, 2025).

A través de la experiencia de Walande, el gobierno de las Islas Salomón preparó Directrices de Reubicación Planificada, donde se establece un marco normativo que garantiza que el proceso de reubicación sea inclusivo, participativo y consultivo, reconociendo el papel central de las comunidades, tanto de las de origen como de recepción, promoviendo así la autodeterminación indígena (Solomon Islands Government, 2022). El marco también busca fortalecer las salvaguardas sociales para prevenir o mitigar impactos negativos no deseados, especialmente sobre grupos vulnerables como mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, mediante procedimientos estandarizados y datos desagregados. Además, se establecen procedimientos claros pero flexibles, adecuados al contexto de las Islas Salomón, y fundamentados en el conocimiento, las prácticas y las formas de gobernanza indígenas (Solomon Islands Government, 2022).

Sin embargo, según un informe de Human Rights Watch (2025), basado en entrevistas y grupos focales, existe cierta

disparidad entre la normativa y la realidad, al menos en el caso de reubicaciones ya realizadas. Uno de los aspectos críticos es la inseguridad en la tenencia de la tierra en las nuevas localidades. A pesar de haber solicitado al gobierno provincial el registro legal del terreno, la comunidad de Walande sigue sin recibir respuesta, lo que genera vulnerabilidad jurídica y conflictos con comunidades vecinas. Este problema afecta especialmente a las mujeres, quienes ya enfrentan restricciones en el acceso y control de la tierra bajo sistemas consuetudinarios patriarcales. La falta de apoyo institucional para mediar estos conflictos y asegurar derechos territoriales ha perpetuado la incertidumbre. Además, el acceso al financiamiento internacional para la adaptación climática sigue siendo un desafío estructural do todos los gobiernos, especialmente en el Sur Global. Las instituciones nacionales de las Islas Salomón, hasta la fecha de este estudio no están acreditadas para recibir fondos del Fondo Verde para el Clima ni del Fondo de Adaptación, y las solicitudes de la Asociación Walande a agencias de la ONU fueron rechazadas por falta de acreditación. La burocracia, la fragmentación de las oportunidades de financiamiento por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y la falta de conectividad digital hacen que el acceso al financiamiento para Walande sea muy difícil (Human Rights Watch, 2025), así como para muchas otras comunidades tradicionales o rurales en todo el mundo.

Este caso ilustra la urgencia de fortalecer los marcos legales y financieros para fortalecer la adaptación al cambio climático, incluyendo los procesos de reubicación planificada, como herramienta de último recurso y como medida para asegurar que, en caso necesario, se lleve a cabo de forma equitativa, participativa y con justicia social. Además del esfuerzo económico y físico, las reubicaciones implican pérdidas culturales profundas, como mencionaron muchos habitantes de Walande, por abandonar su tierra ancestral, donde nacieron y esperaban morir (Human Rights Watch, 2025).

Otro ejemplo, vinculado con la vivienda y la importancia de incorporar diseños arquitectónicos que incluyan medidas de adaptación al cambio climático, con el aporte y mejoras de materiales, y la articulación con conocimientos tradiciona-

les de las comunidades es el programa nacional Minha Casa Minha Vida (Brasil). Esta iniciativa dispone de una modalidad destinada a la concesión de financiamiento subsidiado a familias organizadas a través de entidades sociales sin fines de lucro para la producción de unidades habitacionales urbanas, con recursos del Fondo de Desarrollo Social (FDS). Esta modalidad está regulada por la Ley N.° 14.620, de 13 de julio de 2023, y puede ser un instrumento importante para romper con los patrones replicables de vivienda al servicio de grandes desarrolladoras, que no tienen en cuenta la necesidad de adaptación local y la mínima previsibilidad sistémica.

Brasil también ha lanzado un programa llamado «Periferia Viva» (Brasil, 2025b) que articula de manera sistémica a diversos ministerios, a través de la creación de puestos territoriales en las localidades y múltiples acciones localizadas, mejorando las condiciones de vida en las periferias urbanas brasileñas mediante la urbanización de favelas, dotándolas de infraestructura urbana, recuperación ambiental, soluciones basadas en la naturaleza, mejoras habitacionales, producción de viviendas para eventuales reasentamientos, regularización de la tenencia de la tierra y trabajo social. Políticas como estas deben estar alineadas nominalmente con el Plano Clima, reglamentadas e incentivadas.

5. Conclusión

Las políticas de adaptación al cambio climático deben ser transversales: deben abarcar todas las esferas de políticas públicas de un país, y estar presentes en la agenda de planificación, tanto de los centros urbanos como de territorios rurales. En general, el desafío más estructural que existe para una adaptación con enfoque de planificación orientada a la movilidad humana es la desarticulación de las políticas públicas. Se observa una falta de articulación entre sectores (medio ambiente, desarrollo urbano, gestión del riesgo) y entre escalas (nacional, regional, local). Las políticas de adaptación están asociadas exclusivamente al sector ambiental del gobierno y poco articuladas con otros ministerios, lo que genera una desconexión en su implementación.

Por ejemplo, actualmente Brasil está elaborando el Plan Clima Participativo, la Política Nacional de Desarrollo Urbano y recientemente ha lanzado el Plan Nacional de Defensa Civil, tres instrumentos con potencial para la adaptación a nivel nacional y el abordaje de la movilidad humana. En la práctica están segregados, cada uno bajo la responsabilidad de un ministerio distinto, y sin una articulación clara entre sus esferas. Son necesarios mayores esfuerzos para asegurar la articulación de estos instrumentos de política pública de manera de que exista una aproximación coordinada de las temporalidades y los desafíos que se buscan abordar.

En este contexto, la movilidad humana derivada de los desastres e impactos adversos del cambio climático constituye una de las capas más invisibilizadas de las políticas de planeación territorial y de la adaptación al cambio climático, lo que refuerza la urgencia de retomar esta temática de manera prioritaria. Es fundamental incorporar la producción y sistematización de datos sobre movilidad en todas las instancias de planificación territorial, asegurando que los desplazamientos inducidos por el cambio climático sean considerados y abordados tanto en el diseño de políticas públicas como en su implementación, pudiendo ser evitables en la medida de lo posible. Una gobernanza alineada y comprometida, con acciones concretas en escalas regionales y locales, apoyadas en políticas exitosas y prácticas tradicionales, es esencial para una adaptación efectiva y que valore los saberes y los vínculos territoriales de las poblaciones, especialmente en países con grandes extensiones geográficas o múltiples culturas.

Bibliografía

Brasil. (2009). *Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009: Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências*. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm

Brasil. (2025a). **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** e o **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação**

(MCTI). *Plano Clima Participativo - Consulta Pública*. https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/85/proposals/19088

Brasil. (2025b). Ministério das Cidades. *Periferia viva - Urbanização de Favelas*. https://www.gov.br/cidades/pt-br/novo-pac-selecoes/periferia-viva-urbanizacao-de-favelas

Department of Environment, Forestry and Fisheries, Republic of South Africa. (2019). *National Climate Change Adaptation Strategy* (Versão UE10, 13 de novembro de 2019). https://www.dffe.gov.za/sites/default/files/docs/nationalclimatechange_adaptationstrategy_ue10november2019.pdf

Eriksen, S. H., Nightingale, A. J., & Eakin, H. (2015). «Reframing adaptation: The political nature of climate change adaptation». *Global Environmental Change*. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.09.014

Human Rights Watch. (2025). ««There's just no more land": Community-led planned relocation as last-resort adaptation to sea level rise in Solomon Islands». *Human Rights Watch*.

Internal Displacement Monitoring Centre - IDMC. (2025). *2025 Global report on internal displacement*.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2022). «Sixth assessment report, climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability». *Cambridge University Press*. https://doi.org/10.1017/9781009325844

Ioannou, L. G., Tsoutsoubi, L., Mantzios, K., Samoutis, G., Bogataj, L. K., Nybo, L., & Flouris, A. D. (2023). «Migrants from low-income countries have higher heat-health risk profiles compared to native workers in agriculture». *Journal of Immigrant and Minority Health*. https://doi.org/10.1007/s10903-023-01493-2

Johnson, T., & Gray, G. (2014). «Shaktoolik, Alaska: Climate change adaptation for an at-risk community. Adaptation plan». *Alaska Sea Grant Program*.

Letsch, L., Dasgupta, S., & Robinson, E. J. Z. (2023). «Adapting to the impacts of extreme heat on Bangladesh's labour forcé». *London School of Economics*.

Menezes, T. M. dos S., Perdigão, A. K. de A. V., & Pratschke, A. (2015). «O tipo palafita amazônico: contribuições ao processo de projeto de arquitectura». *Oculum Ensaios*, *12*(2), 237-254. https://doi.org/10.24220/2318-0919v12n2a2758

Ministry of Environment, Forest and Climate Change, Government of the People's Republic of Bangladesh. (2022). *National Adaptation Plan of Bangladesh (2023-2050)*.

Red para la Adaptación Antirracista. https://www.instagram.com/poradaptacaoantirracista/ Aceso em 12/06/2015.

Republic of Bangladesh. (2022). *National Adaptation Plan of Bangladesh (2023-2050)*. https://moef.portal.gov.bd/sites/default/files/files/moef.portal.gov.bd/npfblock/903c6d55_3fa3_4d24_a4e1_0611eaa3cb69/National%20Adaptation%20Plan%20of%20Bangladesh%20%282023-2050%29%20%281%29.pdf

Republic of South Africa. (2019). *National Climate Change Adaptation Strategy - Version UE10*. https://www.dffe.gov.za/sites/default/files/docs/nationalclimatechange_adaptationstrategy_ue10november2019.pdf

República de Chile. (2022). *Ley 21455. Ley Marco de Cambio Climático*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286

Santos, M. (2006). *A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção* (4.ª ed., 2.ª reimpr.). Editora da Universidade de São Paulo.

Solomon Islands Government. (2022). *Planned Relocation Guidelines*.

The University of Alaska. (n.d.). *FAIRBANKS | ADAPT ALASKA*. https://adaptalaska.org/case-study/shaktoolik-plans-for-relocation/

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2024). *Technical guide on integrating human mobility and climate change linkages into relevant national climate change planning processes*. https://unfccc.int/documents/644396

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2021). *Promoting synergy and alignment between climate change adaptation and disaster risk reduction in the context of national adaptation plans: A supplement to the UNFCCC NAP technical guidelines*.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2022). *De las palabras a la acción: Utilización de los conocimientos tradicionales e indígenas para la reducción del riesgo de desastres*.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (n.d.). *Sendai Framework Indicators*. https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-indicators

World Health Organization. (2023). *Climate change*. https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health

III

ARTICULACIÓN ENTRE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Beatriz García-Pozuelo Pascual[1]

1. Introducción

Los países de América Latina y el Caribe están experimentando el aumento en la frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos, junto con cambios graduales en las variables climáticas. Entre sus múltiples consecuencias, se destaca el creciente impacto sobre la movilidad humana, expresado en desplazamientos forzados, migraciones internas y transfronterizas, así como en procesos de reasentamiento planificados (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022).

1. Coordinadora de programas de clima y biodiversidad en la Oficina Regional de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) para las Américas y el Caribe. Licenciada en ciencias ambientales y máster en cooperación internacional, suma 18 años de experiencia en la coordinación de programas de cambio climático y gestión comunitaria de recursos naturales, trabajando tanto en gobiernos nacionales y locales, así como con sociedad civil, Pueblos Indígenas y mujeres en el avance de la agenda climática en Asia, África y América Latina.

En este contexto, la adaptación al cambio climático (ACC) y la reducción del riesgo de desastres (RRD) convergen en un objetivo común: reducir la vulnerabilidad de las personas, los territorios y los sistemas productivos, y fortalecer su capacidad para anticipar, resistir y recuperarse frente a los impactos del cambio climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022) (UNDRR, 2019). Sin embargo, a pesar de esta convergencia conceptual, ambas agendas han evolucionado históricamente de forma paralela, con escasa articulación práctica, lo que ha derivado en enfoques fragmentados y oportunidades desaprovechadas (Venton & La Trobe, 2008).

Si bien una lectura simplificada podría situar la principal diferencia entre la RRD y la adaptación climática en que la primera se enfoca en los riesgos existentes (o inminentes), y la segunda en la anticipación de riesgos futuros e inciertos únicamente vinculados al cambio climático, lo cierto es que sus instrumentos, objetivos y enfoques son sumamente complementarios.

La incorporación sistemática de la RRD en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA), ofrece ventajas sustantivas. En primer lugar, permite una mejor identificación de los riesgos actuales y futuros, facilitando una planificación de la adaptación informada y capaz de evitar medidas que generen nuevas vulnerabilidades, incluyendo procesos de maladaptación —es decir, acciones de adaptación que, de forma no intencionada, aumentan el riesgo o trasladan sus efectos a otras personas, sectores o territorios (IPCC, 2022)—. En segundo lugar, al adoptar herramientas propias de la RRD —como la evaluación de riesgos, los análisis de escenarios, la zonificación territorial o la información basada en pronósticos—, es posible diseñar estrategias de adaptación más eficaces, que minimicen impactos sobre las comunidades y los ecosistemas. En tercer lugar, la convergencia entre ambas agendas permite optimizar recursos financieros y técnicos, evita la duplicación de esfuerzos y refuerza la coherencia de políticas públicas, mejorando así la sostenibilidad de las intervenciones (PNUD, 2020) y la preparación ante desastres, generando beneficios tangibles para las comunidades

expuestas, incluidas aquellas en situación de desplazamiento (UNDRR, 2021).

Uno de los ámbitos donde esta integración adquiere especial relevancia es en la gestión de la movilidad humana inducida por el cambio climático y los desastres. La inclusión explícita de esta dimensión en los PNA, desde una perspectiva de RRD, favorece una mejor anticipación de desplazamientos y migraciones, promoviendo respuestas seguras, ordenadas y regulares (OIM, 2021).

Este capítulo tiene como propósito identificar mecanismos concretos para articular mejor la ACC, la RRD y la movilidad humana en los Planes Nacionales de Adaptación. Para ello, se describirán enfoques, metodologías y casos que permiten avanzar hacia una integración más efectiva y operativa entre estas agendas, orientada a una acción climática centrada en las personas y en el territorio.

2. Hacia una adaptación informada por el riesgo: elementos clave para la movilidad humana

Según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), la adaptación al cambio climático es el proceso de ajuste al clima actual o previsto y a sus efectos, con el objetivo de moderar daños o aprovechar oportunidades beneficiosas (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022) Por su parte, la RRD se define como una política encaminada a prevenir la generación de nuevos riesgos, reducir los existentes y fortalecer la resiliencia (Asamblea General de Naciones Unidas, 2016). El riesgo es una construcción social y, por tanto, modificable, y que considera amenazas, vulnerabilidades y capacidades.

Ambas disciplinas reconocen la movilidad humana como una de las respuestas más visibles a la exposición prolongada o súbita a amenazas. Mientras que la ACC ha incorporado de manera progresiva el tema, particularmente a partir del Marco de Adaptación Cancún (2010), el Acuerdo

de París (2015) y el establecimiento del Equipo de Tareas sobre Desplazamientos, la RRD lo reconoció en la adopción de sus lineamientos en el Marco de Sendai para Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 al incluir la necesidad de abordar el desplazamiento inducido por desastres en los planes y políticas nacionales (Guadagno, 2016). Además, la RRD presenta un recorrido más práctico, desarrollando metodologías para el análisis de riesgos que han permitido identificar poblaciones y territorios expuestos a múltiples amenazas.

Además, tal y como también establece el Marco de Sendai, la RRD tiene una visión multiamenaza, lo cual es particularmente relevante para América Latina y el Caribe, una región donde convergen amenazas geofísicas, hidrometeorológicas y socioeconómicas. De hecho, entre 1998 y 2017, el 83 % de los eventos de riesgo intensivo fueron de origen climático, pero el 74 % de las muertes se asociaron a terremotos y otros eventos geofísicos (UNDRR, 2021). Esto demuestra que, aunque los riesgos climáticos son más frecuentes, otros tipos de amenazas —a menudo desatendidas en PNA porque su origen no es hidrometeorológico— pueden tener efectos clave sobre la movilidad y el desarrollo de las poblaciones.

En concreto, los PNA no pueden ignorar otras amenazas que también erosionan el desarrollo; es fundamental considerarlas al planificar la adaptación a escala local. Esto implica revisar los planes ya vigentes, coordinar con las entidades responsables del riesgo y evaluar las áreas o bienes expuestos a estas amenazas. Un planteamiento multiamenaza y sistémico permite desarrollar estrategias de adaptación más eficaces, al contemplar cómo distintos tipos de riesgos interactúan y afectan a las comunidades y sus efectos en la movilidad humana, especialmente en regiones donde confluyen desastres geofísicos y climáticos.

2.1. Conocimiento del riesgo: base para una planificación informada de la adaptación

Para garantizar que los PNA sean efectivos en la reducción del riesgo climático y la construcción de resiliencia, es

fundamental que incorporen metodologías de evaluación de riesgos. En particular, el uso de evaluaciones probabilistas del riesgo permite una comprensión más integral de los posibles impactos climáticos, al incorporar incertidumbres y distintos escenarios de probabilidad. Estos enfoques son esenciales para fortalecer la planificación a largo plazo, ya que proporcionan información detallada sobre la magnitud y distribución de los riesgos en diversos contextos (Feliu Torres, García Blanco, Gutiérrez García, Abajo Alda, & Mendizabal Zubeldia, 2015).

Las evaluaciones de riesgo cuantitativas y prospectivas, al permitir la modelización de escenarios futuros, pueden guiar los procesos de inversión y la priorización de medidas de adaptación (Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2019). Esto facilita la asignación eficiente de recursos y mejora la capacidad de los gobiernos para anticiparse a eventos climáticos extremos o fenómenos de evolución lenta. En particular, son útiles para prever pérdidas en viviendas, infraestructura o medios de vida, contribuyendo a prevenir y minimizar desplazamientos forzados, promover la permanencia segura o habilitar opciones de reubicación planificada. Además, se recomienda incorporar en estos análisis datos sobre movilidad humana, utilizando información sobre desplazamientos pasados y actuales para evaluar los niveles de exposición, vulnerabilidad y capacidad adaptativa. Asimismo, se pueden modelar escenarios futuros que anticipen dónde y cuándo podrían producirse nuevos desplazamientos como resultado del deterioro de medios de vida o de la habitabilidad del territorio.

Es importante subrayar que la elección del enfoque de evaluación de riesgos más adecuado está condicionada por múltiples factores: los objetivos de la evaluación, el ámbito territorial, las competencias institucionales y la disponibilidad de recursos (información, presupuesto, capacidades técnicas, tiempo, etc.) (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, 2023). No existe una única metodología válida, sino un conjunto de aproximaciones que deben ser seleccionadas en función del tipo de evaluación que se quiera o pueda realizar.

En el contexto de la movilidad humana inducida por el cambio climático, el conocimiento del riesgo es especialmente relevante para:

- Identificar zonas con alta probabilidad de impactos climáticos severos, donde se anticipen desplazamientos o se requiera reforzar la resiliencia para prevenir y minimizar desplazamientos o planificar reubicaciones.
- Modelar escenarios de riesgo territorial con implicaciones para la movilidad, incluyendo la afectación de medios de vida, infraestructura, acceso al agua o servicios básicos.
- Desarrollar procesos de planificación territorial y garantizar la disponibilidad de servicios (agua, saneamiento, salud, educación) para las áreas de instalación de poblaciones migrantes.
- Delimitar áreas seguras para reubicaciones planificadas, apoyando la toma de decisiones sobre reubicación, infraestructura crítica o inversión social (Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica, 2021).

No obstante, aunque el conocimiento científico y los métodos avanzados de evaluación de riesgo juegan un papel clave en la planificación de la adaptación, es igualmente importante considerar la participación efectiva de las poblaciones más vulnerables, incorporando su percepción del riesgo y su conocimiento sobre las amenazas que enfrentan (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, 2023) (UNDRR, 2019) Esta participación puede incorporar procesos consultivos en todas las fases de la gestión del riesgo. Los conocimientos tradicionales, indígenas y locales pueden aportar datos cualitativos valiosos, alertas tempranas comunitarias, o contextualizaciones que pueden no ser captadas por modelos científicos. Además, su inclusión activa en los procesos de evaluación y planificación aumenta su apropiación del proceso.

2.2. Mejora de la zonificación local

El análisis de las zonas de alto riesgo permite identificar áreas con niveles elevados de riesgo climático y de desas-

tres, es decir, aquellas donde coincide una alta probabilidad de ocurrencia de una amenaza con altos niveles de exposición y vulnerabilidad. Esta información orienta decisiones de uso del suelo, localización de infraestructura, protección ambiental, y medidas de adaptación, así como determinación de zonas de alto riesgo no mitigable. Esta herramienta facilita la anticipación de impactos y la planificación proactiva, especialmente relevante en contextos donde el cambio climático incrementa el riesgo de desplazamientos o requiere procesos de reubicación planificada (UNDRR, 2019) (Feliu Torres, García Blanco, Gutiérrez García, Abajo Alda, & Mendizabal Zubeldia, 2015)

La incorporación de los resultados de los análisis de riesgo en la planificación local —mediante planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo urbano o códigos constructivos— permite condicionar o restringir usos del suelo en función del nivel de riesgo aceptable. De esta manera, se previene la ocupación de zonas expuestas, se puede definir la no urbanización de zonas inundables o la creación de zonas de amortiguamiento ante eventos extremos (MINAE-DCC, 2021).

Cuando estas zonificaciones se sustentan en análisis probabilistas del riesgo, permiten estimar la magnitud de los impactos potenciales, incluyendo, por ejemplo, la pérdida de viviendas o la degradación de condiciones de habitabilidad. Esta información es clave para anticipar desplazamientos, diseñar estrategias de relocalización voluntaria, o fortalecer las condiciones para una permanencia segura.

2.3. Los sistemas de alerta temprana (SATs)

Un sistema de alerta temprana (SAT) es «un sistema integrado de monitoreo, pronóstico y predicción de amenazas, evaluación del riesgo de desastres, comunicación y actividades, sistemas y procesos de preparación, que permite a individuos, comunidades, gobiernos, empresas y otros actores tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastre antes de que ocurran eventos peligrosos» (UNDRR, 2017). Para que sean efectivos en contex-

tos de cambio climático, los SAT deben ser multiamenaza, es decir, capaces de anticipar distintos tipos de peligros —hidrometeorológicos, geofísicos, biológicos— de forma integrada. Esto se vuelve especialmente relevante en territorios donde convergen múltiples amenazas, como las zonas costeras expuestas tanto a tormentas como a sequías, o áreas urbanas densas vulnerables a deslizamientos, inundaciones y olas de calor. La evidencia global muestra que la población afectada por desastres es casi cuatro veces mayor en países con sistemas de alerta menos desarrollados (3.087 frente a 886 personas por cada 100.000 habitantes) (UNDRR, 2024). Estas cifras subrayan la urgencia de invertir en sistemas eficaces, especialmente en regiones expuestas a amenazas climáticas extremas y con flujos de población sensibles al riesgo.

En este contexto, los SAT deben evolucionar hacia enfoques basados en impactos (*impact-based forecasting*, IBF por sus siglas en inglés), que no sólo alerten sobre la ocurrencia de un fenómeno natural, sino que anticipen sus efectos probables sobre las personas, sus medios de vida, los servicios y la infraestructura. Esta metodología permite traducir datos meteorológicos complejos en mensajes claros y orientados a la acción, centrados en la protección de las personas más vulnerables (Worl Meteorological Organization, 2022). Para la movilidad humana, esto significa poder anticipar desplazamientos, planificar evacuaciones, proteger a personas en tránsito y respaldar decisiones de reubicación planificada en zonas de afectación recurrente. El IBF permite pasar de una respuesta reactiva a una gestión anticipatoria de la movilidad, articulando mejor los sistemas de alerta con las políticas de adaptación, gestión del riesgo y protección social.

Algunos países de América Latina han comenzado a integrar estos enfoques. El Salvador ha implementado herramientas de pronóstico basadas en impactos para mejorar la respuesta ante tormentas tropicales, articulando la información meteorológica con mapas de vulnerabilidad comunitaria (HRC Water and Environment, 2020). En Brasil, estudios recientes han reconocido la importancia del IBF, diagnosticado brechas e identificado áreas clave para su

avance, como la integración sistemática de información de vulnerabilidad y exposición en los sistemas de monitoreo y alerta (Leal de Moraes, s.f.). Además, Guatemala lanzó en 2024 la iniciativa «Alerta Temprana para Todos» (EW4All), con el objetivo de integrar capacidades multirriesgo y enfoques centrados en las personas, como parte de sus estrategias de adaptación y gestión del riesgo (UNDRR, 2024). Estos casos muestran el potencial del IBF en los PNA. Al proporcionar información oportuna y accesible sobre las amenazas y sus efectos concretos, permiten tomar decisiones informadas, así como prevenir y minimizar desplazamientos forzados.

2.4. La acción anticipatoria en los PNA

La acción anticipatoria (AA) se refiere a medidas que se implementan antes de que ocurra un evento peligroso, activadas a partir de umbrales predeterminados y sustentadas en datos o previsiones avaladas, con el objetivo de reducir los impactos humanitarios y las pérdidas, y de facilitar una respuesta, si fuera necesaria. Su incorporación en los PNA puede aportar tanto a la gestión proactiva del riesgo como a la construcción de resiliencia.

La AA permite utilizar información y pronósticos para activar medidas preventivas dirigidas a reducir vulnerabilidades en contextos de exposición a una o varias amenazas (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 2021). Al actuar con suficiente anticipación, las comunidades y los gobiernos pueden optimizar los recursos disponibles, minimizando la dependencia de la ayuda humanitaria de emergencia (IFRC, s.f.). La AA puede aplicarse tanto a eventos de desarrollo rápido, mediante acciones como la limpieza de sistemas de drenaje o la cosecha temprana de cultivos, como a los de desarrollo lento, a través de medidas como la venta o reducción del ganado y la siembra de semillas de ciclo corto (Global Network of Civil Society Organizations for Disaster Reduction, 2024).

Este enfoque puede contribuir directamente a reducir desplazamientos forzados, al prevenir o mitigar los factores que los desencadenan. Por ejemplo, en Filipinas, el protocolo de acción anticipatoria ante tifones contempla medidas como la cosecha temprana de cultivos, el fortalecimiento de viviendas y la evacuación preventiva de ganado y activos productivos, combinadas con incentivos como transferencias monetarias temporales. Estas acciones buscan minimizar la pérdida de medios de vida y facilitar evacuaciones seguras, reduciendo así el riesgo de desplazamientos prolongados. En Bangladesh, las acciones anticipatorias han incluido el traslado de personas junto a sus pertenencias y animales, la provisión de alimentos, agua potable e iluminación en refugios, así como primeros auxilios, para favorecer evacuaciones dignas y oportunas. Estos ejemplos demuestran cómo integrar la acción anticipatoria en contextos de riesgo puede reducir los impactos humanitarios y evitar desplazamientos no planificados. (IFRC, 2020)

El valor agregado de este enfoque radica en la coordinación interinstitucional y en la participación de actores locales, lo que permite diseñar intervenciones más pertinentes y eficaces. Países como Bangladesh y Mozambique han implementado esquemas de financiamiento basados en pronósticos *(Forecast-based Financing)* dentro de sus planes de adaptación, logrando actuar antes de las crecidas de ríos o ante la llegada de ciclones mediante la distribución anticipada de insumos y la preparación de infraestructuras protectoras (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2019).

Incluir la acción anticipatoria en los NAPs aporta una visión operativa y sensible al contexto temporal, capaz de activar respuestas antes de que los impactos se materialicen.

2.5. Reubicación planificada en zonas costeras

Las zonas costeras de América Latina enfrentan procesos de erosión e incremento del nivel del mar, amenazas que ponen en riesgo tanto las infraestructuras y asenta-

mientos humanos como la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (AECID, 2023). Para reducir estos riesgos, los PNA pueden incorporar soluciones basadas en la naturaleza y medidas de reducción del riesgo basadas en ecosistemas (ECO-DRR) (UNDRR, 2023) como la restauración de dunas, manglares, arrecifes y praderas submarinas, que disipan la energía del oleaje y frenan la intrusión salina, a la vez que promueven la conservación de hábitats costeros. Dichas intervenciones pueden combinarse con infraestructuras de protección (diques, muros de contención, espigones o rompeolas) y con medidas de adaptación (acomodación, avance y retroceso controlado). La reubicación de comunidades costeras, en cambio, debe considerarse como último recurso tras agotar enfoques integrales de reducción del riesgo y de adaptación que, al articular la restauración ecológica, las obras de protección y la planificación urbanística, reducen eficazmente los riesgos de erosión e inundación y evitan desplazamientos forzosos a corto y mediano plazo (AECID, 2023). En contextos determinados, la reubicación planificada puede ayudar a las personas a salir de las zonas expuestas y reconstruir comunidades resilientes, reconociendo el potencial de los que se movilizan como agentes de cambio positivo.

Ya existen en la región experiencias de reubicación planificada. En Panamá la comunidad Guna de Gardi Sugdub comenzó su proceso de traslado a tierra firme, afectada por la subida del nivel medio del mar y la sobrepoblación (Human Rights Watch, s.f.), en un proceso financiado por el Gobierno de Panamá y el BID. En México, en la comunidad costera de El Bosque, en Tabasco, más de 50 familias recibieron en 2024 viviendas construidas en una zona alejada de la costa, luego de años de pérdida de infraestructura y presión de organizaciones sociales por el reconocimiento de su condición como desplazados climáticos (Comunidad de El Bosque, Tabasco, 2022). La base de datos global *«Leaving Place, Restoring Home»* recopila y documenta casos de reubicación planificada con el objetivo de sistematizar evidencia en diferentes contextos (Platform on disaster displacement, s.f.).

3. Experiencias y propuestas para articular la movilidad, el riesgo y la adaptación

A continuación, se presentan algunas experiencias que pueden servir de ejemplo y guía para acometer la integración de la RRD y la ACC en el ámbito de la movilidad humana.

3.1. Medidas de Adaptación informadas por el riesgo en la Estrategia a Largo Plazo E2050 de Colombia

La Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia E2050 fue formulada mediante un proceso prospectivo y participativo. Para su elaboración, se llevaron a cabo talleres regionales y mesas de trabajo temáticas, en las cuales se revisaron escenarios de riesgo y tendencias sociodemográficas, así como las proyecciones de emisiones y los posibles impactos de eventos extremos asociados al cambio climático. Este enfoque permitió incorporar visiones de corto, mediano y largo plazo, integrando metodologías de modelación y análisis socioecológico para trazar rutas de acción coherentes con los compromisos internacionales (Gobierno de Colombia. MinAmbiente, DNP, Cancillería, AFD, Expertise France, WRI:Bogotá, 2021).

En su «Apuesta 6: Ciudades regiones[2] con un desarrollo urbano Integral», la Estrategia E2050 propone una serie de medidas enfocadas en la protección de los derechos de quienes se desplazan, sea por causas económicas, políticas o ambientales, y en la reducción de las vulnerabilidades asociadas al cambio climático. Entre ellas destaca la generación de información oportuna a través de sistemas de monitoreo y alerta temprana, el diseño de planes de reasentamiento

2. La apuesta «Ciudades-región con un desarrollo integral» de la E2050 de Colombia considera no sólo las ciudades sino también sus zonas de influencia y busca «fortalecer la articulación entre las áreas urbanas y sus regiones funcionales, promoviendo un desarrollo territorial sostenible, la integración social y económica, y la gestión coordinada de riesgos».

y acogida con criterios de sostenibilidad, y la inclusión de perspectivas de género en la gestión de flujos migratorios. Además, se fomenta la articulación institucional para la adaptación de la infraestructura y de los servicios básicos en zonas receptoras, garantizando tanto la protección de los medios de vida de las personas en movilidad como la resiliencia de las comunidades locales. En conjunto, estas medidas buscan reforzar la anticipación del riesgo y favorecer la integración socioeconómica de la población migrante o desplazada.

En la E2050 se emplearon metodologías de evaluación de riesgo con enfoque probabilista, lo que permitió a las autoridades colombianas identificar con mayor precisión los riesgos asociados a las diferentes amenazas vinculadas al cambio climático, estimar sus potenciales costos y definir las zonas más expuestas. Al disponer de un análisis estructurado y basado en datos, se facilitó la toma de decisiones y la definición de medidas de adaptación orientadas a reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia ante eventos extremos.

3.2. Acuerdos interinstitucionales en Ecuador

El PNA de Ecuador (Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador, 2023) establece una base técnica para abordar el riesgo climático en asentamientos humanos mediante un enfoque multiamenaza, centrado principalmente en inundaciones y deslizamientos, aplicado en siete ciudades intermedias. A través de ejercicios de modelización —incluyendo modelos hidrológicos, hidráulicos y de aprendizaje automático— se identificaron infraestructuras en estado de precariedad y se elaboraron zonificaciones de riesgo y matrices de decisión. Entre las medidas destacadas figuran la delimitación de áreas de crecimiento urbano en función de amenazas climáticas, la relocalización planificada de asentamientos mediante procesos participativos, y la promoción de infraestructura verde y soluciones basadas en la naturaleza. Estas acciones reflejan una integración sustantiva entre adaptación al cambio

climático y gestión del riesgo de desastres, coherente con la orientación del PNA hacia una acción coordinada, interinstitucional y multisectorial que articule políticas públicas desde distintos sectores y niveles de gobierno. Adicionalmente el PNA incorpora un anexo dedicado a la movilidad humana y cambio climático, que reconoce la movilidad como un fenómeno vinculado a la vulnerabilidad climática y un componente clave para la adaptación. Este anexo establece objetivos y líneas de acción para incorporar la movilidad en las políticas nacionales.

Esta visión estratégica fue precedida y fortalecida por el Acuerdo Interministerial suscrito el 21 de mayo de 2021 entre la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGRE) y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), que consolidó mecanismos de coordinación institucional en materia de gestión del riesgo climático y adaptación. Aunque anterior al PNA, este acuerdo sentó un precedente clave para la articulación entre ambas disciplinas. En él se establecieron ocho lineamientos estratégicos, entre ellos la armonización normativa, la producción y uso de información para la toma de decisiones, la mejora de infraestructura crítica, la protección de ecosistemas, el fortalecimiento de la resiliencia comunitaria y la planificación financiera para procesos de relocalización y recuperación postdesastre. Con ello, se cimentó un marco de colaboración interinstitucional que contribuyó a dar coherencia y viabilidad a los enfoques integrados que posteriormente se reflejan en el PNA.

3.3. Planes sectoriales de adaptación de Brasil: sector RRD

El Plan Sectorial de Adaptación en el sector Reducción del Riesgo de Desastres de Brasil (Presidência da República do Brasil, 2025), abierto a consulta pública en 2025, representa otra alternativa, al haber planteado un plan de adaptación específico para el sector DRR. Este presenta de forma explícita la planificación basada en estudios de riesgo y de vulnerabilidades territoriales. Esta propuesta busca alinear

las políticas de protección y defensa civil con los objetivos nacionales de adaptación al cambio climático, evidenciando cómo las agendas de adaptación y reducción del riesgo de desastres están profundamente imbricadas.

Asimismo, en la versión abierta a consulta pública del plan (Presidência da República do Brasil, 2024) aparecen referencias específicas vinculadas a la movilidad humana, tanto en la descripción de los riesgos —migraciones y desplazamientos forzados de personas y comunidades— como en la atribución de responsabilidades. En la descripción de acciones se incluyen actividades como la elaboración de un manual con los estándares necesarios para la gestión de desplazamientos en contextos de desastre, la capacitación sobre gestión de desplazamientos en situaciones de riesgo inminente o en caso de desastres repentinos, y el apoyo a la implementación de simulacros para la actualización de los Planes de Contingencia municipales, con capacitaciones para la realización de simulacros que contemplen el desplazamiento de la población en zonas de alto riesgo.

3.4. Plan de adaptación y RRD integrado de Fiji 2018

Fiji ha avanzado en la integración de la RRD en su PNA, adoptado en 2018. El país priorizó un enfoque holístico e intersectorial, alineando sus políticas climáticas y de desarrollo sostenible, e incorporando explícitamente la gestión del riesgo de múltiples amenazas. El PNA (Government of Fiji, 2018) reconoce que la adaptación climática debe fundamentarse en información prospectiva sobre riesgos, y establece mecanismos para alinear los esfuerzos de preparación ante desastres con las acciones de adaptación a largo plazo. Entre estos esfuerzos destaca el desarrollo de una guía para la reubicación planificada de comunidades vulnerables al aumento del nivel del mar afectadas por eventos de desarrollo lento, que proporciona un marco para asegurar que los procesos de reubicación se lleven a cabo aplicando un enfoque de derechos humanos.

La Oficina Nacional de Gestión de Desastres (NDMO, por sus siglas en inglés) desempeña un papel central en esta articulación, en estrecha coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente, para asegurar intervenciones integradas y coherentes.

El PNA otorga especial relevancia a la toma de decisiones informadas por el riesgo en contextos específicos, a través del fortalecimiento de servicios climáticos, el mapeo de amenazas y las evaluaciones socioeconómicas de vulnerabilidad desagregadas por sexo y edad. Estas herramientas permiten que los procesos de planificación del desarrollo estén guiados por el conocimiento del riesgo, facilitando la anticipación de desplazamientos. Asimismo, el PNA organiza las responsabilidades respecto a las reubicaciones planificadas a distintas entidades, asegurando que estos procesos se desarrollen en consonancia con los principios de reducción del riesgo de desastres, implicando a la NDMO (Government of Fiji. Ministry of Economy, Climate Change Division., 2021). Para operativizar estos compromisos, el Gobierno de Fiji también puso en marcha, en 2019, un Fondo Fiduciario para financiar la reubicación de las comunidades (Government of Fiji. Ministry of Economy, Climate Change Division, 2023).

4. Recursos para la integración de ambas disciplinas (RDD Y ACC)

Como se ha analizado a lo largo de este artículo, los desplazamientos inducidos por amenazas requieren enfoques coordinados que articulen la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Diferentes agencias internacionales han desarrollado recursos estratégicos que facilitan esta convergencia técnica e institucional. A continuación, se presentan documentos y herramientas clave que ofrecen orientaciones prácticas para apoyar a responsables de políticas públicas, equipos técnicos y gobiernos locales la integración de ambas disciplinas.

UNFCCC, 2024 - Technical guide on integrating human mobility and climate change linkages into relevant national climate change planning processes	Esta guía técnica, desarrollada en el grupo de trabajo sobre desplazamiento del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños, ofrece información práctica y herramientas orientadas a facilitar la incorporación de la movilidad humana, con sus desafíos y oportunidades, en los procesos nacionales de planificación climática, especialmente NAP	https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM_ExCom_human-mobility_TFD_2024.pdf
UNDRR, 2021 – Promoting Synergy and Alignment: Between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in the Context of National Adaptation Plans	Este documento ofrece lineamientos para mejorar la coherencia entre la ACC y la RRD en el diseño y la implementación de los PNA, destacando oportunidades concretas de sinergia institucional, técnica y financiera.	https://www.undrr.org/publication/promoting-synergy-and-alignment-between-climate-change-adaptation-and-disaster-risk
UNDP, 2021 – Desarrollo con Perspectiva de Riesgos: Una herramienta estratégica para la incorporación de la Reducción del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático en el Desarrollo	Guía práctica para responsables de políticas públicas y planificación territorial, que propone criterios e instrumentos para integrar la ACC y la RRD en procesos de desarrollo sostenible y gestión pública.	https://www.undp.org/es/publications/desarrollo-con-perspectiva-de-riesgos

UNDRR, 2019 – Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia	Documento técnico que analiza las causas del desplazamiento por desastres y ofrece recomendaciones para prevenirlo, reducir sus impactos y fortalecer la capacidad de recuperación de las poblaciones afectadas. Incluye también una lista de verificación con acciones específicas.	https://www.undrr.org/es/words-into-action/disaster-displacement-how-reduce-risk-address-impacts-and-strengthen-resilience
Disaster Displacement Scorecard MCR2030	Herramienta de autoevaluación diseñada para ayudar a los gobiernos locales a identificar brechas y oportunidades en sus capacidades para prevenir, reducir y abordar el desplazamiento por desastres. Facilita la integración del desplazamiento en políticas de resiliencia, adaptación y planificación del desarrollo.	https://mcr2030.undrr.org/disaster-displacement-scorecard
Disaster displacement e-learning course, desarrollado por el Consejo Noruego para los refugiados, la Plataforma sobre desplazamientos por desastres y UNDRR	Brinda capacitación práctica y accesible para fortalecer las capacidades de los profesionales en la gestión de desplazamientos inducidos por desastres, contribuyendo a mejorar la respuesta y planificación integradas en contextos de riesgo climático	https://www.disasterready.org/nrc-disaster-displacement-online-course

5. Conclusiones

Si bien hay países que han realizado avances en la integración de la reducción del riesgo de desastres con la adaptación al cambio climático, todavía existe un margen significativo para explotar al máximo sus complementariedades. Un punto central es la importancia de contar con planes integrados que incluyan tanto la adaptación como la reducción del riesgo, con énfasis en la generación y visualización de información a escala local que incorpore las dinámicas de movilidad humana como indicador clave en la exposición y vulnerabilidad. De este modo, las comunidades y autoridades disponen de datos claros que facilitan la incorporación de los análisis de riesgo en el ordenamiento territorial y la planificación municipal.

En ese sentido, reforzar la coordinación interinstitucional entre los organismos encargados de riesgos y los de adaptación resulta clave. Esta colaboración puede abarcar toda la cadena de valor de la información, desde la producción y el análisis de datos hidrometeorológicos hasta la integración de tendencias y pronósticos, permitiendo una planificación más integral a nivel local. Al mismo tiempo, urge dotar de mayores capacidades a los servicios meteorológicos para que ofrezcan pronósticos basados en impacto y difundan alertas tempranas que alcancen también a poblaciones móviles o migrantes.

El enfoque de multiamenaza se vuelve imprescindible en regiones expuestas a diversas amenazas, y no debe circunscribirse únicamente a fenómenos hidrometeorológicos cuando existen otras amenazas (geológicas, socioeconómicas u otras). Además, la movilidad humana no solo responde a fenómenos repentinos (como inundaciones), sino también a eventos de desarrollo lento (sequías prolongadas, erosión costera o pérdida de medios de vida). Por ello, resulta necesario incorporar la variable de movilidad humana en los análisis de exposición y vulnerabilidad, así como articular los sistemas de alerta con mecanismos de acción anticipatoria.

En este contexto, los PNA representan una herramienta clave para canalizar y sistematizar todos estos esfuerzos, incluyendo la incorporación de evaluaciones probabilistas

del riesgo que permitan estimar distintos escenarios de amenaza y su probabilidad de ocurrencia. Por último, conviene subrayar que la reducción del riesgo de desastres en sí misma constituye una medida de adaptación, ya que fortalece la resiliencia ante múltiples amenazas y aborda factores de vulnerabilidad subyacentes.

En síntesis, avanzar hacia planes locales integrados de DRR-ACC exige que las instituciones responsables de riesgo, adaptación, información climática y ordenamiento territorial trabajen juntas, compartan evaluaciones y articulen bases de datos (desagregados) interoperables que incluyan variables de movilidad humana. Solo así se podrá identificar de forma temprana la movilidad humana, anticipar sus patrones y diseñar medidas que protejan los derechos, medios de vida y dignidad de las personas, contribuyendo a territorios más seguros y resilientes.

Bibliografía

AECID. (2023). *Guía para el análisis de riesgos y la adaptación al cambio climático en la costa.* Obtenido de https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Gu%C3%ADa%20para%20el%20an%C3%A1lisis%20de%20riesgos%20en%20zonas%20costeras.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas. (2016). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres.*

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2019). *Guía para el análisis detallado de riesgo climático en proyectos de inversión*. Obtenido de https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/guia_para_el_analisis_detalladado_de_riesgo_climatico-_tomo_2.pdf

Comunidad de El Bosque, Tabasco. (2022). *Nuestro futuro se hunde: La comunidad costera de El Bosque y el desplazamiento climático en México.* México.

Feliu Torres, E., García Blanco, G., Gutiérrez García, L., Abajo Alda, B., & Mendizabal Zubeldia, M. (2015). *Guía para la elaboración de Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático. Volumen II: Herramientas y metodologías*. Oficina Española de Cambio Climático. Obtenido de https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/publicaciones/publicaciones/guia_local_para_adaptacion_cambio_climatico_en_municipios_espanoles_vol_2_tcm30-178445.pdf

Global Network of Civil Society Organizations for Disaster Reduction. (2024). *Acción Anticipatoria desde el nivel local.* Obtenido de https://www.gndr.org/wp-content/uploads/2024/01/GN013-Anticipatory-Action-Guide_Spanish_v2.pdf

Gobierno de Colombia. MinAmbiente, DNP, Cancillería, AFD, Expertise France, WRI: Bogotá. (2021). *Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia E2050 para cumplir con el Acuerdo de París. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Departamento Nacional de Planeación.* Obtenido de https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/12/2.-Estrategia-Climatica-de-Largo-Plazo-de-Colombia-E2050.pdf

Government of Fiji. (2018). *Fiji's National Adaptation Plan: A pathway towards climate resilience.* Obtenido de https://napglobalnetwork.org/in-country-support-program/fiji/

Government of Fiji. Ministry of Economy, Climate Change Division. (2023). *Climate Relocation of Communities Trust Fund (CROCTF): Information Brief 1.* Obtenido de https://fijiclimatechangeportal.gov.fj/wp-content/uploads/2023/05/CROCTF-Information-Brief-1.pdf

Government of Fiji. Ministry of Economy, Climate Change Division. (2021). *Planned Relocation Guidelines: A Framework to Undertake Climate Change Related Relocation.* Obtenido de https://fijiclimatechangeportal.gov.fj/wp-content/uploads/2022/01/Planned-Relocation-Guidelines_Fiji.pdf

Guadagno, L. (2016). «Human mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction». *International Journal of Disaster Risk Science*. Obtenido de https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-016-0077-6

HRC Water and Environmen. (2020). *El Salvador's response to tropical cyclones Amanda and Cristobal. HRC Technical Communication WRN02-202009.* Obtenido de https://wrn.hrcwater.org/wp-content/uploads/2021/07/HRC-Technical-Communication-WRN02-202009-El-Salvador-Response-to-TCs-Amanda-and-Cristobal.pdf

Human Rights Watch. (s.f.). «El mar se está comiendo la tierra debajo de nuestras casas»: https://www.hrw.org/es/report/2023/07/31/el-mar-se-esta-comiendo-la-tierra-debajo-de-nuestras-casas/ante-el-hacinamiento-y?utm_source=chatgpt.com

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Annex II: Glossary, en Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* Cambridge University Press. Obtenido de https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Sixth Assessment Report.* Ginebra. Obtenido de https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Synthesis Report (Longer Report), AR6 Synthesis Report.* Ginebra. Obtenido de https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). (2021). *Operational Framework for Anticipatory Action 2021–2025.* Obtenido de https://www.ifrc.org/document/operational-framework-anticipatory-action-2021-2025

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2019). *Bangladesh: How Forecast-based Financing supported objective decision-making in advance of Cyclone Fani.* Obtenido de https://www.ifrc.org/article/bangladesh-how-forecast-based-financing-supported-objective-decision-making-advance-cyclone

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2020). *Forecast-based financing and disaster displacement: acting early to reduce the humanitarian impacts of displacement.* Obtenido de https://www.anticipation-hub.org/Documents/Briefing_Sheets_and_Fact_Sheets/RCRC_IFRC-FbF-and-Displacement-Issue-Brief.pdf

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (s.f.). *Anticipatory Action: Using forecasts to prevent hazards from becoming disasters*. Obtenido de https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-02/220203_IFRC_Anticipatory%20Action_Brochure_final.pdf

Leal de Moraes, O. (s.f.). «Impact-based forecasting system for hydrometeorological hazards in Brazil: A retrospective analysis of warnings and disasters» (2017-2021). *International Journal of Disaster Risk Reduction*(94). Obtenido de https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212420923002832?-via%3Dihub

Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica. (2021). *Guía para la Planificación de la Adaptación desde el Ámbito Cantonal*. Costa Rica.

Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador. (2023). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2022-2027).* Quito, Ecuador. Obtenido de https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/02/PNA_Plan-Nacional-de-Adaptacion_2023_2027.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España. (2023). *Guía para la Evaluación de Riesgos Asociados al Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.* Obtenido de https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/guia_evaluacion_riesgos_cambio_climatico_2023_tcm30-570075.pdf

OIM. (2021). *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas.* Obtenido de https://publications.iom.int/system/files/pdf/analisis_mecc_americas.pdf

Platform on disaster displacement. (s.f.). *Global Dataset | Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the evidence base on planned relocation cases in the context of hazards, disasters and climate change*. Obtenido de https://disasterdisplacement.org/resource/global-dataset-leaving-place-restoring-home/

PNUD. (2020). *Desarrollo con perspectiva de riesgos: Una herramienta estratégica para la incorporación de la reducción dle riesgo de desastres y la adaptación al cmabio climático en el desarrollo.* Obtenido de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/UNDP-Risk-Informed-Development-Strategy-Tool-for-Integrating-DRR-and-CC-Adaptation-into-Development-ES.pdf

Presidência da República do Brasil. (2024). *Redução e Gestão de Riscos e de Desastres – Plano Clima Participativo (consulta pública).* Brasília. Obtenido de https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/536

Presidência da República do Brasil. (2025). *Plano Setorial de Adaptação para Redução e Gestão de Riscos e de Desastres. Acciones y actividades. Consulta pública*. Obtenido de https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/663/

Presidência da República do Brasil. (2025). *Plano Setorial de Adaptação para Redução e Gestão de Riscos e de Desastres. Consulta pública*. Obtenido de Disponible en: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/536/

UNDRR. (2017). *Early warning system, Sendai Framework Terminology on Disaster Risk Reduction:.* Obtenido de https://www.undrr.org/terminology/early-warning-system

UNDRR. (2019). *De las palabras a la acción. desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia.* Ginebra. Obtenido de https://www.undrr.org/es/words-into-action/disaster-displacement-how-reduce-risk-address-impacts-and-strengthen-resilience

UNDRR. (2019). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Ginebra. Obtenido de https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disas

UNDRR. (2020). «De las palabras a la acción. Utilización de los conocimientos tradicionales e indígenas en la reducción del riesgo de desastres». Obtenido de: https://www.undrr.org/media/101403/download

UNDRR. (2021). *Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres.* Obtenido de https://www.undrr.org/publication/regional-assessment-report-risk-disaster-latin-america

UNDRR. (2021). *Promoting Synergy and Alignment Between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction.* Geneva. Obtenido de https://www.undrr.org/media/79532/download?startDownload=20250511

UNDRR. (2023). *Nature-based solutions for comprehensive disaster and climate risk management: Toolkit for integrated planning and implementation of disaster risk reduction and climate change adaptation.* Obtenido de https://www.undrr.org/publication/nature-based-solutions-comprehensive-disaster-and-climate-risk-management-toolkit

UNDRR. (2024). *Global status of multi-hazard early warning systems 2024: Target G.* Obtenido de https://www.undrr.org/publication/global-status-report-mhews-2024

UNFCCC. Task Force on Displacement, Warsaw International Mechanism for Loss and Damage. (2024). *Technical Guide on Integrating Human Mobility and Climate Change Linkages into National Planning Processes.* Bonn.

UNFCCC. The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Executive Committe. (2024). *Technical guide on integrating human mobility and climate change linkages into relevant national climate change planning processes.* Obtenido de https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM_ExCom_human-mobility_TFD_2024.pdf

Venton, P., & La Trobe, S. (2008). «Linking Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*». Tearfund*. Obtenido de https://www.preventionweb.net/publication/linking-climate-change-adaptation-and-disaster-risk-reduction

Worl Meteorological Organization. (2022). *Guidelines on impact-based forecast and warning services, 2nd ed.* Obtenido de https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=22130

IV

LAS PÉRDIDAS Y DAÑOS EN LOS ANÁLISIS DE LA MOVILIDAD HUMANA

Pascal O. Girot P.[1]

1. Introducción

El tema de las pérdidas y daños aparece como una cuestión emergente en el marco de las negociaciones de cambio climático. Hoy existe cada más más evidencia del incremento en el número de eventos dañinos asociados a los efectos adversos del cambio climático en el mundo. En un estudio reciente, Newman y Noy (2023) reportan que, entre 2000 y 2019, los costos atribuibles al cambio climático por pérdidas y daños causados por eventos extremos sumaron 2.86 trillones de dólares, equivalente a un promedio de 143 mil millones de dólares al año. Esta significativa erosión de valor y pérdida de activos del desarrollo atribuibles al cambio climático genera además efectos tanto inmediatos como diferidos en materia de desplazamiento climático.

En este contexto, cabe preguntarnos en qué medida la migración, el desplazamiento y las reubicaciones aparecen como un área de acción de la esfera de la adaptación al cambio climático y de las pérdidas y daños, así como las implicaciones de abordar este tema desde ambas esferas. También

1. Escuela de Geografía, Universidad de Costa Rica.

identificaremos como los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) han venido integrando de manera concreta el abordaje de las pérdidas y daños. Finalmente, abordaremos las barreras y desafíos que existen para incluir la movilidad humana como perdidas y daños (L&D por sus siglas en inglés) dentro de los PNA y las herramientas que necesitan los países para esta integración.

2. Las pérdidas y daños como concepto y política climática internacional

2.1. El origen del concepto en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su relación con la movilidad humana

Desde su en entrada en vigor en 1994, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) definió dos pilares de acción para evitar «interferencias peligrosas al sistema climático mundial»: la mitigación, mediante la reducción de emisiones, y la adaptación, como medida para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. La Convención Marco sido el único espacio internacional habilitado para discutir y acordar acciones concertadas para enfrentar la crisis climática, legitimado para forjar un régimen climático internacional, poner en común los conocimientos científicos y técnicos y articular las voluntades políticas de los países.

Por otro lado, muchos observadores asiduos a las Conferencias de las Partes anuales (COP) se han unido a las voces cada vez más ruidosas de los movimientos de juventud y las redes de científicos, para denunciar que las emisiones siguen en aumento, al mismo ritmo que la temperatura del planeta y los eventos extremos son cada vez más mortíferos y dañinos (Martínez y Gutiérrez, 2023). Entre los temas emergentes de las negociaciones durante las últimas COP, en particular desde 2013, fecha de la decisión que crea el Mecanismo Internacional de Varsovia, ha sido el de pérdidas y daños

(loss and damage) para enfrentar el detrimento o menoscabo en diversos ámbitos que no se previenen mediante la adaptación al cambio climático, y su financiamiento.

Como ha sido el caso a menudo en la CMNUCC, los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) marcan periódicamente las negociaciones con datos inapelables sobre los efectos del cambio climático, y los escenarios de aumento de emisiones y temperatura. En el 2011, el IPCC publicó su Informe Especial sobre Riesgo de Desastres por Eventos Climáticos Extremos (SREX). A raíz de este reporte, se creó un grupo de trabajo sobre pérdidas y daños inevitables por el cambio climático, que desembocó en el 2013 en la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia, como instancia que permite a las Partes discutir, analizar y proponer soluciones para los países más vulnerables al cambio climático, como lo son por ejemplo los pequeños estados insulares.

Al iniciar labores el Mecanismo Internacional de Varsovia se desprendían 5 ejes de trabajo en temas tan distintos como los eventos de manifestación lenta —como el aumento en el nivel del mar—, pérdidas no económicas, sobre los impactos en patrimonios materiales e inmateriales de poblaciones humanas, la cuestión de la movilidad humana, el papel de los seguros y reaseguros en la transferencia del riesgo climático y una gestión integrada del riesgo de desastres.

En la COP 21 de París en el 2015, el G77+China negoció en bloque y logró incorporar un artículo (Art 8) en el Acuerdo de Paris sobre pérdidas y daños. Como nota de pie de página en la decisión del Acuerdo de Paris, se incluyó una cláusula excluyendo la posibilidad de usar el articulo 8 para fines legales, ya que «no implica ni proporciona una base para ninguna responsabilidad o compensación» (Decisión 1. /CP21). La inclusión de este párrafo en la Decisión de la COP21 en el Acuerdo de París ha sido una fuente de controversias y debate en los últimos 10 años.

El mecanismo de Varsovia fue evaluado a sus 5 años de funcionamiento en 2019, y entre los temas que emergieron de la discusión durante la COP25 de Chile (que finalmente se llevó a cabo en Madrid), fue el tema del apoyo y la acción

(action and support). De ahí nació la Red de Santiago (2019) que busca acelerar el acceso a asistencia técnica por parte de los países en desarrollo para enfrentar las pérdidas y daños producto de los efectos adversos del cambio climático.

El Mecanismo Internacional de Varsovia y su Comité Ejecutivo (ExCom) implementan su trabajo a través de un plan de trabajo de cinco años, guiado por tres funciones principales: mejorar el conocimiento y la comprensión, fortalecer el diálogo y potenciar la cooperación. En el 2021, el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia acordó su Segundo Plan de Trabajo 2023-2027, el cual se centra en abordar las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático, incluyendo eventos extremos y de manifestación lenta.

En materia de desplazamientos climáticos, en la COP21 se estableció mediante el artículo 49 de la decisión 1. CP.21 un Grupo de Trabajo *(task force)* para «elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los efectos adversos del cambio climático». La línea de trabajo estratégica (d) del segundo plan de trabajo quinquenal renovable del Comité Ejecutivo se refiere a la mejora de la cooperación y la facilitación en relación con la movilidad humana, incluida la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada.

Las últimas decisiones sobre Pérdidas y Daños en las Conferencias de las Partes desde el 2021 (COP 26-29) han tendido a centrarse en el acceso a financiamiento para países impactados de forma recurrente por eventos dañinos. Además de la asistencia técnica que ofrece la Red de Santiago y el papel del Mecanismo Internacional de Varsovia, los países en desarrollo, y en particular la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), han venido insistiendo en la creación de un fondo que pueda ayudar a los países a lidiar con pérdidas y daños. Durante la COP27, se alcanzó una decisión histórica para crear un Fondo de Pérdidas y Daños y establecer mecanismos de financiación y apoyo para responder a los efectos adversos e impactos inevitables del cambio climático mediante la creación de la Red de Santiago para las Pérdidas

y Daños[2]. Si bien la creación del Fondo constituye una decisión histórica que pretende proporcionar ayuda financiera a las naciones más vulnerables a los efectos nocivos del cambio climático, el éxito del fondo depende en buena medida de la rapidez de su puesta en marcha y del nivel de compromiso de los países para apoyarlo.

Durante la COP28 de Dubai, en 2023, se recibió el Balance Global de avance en los compromisos adquiridos en materia climática desde la entrada de vigor del Acuerdo de Paris (CMNUCC Decisión 1/CMA.5 sobre el Balance Global). En el Informe de Balance Global se incluyó una sección dedicada al tema de pérdidas y daños. En esta sección se señala que la única forma de evitar pérdidas y daños mayores es mediante un aumento en la ambición de medidas de mitigación en los países con mayores emisiones. Se reporta también que han aumentado las pérdidas económicas y no económicas, las cuales tienden a restringir las opciones de resiliencia por parte de países en desarrollo[3]. El documento del Balance Global también recuerda las obligaciones de protección de los derechos de las personas migrantes, reconoce progresos en el abordaje del desplazamiento y las reubicaciones planificadas y solicita mayor coherencia y sinergias en los esfuerzos sobre movilidad humana.

2.2. El registro de pérdidas y daños: la ciencia de la atribución

La literatura define las pérdidas y los daños como los perjuicios derivados de los impactos (observados) y los riesgos (previstos) atribuibles a los efectos adversos del cambio climático[4]. El estudio de las pérdidas y daños asociados al

2. Decisión CP27/ item VII «Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change impacts».

3. Ver Outcome of the first global stocktake UNFCCC

4. IPCC 2022 Sexto Informe de Diagnóstico (AR6), Glosario. Disponible en:https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf

cambio climático es bastante reciente, y se basa en lo que se conoce como la ciencia de la atribución. Existen dos enfoques principales de la ciencia de la atribución que pueden extraerse de la literatura reciente: el enfoque basado en la intensidad de la amenaza y el enfoque basado en el análisis del riesgo. (Mechler R. 2019; Callahan, C. W. y Mankin, J. S. 2022).

Las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático se materializan mediante eventos dañinos con diferentes características. Estos impactos se pueden dividir en dos categorías: Fenómenos de manifestación rápida y fenómenos de manifestación lenta. La primera categoría está asociada a eventos extremos que suceden a corto plazo como lo son las tormentas y huracanes. En general se asocia con escenarios de riesgo intensivo, generando grandes daños y pérdidas en poco tiempo y con episodios de desplazamiento forzado y temporal. La segunda categoría son fenómenos que suceden más lentamente, y generalmente asociados con escenarios de riesgo extensivo y cuyos impactos son medibles a más largo plazo (UNISDR, 2009). Entre los fenómenos de manifestación lenta se encuentran el aumento de temperaturas locales, aumento en el nivel del mar, episodios de sequía y procesos desertificación. Por tratarse de cambios permanentes en las condiciones climáticas y el entorno, suelen correlacionarse con procesos de movilidad humana de más largo plazo, incluso permanente (Martínez y Gutiérrez, 2020).

A) Enfoques basados en la intensidad de la amenaza

El enfoque basado en la intensidad de la amenaza trata de explicar la contribución del forzamiento climático atribuible al clima a la intensidad de un evento hidrometeorológico. La metodología de atribución de eventos extremos compara la probabilidad de que se produzca un suceso con la probabilidad o intensidad de que se produzca el mismo suceso manteniendo todas las demás variables constantes sin emisiones antropogénicas (Hidalgo, H.G., *et al* 2009)

Existen dos formas de medir las pérdidas económicas asociadas con eventos climáticos extremos: i) Pérdidas económicas directas; ii) Pérdidas económicas indirectas.

En primer lugar, la mayoría de la métrica disponible sobre pérdidas y daños se centra en impactos económicos directos, y se basa en los cálculos de costos de reposición de los bienes y activos afectados. Estas pérdidas directas generalmente ocurren durante o inmediatamente después de un evento dañino. En temas de movilidad, por ejemplo, se podrían observar en el conjunto de daños y las pérdidas que hayan sufrido las viviendas e infraestructuras de una población, y que se pueden relacionar con escenarios de evacuaciones y desplazamiento por desastres inducidos por el daño directo en la vivienda y la amenaza directa sobre la vida. Sin embargo, determinar si estas pérdidas son el motivo principal de una decisión de emigrar a más largo plazo, es desde luego un fenómeno de mayor complejidad, ya que el fenómeno migratorio es multicausal (Para leer más puede referirse a Warner, K. 2012).

En segundo lugar, un evento climático extremo o un evento de manifestación lenta puede causar pérdidas económicas indirectas. Si bien están interrelacionadas, y desde luego un evento extremo puede causar tanto perdidas directas como indirectas, las pérdidas indirectas están generalmente asociadas con reducciones en el valor agregado debido a los efectos inducidos por las pérdidas económicas directas. Por ejemplo, estos incluyen impactos microeconómicos como las pérdidas de ingresos para empresas cuando eventos dañinos resultan en afectaciones en redes de comunicación e infraestructura de transporte, generando disrupciones en las cadenas de valor y la continuidad del servicio. Estas pérdidas indirectas son muy diversas, a menudo con impactos más allá de las áreas directamente afectadas por el desastre. Estas pérdidas o disminuciones en la calidad y condiciones de vida de las poblaciones se pueden relacionar con las razones que generan movilidad humana. También pueden tener efectos diferidos en el tiempo, lo que dificulta su cuantificación y atribución. Esto lleva a menudo a una subestimación de las pérdidas y daños. La relación entre pérdidas económicas directas e indirectas es no-lineal, ya que eventos extremos pueden generar a menudo más impactos indirectos que directos (Newman y Noy, 2023).

Los estudios de atribución que utilizan el enfoque de la intensidad funcionan mejor cuando se analizan junto con funciones de daños bien calibradas —que definen la relación

funcional entre los daños y pérdidas y la intensidad de la amenaza— (Mechler,2019). Esto suele ser complejo sobre todo cuando se trata de fenómenos de evolución lenta como la sequía o la subida del nivel del mar. Estos casos de manifestación lenta como la sequía, la causalidad siempre es difícil de reducir a una única variable y las migraciones causadas por sequías prolongadas han sido documentadas históricamente. Sin embargo, no todas las sequías desembocan en hambrunas o desplazamientos de poblaciones (Blaikie, P. *et al* 1997). Esto hace difícil vincular relaciones causales exclusivamente entre desplazamientos y el fenómeno climático de la sequía. El aumento sin precedentes en el nivel promedio del mar, en cambio es fácilmente atribuible al cambio climático. Esta complejidad, hace que ciertos eventos extremos se pueden atribuir al cambio climático, y así derivar sus impactos y consecuencias en la movilidad humana, otros son más difíciles de asociar y determinar.

Las funciones de daños pueden ser espacial y temporalmente específicas y variar según el tipo de evento —por ejemplo, diferentes tipos de tormentas requerirán diferentes funciones de daños— y las pérdidas asociadas se ven a menudo agravadas por diferentes grados de exposición de personas y activos, sumado a las vulnerabilidades sociales y fallas en diseño de las infraestructuras construidas que las predisponen a sufrir daños (Newman y Noy 2023). Estudios recientes realizados mediante modelos espaciales de riesgo de alta resolución también señalan la naturaleza heterogénea de la exposición social y la vulnerabilidad, lo que dificulta la agregación de datos para identificar las zonas propensas a mayor y menor riesgo.

El desarrollo de índices de riesgo y vulnerabilidad a nivel subnacional y local también puede contribuir a mejorar la resolución espacial de la atribución de pérdidas y daños al cambio climático global (Garro Quesada *et al* 2022). En su Informe de Diagnóstico Regional 2022 sobre América Latina y el Caribe, la Agencia de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNDRR) recuerda la importancia de tener datos confiables para la gestión del riesgo de desastres: «Aunque a lo largo de tres décadas los avances en la información sobre amenazas y riesgos han sido notables, aún se

requiere seguir trabajando e invertir en el mejoramiento de la calidad y estandarización de la información disponible, en la ampliación de la cobertura de países y en metodologías efectivas para su aplicación práctica en la planificación sectorial y territorial» (UNDRR, 2021:16).

B) Enfoques basados en el riesgo

El otro enfoque, basado en el riesgo, trata de determinar, desde una perspectiva probabilística, una métrica de Fracción de Riesgo Atribuible (FAR) que se calcula para describir qué parte del riesgo de que se produzca un fenómeno meteorológico extremo es consecuencia del cambio climático (Newman y Noy 2023). El enfoque basado en el riesgo también requiere datos económicos fiables para estimar las pérdidas registradas y esperadas. Existen diversas metodologías para medir los costes económicos asociados a los fenómenos meteorológicos extremos. Gran parte de los enfoques adoptados por las instituciones especializadas (CEPAL, Banco Mundial, PNUD) en las evaluaciones de las necesidades posteriores a los desastres se centran en las pérdidas y los daños económicos directos, basándose en los costes estimados de las reconstrucciones. Sin embargo, los fenómenos meteorológicos extremos también pueden causar pérdidas económicas indirectas —como la carga económica que supone la destrucción de infraestructuras para los productores locales—, que rara vez se incluyen en estos análisis basados en el riesgo. Estas pérdidas económicas indirectas también suelen tener dimensiones espaciales y temporales más amplias, ya que las cadenas de suministro pueden estar muy alejadas de los lugares donde se producen los fenómenos dañinos y los impactos pueden tener importantes desfases temporales. Estos desfases son particularmente relevantes al estudio de la relación entre pérdidas y daños y procesos de desplazamientos voluntarios y flujos migratorios, ya que a menudos los efectos migratorios de un desastre se pueden medir años después de un evento dañino.Tomar en cuenta estas complejidades resulta importante ya que la atribución de impactos, pérdidas y daños, y su relación con los movimientos forzados de población, son condiciones *sine qua non* para poder exigir compensaciones y reparaciones.

En suma, las discusiones académicas en torno a la ciencia de la atribución suelen ser muy abstractas y teóricas. Sin embargo, está claro que una adecuada comprensión de la manifestación del riesgo es esencial para poder actuar sobre los factores tanto climáticos como humanos que inducen a la movilidad humana. Cabe señalar también que muchas veces las pérdidas no registradas y la erosión paulatina de activos del desarrollo tiene más que ver con las pérdidas y daños indirectos que con los impactos directos e inmediatos de un evento climático extremo. Asimismo, los desplazamientos forzados a menudo son el resultado de otros factores como la inseguridad alimentaria y nutricional, el desempleo o el subempleo, y la violencia social. En estos casos, los impactos asociados a pérdidas y daños atribuibles al cambio climático vienen a jugar el rol de disparadores o catalizadores de la movilidad humana, y no tanto su causa principal. Más allá del costo de reposición de un activo o un bien inmueble o una infraestructura vial, la recomposición y rehabilitación de sistemas de medios de vida, esenciales para una recuperación temprana post-desastre, dependen mucho de una mejor comprehensión de las complejidades de este riesgo extensivo asociado con las pérdidas y daños recurrentes e indirectas asociadas con eventos climáticos extremos. A menudo, la falta de recuperación temprana después de un desastre de origen hidrometeorológico crea condiciones para desplazamientos y movimientos migratorios.

2.3. Las pérdidas y daños en el caso de desplazamientos por desastres

El fenómeno migratorio ha sido un constante desde los albores de la humanidad. Sin embargo, se ha registrado un aumento notable en el número de desplazados internos por desastres a nivel mundial. Aunque la medición y los reportes de parte de los países siguen siendo un reto importante, existen iniciativas a nivel mundial para mejorar la métrica de los desplazamientos por desastres y por pérdidas y daños[5]. Por

5. Se puede también consultar estos informes recientes con propuestas concretos en término de reportes y métrica sobre desplazados climáti-

ejemplo, se sigue refiriéndose en la literatura al concepto de desastres naturales, en que priva la causalidad centrada en la amenaza. No obstante, los desastres no son naturales (Maskrey, 1993). Y el marco de conceptual desde la construcción social del riesgo de desastres resulta sumamente útil para abordar las aristas del tema de pérdidas y daños. Al manifestarse el riesgo en función de la exposición de personas o activos del desarrollo a una amenaza, y de su vulnerabilidad intrínseca, el enfoque se desplaza hacia entender mejor los factores que perpetúan la construcción social del riesgo, por ende, su prevención (Lavell, 2011).

En su reporte mundial, la UNDRR señala que entre 1998 y 2017, de los 1786 eventos registrados, el 93 % corresponde a eventos de origen climático (como las inundaciones y las tormentas) y el resto a eventos de origen geológico. En su informe GRID 2024, el Centro Internacional de Monitoreo de Personas Desplazadas (IDMC) estimaba que, a finales de 2023 había 75,9 millones de personas viviendo en situación de desplazamiento interno en todo el mundo, frente a los 71,1 millones reportados en 2022. Si bien ha habido menos desplazados por desastres en 2023 comparado al 2022, las personas desplazadas por conflictos armados han ido en aumento, ya que las personas obligadas a huir por catástrofes, conflictos o violencia se unen a las que llevan viviendo desplazadas desde hace años o incluso décadas y aún no han logrado una solución duradera (IDMC, 2024)

El Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos de Naciones Unidas identifica 408 casos de relocalizaciones planificadas en el contexto de peligros naturales, los desastres y el cambio cli-

cos (How to Quantify and Measure Loss and Damage Associated with Displacement? Loss and Damage and the Challenges of Human Mobility and Displacement Working Group. Advisory Group on Climate Change and Human Mobility). Disponible en: https://weadapt.org/wp-content/uploads/2024/05/Quantify-L_D-Displacement.pdf , o la herramienta que está desarrollando la OIM (Evaluando las implicancias de las pérdidas y daños del cambio climático en la movilidad humana en américa latina). Disponible en: https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl2601/files/documents/2024-09/oim_evaluando-las-implicancias-de-las-perdidas-y-danos-del-cambio-climatico-en-la-movilidad-humana-en-america-latina.pdf

mático entre 2021-2022 en 78 países: cerca del 40 % en Asia, el 38 % en América, el 10 % en África y el 9 % en el Pacífico (Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, 2024). Además, el 70 % de los desplazados internos se encuentran en Estados frágiles o afectados por un conflicto que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático (Naciones Unidas, Consejo sobre Derechos Humanos, 2024). Volvemos entonces al marco conceptual desde la construcción social del riesgo, aquellos países más vulnerables ante los efectos adversos del cambio climático son precisamente los que enfrentan crisis multidimensionales, por conflictos armados, emergencias complejas y degradación ambiental tal como es el caso del Sudán o de Haití.

Un estudio comisionado por la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres y la Red de Colaboración sobre Pérdidas y Daños (PDD y LDC, 2023) revela que la dicotomía un tanto artificial entre lo económico y lo no económico, sobre las diferentes pérdidas y daños no económicos, así como la rígida compartimentación de los diferentes impactos terminan siendo contraproducentes para entender los verdaderos efectos sociales, económicos y culturales en poblaciones desplazadas por eventos climáticos. Desplazarse afecta a las personas de diversas maneras, generando una diversidad de consecuencias en todas las dimensiones de su seguridad, arraigo y bienestar, con impactos entrelazados a corto y largo plazo para los individuos, las comunidades y las sociedades. Comprender estas complejidades nos obliga por un lado a mejorar el marco conceptual que ha venido sesgando los tipos de estudios sobre movilidad humana y justicia climática. Y, por otro lado, requiere más estudios de caso y más análisis basado en datos sobre movilidad y su relación con fenómenos climáticos.

3. Las pérdidas y daños en el caso de las poblaciones desplazadas y los PNA

La migración es un fenómeno multicausal complejo que a menudo conjuga factores biofísicos, sociales, económicos y políticos (Cattaneo *et al* 2016; Cattaneo *et al*., 2019; Rigaud

et al., 2018). Si bien, según el IPCC, los impactos del cambio climático influyen en los desplazamientos y la migración, no son de ninguna manera el único motor de la movilidad humana en la región (Castellanos *et al*., 2022).

En el debate académico sobre adaptación, se menciona que la migración puede concebirse como parte de una estrategia de adaptación (Gemenne y Blocher, 2017) y también como un fracaso de la adaptación y de la gestión del riesgo (Lavell, 2011). En el primer caso, la migración forma parte de una estrategia de diversificación de ingresos, permitiendo el acceso a remesas y a ingresos que permita mitigar las temporadas difíciles e invertir en adaptación (Huber *et al*., 2023). Otros autores sugieren que la adaptación es necesariamente in situ, y el acto de migración genera problemas de adaptación por cambios en el perfil demográfico de las comunidades, restándoles mano de obra y capacidades locales (Cai, *et al.*,2016). También pueden coexistir múltiples estrategias de diversificación de medios de vida, que puedan también limitar la migración y centrar los recursos en adaptación y desarrollo auto centrado (Adger *et al*., 2018; Ruiz Soto *et al*., 2021).

El abordaje conceptual del tema de pérdidas y daños en el marco de la CMNUCC ha evolucionado en los últimos años, pasando de un enfoque existencialista centrado en movilidades permanentes a un abordaje más amplio que obliga a un análisis de políticas de desarrollo y de reducción del riesgo de desastres. Boyd *et al*. (2016) proponen una tipología de enfoques: i) el binomio adaptación-mitigación; ii) la gestión del riesgo de desastres; iii) los límites de la adaptación; iv) los enfoques existencialistas.

Estos cuatro abordajes son complementarios, pero se basan en instrumentos de política disímiles. Si bien todos concuerdan que las pérdidas y daños son el resultado de fallas en la implementación de políticas de mitigación y adaptación de los países, los abordajes tienden a privilegiar las respuestas basadas en mejorar la implementación de instrumentos de políticas públicas en cambio climático, o reforzar acciones en reducción del riesgo de desastres, o dirigir las acciones prioritarias a aquellos países y poblaciones que

enfrentan riesgo existencial. Los enfoques existencialistas se refieren al caso particular de poblaciones reubicadas por sus lugares de origen se volvieron inhabitables por los efectos adversos del cambio climático, tales como los pequeños estados insulares en desarrollo como Kiribati en el Pacífico (Boyd *et al*., 2016). Por otro lado, McGray *et al*. (2007) proponen un abordaje de la adaptación que busca ampliar el espectro de acciones en adaptación, desde acciones de desarrollo que buscan cambiar condiciones estructurales de desventaja y vulnerabilidad hasta acciones en gestión del riesgo desastres y acción climática que busca actuar sobre los motores de la amenaza climática creciente. En este caso, se abordan las acciones que permiten mitigar los efectos del cambio climático o una amenaza latente, creando condiciones que eviten futuros desplazamientos forzados.

Qi, J. *et al* (2023) proponen un espectro de abordajes del tema de pérdidas y daños partiendo de un continuo que va desde instrumentos de política que buscan evitar daños y pérdidas (mediante más ambición en mitigación) hasta las acciones que buscan reducir el riesgo, minimizar y atender a los daños y pérdidas (ver Figura No. 2). La parte media del espectro sitúa los enfoques que podrían minimizar las pérdidas y los daños. Si bien la mitigación sigue siendo relevante aquí, esta parte del espectro también comprende acciones preventivas que ayudan a las comunidades y ecosistemas a adaptarse y prepararse para los impactos observados y los riesgos previstos. Aquí caben las acciones en reducción del riesgo de desastres y respuesta humanitaria y recuperación temprana. Finalmente, al lado derecho del espectro, se refiere a cómo atender pérdidas y daños inevitables e irreversibles por los efectos adversos del cambio climático. En este caso, al confrontar impactos irreversibles y condiciones crecientes de inhabitabilidad, se habilitan condiciones de reubicación planificada para minimizar los impactos y efectos adversos en la población. En estos casos, se habla de reubicaciones planificadas en aquello países en los que existe una institucionalidad habilitada para estos procesos complejos. Ante la ausencia de instituciones humanitarias y de respuesta post-desastres, muchas poblaciones terminan optando por migrar y desplazarse. (Ver Figura No. 1)

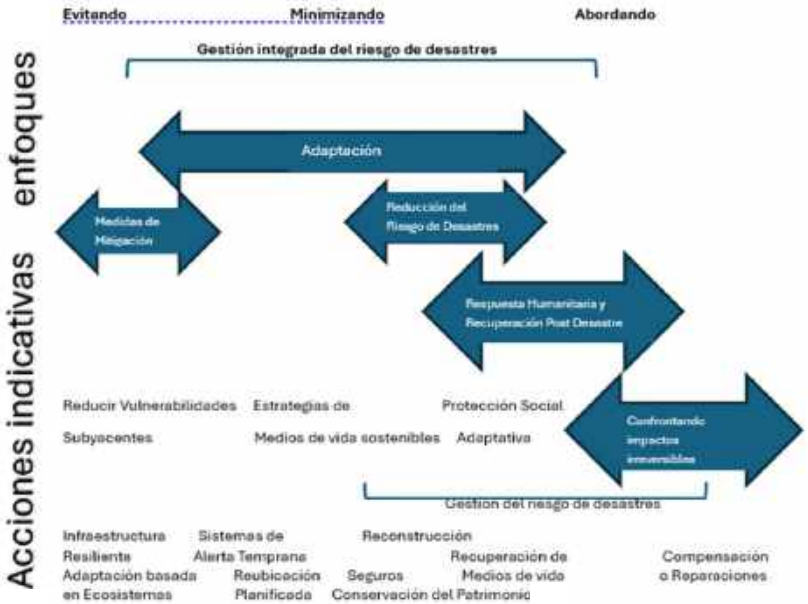

Figura N.° 1: El continuo de abordajes para atender pérdidas y daños
Fuente: Qi, J. *et al* 2023

Con estos elementos en mente, cabe volver a la pregunta generadora inicial: ¿Cómo los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) han venido integrando de manera concreta el abordaje de las pérdidas y daños? ¿Qué otros instrumentos de política sobre pérdidas y daños ofrecen oportunidades para el abordaje de la movilidad climática?

Los PNA centran muchas de sus acciones en minimizar y reducir pérdidas y daños atribuibles al cambio climático mediante acciones de adaptación. Según un informe reciente del *NAP Global Network* del 2023, se estima que casi la mitad (49 %) de los Planes Nacionales de Adaptación hacen referencia al tema de las pérdidas y daños mucha de la documentación que acompaña la formulación de los PNA contiene información y análisis relevantes para la evitar, minimizar y atender a las pérdidas y daños por el cambio climático (Qi *et al*., 2023). En algunos países, los

PNA incorporan y visibilizan las relaciones de coordinación necesarias entre las autoridades ambientales a cargo de la implementación de políticas y planes de adaptación con las autoridades de defensa civil a cargo de la gestión del riesgo de desastres.

Entre los 41 Planes Nacionales de Adaptación reseñados por Qi *et al* (2023) presentados ante la CMNUCC entre 2021 y 2022, varios sugieren reforzar los dispositivos de recolección de datos y evidencias sobre pérdidas y daños. De hecho, un 70 % de ellos se refieren a la necesidad de fortalecer estudios y análisis de riesgo climático. Otros señalan la necesidad de acelerar la creación de fondos de contingencia y planes de microseguros a nivel local, con mecanismos de desembolso rápido y flexible, como en el caso del CRIF (Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe en el Caribe).

En cuanto a la movilidad humana, el informe del *NAP Global Network* señala que apenas el 40 % de los PNA revisados incluyen una mención al tema y los que lo mencionan se centran en la planificación de reubicaciones de poblaciones afectadas (Qi, J., *et al* 2023)[6]. Asimismo, un número muy reducido de PNA menciona el tema de pérdidas no-económicas (Qi *et al*., 2023). Varios de los países que han abordado la movilidad humana en sus NAPs, han incluido el tema dentro de los segmentos sobre pérdidas y daños, como es el caso de Argentina, o como se refleja en la nueva contribución nacional determinada de Ecuador. Este proceso refleja la ambigüedad de la movilidad humana en el espectro de adaptación y pérdidas y daños, ante la necesidad de prevenir desplazamientos forzados, pero también considerar las

6. Para información más actualizada también puede consultarse: Slycan Trust (2024). Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans (Updated Version). Human Mobility in the Context of Climate Change #07. Colombo, Sri Lanka. Disponible en: https://weadapt.org/wp-content/uploads/2024/03/UPDATED-Briefing-Note-Human-Mobility-in-NAPs-1.pdf y Reviewing climate-related human mobility in Latin American and Caribbean's Nationally Determined Contributions (NDCs) and National Action Plans (NAPs), N.° 52, UNDP Latin America and the Caribbean, Policy Documents Series. Disponible en: https://climatepromise.undp.org/sites/default/files/research_report_document/PDS-Number52%20Climate%20EN.pdf

oportunidades que pueden ofrecer movimientos seguros en términos de adaptación.

4. Conclusión

Las pérdidas y daños atribuibles al cambio climático son las consecuencias inevitables de la falta ambición a nivel de acción climática de los grandes países emisores del mundo en materia de mitigación. La comunidad internacional, y en particular los países desarrollados, debe asumir sus responsabilidades, comunes pero diferenciadas, por el fenómeno del cambio climático. En este sentido, al evaluar las respuestas que la comunidad internacional, tanto de países como de empresas, ha dado con respecto a la movilidad climática, existe un importante saldo deudor (Martínez y Gutiérrez, 2020).

Todos estos elementos se conjugan para generar escenarios futuros relacionados con una influencia creciente del cambio climático en la migración y el desplazamiento. Comprender estas interacciones complejas requiere no solamente una comprensión de la naturaleza multicausal del fenómeno migratorio, sino también de la forma en que el cambio climático viene a exacerbar riesgos preexistentes, agudizando condiciones de vulnerabilidad e indefensión de las poblaciones más expuestas de la región.

Para poder enfrentar los efectos adversos del cambio climático y analizar sus manifestaciones, tanto a nivel de los eventos extremos como de los impactos a largo plazo, se requiere, tal como lo recomienda Lejtreger (2019), invertir en la comprensión y las métricas de las pérdidas y los daños. Esto pasa necesariamente por el fortalecimiento de la investigación, la recopilación de datos, el análisis de riesgos y el intercambio de información para comprender mejor y gestionar la movilidad humana relacionada con los impactos adversos del cambio climático. Algunos países como Ecuador están avanzando el desarrollo de marcos específicos de L&D, o incluyendo el tema en los Informes Técnicos Bianuales (BTRs por sus siglas en inglés), para un enfoque más reciente del fenómeno.

En este sentido, los Planes Nacionales de Adaptación suelen contener una visión general de los riesgos y vulnerabilidades, que proporciona herramientas para abordar las pérdidas y daños potenciales o registradas (Qi *et al*., 2023). La evaluación de los desafíos y oportunidades para integrar de movilidad humana en los procesos de planificación nacional incluyendo las estrategias nacionales de cambio climático, sigue pendiente en muchos países. Si bien algunos países están empezando a integrar, en sus políticas climáticas, consideraciones sobre el monitoreo y métrica de pérdidas y daños, por ejemplo, desde la transferencia del riesgo mediante seguros y reaseguros, la mayoría de los países todavía pueden mejorar la integración de la movilidad humana en las políticas y estrategias de cambio climático (Lejtreger, 2019).

Es urgente que los países refuercen sus dispositivos nacionales, en un contexto internacional de creciente desfinanciamiento de agencias multilaterales a cargo de poblaciones desplazadas y migrantes, para atender mejor a los desplazamientos internos y la facilitación de la migración ordenada, segura, regular y responsable de las personas, apegada al derecho humanitario y los derechos humanos. Esto también implica repensar en muchos países, en un marco institucional y normativo necesario para integrar los instrumentos de política en materia de movilidad humana, con los que abordan los temas de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático (PNUD, 2023). El tema de Pérdidas y Daños no se puede resolver adecuadamente con las instituciones existentes, a menudo desde los Ministerios de Ambiente, y requiere de mecanismos de coordinación más eficaces para prevenir, evitar y atender el fenómeno de desplazamientos forzados por los efectos adversos inevitables del cambio climático.

Bibliografía

Adger, W. N., de Campos, R. S., & Mortreux, C. (2018). «Mobility, displacement and migration, and their interactions with vulnerability and adaptation to environmental risks». In **R. McLeman** & **F. Gemenne** (Eds.), *Routledge Handbook of Environmental.*

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2nd ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203714775

Boyd, E., James, R., & Jones, R. (2016). «A spectrum of views on Loss and Damage. Environmental Change Institute», *University of Oxford*. https://centaur.reading.ac.uk/81728/1/NCC_Typologies_submitted.pdf

Brockett C.D. (2019) *Land, power, and poverty: agrarian transformation and political conflict in Central America*. London: Routledge

Burzyński M, Deuster C *et al* (2022) «Climate change, inequality, and human migration». *J Eur Econ. Assoc*. 20(3):1145-1997

Cai R, Feng S, Oppenheimer M, Pytlikova M (2016) «Climate variability and international migration: the importance of the agricultural linkage». *J Environ Econ Manag* 79:135-151

Callahan, C. W. y Mankin, J. S. (2022). *National attribution of historical climate damages. Climatic Change*, 172, Article 40. https://doi.org/10.1007/s10584-022-03387-y

Calvo, M. P., Cordero, A., Martínez, A., Rojas, J., & Vásquez, A. (2024). *Monitoreo de daños y pérdidas: Una radiografía Centroamérica*. La Ruta del Clima / OXFAM.

Castellanos E, Lemos MF *et al* (2022) «Central and South America». In: **Pörtner HO, Roberts DC** *et al* (eds) *Climate change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp 1689-1816

Cattaneo C, Peri G (2016) «The migration response to increasing temperatures». *J Develop Econ* 122, pp. 127-146

Cattaneo C, Beine M *et al* (2019) *Human migration in the era of climate change. Rev Environ Econ Policy* 13(2):189-206

Eckstein, D., V. Künzel y L. Schäfer *2017 Global Climate Risk Index 2018: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2016 and 1997 to 2016*, Bonn: Germanwatch

Gemenne F, Blocher J (2017) «How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal». *Geogr J 183(*4):336-347

Hartmann B (2010) «Rethinking climate refugees and climate conflict: rhetoric, reality and the politics of policy discourse». *J Int Dev: J Dev Stud Ass* 22(2):233-246

Harvey C.A., Saborio-Rodríguez M *et al* (2018) «Climate change impacts and adaptation among smallholder farmers in Central America». *Agric Food Sec* 7(1):1-20

Hidalgo, H. G., Alfaro, E. J., Pérez-Briceño, P. M., Calderón-Solera, B., & Cerda-Escares, I. (2023). «Escenarios de cambio climático de última generación para América Central y la República Dominicana». *Call for Papers* BCIE–SIECA–SICA.

Ley, D., Guillén Bolaños, T., Castaneda, A., Hidalgo, H. G., Girot Pignot, P. O., Fernández, R., Alfaro, E. J., & Castellanos, E. J. (2023). «Central America urgently needs to reduce the growing adaptation gap to climate change». *Frontiers in Climate*, 5, 1215062. https://doi.org/10.3389/fclim.2023.1215062

Läderach P, Kommerell V *et al* (2021) «Climate security in the Central American Dry Corridor» [position paper 2021/2]. CGIAR FOCUS Climate Security.

Lavell, A. (2011) «Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica», San José: FLACSO/UICN

Lejtreger R (2019) *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas: Necesidades y Oportunidades* [report] OIM, Ginebra, Suiza. https://publications.iom.int/system/files/pdf/analisis_mecc_americas.pdf.

López-Carr D, Burgdorfer J (2013) «Deforestation drivers: population, migration, and tropical land use». *Environ: Sci Policy Sustain* Dev 55(1):3-11

Martínez, A. y H. Gutiérrez, 2020 «Movilidad Humana: Derechos Humanos y Justicia Climática, San Salvador»: *Fundación Heinrich Böll/La Ruta del Clima*.

Maskrey, A. 1993 «Los Desastres no son Naturales», *Lima: La Red/ITDG*.

McGray, H., A. Hammill, R. Bradley, E.L. Schipper y J. Parry 2007 *Weathering the Storm: Options for framing adaptation and development*, Washington D.C.:WRI

Mechler, R., Singh, C., Ebi, K., Djalante, R., Thomas, A., James, R., *et al.* (2020). «Loss and damage and limits to adaptation: Recent IPCC insights and implications for climate science and policy». *Sustainability Science*, 15, 1245-1251. https://doi.org/10.1007/s11625-020-00807-9

Naciones Unidas, Consejo de los Derechos Humanos 2024 *Relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Paula Gaviria Betancur*, Ginebra: ONU-CDH

Nawrotzki RJ, DeWaard J *et al* (2017) «Climate shocks and rural-urban migration in Mexico: exploring nonlinearities and thresholds». *Clim Change* 140(2):243-258

Newman, R., & Noy, I. (2023). «The global costs of extreme weather that are attributable to climate change». *Nature Communications*, 14, Article 6103. https://doi.org/10.1038/s41467-023-41888-1

Piguet E, Pécoud A, De Guchteneire P (2011) Migration and climate change: An overview. Refug Surv. Q 30(3):1-23

Qi, J., Dazé, A., & Hammill, A. (2023). «Addressing loss and damage: What can we learn from countries' National Adaptation Plans?» *NAP Global Network*. https://napglobalnetwork.org/resource/loss-and-damage-national-adaptation-plans/

Rigaud KK, de Sherbinin A *et al* (2018) *Groundswell: preparing for internal climate migration. World Bank, Washington*, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461.

Ruiz Soto A, Bottone R *et al* (2021) *The complex motivations and costs of Central American migration* [report]. World Food Programme. https://www.wfp.org/publications/complexmotivations-and-costs-central-american-migration.

Savelli A, Schapendonk F *et al* (2022) «The climate security-mobility nexus: impact pathways and research priorities» [position paper 2022/2]. *CGIAR FOCUS Climate Security*. https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/117589. Accessed 14 July 2022

Scoville-Simonds M, Jamali H, Hufty M (2020) «The hazards of mainstreaming: climate change adaptation politics in three dimensions». *World Dev* 125:104683

Silve Rodríguez de San Miguel JA, Martínez Díaz E, Becerril D (2021) «The relationship between climate change and internal migration in the Americas». *Manag Environ Quality:* Int J 32(4):822-839

Thiede B, Gray C, Mueller V (2016) «Climate variability and inter-provincial migration in South America, 1970-2011». *Glob Environ* Chang 41:228-240

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2009) *Global Assessment Report on Disaster Risk (GAR)*, Geneva: UNISDR

UNDRR 2021 *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, Síntesis de Hallazgos*, Ginebra: UNDRR

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2020) *International migrant stock 2020*. https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock-2020-documentation.

United Nations (2018) *Global compact for safe, orderly and regular migration*. A/RES/73/195. https://www.iom.int/resources/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration/res/73/195

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2025). *Disaster losses and damages data: A review of existing applications and use cases*. https://www.undrr.org/node/89954

United States Immigration and Customs Enforcement (ICE) 2022 *Annual Report Year 2022*, Washington D.C.: ICE

Warner, K. (2012). «Human Migration and Displacement in the Context of Adaptation to Climate Change: The Cancun Adaptation Framework and Potential for Future Action». *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(6), 1061-1077. https://doi.org/10.1068/c1209j

PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA CLIMÁTICA

V

ENFOQUE DIFERENCIADO EN LA GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA PARTICIPACIÓN, INFORMACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA EN LA REUBICACIÓN PLANIFICADA INTEGRADA EN LOS PLANES NACIONALES DE ADAPTACIÓN

Rosalía Ibarra Sarlat[1]

1. Introducción

De la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se infiere que la adaptación es necesaria para hacer frente a los impactos del cambio climático. Al respecto, en la Conferencia de las Partes de 2010 (COP16) se adoptó el Marco de Adaptación de Cancún, poniendo énfasis en la importancia de formular y ejecutar

1. Doctora en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante, España. Investigadora Titular B del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Planes Nacionales de Adaptación (PNA), como instrumentos para identificar y evaluar de manera integral las vulnerabilidades y los riesgos ante la variabilidad climática a mediano y largo plazo, así como para implementar estrategias que brinden respuestas adaptativas de manera progresiva y continua. En este contexto, los PNA son instrumentos estratégicos en los que, de acuerdo con el Marco de Adaptación de Cancún, es recomendable reconocer e integrar a la movilidad humana como respuesta a la degradación ambiental provocada y/o exacerbada por las alteraciones climáticas (paulatinas o repentinas), incluyendo la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada para poner a salvo la vida e integridad física de personas y/o comunidades (Ibarra, 2021; Warner *et al.*, 2014).

Cabe destacar que la COP19 de 2013 adoptó la Decisión de crear el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños relacionados con las repercusiones del cambio climático[2]. Si bien no es un instrumento específicamente enfocado en la movilidad humana por el cambio climático, el Comité Ejecutivo de este mecanismo contempla esta problemática en sus planes de trabajo al considerar sus implicaciones en términos de pérdidas y daños. De ahí surge la creación del Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento en el marco de este Mecanismo, desde la creación del cual se ha intensificado el abordaje de la movilidad humana, incluida la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada, en el contexto de las pérdidas y daños asociadas a los impactos del cambio climático (United Nations Climate Change, s.a.; Ibarra, 2021).

En este apartado nos referiremos a la reubicación planificada, entendida como «un conjunto de medidas, acciones y actividades implementadas por el Estado ya sea por iniciativa propia o en respuesta a solicitudes específicas, con el fin de trasladar a personas o comunidades que habitan en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable hacia áreas más seguras, alejadas de las zonas de riesgo, que propicien

2. Véase Decisión 2/CP.19 Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático. UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 de enero de 2014.

su desarrollo integral» (CIDH, 2024:7)[3]. La reubicación planificada es considerada como una medida de adaptación al cambio climático que requiere coordinación y cooperación, y que, como se ha mencionado, también está integrada en el contexto de pérdidas y daños. Generalmente se lleva a cabo dentro del propio país supervisado por las autoridades estatales, no obstante, podría eventualmente darse hacia un lugar en el extranjero mediante acuerdos bilaterales[4].

El traslado planificado a zonas seguras, como una estrategia de adaptación, tiene como objetivo reducir la exposición y las vulnerabilidades a las que están expuestas las personas y/o comunidades fortaleciendo su resiliencia. De modo que, la planificación anticipada vista así, es crucial para prevenir el desplazamiento, o bien, para abordarlo eficazmente mediante la adopción de medidas que preparen a la población en su traslado y faciliten los movimientos poblacionales en caso de necesidad (Warner *et al.*, 2014). A 2024, seis países han elaborado un instrumento nacional sobre la reubicación planificada: Fiji, las Islas Salomón, Jamaica, Papúa Nueva Guinea, el Perú y el Uruguay (Naciones Unidas. Asamblea General, 2024b). No obstante, existe consenso en que la reubicación planificada debe ser aplicada como un último recurso, cuando otras medidas de adaptación *in situ* ya no son viables, adecuadas o posibles (OIM, 2025).

Entre estos marcos regulatorios, destaca el Plan Nacional de Relocalizaciones de Uruguay, diseñado para reubicar de manera planificada a personas que viven en zonas inundadas o contaminadas (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2010). El Plan entró en vigor en 2010 y en 2014 recibió el Premio *Momentum for Change* de la CMNUCC

3. Comprendida también como proceso planificado para ubicar a personas o grupos de personas en una nueva ubicación (Marco de Adaptación al Cambio Climático de Cancún). Véase United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016: 2.

4. Véase las implicaciones posibles del Tratado de la Unión Falepili entre Australia y Tuvalu firmado el 9 de noviembre de 2023, en vigor el 28 de agosto de 2024.

como estrategia de adaptación al cambio climático con inclusión social. Su implementación se acompañó del diseño de objetivos específicos sobre reubicaciones integrados dentro del Plan Nacional Ambiental y la Contribución Nacional Determinada de 2017 (CSM, s.a.).

De modo que, la reubicación planificada como estrategia de adaptación y como una última opción puede contribuir al traslado digno, sin embargo, para que este proceso sea efectivo requiere del involucramiento de las personas y/o comunidades afectadas en todas sus etapas, mediante la garantía, protección y salvaguarda de los derechos humanos a la participación, la información y el acceso a la justicia, con base en los principios de igualdad y no discriminación, y con un enfoque diferenciado en atención a las vulnerabilidades estructurales y agravadas a la que están expuestas tanto las personas y/o comunidades en movilidad, como las de acogida. Es importante en este sentido abordar en particular la situación de las mujeres, las personas LGBTQ+, la población infantil (niños, niñas y adolescentes), los pueblos indígenas y las minorías, las personas mayores, las personas con discapacidad (Naciones Unidas, 2022), y otras con vulnerabilidades especiales.

En este contexto, resulta relevante que en Guatemala el Plan de Acción 2022-2024 para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los efectos adversos del cambio climático (PAMAD), establece en el numeral III, Actividad III.2, el desarrollo de principios sobre la reubicación planificada con un enfoque de respeto de los derechos humanos, la perspectiva de género y las identidades territoriales y culturales. Se señalan como uno de los componentes medulares el desarrollo de procesos de consulta en el que participen todos los grupos sociales en la toma de decisiones (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de Guatemala, 2022).

En atención a lo anterior, a continuación, serán brevemente delineados los fundamentos de la reubicación planificada con enfoque diferenciado para su integración en los PNA, enfatizando en la imprescindible garantía y protección de los derechos a la información, participación y acceso a la

justicia, destacando las directrices de estos derechos derivadas de instrumentos vinculantes y no vinculantes, y su aplicación diferenciada en cada uno de los grupos poblacionales en atención a sus vulnerabilidades específicas.

2. Elementos clave de los derechos humanos a la participación, información y acceso a la justicia en los procesos de reubicación planificada con enfoque diferenciado

Toda persona o comunidad en un contexto de movilidad está expuesta a que sean mermados sus derechos humanos. No obstante, particularmente las mujeres, las personas LGBTQ+, la población infantil (niños, niñas y adolescentes), los pueblos indígenas y las minorías, las personas mayores, las personas con discapacidad (Naciones Unidas, 2022: 24 y 25) padecen una especial afectación, debido a condiciones de posible discriminación, marginación y violencia de género. Por lo que, un enfoque diferenciado en la protección de los grupos vulnerables debe ser central en los procesos de reubicaciones planificadas, debido a la asistencia gubernamental especial que necesitarán, pues en su reubicación mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA) corren un gran riesgo de ser víctimas de abusos, trata (laboral y sexual) explotación y otras formas de maltrato emocional y físico. Los pueblos indígenas y las minorías pueden verse expuestos a la pérdida de su cultura y conocimientos tradicionales y a un acceso limitado a los medios de asistencia. Las personas mayores pueden encontrar dificultad para satisfacer sus necesidades básicas y de atención sanitaria, así como para acceder a medios digitalizados en los procesos de reubicación. Las personas con discapacidad corren el riesgo de quedar inmovilizados en su reubicación, si no se prestan sistemas de apoyo o de asistencia personal (Naciones Unidas, 2022; Naciones Unidas, 2024a; IDMC. NRC, 2024; IDMC. NRC, 2022). Las personas LGBTQ+ pueden enfrentarse a la exclusión y a la violencia desproporcionada al momento de ser reubicados.

El Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos respecto a la relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático, emitido en 2024, señala que:

> «Debido al especial apego de los Pueblos Indígenas a sus tierras, de las que dependen para sus medios de subsistencia, su salud, su cultura, su bienestar y su identidad, las relocalizaciones planificadas pueden tener repercusiones especialmente negativas para los derechos de esos pueblos, lo que supone una amenaza para su existencia. Según se informa, en la aldea de Vunidogoloa, en Vanua Levu (Fiji), la pérdida de tierras tradicionales, la disrupción de las prácticas culturales y la debilitación de la cohesión social han tenido profundas repercusiones. Algunos Pueblos Indígenas ya han experimentado el desplazamiento, lo que influye en la forma en que perciben las relocalizaciones» (Naciones Unidas. Asamblea General, 2024b: 16).
>
> «En Sierra Leona, las Islas Salomón y Papúa Nueva Guinea, personas que habían sido relocalizadas denunciaron actos de violencia de género, lo que en algunos casos provocó su regreso a zonas inseguras» (Naciones Unidas. Asamblea General, 2024b: 12).

De acuerdo con la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático la reubicación planificada tiene mayores probabilidades de generar resistencia y no ser exitosa si «se emprende sin consultar e involucrar a las personas afectadas, incluidas las comunidades anfitrionas, y si se descuidan las cuestiones relativas a la subsistencia, la cohesión comunitaria y las tradiciones culturales. En especial, la participación sistemática de las mujeres muchas veces contribuye a que los resultados del proceso de reubicación sean positivos» (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross -Border Displacement, 2015: 43).

De ahí la importancia de que una reubicación planificada integre en el proceso medidas adecuadas que mitiguen la vulnerabilidad a la que están expuestas las personas y/o comunidades afectadas y sean tomadas en cuenta sus necesidades

específicas y perspectivas diferenciadas, donde la garantía de los derechos a la información, participación y acceso a la justicia sin distinciones o exclusiones por edad, género, discapacidad, condición de minoría, identidad indígena, orientación sexual, etcétera, es fundamental, para que su implementación favorezca el logro de soluciones duraderas.

Lo anterior encuentra sustento en diversos instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes. Así, por ejemplo, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998), la protección y asistencia debe ser diferenciada según las necesidades especiales (principio 4). Asimismo, se prevé el respeto de la garantía de facilitar información completa sobre las razones y procedimientos en torno a un desplazamiento interno, poniendo énfasis en la participación de las mujeres en estos procesos (principio 7), así como en la planificación y distribución de suministros básicos (principio 18) (Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, 1998). Lo señalado debe tomarse en cuenta en los procesos de reubicación planificada integrados en los PNA, pues se espera que la mayoría ocurran dentro de las fronteras de los países, cuyos principios son el referente internacional por excelencia, en donde se enfatiza la responsabilidad de los gobiernos nacionales de asegurar la protección y la asistencia de las personas desplazadas internamente, incluidas aquellas que son desplazadas mediante iniciativas de reubicación planificada (Warner *et al.*, 2014).

Es de señalar que, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (2009), en su artículo 1 inciso l entiende por «"desplazamiento interno" el movimiento involuntario o forzado, la evacuación o la reubicación de personas o grupos de personas dentro de las fronteras de Estado internacionalmente reconocidas» (Unión Africana, 2009). De acuerdo con esta definición, este marco jurídico regional puede ser un referente importante para abordar las reubicaciones planificadas seguras y con enfoque de derechos humanos e igual protección ante la ley.

En este sentido, destacamos que esta Convención establece que los Estados Parte tienen la responsabilidad pri-

mordial de proporcionar asistencia humanitaria sin discriminación a las personas desplazadas internamente, así como, tienen la obligación de garantizar y proteger sus derechos humanos. Lo cual incluye a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los impactos del cambio climático, estipulando que se deberán tomar medidas para su protección (artículos 3 y 5) (Unión Africana, 2009).

Respecto a la protección diferenciada, el artículo 9, numeral 2, inciso c, establece la obligación de los Estados Parte de «Proporcionar protección especial y asistencia a los desplazados internos con necesidades especiales, incluyendo los niños no acompañados y separados, las mujeres jefe de familia, las mujeres embarazadas, las madres con niños pequeños, ancianos y personas con discapacidad o con enfermedades transmisibles». A su vez, el inciso k estipula que «Los Estados Parte deberán consultar a los desplazados internos y permitirles participar en las decisiones relativas a su protección y asistencia». El artículo 11 refuerza la importancia de la información y la participación en la búsqueda de soluciones duraderas ante un desplazamiento interno, incluso en casos de reubicación (Unión Africana, 2009).

Por su parte las Guías para la Protección de Personas ante Desastres y Cambio Ambiental a través de Reubicaciones Planificadas (2015) y la Caja de Herramientas: relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental (2017), señalan que, entre los principios proporcionados para el actuar de los Estados, está el deber de informar, consultar y brindar las condiciones de participación en la decisión de la relocalización (reubicación) planificada, así como en las decisiones sobre cuándo, dónde, y cómo se llevará a cabo la relocalización de las personas afectadas, lo anterior, atendiendo necesidades, circunstancias y vulnerabilidades específicas, es decir, con un enfoque diferenciado. Para lo cual, se establece la necesidad de determinar qué grupos o personas serán las afectadas e identificar estrategias que involucren a grupos diferenciados mediante mecanismos de información, consulta y participación que atiendan las condiciones especiales y protejan sus derechos. Este proceso implica el acceso a información oportuna, completa, precisa, actualizada y en idioma comprensible según

corresponda. Lo cual debe implementarse desde el principio (la planificación) y en cada etapa de desarrollo del plan para que este sea eficiente, integral e inclusivo (UNHCR. Brookings. Georgetown University, 2015; ACNUR. Georgetown University. OIM, 2017).

Relevante en este marco es también el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (2018), conocido como el Acuerdo de Escazú (en vigor a partir del 22 de abril de 2022), que tiene como base varios principios para el ejercicio de estos derechos de acceso, de los cuales se destacan el de igualdad y no discriminación; transparencia y rendición de cuentas; el de máxima publicidad; y el de *pro persona*. El enfoque diferenciado es previsto en este Acuerdo, al establecer que los Estados Parte deberán asegurar que a las personas o a grupos en situación de vulnerabilidad se les facilite el ejercicio de estos derechos (artículo 4) (CEPAL. Naciones Unidas, 2018).

El Acuerdo de Escazú no establece de manera específica su aplicación a la reubicación planificada en el contexto de movilidad humana derivada de los impactos del cambio climático. No obstante, al tratarse de un instrumento de derechos humanos regional, no es excluyente y no tiene por qué ser específico en determinar concretamente en qué medida o acción se aplica, bajo la directriz de que el sistema jurídico de derechos humanos debe respetarse en cualquier acción del Estado y ello incluye instrumentos de planeación, como es el caso de la reubicación planificada en los PNA.

Por lo anterior, se considera relevante el Acuerdo de Escazú porque señala de manera amplia las directrices que deben cumplir los Estados Parte para la eficacia de estos derechos humanos de acceso (aunque solo son vinculantes para los Estados que han firmado y ratificado este instrumento, constituyen un referente regional de trascendencia), las cuales bien pueden resultar aplicables en la adecuada ejecución de un proceso de reubicación planificada, con especial énfasis en el enfoque diferenciado, por lo que debieran ser previstas en los PNA.

Sin ánimo de exhaustividad, se enuncian las siguientes directrices del Acuerdo de Escazú para la eficaz implementación de los derechos de acceso en los procesos de reubicación planificada (CEPAL. Naciones Unidas, 2018):

Derecho de acceso a la información (artículos 5 y 6):

- Solicitar y recibir información de las autoridades sin necesidad de justificar la causa.
- Obtener información de forma expedita.
- Obtener información del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información
- Facilitar el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos pueblos indígenas y grupos étnicos, estableciendo procedimientos de atención y asistencia especial para la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades.
- Difusión de información ambiental de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, en formato accesible, actualizada y comprensible, lo que implica en diversos idiomas (y dialectos), así como, mediante la elaboración de formatos alternativos para grupos vulnerables, por medio de canales de comunicación adecuados.

Derecho de acceso a la participación (artículo 7):

- Participación abierta e inclusiva.
- Participación desde etapas iniciales en procesos de toma de decisiones, donde las observaciones de las personas involucradas sean consideradas; las cuales deberán poder ser emitidas por medios apropiados y disponibles.
- Información clara, oportuna y comprensible, emitida por medios apropiados (escrito, oral, electrónico, tradicional, según sea el caso) para hacer efectivo el derecho a la participación. La información en este sentido es en torno al tipo de decisión a tomar, la autoridad responsable en el proceso, así como el procedimiento a seguir para la participación, incluidos lugar y fechas de inicio y termino.

- Establecimiento de las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de las personas involucradas.
- Implementación de medios que faciliten la comprensión y participación de las personas afectadas, especialmente, cuando hablen idiomas distintos.
- Establecimiento de espacios apropiados de consulta para que puedan participar distintos grupos y sectores.
- Promoción de la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes.
- Identificación y apoyo a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación.
- Consideración de medios y formatos adecuados para eliminar las barreras a la participación.

Derecho de acceso a la justicia (artículo 8):

- Establecimiento de medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio de acceso a la justicia.
- Establecimiento de medios de divulgación respecto a este derecho y los procedimientos para hacerlo efectivo.
- Implementación del uso de la interpretación o la traducción de idiomas (y dialectos) cuando sea necesario para el ejercicio de este derecho.
- Atención de las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita.

La atención de las citadas directrices, para garantizar los derechos de acceso en los procesos de reubicación planificada en los PNA, permitirán atender de manera efectiva los factores sociales, económico, culturales y demográficos, en donde sean tomados en cuenta los lazos comunitarios, culturales, tradiciones y vínculos afectivos con el lugar de residencia de origen. Implementar estos lineamientos, a su vez, contribuirá a que se vean integradas e incluidas las necesidades

diferenciadas de personas y/o comunidades en condiciones de particular vulnerabilidad en los procesos de reubicación planificada. Lo anterior, sin dejar de involucrar a las personas y/o comunidades del lugar de acogida en la consulta, planificación, ejecución y evaluación de la reubicación planificada en los PNA.

El Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes emitido en 2022, señala que los procesos de reubicación planificada deben «contar con la participación significativa y con conocimiento de causa de todas las personas afectadas, lo que incluye a la población migrante y las comunidades de acogida, así como mantener el nivel de vida previo de estas» (Naciones Unidas. Asamblea General 2022: 24), sin embargo, no siempre se consulta a los afectados. «En Filipinas, las comunidades desplazadas que debían ser reubicadas tras el paso del tifón Rai en 2021 y del tifón Nalgae en 2022 denunciaron que no se las había consultado al respecto y que no disponían de suficiente información sobre el fundamento de la relocalización y ni sobre los planes para llevarla a cabo» (Naciones Unidas. Asamblea General, 2024b: 11 y 12).

El caso de la comunidad de El Bosque en México, desplazada por las intensas tormentas, así como por la erosión costeras debido a las inundaciones de marea y la elevación del nivel del mar, pasó por un proceso de reubicación reactiva y no planificada[5] que conllevó a que la comunidad no fuera consultada sobre el lugar de destino alejado de la costa, lo que podrá influir en la continuidad de la actividad pesquera que venía realizando la población, como su principal medio de sustento (Ibarra y Villanueva, 2024).

De ahí la importancia, primero de una reubicación anticipada, pero sobre todo planificada y establecida en los PNA, donde quede reconocida la importancia del cumplimiento de los derechos de acceso, siendo relevante las directrices que se desprenden del Acuerdo de Escazú en torno a la garantía y protección de tales derechos en asuntos ambientales.

5. México no cuenta con un Plan Nacional de Adaptación en donde se contemple la reubicación planificada.

Esto con el objetivo de lograr que las reubicaciones planificadas sean exitosas, donde las personas y/o comunidades vean incorporados todos los aspectos de su vida al nuevo entorno y no tengan necesidades o vulnerabilidades derivadas de la propia reubicación. La reubicación planificada debe mejorar, o como mínimo mantener los niveles de vida preexistentes (UNHCR. Brookings. Georgetown University, 2015).

Al respecto, es importante señalar que la reciente Resolución sobre movilidad humana inducida por el cambio climático (Resolución No. 2/24) emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el año 2024 toma como referencia al Acuerdo de Escazú para determinar las obligaciones que deben tener todos los Estados en torno a los derechos de acceso vinculados con la movilidad humana con miras a desarrollar políticas públicas (CIDH, 2024). Así mismo, prevé dicha Resolución que en toda medida adoptada en materia de movilidad debe incorporarse el enfoque diferenciado, interseccional e intercultural de protección (Sección VIII, numeral 63).

Respecto al desplazamiento interno, enfatiza la obligación de los Estados de proporcionar protección y asistencia humanitaria de manera igualitaria, sin discriminación y con el enfoque diferenciado e interseccional que cada situación de vulnerabilidad exige (Sección IV, numeral 25). A su vez, señala que la respuesta ante este tipo de movilidad humana requiere de la participación de las personas y comunidades desplazadas en la planificación y en el diseño de mecanismos y estrategias, como lo es la reubicación planificada, favoreciendo la composición de asambleas ciudadanas y la visión territorial (Sección IV, numeral 27).

En este contexto, se reitera que, en los procesos de reubicación planificada, el acceso a la información pública debe ser de forma efectiva, transparente, certera, actualizada y accesible, de acuerdo a las necesidades y el lenguaje requerido según sea el caso, para evaluar los riesgos a los que pueden enfrentarse las personas y comunidades afectadas. En cuanto a los procesos de participación y consulta se establece que estos deben tener la finalidad de aportar una

mirada territorial y propiciar un rol activo en los procesos, y en donde se incluya a las comunidades de acogida. Lo que permitirá la adopción de procesos integrales que respeten la dignidad, la cultura y las necesidades especiales de las personas involucradas; y eviten tensiones o conflictos sociales antes, durante y después del proceso, por lo que deberá ser basado en los derechos humanos y con enfoque diferenciado (Sección V, numerales 52, 53 y 57).

Particularmente, en la Resolución se remite a las obligaciones internacionales que tienen los Estados relativas a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ello al referirse al cumplimiento del derecho al consentimiento previo, libre e informado para aceptar o solicitar reubicarse (Sección V, numeral 52). De modo que, en los procesos de reubicación planificada, es preciso cumplir con el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), cuando estén involucrados estos grupos poblacionales, para llegar a un acuerdo y obtener su consentimiento sobre las gestiones que puedan afectar a sus derechos (a la integridad cultural, a la igualdad y a la propiedad) e intereses (OIT, 1989). A su vez, debe cumplirse con el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que su traslado a un lugar distinto al de su residencia de origen, sin una consulta y participación efectiva, puede afectar la garantía de este derecho, al impactar de manera negativa su modo de vida social y cultural[6].

Es de subrayar que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) insta a que, en las propias instituciones de los pueblos indígenas, se preste atención para la adopción de decisiones a los derechos y necesidades especiales de las personas mayores, las

6. En el contexto de Pérdidas y Daños relacionadas con los impactos del cambio climático, las pérdidas no económicas para los pueblos y comunidades indígenas son duraderas, tales como el desarraigo de sus tierras ancestrales, pérdida de cultura, patrimonio, conocimiento indígena, identidad societal, entre otros. (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016; Ibarra, 2021).

mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA) y las personas con discapacidad indígenas (Artículo 22) (Naciones Unidas. Asamblea General, 2007).

Vinculado a esta directriz, la Resolución de la CIDH establece que en toda medida en torno a la movilidad humana, como sería el caso de una reubicación planificada, se debe prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia a la que están expuestas las mujeres (Sección VII, B), en este sentido, por lo tanto, es relevante atender lo previsto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la cual estipula que los Estados Parte deberán adoptar medidas adecuadas, legislativas y de cualquier otro tipo que prohíban toda discriminación contra la mujer (Naciones Unidas. Asamblea General, 1979), lo cual incluiría a los instrumentos de planeación, tal es el caso de los PNA, en los cuales es fundamental propiciar la protección de los derechos de la mujer en los procesos de reubicación planificada sobre la base de la igualdad.

Respecto a los NNA, la Resolución de la CIDH insta a adoptar medidas especiales de protección que aseguren la no separación familiar y prioricen la reunificación familiar, aunado a ello establece que en materia de movilidad humana se deberá respetar el interés superior de la niñez y su derecho a ser escuchado (Sección VII, C). Es de señalar que en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) este interés está estipulado, el cual es comprendido como un derecho, un principio y una norma de procedimiento (Ortega, 2017; Naciones Unidas. Asamblea General, 1989) para salvaguardar los derechos de NNA, ya que todos los Estados parte deben hacerlo valer en la adopción e implementación de normativa, políticas públicas, y en sí en cualquier medida, acción o decisión en el que esté involucrado este grupo poblacional, como es el caso de un proceso de reubicación planificada. Al respecto, son importantes los Principios Rectores para Niños y Niñas en Movimiento en el Contexto del Cambio Climático (2022), ya que son derivados de los derechos humanos reconocidos internacionalmente a los NNA, de modo que establecen los lineamientos fundamentales que deben seguir los gobiernos para garantizar que se respeten tales derechos (UNICEF, 2022).

En lo que respecta a las personas LGBTQ+ la Resolución de la CIDH establece que los Estados deben asegurar que las medidas de movilidad humana (como la reubicación planificada) protejan su vida, su integridad física y su salud. Incluyendo programas de sensibilización e inclusión, así como disposiciones para erradicar todas las formas de violencia contra este grupo poblacional (Sección VII, E). Es importante tomar en cuenta que la protección de este grupo poblacional implica evitar el ocultamiento de la orientación sexual y/o la identidad de género (Knight, *et al.*, s.a.). En este sentido la reubicación planificada debe prever que el lugar de acogida no conlleve a la vulneración de sus derechos de identidad sexual, de ahí la importancia de la información y participación en estos procesos para una inclusión efectiva.

En cuanto a las personas mayores, la citada Resolución reitera la importancia de que, en las medidas de movilidad humana, tal como sería el caso de una reubicación planificada, se incorporen planes y políticas de atención médica (física y mental), con acceso prioritario a servicios básicos, asegurando su inclusión y participación en la toma de decisiones, cuya información en torno a estas medidas debe adaptarse y facilitarse en concordancia con la edad de las personas mayores (Sección VII, H).

En este contexto, se considera preciso atender lo establecido en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), la cual tiene como objeto proteger y asegurar el reconocimiento, así como el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de este grupo poblacional con la finalidad de contribuir a su inclusión, integración y participación en la sociedad. Destacamos los siguientes artículos: el 5 que prevé el enfoque diferenciado aplicable en políticas, planes y normas, para la atención de la vulnerabilidad estructural y agravada a la que están expuestas las personas mayores. El artículo 7 que se refiere al derecho a la independencia y a la autonomía, el cual consideramos de relevante cumplimento en la toma de decisiones en los procesos de reubicación planificada. El artículo 8 que estipula el derecho a la participación e integración comunitaria (OEA, 2015), cuyas directrices son

importantes a tomar en cuenta en los procesos de reubicación planificada, especialmente lo referente a la creación y fortalecimiento de mecanismos de participación e inclusión social que erradiquen los perjuicios y estereotipos que obstaculizan el pleno ejercicio de derechos.

Respecto a las personas con discapacidad, la Resolución de la CIDH señala que los Estados en situaciones de movilidad humana deben facilitar la información en lenguas de señas nacionales y lenguaje sencillo, incluyendo el uso de pictogramas, asegurar el acceso a su movilidad física, contar con dispositivos tecnológicos de asistencia, transporte y servicios accesibles. Ante pérdidas de redes de apoyo personal, debe garantizarse soporte, incluyendo servicios de asistencia personal (Sección VII, I). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) es el instrumento rector para la garantía y protección de los derechos de este grupo poblaciones, por lo que es preciso atender sus disposiciones en los procesos de reubicación planificada, con especial referencia al ejercicio del derecho de acceso a la justicia y al derecho a la libertad de expresión y opinión, y acceso a la información en igualdad de condiciones. Destacamos que, entre sus principios rectores están el derecho de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia de las personas con discapacidad; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas (Naciones Unidas. Asamblea General, 2006).

Estos principios son directrices relevantes al momento de informar y hacer partícipes a las personas con discapacidad en los procesos de reubicación planificada, para que éstas ejerzan sus derechos con autonomía y se involucren en las decisiones que puedan beneficiar o afectar su vida, como es en el caso de este tipo de traslados. Por lo que, su involucramiento en la reubicación planificada deber ser de manera independiente, primordialmente sin depender de la ayuda de otros para poder manifestar sus propias opiniones, decisiones y sean escuchados, lo cual requiere de la implementación de medidas que faciliten y permitan a las personas con discapacidad ejercer sus derechos y participar en igualdad de condiciones.

Por último, se destaca que la Resolución de la CIDH reitera el deber de los Estados de garantizar a las personas o comunidades afectadas el derecho de acceder a la justicia y a un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo, para impugnar el incumplimiento de las medidas adoptadas en el marco del proceso de reubicación planificada (Sección V, numeral 56), lo cual, implicaría en su caso, exigir ante los medios jurisdiccionales la implementación efectiva de los derechos de información y participación.

3. Lecciones aprendidas en la implementación de los derechos humanos a la participación, información y acceso a la justicia en los procesos de reubicación planificada con enfoque diferenciado

De acuerdo con el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos respecto a la relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático, emitido en 2024, en los procesos de reubicación planificada llevado a cabo en las islas Fiji, se destaca la importancia de la participación de las mujeres, ello al poner de testimonio que: «las mujeres de la aldea de Narikoso (Fiji) no fueron consultadas inicialmente sobre el diseño de las viviendas en el marco de su proceso de relocalización. En cambio, más tarde, en la relocalización de la aldea de Cogea se tuvieron en cuenta de manera específica las diversas necesidades de la comunidad, lo que permitió garantizar a las mujeres su privacidad, su seguridad y la instalación de chimeneas y cocinas rurales culturalmente apropiadas» (Naciones Unidas. Asamblea General, 2024b: 12).

Así mismo, se pone de manifiesto la importancia de ejercer los derechos a la información y participación en los procesos de reubicación planificada en el que estén involucradas comunidades y pueblos indígenas, tal es el caso del Pue-

blo Indígena caiçara de Enseada da Baleia, en el Estado de São Paulo (Brasil), donde «el Gobierno propuso inicialmente relocalizarlos en una zona menos adaptada a su medio de subsistencia, la pesca artesanal; no obstante, con la ayuda de la Defensoría del Pueblo, las autoridades finalmente permitieron que la comunidad se trasladara a la zona que había elegido. La comunidad formó una asociación para movilizar a sus miembros y supervisar el proceso de relocalización. Estableció un protocolo que exigía la consulta de sus miembros para las propuestas que los afectaran, que el Gobierno aceptó» (Naciones Unidas. Asamblea General, 2024b: 12). Es de señalar que la comunidad recaudó los fondos para la reconstrucción de infraestructura. Debido a la autogestión de su reubicación, la comunidad logró defender sus necesidades especiales, mantener su cohesión social, conservar su identidad cultural y estilos de vida, donde la consulta y el consenso fueron los ejes centrales para una adecuada reubicación, además es de señalar que la asociación estuvo liderada por mujeres. A su vez, fue aplicado un proceso inclusivo de toma de decisiones en el que se exigió la participación de líderes comunitarios, incluyendo mujeres, jóvenes y personas mayores, con el fin de garantizar la participación de toda la comunidad (IDMC, s.a.a)

Lo anterior expone la exigencia de la adecuada implementación de los derechos humanos a la información y participación en los procesos de reubicación planificada, ello conforme a las directrices señaladas en el apartado anterior, las cuales debieran poner en práctica directamente los gobiernos, sin que las personas y/o comunidades afectadas tengan que organizarse y manifestarse para que se protejan, garanticen y hagan efectivos estos derechos con enfoque diferenciado e inclusivo ante la movilidad poblacional.

Por otro lado, un proyecto interesante ha sido implementado en Bangladesh por el Centro para la Discapacidad en el Desarrollo, que tiene como finalidad reducir el riego de desastres de las personas con discapacidad, cuyas medidas consideramos son una buena práctica a aplicar en una reubicación planificada con enfoque diferenciado. Las principales acciones implementadas fueron: el mapeo de viviendas de personas con discapacidad; capacitación

en liderazgo y defensa de sus derechos; formación de sus propias asociaciones u organizaciones comunitarias para exponer y defender sus intereses; apoyo para su subsistencia que aumente su resiliencia y estabilidad económica; elevación de su estatus dentro de su comunidad y ayuda a participar en actividades comunes; trabajo con el gobierno local para sensibilizar sobre los problemas que enfrentan las personas con discapacidad, promoción de su inclusión en iniciativas locales; construcción de barcos para evacuar a personas con discapacidad. Todo lo cual pone en énfasis la necesidad de invertir en infraestructura de trasportes y comunicación para la movilidad de las personas con discapacidad (IDMC, s.a.b).

Tales medidas han permitido a las personas con discapacidad interactuar con el gobierno, de modo que, su implementación abre la posibilidad de una mejor conexión de este colectivo social en los procesos gubernamentales, como sería el caso de la reubicación planificada.

Un buen ejemplo de la instrumentación de la reubicación planificada con enfoque diferenciado en la protección de derechos, es el Reglamento Operativo del Plan Nacional de Relocalizaciones de Uruguay (2017), donde se establece que los Proyectos Específicos de Relocalizaciones (PER) deben comprender las dimensiones físicas, socio-culturales y ambientales, cuyas dimensiones se conciben como un sistema interrelacionado para proporcionar soluciones integrales a la problemática socio-habitacional de las personas y familias a reubicar. Los PER se articulan de acuerdo a cuatro componentes: 1) Urbano-habitacional; 2) Integración social; 3) Sustentabilidad económica; y 4) Resignificación del predio. Destacamos el componente de integración social, pues se vincula con la protección de derechos considerando las necesidades y vulnerabilidades particulares de cada persona o familia al momento de ser reubicada, ello al establecer que entre sus objetivos está el disminuir las desigualdades sociales (incluidas las de género). Para lo cual los PER promoverán el acceso a los servicios de prestación social (salud, educación, empleo, seguridad social y sistemas de cuidados) según sexo, edad y ciclo de vida (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2017).

De acuerdo con el Reglamento, este componente tiene el objetivo de promover un proceso de re vinculación entre las familias del asentamiento, de la comunidad circundante, así como de la receptora. De ahí que se establezca que los ejes del proyecto social se definirán con la comunicación, participación y organización de las familias para el seguimiento del proyecto, definición de alternativas según ventajas y desventajas de reubicación en función de las condiciones de vida y aspectos culturales, para lo cual en el ciclo del proyecto se prevé la elaboración de una propuesta de intervención social en el que se tomarán en cuenta variables demográficas, de educación, salud, empleo, convivencia, entre otras (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2017).

4. Conclusiones

La integración de la reubicación planificada con enfoque diferenciado en los PNA, que incluya medidas adecuadas para ejercer los derechos humanos a la participación, información y acceso a la justicia durante todo el proceso, tanto para las personas y comunidades reubicadas como para las de acogida, es fundamental para facilitar movimientos beneficiosos que propicien una mejor capacidad de adaptación, desarrollo de resiliencia y reducción de vulnerabilidades estructurales y agravadas; así como para evitar situaciones de inmovilidad que su falta de implementación pueda generar.

Los gobiernos son los responsables de proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de los movimientos poblacionales dentro de su jurisdicción, de modo que la implementación de un PNA debe tomar en cuenta los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. En el caso que nos ocupa, con especial atención a las disposiciones que estipulan los derechos de las personas y comunidades especialmente vulnerables, cuya garantía de los derechos humanos a la información, participación y acceso a la justicia requieren de la adopción y/o fortalecimiento normativo, político e institucional. Donde, además, el financiamiento dirigido a todo el proceso de reubicación planificada es crucial para la puesta en práctica de

medidas con enfoque diferenciado e inclusivas que permitan resultados que dignifiquen a las personas y/o comunidades, y eviten la desarticulación social.

Involucrar en el proceso de reubicación planificada a todas las personas y comunidades, especialmente a las vulnerables, considerando sus lazos comunitarios, valores culturales, su identidad, sus conocimientos tradicionales, sus modos de vida, sus apegos a su lugar de original, etcétera, y asegurando la provisión de medios de subsistencia, de salud y demás servicios básicos con enfoque inclusivo y diferenciado, son factores que contribuirán a un traslado exitoso que evite la exclusión y/o la discriminación.

Bibliografía

ACNUR. Georgetown University. OIM. (2017). *Caja de herramientas: Relocalizaciones Planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental*. ACNUR, Georgetown University. OIM.

CEPAL. Naciones Unidas. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu

CIDH. (2024). *Resolución No. 2/24. Resolución sobre movilidad humana inducida por el cambio climático*. OEA.

CSM. (s.a.). *Mapeo sobre migración, medio ambiente y cambio climático en América del Sur.* Argentina: Secretaría Técnica de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (ST-CSM) Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para América del Sur. Ginebra: Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD).

Ibarra Sarlat R. y Villanueva Toledo G. (2024). «La Comunidad de "El Bosque" en Tabasco: Desplazamiento climático ligado a la vulnerabilidad institucional

del sistema mexicano», en *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Dossier 2: Movilidad humana y crisis climática, 32, 1-18. http://dx.doi.org/10.1590/1980-858525038800032207

Ibarra Sarlat, R. (2021). *Desplazados climáticos: Evolución de su reconocimiento y protección jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Knight, Y., *et al.* (s.a.). *The Caribbean environmental migration legislative landscape with regards to LGBTQ+ inclusion in evacuation processes: gaps and recommendations*. IOM, Anchor Bridge Environmental, République Française.

IDMC. (s.a.a). *Preventive and self-managed relocation of the Nova Enseada community in Brazil*. Disponible en: https://www.internal-displacement.org/good-practice/?id=21

IDMC. (s.a.b). *Gaibandha Model for disability-inclusive disaster risk reduction*. Disponible en: https://www.internal-displacement.org/good-practice/?id=1

IDMC. NRC. (2022). *GRID 2022: Niños y jóvenes en desplazamiento interno*. Ginebra - IDMC - Observatorio de Desplazamiento Interno.

IDMC. NRC. (2024). *GRID 2024: Informe Global sobre Desplazamiento Interno*. Ginebra: IDMC - Observatorio de Desplazamiento Interno.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de Guatemala. (2022). *Plan de Acción 2022-2024. Acción y apoyo para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los efectos adversos del cambio climático (PAMAD).* Proyecto conjunto de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD). Disponible en: https://pamad.disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/Guatemala-NIP.pdf

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2010). *Plan Nacional de Relocalizaciones.* Uruguay. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2017). *Reglamento Operativo del Plan Nacional de Relocalizaciones.* Uruguay. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/reglamento-del-plan-nacional-relocalizaciones

Naciones Unidas. Asamblea General. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Resolución 34/180. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women

Naciones Unidas. Asamblea General. (1989). *Convención Internacional de los Derechos del Niño.* Resolución 44/25. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

Naciones Unidas. Asamblea General. (2006). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Naciones Unidas. Asamblea General. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Naciones Unidas. Asamblea General. (2022). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales*. A/77/189.

Naciones Unidas. Asamblea General. (2024a). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Paula Gaviria Betancur*. A/79/334.

Naciones Unidas. Asamblea General. (2024b). *Relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Paula Gaviria Betancur.* A/HRC/56/47.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (1998). *Principios rectores de los desplazados internos.* E/CN.4/1998/53/Add.2

OEA. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.* Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp

OIM. (2025). *Reubicación planificada: Cuatro puntos a considerar en un ambiente cambiante.* Disponible en: https://lac.iom.int/es/blogs/reubicacion-planificada-cuatro-puntos-considerar-en-un-ambiente-cambiante

OIT. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (núm. 169).* Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB%3A12100%3A0%3A%3ANO%3A%3AP12100_ILO_CODE%3AC169

Ortega, E. (2017). *Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross -Border Displacement. (2015). *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático. Volumen I*. Confederation Suisse-Norwegian Ministry of Foreign Affairs-German Humanitarian Assistance-MacArthur Foundation.

UNHCR. Brookings. Georgetown University. (2015). *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*. UNHCR, Brookings. Georgetown University.

UNICEF. (2022). *Guiding Principles for Children on the Move in the Context of Climate Change*. Disponible en: https://www.corecommitments.unicef.org/kp/guiding-principles-for-children-on-the-move-in-the-context-of-climate-change

Unión Africana. (2009). *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).* Traducción no oficial realizada por la Unidad Legal Regional del Buró para las Américas del ACNUR. Disponible en: https://www.acnur.org/mx/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fmx%2Fsites%2Fes-mx%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5c7408004.pdf

United Nations Climate Change. (s.a.). *The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Executive Committee*. Disponible en: https://unfccc.int/wim-excom

United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts. (2016). *Technical Meeting*. *Action Area 6: Migration, Displacement and Human Mobility*. Casablanca, Marruecos: International Organization for Migration - Ministry of Foreign Affairs and International Development of the French Republic. 27-29 de julio. Disponible en: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/excom_iom_technical_meeting_pillar_1.pdf

Warner, K., *et al.* (2014). *Integrating Human Mobility Issues within National Adaptation Plans.* Policy Brief No. 9. Bonn: United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS).

VI

EL DERECHO A LA MEMORIA EN LA MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Raquel Lejtreger[1]
Valeriana Augusta Broetto[2]

1. Introducción

Aunque el derecho a la memoria —cómo el pasado se construye y se reconoce de distintas maneras a lo largo del tiempo (Reading, 2011)— ha estado tradicionalmente asociado al desarrollo de protocolos de justicia transicional, es fundamental revisitarlo ante la actual crisis climática. En efecto, es posible atribuir elementos comunes a estos disímiles contextos. La memoria social, cultural e histórica de la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres también requiere que, además de su carácter con-

1. Es arquitecta, fue Viceministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en Uruguay. Desde 2015, es consultora en gestión del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático en ciudades y movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres.
2. Es abogada ambiental e investigadora de la Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales. Actualmente cursa un doctorado en Ciencia Ambiental en la Universidad de São Paulo, con un enfoque en la reducción del riesgo de desastres y la movilidad humana relacionada con factores ambientales y climáticos.

memorativo, resulte en el reconocimiento, justicia y reparación de sujetos y colectivos situados en un tiempo y espacio, para quienes también debe garantizarse la no repetición.

El cambio climático, mediante eventos de desarrollo lento y de impacto rápido, amenaza tanto el derecho individual como el colectivo a la preservación de la memoria, especialmente en lo que respecta a la integridad cultural de determinados grupos y a las identidades históricas y colectivas. En esas circunstancias, también se pierden saberes y prácticas de adaptación. Todo esto representa un factor adicional de riesgo para el patrimonio cultural material e inmaterial, afectando de manera desproporcionada a grupos vulnerabilizados y excluidos que ya enfrentan procesos de invisibilización y olvido de sus historias.

La pérdida de territorios, modos de vida, medios de subsistencia y otros elementos del patrimonio histórico —tangible e intangible— impulsan el desplazamiento forzado o inducen a poblaciones a migrar. Estos movimientos comprometen vínculos sociales fundamentales, profundizan las vulnerabilidades y crean nuevos riesgos. Por su parte, aun cuando estén planificados, los procesos de reubicación muchas veces descuidan la necesidad de preservar la cultura, la identidad y la memoria de las comunidades afectadas. El abordaje sobre pérdidas y daños no económicos asociados a la movilidad humana ha considerado algunos de estos impactos (PDD y L&DC, 2023).

Este capítulo presenta una reflexión sobre la necesidad de contemplar medidas que aseguren el derecho a la memoria, especialmente en el contexto de la movilidad humana relacionada con factores ambientales y climáticos, y de incluir la protección de este derecho en instrumentos jurídicos, compromisos internacionales y nacionales, vinculados a la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres, en las metodologías para el abordaje de las reubicaciones planificadas, y particularmente en los Planes Nacionales de Adaptación.

Para ello, se inicia con una breve presentación del concepto de derecho a la memoria, analizando sus vínculos con la integridad cultural y la identidad colectiva, y, por tanto,

también con las capacidades comunitarias de afrontamiento del cambio climático y los desastres. A continuación, se analiza cómo este derecho se ve impactado por el cambio climático, con ejemplos prácticos que evidencian la intersección entre memoria, movilidad humana y cambio climático. Finalmente, se presentan propuestas concretas conducentes a la protección del derecho a la memoria, así como buenas prácticas para orientar la inclusión efectiva de este derecho en los procesos de adaptación y las reubicaciones planificadas.

2. El derecho a la memoria

La noción de derecho a la memoria surge del papel central que desempeñan la comunicación y la cultura en la formación de las identidades y de la ciudadanía, especialmente en los procesos de transición hacia la democracia después de un conflicto, dictadura o genocidio (Reading, 2011). Este derecho se inscribe dentro del marco de los derechos humanos, en particular en el desarrollo de protocolos de justicia transicional. En este contexto, el derecho a la memoria puede entenderse como el reconocimiento de la alteridad del pasado —es decir, la comprensión de cómo el pasado se construye y se reconoce de distintas maneras a lo largo del tiempo—, tanto en su dimensión presente como futura, a través de diversas prácticas simbólicas y culturales, gestos, enunciados y expresiones colectivas (Reading, 2011).

Sin embargo, es necesario precisar a qué tipo de memoria se refiere este capítulo, que sitúa el derecho a la memoria en el contexto del cambio climático y los desastres. En este caso, la memoria debe entenderse en un sentido amplio, que abarca tanto la historia reciente de asentamiento de una comunidad como los rastros de ocupaciones anteriores del territorio.

Por un lado, se refiere al proceso de asentamiento y arraigo de una comunidad en un sitio determinado, entendido como la construcción de vínculos simbólicos, sociales, económicos y políticos entre el lugar y las subjetividades individuales

y colectivas. Esta historia no puede ser olvidada ni suprimida tras una migración, desplazamiento o reubicación, dado que no se traslada integralmente junto a las personas. Por el contrario, persiste y se referencia en el vínculo entre la comunidad y el soporte físico en el que transcurrió la vida.

Por otro lado, la memoria también alude a las huellas de asentamientos anteriores en ese territorio, así como a la existencia de vestigios o artefactos de tiempos pasados. Estos pueden estar ligados a otros eventos de movilidad humana o a elementos que revelen una historia previa, la cual puede o no incluir intervenciones vinculadas a la justicia transicional. Representan capas de la historia, que tampoco pueden ser suprimidas, veladas o invisibilizadas.

En conjunto, estas perspectivas multidimensionales de la memoria permiten comprender el territorio no sólo como un espacio físico, sino como soporte de significados y conocimientos para la planificación futura.

El sujeto de la memoria puede ser tanto individual (una persona que porta memorias personales de eventos históricos) como colectivo (abarcando desde la familia y la comunidad hasta formaciones sociales y políticas más amplias). La memoria, en este sentido, es una herramienta singular para la protección cultural y jurídica de los derechos humanos, los cuales también pueden ser considerados derechos históricos, cuyas declaraciones han servido para recordar y reafirmar estos derechos en la conciencia colectiva (Luther, 2010).

Sin embargo, la memoria no es estática ni inalterable a lo largo del tiempo; está moldeada por procesos de recuerdo y olvido que involucran distintas dimensiones: psicológicas, sociales, culturales, históricas y políticas (Aguillón-Lombada y Serna-Dimas, 2023). En este marco, la memoria se entrelaza profundamente con la cultura y la construcción de identidades culturales, ya que está íntimamente ligada al patrimonio de una comunidad, territorio o sociedad en particular.

Así, la memoria es un hecho del presente. Se entiende que las relaciones de poder se manifiestan en los territorios, influyendo en las narrativas y los relatos sobre los hechos del pasado. Estos relatos emergen de manera desigual, refle-

jando la diversidad de capas que conforman el palimpsesto[3] de la materialidad sobre el que se edifica la vida cotidiana. En este proceso, algunas historias se hacen visibles y adquieren legitimidad, mientras que otras son invisibilizadas, olvidadas con el paso del tiempo —o bien se transforman, reconfigurando la narrativa sobre la historia de un lugar, de forma dinámica y continua, en función del estado del arte de esas relaciones de poder en el momento en que se escriben o se dibujan en los planos—. Y así inciden en el futuro, dado que objetivizan una idea de territorio que sin embargo está limitada por la falta de relatos de voces excluidas, disidentes y periféricas. Un ejemplo de ello es el uso en las ciudades de monumentos y esculturas que conmemoran exclusivamente versiones oficiales, blancas, eurocéntricas y elitistas de la historia, borrando memorias anteriores a los procesos de colonización.

2.1. Memoria y cambio climático

El cambio climático representa una amenaza adicional al derecho a la memoria, especialmente para aquellos colectivos cuyas historias y experiencias ya han sido marginadas o invisibilizadas por las dinámicas de poder que se manifiestan en los distintos territorios. Por ello, resulta urgente comprender el derecho a la memoria en el contexto de la crisis climática, buscando formas de protegerlo en la pluralidad de sus múltiples manifestaciones.

Aunque las discusiones sobre la relación entre memoria y cambio climático tradicionalmente se han centrado en los daños a infraestructuras y monumentos históricos, es fundamental destacar que el cambio climático también amenaza los elementos inmateriales de la cultura e histo-

3. El término palimpsesto proviene del ámbito de la escritura antigua y se refiere originalmente a un manuscrito que ha sido borrado parcialmente para ser reutilizado, dejando huellas del texto anterior. En este contexto, se emplea como metáfora para describir cómo los territorios contienen múltiples capas de significados, memorias y materialidades superpuestas a lo largo del tiempo, donde lo nuevo no borra completamente lo anterior, sino que coexiste y dialoga con ello.

ria —como costumbres, prácticas, idiomas y conocimientos locales—, interrumpiendo la continuidad de las tradiciones y afectando la estabilidad de las identidades colectivas (Higgins, 2022). Piénsese, por ejemplo, en la merma de determinadas plantas que puedan utilizarse para el tinte de tejidos tradicionales y los cambios en sus ciclos o en la calidad, la imposibilidad de acceder a ellas en nuevos lugares u otra serie de afectaciones que deben interpretarse en el ámbito de la producción de las identidades. Esta transformación impacta, además, en los modos de vida, las economías y el bienestar de las comunidades.

Por lo que hace a lo inmaterial, por ejemplo, el cambio en el ciclo de floración de los cerezos en Japón, que ha desestabilizado las tradicionales celebraciones anuales, pues ya no se sincronizan con el entorno natural (Brimblecombe *et al*., 2020) lo que afecta en este caso el patrimonio intangible de esa sociedad. De igual modo, en el caso paradigmático de Chiara Sacchi *et al*. v. Argentina *et al*. (2019), presentado ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU en 2019, los niños y niñas afirmaron que los impactos de la crisis climática amenazan sus prácticas ancestrales de subsistencia, fundamentales para su forma de ser, de ver y de actuar en el mundo. Estas prácticas son esenciales para la preservación de su identidad cultural, lo que pone de manifiesto cómo el cambio climático representa una amenaza directa al patrimonio intangible de las comunidades más vulnerables. Aunque el caso fue considerado inadmisible desde el punto de vista procesal, representa un precedente importante en términos de argumentación. La Corte reconoció que los Estados tienen responsabilidades extraterritoriales por sus emisiones de gases de efecto invernadero y que los niños y niñas son víctimas de amenazas a su vida, salud y cultura.

La UNESCO destaca que el patrimonio cultural cumple un papel dual en el contexto del cambio climático. Al mismo tiempo que contribuye a estrategias de resiliencia, prevención y recuperación —como elemento de cohesión social que colabora en la reducción de vulnerabilidades—, el patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, también se ve amenazado por el cambio climático. Esto afecta los recursos necesarios para su transmisión y preservación

(UNESCO, s.f.). Además, como ya se ha mencionado, las vulnerabilidades preexistentes, derivadas de situaciones del contexto físico, social y cultural de determinadas comunidades, aumentan la probabilidad de que su patrimonio sea gravemente afectado (Pasikowska-Schnass, 2024). En este escenario, las respuestas al cambio climático también pueden representar nuevos peligros, especialmente cuando se implementan de forma inadecuada o sin considerar las especificidades locales (Pasikowska-Schnass, 2024).

En el caso del patrimonio inmaterial y de las pérdidas no económicas, con frecuencia invisibilizados en las políticas públicas, un ejemplo es el desplazamiento forzado de comunidades. Cuando estas comunidades se ven obligadas a abandonar sus territorios, no solo pierden sus medios de subsistencia, sino también sus formas tradicionales de interacción y socialización (Higgins, 2022). La reubicación de poblaciones, incluso cuando es planificada, puede alterar profundamente las culturas, identidades y memorias colectivas, interrumpiendo la transmisión de tradiciones, saberes y rituales que son esenciales para su historia y continuidad.

Se puede mencionar como ejemplo dos litigios climáticos de los habitantes de las Islas del Estrecho de Torres (Daniel Billy and others v. Australia, 2019; Pabai Pabai and Guy Paul Kabai v. Commonwealth of Australia, 2021), que documentan los daños causados por las inundaciones inducidas por el cambio climático. Entre los daños registrados se encuentran la destrucción del cementerio local, de los restos mortales allí enterrados, de un sitio ceremonial sagrado y de cocoteros costeros, todos ellos elementos esenciales de las prácticas sociales y culturales de la comunidad. En el proceso de 2019, las personas demandantes enfatizaron que el desplazamiento forzado las desconectaría de su cultura y su forma de vida, y que sus hijas e hijos perderían su patrimonio cultural. La reubicación les impediría vivir su cultura junto con los demás miembros de su comunidad. En ese sentido, estos casos interpelan a la consideración de las distintas prácticas, creencias y cosmovisiones que relacionan las sociedades presentes con las pasadas, el vínculo con las personas muertas y los lugares de enterramiento, y los ritos situados, desde una antropología de la vida y de la muerte.

La memoria, así, está intrínsecamente ligada al sentido de lugar, al sentimiento de pertenencia y conexión con el entorno, que, aunque simbólico, es esencial para la construcción de la memoria colectiva y para la estabilidad de las identidades culturales (Rapson, 2024). Ese nexo que denota las diversidades humanas, que está relacionado con las trayectorias vitales, los intereses, las experiencias, las subjetividades y las intersubjetividades, es la *topofilia*, el crisol donde se funden los sentimientos y el lugar (Yi-Fu Tuan, 1974).

El caso del Pueblo Inuit (2005), presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es otro ejemplo en el que la comunidad alegó que su cultura e identidad están profundamente ligadas al entorno físico. La alteración de este entorno, derivada del cambio climático, afectaría directamente el derecho de la comunidad a practicar y disfrutar de su cultura. Un caso similar fue presentado también ante la CIDH por el Pueblo Athabaskan (2013), en el que la comunidad afirmó que su cultura y sentido de pertenencia están intrínsecamente ligados a su entorno natural, siendo sus tradiciones de subsistencia esenciales para su bienestar. Los impactos del cambio climático generan tensiones culturales y psicológicas debido a la pérdida de hábitats, de sitios de entierro, y a la incertidumbre sobre el futuro de su lengua y su cultura.

En este sentido, los desplazamientos provocados por el cambio climático pueden hacer que desaparezcan o se interrumpan los vínculos profundos entre generaciones, así como los rituales, costumbres y lazos ancestrales con la tierra, poniendo en riesgo la integridad cultural de las generaciones presentes y futuras.

Esto es aún más significativo para los pueblos indígenas y comunidades tradicionales, para quienes la relación con el territorio y el medio ambiente suele ser vital (Higgins, 2022). Estos grupos, al estar profundamente conectados con sus territorios, se ven desproporcionadamente afectados por los impactos del cambio climático y, con frecuencia, ven vulnerados sus derechos a la memoria, la cultura y la identidad[4].

4. Se destaca que los impactos del cambio climático y los desastres son uno de los factores que, cada vez más, están llevando a la mi-

En una queja presentada en 2020 ante los Relatores Especiales de la ONU (Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos) bajo el tema «Derechos de los pueblos indígenas en relación con el desplazamiento forzado por el clima», cinco comunidades indígenas de Alaska y Luisiana, en Estados Unidos, señalaron que tanto el Comité de Derechos Humanos de la ONU como el sistema interamericano han reconocido que la degradación de los recursos naturales puede violar el derecho al goce de la cultura, especialmente en el caso de los pueblos indígenas, cuya identidad no solamente está profundamente vinculada a sus tierras sino también a sus recursos. El desplazamiento forzado provocado por el cambio climático, por tanto, amenaza directamente la relación de estos pueblos con sus territorios, poniendo en riesgo su supervivencia espiritual, cultural y económica.

En otros litigios que involucran a pueblos indígenas y comunidades étnicas en América Latina, —como el caso del Río Atrato (Sentencia T-622 de 2016), y el del Pueblo Raizal (2022), habitantes de las islas del Caribe colombiano, ambos en la Corte Constitucional de Colombia— se reconoce que un ambiente sano es esencial para garantizar los derechos a la identidad colectiva y a la integridad cultural. Además, se destaca la necesidad de que la reconstrucción de los territorios después de desastres se lleve a cabo de manera que respete la identidad cultural de los pueblos, permitiendo la expresión adecuada de su cultura.

Surge, entonces, la *solastalgia*, un concepto que alude al sentimiento de desolación y pérdida causado por la alteración o destrucción de los lugares vitales, lo que pone en riesgo tanto la identidad individual como colectiva (Warsini, 2014). En este contexto, el cambio climático desafía el sentido de lugar de las comunidades, erosionando las expecta-

gración voluntaria o forzada de pueblos indígenas hacia los centros urbanos en toda Latinoamérica. Estos movimientos no solo llevan a situaciones de desempleo o vivienda inadecuada, sino que también afectan su identidad, cultura y conocimientos tradicionales (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2007).

tivas de que sus entornos naturales continuarán existiendo tal como los recuerdan (Glassberg, 2014), lo que puede incentivar la movilidad humana en la búsqueda de nuevos territorios en los que se recree la relación simbiótica o afectiva con el recordado lugar.

Ante este escenario, es necesario que los planes de adaptación consideren la protección del derecho a la memoria en todas sus dimensiones, tal como se ha expuesto anteriormente. Si bien es imperativo proteger los territorios y el patrimonio —tanto material como inmaterial— frente a las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático, también es fundamental reconocer que algunos territorios inevitablemente se perderán. La desaparición de entornos naturales y de patrimonio cultural —especialmente el inmaterial— desestabiliza los modos de vida y el sentido de comunidad, lo cual puede incrementar las vulnerabilidades e impulsar desplazamientos, tanto forzados como voluntarios.

Por tanto, la adaptación debe incluir no sólo la protección del patrimonio histórico/cultural y la prevención de la pérdida de territorios, sino también el reconocimiento y fortalecimiento de los procesos de memoria, conmemoración y reparación en los contextos donde las reubicaciones son inevitables. A continuación, se proponen algunas estrategias y medidas que pueden incorporarse en los planes de adaptación para garantizar la protección del derecho a la memoria.

3. Recomendaciones para la inclusión del derecho a la memoria en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA)

Se requiere el desarrollo de una estrategia que integre el derecho a la memoria en los planes de adaptación al cambio climático, la cual debe estar respaldada por una red de instrumentos normativos y programáticos complementarios. En las siguientes recomendaciones se presentan orientaciones específicas para los planes de adaptación.

3.1. Integrar la memoria en los planes nacionales y sectoriales de adaptación al cambio climático

La memoria debe ser incorporada de forma transversal en los planes nacionales y sectoriales de adaptación al cambio climático, no sólo como un componente simbólico, sino como un elemento estratégico que fortalezca la justicia territorial, el aprendizaje colectivo y la cohesión social.

Por ejemplo, el Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras de Uruguay (PNA Ciudades, 2021) propuso fortalecer las políticas públicas de relocalización de personas que habitan en zonas no aptas para asentamientos humanos, mediante la incorporación de criterios de gestión integral del riesgo climático y mejoras de desempeño climático en las edificaciones y espacios públicos, todo esto regulado en su Reglamento Operativo.

3.2. El presupuesto asignado a una reubicación debe prever, desde el inicio, todos los componentes necesarios para una transición digna incluyendo un monto reservado para las acciones que materialicen el derecho a la memoria

Los presupuestos en las reubicaciones planificadas comprenden desde el acompañamiento técnico antes, durante y después del traslado, hasta la consolidación del nuevo hábitat. En el caso uruguayo, por ejemplo, también se incluye la intervención del sitio de origen para su remediación, reversión de la degradación ambiental y transformación en un espacio público compatible con el agua en las riberas inundables de los cursos urbanos. En ese marco, resulta factible y necesario incorporar estudios profundos sobre los territorios de origen y destino, y asignar un porcentaje del presupuesto a la materialización de la memoria: documentar el relato en la voz de sus protagonistas como activistas, partícipes de su tiempo y de la definición de sus trayectorias.

Esta recomendación debe ser expresada en los Planes Nacionales de Adaptación, dado que, si el proceso de reubicación no logra cumplir con todas las etapas previstas, no podría considerarse una estrategia de adaptación exitosa. No alcanza con la dotación de vivienda, sino que deben considerarse todas las dimensiones que comprende la generación de un hábitat que aspira a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones frente al cambio climático.

Por ejemplo, en un contexto de degradación ambiental, el Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo, en Argentina (Presidencia de ACUMAR, 2017) plantea el compromiso y la certeza de disponibilidad de los recursos públicos necesarios para una planificación integral de las acciones en el hábitat de la cuenca, que incluya garantías presupuestarias para la realización de todas las obras y actividades incluidas en cada una de las etapas del proceso de relocalización y reurbanización. Especifica también que ese presupuesto debe prever el acompañamiento técnico a las familias en la etapa post traslado, etapa que tiene una duración variable, en general no menor a 18 meses.

Integrar la memoria y las acciones de reparación simbólica vinculadas a la memoria en esos presupuestos que comprenden trabajos de infraestructura urbana, construcción de viviendas y otras inversiones de gran escala, no sería un esfuerzo económico significativo en las cuentas nacionales. Para hacerlo, es preciso determinar un porcentaje del presupuesto global y describirlo detalladamente, incluyendo esta pieza en los recaudos técnicos de los proyectos de relocalización.

La reparación simbólica comprende una amplia gama de prácticas conmemorativas situadas, resignificando espacios que hacen emerger del olvido las experiencias, mediante un juego dinámico de materiales, significados y conocimientos (Gilmet, 2024) de las comunidades reubicadas, dejando trazas de su (im)permanencia en un territorio.

3.3. Integrar explícitamente las cuestiones de memoria en el trabajo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños Asociados a los Impactos del Cambio Climático

Se debe considerar la memoria como un componente del trabajo de los Grupos de Expertos que integran las subestructuras del Comité Ejecutivo (EXCOM) del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños, al menos para el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, pero también, complementariamente, para el Grupo de Expertos sobre las Pérdidas No Económicas.

El informe presentado por este comité ejecutivo en octubre de 2018, señalando cometidos y avances a un año de comenzada su labor expresó la voluntad de solicitar a los países la formulación de leyes, políticas y estrategias, reflejando la importancia de contar con enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos en el contexto del cambio climático y los desastres, teniendo en cuenta sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos (CMNUCC, 2018). Si bien la memoria podría estar implícita en esta formulación se considera necesario nombrarla de forma explícita, ya que lo que no se nombra no se puede gestionar.

3.4. Promover el reconocimiento y la protección del patrimonio cultural como parte de los planes de adaptación

Cuando existen patrimonios materiales e inmateriales de alto valor cultural, es fundamental avanzar hacia su inclusión en las listas de Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) y de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Esta inclusión genera compromisos internacionales de conservación, que implican procesos sostenidos de protección y gestión a largo plazo.

Un ejemplo emblemático es el caso de la población indígena Guna en Panamá, reubicada en 2024 desde la isla Gardi Sugdub hacia el continente, como respuesta al hacinamiento derivado del crecimiento poblacional y la pérdida de territorio causada por el aumento del nivel del mar. La propia comunidad solicitó asistencia a la UNESCO para salvaguardar su patrimonio cultural inmaterial incluso antes del traslado de las familias (UNESCO, 2022). Aunque se ha recibido apoyo, aún no se han cumplido los pasos necesarios para integrar este patrimonio en los listados internacionales. Es necesario reconocer que procesos de reubicación como este pueden conllevar la pérdida de lugares significativos para el desarrollo de rituales, la producción de artesanías vinculadas a materiales del entorno, prácticas gastronómicas asociadas al vínculo con el mar, entre otras expresiones del patrimonio inmaterial que podrían no ser fácilmente replicables en el nuevo entorno. También pueden crearse mecanismos de protección patrimonial a escala nacional, como los que se generan para los bienes de interés cultural y paisajes culturales.

3.5. Incorporar el Plan Territorial de Memoria de la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres (PTMmhcc)

Establecer en los términos de referencia para la generación de planes de ordenamiento territorial, planes de gestión del riesgo de desastres y planes de adaptación al cambio climático, que una de las piezas debe ser el Plan Territorial de Memoria de la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres (PTMmhcc).

Este recaudo tiene referencia en los Planes Territoriales de Memoria (PTM) que han colaborado en la construcción de la memoria histórica en Colombia, facilitados y apoyados por el Centro Nacional de Memoria Histórica. La referencia connota el sentido colaborativo y participativo de su preparación, la necesidad de contar con metodologías cualitativas además de las cuantitativas para su construcción y la

voluntad de poner a las personas cuya voz está invisibilizada, en el centro. El objetivo es contar con una pieza que genere un proceso de trabajo pautado por acuerdos en cada paso, que reconozca a las personas como sujetos de derecho integrando la valoración social, simbólica e histórica en su ciudadanía, que brinde información territorial clave y que asegure que el círculo de ocupación y desplazamiento de poblaciones en zonas propensas a riesgo no se repita.

No se trata entonces de asimilar el objetivo de la construcción de memoria en sus contenidos, sino de conocer y reconocer para adaptar, estrategias y metodologías, para el caso de la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres. En estas situaciones, hay una memoria situada en el lugar de origen. Ese origen, en las reubicaciones planificadas debe integrarse al proyecto, y así, podrá haber desde parques lineales en las riberas de los cursos de agua o acciones de reforestación, hasta las diversas propuestas que puedan surgir desde las comunidades o autoridades para un uso compatible con las condiciones de riesgo. En esos proyectos deben integrarse los PTMmhcc. Y, si bien las reubicaciones planificadas no son el único proceso de movilidad humana que está implicado en la construcción de la memoria, en una etapa inicial, se considera un espacio de planificación germinal para los PTMmhcc.

Elaborar un PTMmhcc implica realizar un análisis del contexto que integre la historia y las narrativas de las personas que habitaron el o los territorios de origen (expresadas en forma escrita u oral, en sonidos, tejidos, ceremonias u otras manifestaciones). Esta historia y narrativas darán cuenta de la trayectoria de las personas, de cómo enfrentaron los riesgos a los que estuvieron expuestas, de los eventos que vivieron estando allí y las estrategias de adaptación utilizadas, los liderazgos, las marcas de los desastres en el paisaje natural o cultural de ese enclave y en sus patrimonios personales o colectivos, de la organización de las personas y las estrategias de cuidado para reducir su vulnerabilidad hasta su reubicación. Luego es necesario acordar un objetivo para el plan, que se relacione con el contexto caracterizado; analizar la viabilidad económico-financiera y social de los proyectos, así como su sostenibilidad (CNMH, 2014).

3.6. Integrar mecanismos de cautela patrimonial en los Planes Nacionales de Adaptación, así como en otros instrumentos de planificación y acción, ante procesos de abandono o transformación del territorio

Es fundamental que los Planes Nacionales de Adaptación e instrumentos específicos de ordenamiento territorial incluyan mecanismos de cautela tanto cuando se produce un desastre, como cuando se reubican poblaciones o cuando las poblaciones migran ya sea porque no han podido adaptarse o porque se han superado los límites de la adaptación.

Cuando un territorio queda deshabitado, es necesario que antes de cualquier intervención se realicen estudios integrales con enfoque histórico, social, ambiental, territorial, económico y arqueológico. Estos estudios deben indagar si hay información disponible que dé cuenta de la memoria histórica de la población que ha dejado el lugar o de ocupaciones precedentes.

En los programas, planes y protocolos para las reubicaciones planificadas que se integren a los Planes Nacionales de Adaptación, deben enunciarse estos documentos normativos comprenden mecanismos de protección del patrimonio cultural y la memoria, indicándose medidas cautelares por presunción de existencia de patrimonios culturales sin declaratoria (acción que puede integrarse a la normativa nacional, distrital o municipal). De este modo, de la misma forma que se requiere que en el sitio de destino existan estudios vinculados al riesgo para asegurar que la inversión pública en hábitat social no es generadora de nuevos riesgos, los proyectos de reubicación deberán condicionar la ejecución de obras en el sitio de origen a la existencia de estudios histórico-arqueológicos que impliquen que esas inversiones públicas no serán mecanismos de supresión de la memoria.

Adicionalmente, se recomienda establecer dispositivos simbólicos o materiales que marquen la presencia histórica en el territorio, tales como mojones, placas, señalizaciones

o memoriales. Estos pueden incluir datos sobre las fechas de partida, las causas del desplazamiento y otros elementos relevantes que reconozcan el vínculo entre la comunidad y el territorio. Un ejemplo es el caso de Gibellina, en Italia. Aunque no se trata de un evento asociado al cambio climático, sino de un terremoto ocurrido en 1968, la intervención artística de Alberto Burri —el Cretto di Burri— reconstruyó a gran escala la trama urbana de la antigua Gibellina bajo una capa de concreto blanco. La experiencia invita a reflexionar sobre cómo conservar la memoria de un lugar que ya no es habitado, pero que sigue siendo parte del entramado simbólico y cultural de una comunidad.

3.7. Incorporar la memoria de las migraciones, desplazamientos y reubicaciones planificadas en los Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático y establecer mecanismos conmemorativos y compensatorios

La integración de la memoria colectiva de las personas y comunidades que han debido dejar sus territorios como consecuencia del cambio climático, la degradación ambiental o los desastres socioambientales debe ser una dimensión clave en los Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático, particularmente durante los procesos de recuperación, que pueden incluir un día de recordación. Estas prácticas permiten resignificar los hechos y reelaborar los traumas (Gilmet, 2024).

Un ejemplo es el caso de Chile, que desde 2022 celebra el Día Nacional de la Memoria y Educación sobre Desastres Socio-Naturales cada 22 de mayo —fecha que remite al terremoto de Valdivia de 1960, el más intenso registrado en la historia—. Esta conmemoración tiene por objetivo recordar a las víctimas de los desastres pasados y promover la educación en torno a la prevención y reducción del riesgo. A través de múltiples expresiones simbólicas y actividades educativas a lo largo del país, se ha colocado a las personas

que fueron afectadas por los distintos desastres ocurridos en la historia de ese país nuevamente en escena, para que sus historias no sean olvidadas y que su pérdida resulte en aprendizajes para toda la sociedad.

Una iniciativa similar podría implementarse en relación con las personas desplazadas o reubicadas por el cambio climático. De este modo, su origen, su ruta y su destino permanecerían presentes en la memoria colectiva, y las causas de sus movimientos serían tenidas en cuenta para que no se reocupen terrenos en los que pueda volver a generarse un ciclo de pérdidas de vidas, esfuerzos, patrimonios y memorias.

Los PNA pueden integrar medidas, acciones y metas destinadas a la sensibilización de las comunidades y el fortalecimiento del conocimiento relacionado con la movilidad humana causada por el cambio climático y los desastres, de tal modo que visibilice en el territorio hechos del pasado y que a su vez oficie de mecanismo compensatorio para las comunidades desplazadas o reubicadas. Esto puede integrarse como acción en lineamientos estratégicos tales como el fortalecimiento de capacidades, sensibilización y comunicación, que enunciados de esta forma o similares, forman parte de todos los PNA.

4. Conclusiones

El reconocimiento del derecho a la memoria y la creación de mecanismos de reparación requieren el desarrollo de una estrategia que cuente con un conjunto de instrumentos capaces de complementar y fortalecer el papel de los planes de adaptación al cambio climático, sean estos integrales o sectoriales.

Dichos planes no deben abordarse de manera aislada, ya que su efectividad depende de su articulación con otras agendas y políticas sectoriales. De esta integración surgen oportunidades para desarrollar herramientas que protejan el derecho a la memoria —tanto individual como colectiva— en el contexto del cambio climático, con especial atención a las dinámicas de movilidad humana.

Estos instrumentos provienen de diversos ámbitos, entre los que destacan, por supuesto, los relacionados con el cambio climático, pero también aquellos vinculados al ordenamiento territorial, la planificación urbana, la gestión del riesgo de desastres y la protección del patrimonio cultural. A esto se suman herramientas procedentes de la justicia transicional, relacionada con conflictos, dictaduras o genocidios, considerando que los procesos de movilidad humana son generalmente multidimensionales y, en muchos casos, inseparables de contextos de conflicto y exclusión económica, social y política.

La elección de los instrumentos complementarios dependerá de las características de cada territorio. Este debe entenderse como una unidad dinámica conformada por el espacio físico, natural o cultural donde se desarrolla la vida; las comunidades humanas y no humanas que lo habitan, perciben y transforman; así como las formas de organización y los sistemas de interacción entre sus distintos componentes.

Por otro lado, la materialización de la memoria en el espacio público de poblaciones en procesos de movilidad humana constituye una acción orientada a la reducción de desigualdades. Permite contrarrestar procesos de invisibilización o distorsión de narrativas históricas de poblaciones periféricas al poder, colocando en el centro sus voces auto-representadas, su cultura y sus formas de comunicación.

La memoria de personas o comunidades desplazadas, migrantes o relocalizadas se construye sobre una base física —natural o cultural— que fue habitada por poblaciones que ya no están, pero cuya presencia persiste. Esta nueva capa de memoria se suma a otras que conforman el palimpsesto de la ciudad. Ejemplos de ello son las prácticas populares conmemorativas en Argentina de personas desaparecidas a través del señalamiento del lugar de su ausencia con azulejos con textos del colectivo Baldosas por la Memoria (Gilmet, 2024), o en Europa, las placas que recuerdan a personas deportadas, desaparecidas y/o asesinadas durante la Segunda Guerra Mundial en los sitios donde vivieron. Y aunque se trata de contextos diferentes de la ausencia, las prácticas implementadas en esos casos son válidas para

pensar en la necesidad de integrar las expresiones populares conmemorativas de poblaciones ausentes o desplazadas con relación al cambio climático y los desastres.

Finalmente, en el caso de las reubicaciones planificadas, es fundamental preservar la memoria también en los sitios de destino. Para ello, se deben realizar investigaciones históricas y arqueológicas que no solo evalúen la aptitud del nuevo lugar desde la perspectiva del riesgo, sino que también aseguren que la nueva capa construida no borre otras historias precedentes.

Bibliografía

Aguillón-Lombana, A., Serna-Dimas, A. (2023). «Memoria y desastre socionatural. Una mirada global a los estudios sociales de la memoria y su relación con desastres socionaturales entre 2000 y 2020» *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 32 (1): 3-18. https://doi.org/10.15446/rcdg.v32n1.92332.

Brimblecombe, P., Hayashi, M., & Futagami, Y. (2020). «Mapping Climate Change, Natural Hazards and Tokyo's Built Heritage» *Atmosphere* 11(7): 680. https://doi.org/10.3390/atmos11070680.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Memoria histórica en el ámbito territorial: orientaciones para autoridades territoriales*. CNMH. Disponible en: https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/autoridadesTerritoriales/memoria-historica-ambito-local-orientaciones-autoridades-territoriales.pdf

Communication to the government of Colombia about the humanitarian and environmental crisis suffered by the Afro-descendant Raizal people (2022). Disponible en: https://climatecasechart.com/non-us-case/communication-to-the-government-of-colombia-about-the-humanitarian-and-environmental-crisis-suffered-by-the-afro-descendant-raizal-people/.

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2018). *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las repercusiones del cambio climático* (FCC/SB/2018/1). Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/1s.pdf

Corte Constitucional de Colombia (2016). *Sentencia T-622/16*. Disponible en: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2016/20161110_T-62216_judgment-1.pdf.

Daniel Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2019. Disponible en: https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/.

Gilmet, A. (2024). «Geolocalization as practice of monumentality- How the human rights movements in Argentina and Uruguay reappropriate the city» En *Monuments and counter-monuments. Collective construction of located memory. Urban Matters Journal*. Disponible en: https://urbanmattersjournal.com/geolocalization-as-practice-of-monumentality-how-the-human-rights-movements-in-argentina-and-uruguay-reappropriate-the-city/.

Glassberg, D. (2014). «Place, Memory, and Climate Change» *The Public Historian* 36(3): 17-30. https://doi.org/10.1525/tph.2014.36.3.17.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2020). *Gestión del riesgo de desastres y patrimonio cultural en Centroamérica y República Dominicana: Oportunidades para fortalecer la resiliencia del patrimonio y del turismo sostenible*. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/407321605869469718/pdf/Gestion-del-Riesgo-de-Desastres-y-Patrimonio-Cultural-en-Centroamerica-y-Republica-Dominicana-Oportunidades-para-Fortalecer-la-Resiliencia-del-Patrimonio-y-del-Turismo-Sostenible.pdf.

Higgins, N. (2022). «Changing Climate; Changing Life—Climate Change and Indigenous Intangible Cultural Heritage» *Laws* 11(3): 47. https://doi.org/10.3390/laws11030047.

Josefina Huffington Archbold v. Office of the President *et al*. Corte Constitucional de Colombia, 2020. Disponible en: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2022/20220926_T-333-of-2022_decision-1.pdf.

Luther, J. (2010). «El derecho a la memoria como derecho cultural del hombre en democracia» *Revista Española de Derecho Constitucional* 89: 45-76.

Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad. (2021). *Plan nacional de adaptación a la variabilidad y el cambio climático en ciudades e infraestructuras (PNA Ciudades)*. https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-adaptacion-variabilidad-cambio-climatico-ciudades

Cortel Federal de Australia (2021) *Pabai and Guy Paul Kabai v. Commonwealth of Australia*. Corte Federal de Australia, 2021. Disponible en: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20211026_VID6222021_petition-1.pdf.

Pasikowska-Schnass, M. (2024). «The impact of climate change on cultural heritage» *European Parliamentary Research Service.* Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762282/EPRS_BRI(2024)762282_EN.pdf.

Watt-Cloutier, S. (2055) *Petition to the Inter American Commission on Human Rights seeking relief from violations resulting from global warming caused by acts and omissions of the United States, submitted by Sheila Watt-Cloutier with the support of the Inuit Circumpolar Conference, on behalf of all Inuit of the Arctic regions of the United States and Canada* (2005). Disponible en: https://

climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2005/20051208_na_petition.pdf.

The Arctic Athabaskan Council, *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights seeking relief from violations of the rights of Arctic Athabaskan peoples resulting from rapid Arctic warming and melting caused by emissions of black carbon by Canada* (2013). Disponible en: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2013/20130423_5082_petition.pdf.

Platform on Disaster Displacement (PDD) and Loss and Damage Collaboration (L&DC). (2023). *Human mobility and non-economic loss and damage:* Submission to inform the NELs Technical Paper 2023. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Human%20mobility%20and%20non-economic%20loss%20and%20damage.pdf.

Presidencia de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). (2017). *Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la cuenca Matanza Riachuelo* (Resolución Presidencia ACUMAR N° 420/E). Boletín Oficial, 22 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/protocolo.pdf

Reading, A. (2011). «Identity, memory and cosmopolitanism: The otherness of the past and a right to memory?» *European Journal of Cultural Studies* 14(4): 379-394. https://doi.org/10.1177/1367549411411607.

Rights of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement. Relatores Especiales de las Naciones Unidas, 2020. Disponible en: https://climatecasechart.com/non-us-case/rights-of-indigenous-people-in-addressing-climate-forced-displacement/.

Sacchi, *et al*. v. Argentina, *et al.* Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 2019. Disponible en: https://climatecasechart.com/non-us-case/sacchi-et-al-v-argentina-et-al/.

Solicitantes de opinión consultiva. (2023, 18 de diciembre). *Emergencia climática y derechos humanos: Sobre las obligaciones estatales emergentes de los procedimientos de consulta y judiciales dada la emergencia climática. Observaciones escritas en calidad de amici curiae elaboradas por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Alexandra Huneeus; el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA); Center for Climate Crime Analysis (CCCA); Rosa Celorio (George Washington University Law School); y Patricia Galvão Ferreira, basada en el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte IDH*. https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/6_CEJIL_CEMDA_otros.pdf

Tuan, Y. (1974). *Topofilia: un estudio de la percepción, actitudes y valores ambientales.* Prentice-Hall.

UNESCO (s.f.). «Cultural heritage and climate change». Disponible en: https://ich.unesco.org/en/climate-change.

UNESCO. «Lista del Patrimonio Mundial». Disponible en: https://whc.unesco.org/es/list/.

UNESCO. (2022). «La UNESCO se encuentra con la comunidad indígena Guna de Panamá en su territorio». Disponible en: https://ich.unesco.org/es/eventos/la-unesco-se-encuentra-con-la-comunidad-indigena-guna-de-panama-en-su-territorio-00961

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2013). *Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage. Technical Paper* FCCC/TP/2013/2. Disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/02.pdf.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2021). *Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*. Report FCCC/SB/2020/3. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2020_03E.pdf.

Warsini S, Mills J, Usher K. (2014). «Solastalgia: living with the environmental damage caused by natural disasters» *Prehosp Disaster Med.* 29(1): 87-90. DOI: 10.1017/S1049023X13009266.

POBLACIONES AFECTADAS

VII

INTERSECCIONALIDAD DE LA MOVILIDAD HUMANA EN LOS PLANES NACIONALES DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: TERRITORIOS QUE SE MUEVEN, POLÍTICAS QUE NO

Gabriela Oviedo Perhavec[1]

1. Introducción

En América Latina, el cambio climático no solo se manifiesta como un fenómeno ambiental, sino que es un catalizador de diversas crisis o violaciones de derechos humanos que afectan en particular a territorios que tienen vulnerabilidad *socioambiental*. En este sentido, las formas de movilidad humana inducidas por el clima, desde los desplazamientos forzados hasta la inmovilidad en territorios altamente vulnerables, exponen y profundizan desigualdades estructurales históricas que deben ser atendidas a través de los marcos nacionales de adaptación. Sin embargo, estos marcos normativos hasta ahora no han logrado incorporar estás diná-

1. Es abogada por la Universidad San Francisco de Quito y LL.M por la University of Michigan Law School. Actualmente, se desempeña como coordinadora del equipo de Movilidad Humana en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

micas complejas para garantizar la adaptación de las comunidades en situación de movilidad humana en el contexto de climático.

Este artículo propone una revisión crítica sobre la incorporación —o ausencia— del enfoque interseccional en el tratamiento de la movilidad humana en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA). Más allá del diagnóstico, el texto articula una propuesta concreta de elementos que deberían ser incorporados en los PNA para garantizar respuestas justas, eficaces y sensibles a las desigualdades múltiples que configuran las trayectorias de desplazamiento y desarraigo sobre estos diversos tipos de movilidad humana.

2. Marco conceptual: Interseccionalidad y movilidad humana ocasionada por el cambio climático

Los impactos del cambio climático sobre los territorios y las comunidades actúan como disparadores de diversos procesos de movilidad humana —incluyendo desplazamientos forzados, reubicaciones planificadas, migración— o situaciones de inmovilidad que afectan de manera desigual a ciertos grupos de personas o territorios. En América Latina, una región marcada por la desigualdad histórica, la exclusión territorial y la dependencia de economías basadas en recursos extractivistas, estos procesos adquieren particular complejidad no solo por la intensidad de los fenómenos climáticos que afectan zonas geográficamente vulnerables, sino por la limitada capacidad institucional de los Estados para responder con enfoque de derechos y justicia climática (CIDH, 2023).

En este sentido, la interseccionalidad como concepto implica el reconocimiento de que las experiencias de discriminación y vulnerabilidad, así como la falta de acceso a derechos, no se viven de manera aislada, sino que resultan de la interacción simultánea de múltiples dimensiones de la identidad y de relaciones estructurales de poder, como el género, la raza, la edad, la condición migratoria o la

discapacidad, los cuales se entrecruzan con las condiciones *socioambientales* propias de cada territorio. La mirada interseccional, introducida por Kimberlé Crenshaw (1989), permite visibilizar cómo estas categorías se entrelazan y potencian mutuamente, generando formas específicas y agravadas de exclusión.

En contextos de movilidad humana inducida por el cambio climático, una perspectiva interseccional es esencial para comprender por qué ciertos grupos sociales enfrentan mayores riesgos de desplazamiento, barreras más severas para acceder a recursos de adaptación o experimentan de diversas formas la inmovilidad, el desarraigo y el desplazamiento forzado. Por ejemplo, en Honduras, comunidades costeras del Golfo de Fonseca —integradas mayoritariamente por personas afrodescendientes o mestizas, así como por poblaciones pescadoras empobrecidas que habitan territorios históricamente marginados y afectados por actividades extractivas— enfrentan procesos de desplazamiento forzado, incluso transfronterizo, como consecuencia del cambio climático (CIDH, 2024).

Estas comunidades son racializadas en la medida en que han sido históricamente situadas en posiciones de desventaja por razones ligadas a su origen étnico, color de piel o pertenencia cultural, lo cual ha condicionado su acceso a derechos, recursos y protección. En este sentido, es importante notar que, aunque toda persona es racializada en tanto forma parte de una construcción social de raza, el término se utiliza aquí para destacar la manera en que ciertas poblaciones han sido sistemáticamente excluidas y vulnerabilizadas por estructuras racistas de poder (Fiske, 2021).

Por tanto, los territorios que presentan estas condiciones históricas de desventaja y exclusión pueden ser comprendidos como *zonas de sacrificio racial*, espacios donde confluyen múltiples formas de opresión, como el racismo ambiental, la pobreza estructural y la degradación ecológica. En estos contextos, los impactos del cambio climático no solo intensifican las desigualdades existentes, sino que también limitan severamente las capacidades de respuesta de las comunidades. Por ejemplo, en el caso de las comunidades del Golfo de

Fonseca, muchas mujeres debido a su rol en el sostenimiento de los hogares y las persistentes desigualdades de género se ven imposibilitadas de desplazarse frente a fenómenos como la erosión costera. Esta inmovilidad forzada conlleva una intensificación de sus responsabilidades de cuidado, así como mayores niveles de inseguridad alimentaria y barreras para acceder a servicios básicos (CIDH, 2024).

Otro ejemplo de cómo actúan estas intersecciones en las dinámicas de movilidad humana se observa en la reubicación planificada de la comunidad indígena Guna de Gardi Sugdub, en la comarca de Guna Yala, impulsada por el aumento del nivel del mar y la densidad poblacional. Tras más de una década de planificación, el traslado de las primeras familias a tierra firme se concretó en mayo de 2024. Sin embargo, hacia finales de ese mismo mes y durante un par de meses más, la escuela construida en el nuevo asentamiento estuvo sin operar debido a la falta de acceso a agua potable, lo que obligaba a niñas, niños y adolescentes a desplazarse diariamente en lancha hasta la isla para continuar sus estudios. Estos desplazamientos en lancha, realizados en condiciones precarias y sin garantías de seguridad, se suman a una infraestructura educativa deficiente y a la exposición constante a riesgos climáticos. La situación ha generado una seria preocupación por el aumento de la deserción escolar, evidenciando cómo la intersección entre territorio, infancia y derecho a la educación puede profundizar las desigualdades en contextos de movilidad humana inducida por el cambio climático (El País, 2024).

En otro contexto geográfico, las condiciones estructurales de desigualdad también quedaron evidenciadas tras el paso del huracán María en Puerto Rico en septiembre de 2017. Las personas adultas mayores con ingresos reducidos enfrentaron una situación de inmovilidad severa, producto de la destrucción de infraestructura, el colapso de los servicios básicos y la ausencia de redes de apoyo suficientes. Un estudio comisionado por el gobierno estimó un exceso de 2,975 muertes entre septiembre de 2017 y febrero de 2018, de las cuales el 77 % correspondía a personas mayores de 65 años, que tenían un riesgo de mortalidad un 45 % mayor en municipios con altos niveles de pobreza (Universidad de Puerto

Rico, 2021). Es decir, la falta de electricidad, agua potable y atención médica prolongada exacerbó condiciones de salud preexistentes y dejó a muchas personas mayores confinadas en sus hogares sin posibilidades reales de desplazamiento o acceso a ayuda humanitaria (AARP, 2017). Este caso evidencia cómo la edad, la pobreza y la falta de movilidad física pueden profundizar la vulnerabilidad en escenarios de desastre, subrayando la urgencia de respuestas diferenciadas para este grupo poblacional.

De estos ejemplos se desprende la complejidad de abordar la movilidad humana inducida por el cambio climático desde un enfoque interseccional. Cada territorio presenta condiciones socioambientales distintas, marcadas por historias de exclusión, dinámicas culturales propias y relaciones desiguales de poder, lo cual determina tanto las formas en que se experimenta la movilidad humana como las capacidades de respuesta local.

En consecuencia, las estrategias de adaptación al cambio climático no pueden ser homogéneas ni replicadas mecánicamente entre distintos contextos. Su diseño e implementación requieren del análisis interseccional como una herramienta dinámica y situada, que permita reconocer las múltiples dimensiones de desigualdad que atraviesan a las comunidades más expuestas. Como se subraya en un documento del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC), aplicar un enfoque interseccional en el ámbito climático implica entender cómo se cruzan el género, la edad, la racialización, la discapacidad, el estatus migratorio y otros ejes de exclusión en la vivencia de los impactos y en el acceso a medidas relacionados con el cambio climático (Castilla, 2022). Esta perspectiva es coherente con los lineamientos del IPCC, que ha señalado la necesidad de estrategias de adaptación que respondan a contextos locales específicos y que prioricen la equidad y la justicia social (IPCC, 2022). No es lo mismo planificar la adaptación en un territorio indígena históricamente despojado, que en una zona urbana con asentamientos informales o en una región costera habitada por comunidades migrantes y racializadas: cada caso exige respuestas diferenciadas y construidas con participación activa de quienes viven las vulnerabilidades.

3. Análisis crítico de los Planes Nacionales de Adaptación: ausencia del enfoque interseccional al abordar la movilidad humana

Los PNA son instrumentos estratégicos clave para enfrentar los efectos del cambio climático, al permitir la identificación de riesgos, la formulación de medidas de adaptación y la orientación de políticas públicas hacia la resiliencia de los territorios. Sin embargo, su impacto real depende de la capacidad para reconocer cómo las desigualdades estructurales afectan de forma diferenciada a ciertos grupos y geografías. En este contexto, la incorporación de un enfoque interseccional no es solo una herramienta técnica, sino un imperativo de justicia climática: si los PNA no consideran cómo se entrecruzan factores como género, raza, clase social, edad o estatus migratorio, corren el riesgo de reproducir —o incluso acentuar— las desigualdades existentes. Esta necesidad se vuelve aún más urgente en territorios donde las personas enfrentan múltiples formas de exclusión y donde la movilidad humana se ha vuelto una estrategia de supervivencia frente a eventos climáticos extremos (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima y OIM, 2024).

Pese a su creciente reconocimiento, diversos análisis siguen señalando que los PNA presentan vacíos relevantes en cuanto a la inclusión de la movilidad humana como eje estructurante. Una evaluación comparativa realizada por el IDHC (2023), que analiza ocho países de Iberoamérica, concluye que, si bien algunos Estados han comenzado a referirse al desplazamiento en sus planes, este suele abordarse de manera superficial, fragmentada y desvinculada de marcos de derechos humanos o de justicia climática. Esta omisión tiende a reproducir un enfoque asistencialista de la movilidad, lo que limita la capacidad estatal para formular respuestas integrales frente a los desplazamientos inducidos por el cambio climático, particularmente en territorios marcados por múltiples vulnerabilidades sociales y ambientales. Por otro lado, una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023) destaca avances en

la integración de la movilidad humana de forma más estructurada en sus políticas climáticas, lo que abre oportunidades para consolidar un enfoque más coherente, preventivo y basado en derechos.

En cualquier caso, la mayoría de los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) en América Latina carecen de un enfoque interseccional que analice cómo las diversas identidades sociales y territorios influyen en las capacidades de adaptación al cambio climático, lo que genera a la par, diversas formas de desplazamiento forzado o inmovilidad. Según el Informe Regional de la CEPAL, sin datos desagregados por sexo y sin un enfoque interseccional, es imposible evaluar adecuadamente la eficacia de las políticas climáticas y su impacto en diferentes grupos sociales (CEPAL, 2022). Esto, a pesar de que la inclusión deliberada de la interseccionalidad en las alianzas con las comunidades puede empoderar a los grupos socialmente excluidos y resaltar los problemas de justicia, al tiempo que alinea las agendas con las prioridades de desarrollo local (Castilla, 2022).

Uno de los avances más visibles en la incorporación de categorías de desigualdad y exclusión histórica en las políticas de adaptación al cambio climático se ha dado a través de los Planes Nacionales de Género y Cambio Climático. Aunque otros instrumentos —como el Plan Clima de Brasil, que incluye capítulos específicos sobre pueblos indígenas— también han comenzado a abordar estas dimensiones, los planes de género destacan por su enfoque estructurado y multisectorial. Este es el caso de Panamá, Costa Rica y Perú, que han desarrollado estrategias ambiciosas con ejes específicos, líneas de acción y participación de distintos sectores sociales.

El Plan Nacional de Género y Cambio Climático de Panamá, por ejemplo, define medidas claras en diez sectores priorizados, incluyendo agua, energía, bosques y asentamientos humanos resilientes, y fue construido mediante un proceso participativo con mujeres, comunidades indígenas y afrodescendientes (PNUD Panamá, 2022). De forma similar, el Plan de Costa Rica establece cinco ejes estratégicos —gobernanza, autonomía económica, gestión del riesgo, entre otros— y

propone instrumentos concretos para fortalecer la igualdad de género en la acción climática (PNUD Costa Rica, 2023). En cambio, el Plan de Perú se destaca por su proceso participativo descentralizado (MINAM, 2015).

Estos instrumentos representan avances sustantivos en la incorporación de la perspectiva de género en la acción climática. Todos los planes mencionados incluyen diagnósticos con enfoque de género, propuestas sectoriales diferenciadas, indicadores de seguimiento y mecanismos de articulación institucional. Además, evidencian una voluntad política creciente por vincular la igualdad de género con los compromisos climáticos nacionales y con respuestas más integrales frente a los impactos diferenciados del cambio climático. Sin embargo, del análisis comparativo se desprende también una limitación estructural: estos planes —aunque conceptualmente robustos— no se encuentran necesariamente integrados en los PNA. En muchos casos, funcionan como instrumentos paralelos, desarrollados desde los mecanismos nacionales de igualdad o por agencias ambientales específicas, pero sin constituirse como insumos centrales para la planificación adaptativa nacional. Esta desconexión institucional tiene implicaciones significativas, ya que debilita la capacidad de los PNA para reconocer y responder a las desigualdades interseccionales que condicionan tanto la exposición al riesgo como la posibilidad de adaptación de distintos territorios y grupos sociales.

Asimismo, la mayoría de los planes de género revisados no reconoce de manera explícita el vínculo entre desigualdades estructurales por razones de género y la movilidad humana como una dimensión estratégica del cambio climático. Aunque algunos documentos aluden a los impactos sobre la habitabilidad del territorio, la salud o la seguridad alimentaria, son escasos los que abordan la movilidad humana como un fenómeno complejo, vinculado tanto a estrategias de adaptación como a situaciones de vulnerabilidad agravada. Esta omisión invisibiliza una realidad que ya afecta a muchas mujeres, personas LGTBIQ+ y comunidades en condiciones de precariedad, particularmente en zonas rurales, costeras o de frontera. Al respecto, como advierten Kaijser y Kronsell (2014), una perspectiva de género que no integre una mirada

interseccional corre el riesgo de reproducir formas existentes de exclusión, en lugar de contribuir a desmantelarlas.

Aunque los planes de género han adoptado herramientas valiosas —como la participación de mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes, o el reconocimiento de conocimientos tradicionales—, tienden a abordar el género como una categoría aislada de análisis. Esta perspectiva, si bien es necesaria, resulta insuficiente. Tratar el género de forma desarticulada de otros ejes de desigualdad invisibiliza cómo se entrecruza con factores como la racialización (es decir, los orígenes étnicos y nacionales, el color de piel o las expresiones culturales históricamente discriminadas), la pobreza, la discapacidad o la condición socioeconómica. En territorios marcados por la vulnerabilidad socioambiental —donde el despojo, el extractivismo o el abandono estatal constituyen causas estructurales de movilidad humana—, las mujeres no enfrentan únicamente desigualdades por razones de género: también se ven forzadas a desplazarse por su ubicación social, territorial y política.

Un ejemplo ilustrativo de estas intersecciones se evidenció tras el paso del huracán Dorian en 2019 en las Bahamas, donde comunidades haitianas desplazadas y/o apátridas y racializadas enfrentaron obstáculos adicionales para acceder a albergues, asistencia humanitaria y protección. Estas dificultades estuvieron relacionadas no solo con su condición migratoria irregular y bajos recursos económicos, sino también con dinámicas de género que colocaron a mujeres y niñas en situaciones de mayor vulnerabilidad (UN Women, 2020). Este caso evidencia la urgencia de integrar una perspectiva interseccional en las políticas de adaptación que permita comprender cómo operan simultáneamente distintas formas de exclusión en contextos de movilidad climática.

De manera similar, mujeres indígenas en comunidades de Guatemala y la Costa Caribe de Nicaragua enfrentan desplazamientos forzados múltiples como consecuencia del despojo territorial, la violencia estructural y el avance de proyectos extractivos. En Guatemala, por ejemplo, el crecimiento de industrias mineras e hidroeléctricas, junto con la falta de reconocimiento jurídico de los territorios ancestrales, ha pro-

vocado el desplazamiento forzado de comunidades completas. Este fenómeno impacta de forma especialmente severa a las mujeres, quienes no solo pierden acceso a sus medios de vida tradicionales —como la agricultura—, sino que también enfrentan barreras agravadas por su género, pertenencia étnica y exclusión institucional prolongada (Expediente Público, 2023). En este contexto, abordar el desplazamiento forzado de mujeres indígenas en el marco de cambio climático no puede limitarse a una lectura reduccionista centrada exclusivamente en el género. Es indispensable considerar la complejidad de impactos diferenciados que emergen de la interacción entre dinámicas territoriales, estructuras de poder y múltiples ejes de desigualdad.

En consecuencia, resulta fundamental repensar cómo los PNA pueden integrar de manera efectiva el enfoque interseccional, no como un componente accesorio, sino como un eje estructurante de la planificación climática. Si bien los planes de género son un avance significativo, para abordar adecuadamente las múltiples formas de movilidad e inmovilidad humana que se manifiestan en territorios marcados por desigualdades históricas, exclusión territorial y vulnerabilidad socioambiental en un contexto de cambio climático es necesario expandir el análisis a uno interseccional.

4. Propuesta de elementos clave que deberían integrar los PNA para abordar la movilidad humana con enfoque interseccional

Ante los vacíos identificados en los apartados anteriores, resulta urgente transformar los PNA para que integren un enfoque interseccional de forma estructural, particularmente frente a los procesos de movilidad e inmovilidad humana inducidos por el cambio climático. La propuesta de elementos que se presenta a continuación se construye tanto desde el acompañamiento directo a comunidades y territorios que ya enfrentan desplazamientos forzados por causas climáticas, como desde el análisis crítico de las limitaciones institucional-

les actuales en la respuesta estatal. Cada uno de estos componentes busca vincular directamente el enfoque interseccional con la movilidad humana como un eje de acción prioritaria.

a) Recolección de información desagregada: Para comprender y anticipar patrones de movilidad o inmovilidad climática, es fundamental contar con sistemas sólidos de generación de datos que visibilicen las desigualdades territoriales. Esto requiere recolectar información desagregada por género, pertenencia étnica, orientación sexual, origen nacional, discapacidad, edad y situación migratoria, entre otros indicadores. Por ejemplo, dichos datos permitirán mapear qué grupos enfrentan mayor exposición al riesgo, cuáles tienen menores posibilidades de desplazarse, y cuáles carecen de acceso a mecanismos de protección o servicios en los lugares de destino o quizás carecen de medios para desplazarse (UNHCR, 2021). Esto permitirá identificar territorios en riesgo de desplazamiento climático, impactos diferenciados en la movilidad humana, entre otros factores claves al observar estas diversas formas de desplazamiento que surgen por el cambio climático.

b) Análisis cualitativo del territorio: Para una respuesta efectiva a los desplazamientos climáticos, los datos cuantitativos deben complementarse con estudios de campo, entrevistas, grupos focales y cartografías participativas. Estas herramientas permiten identificar cómo las barreras estructurales, las memorias de desplazamientos anteriores o las percepciones sociales, culturales, económicas que condicionan la decisión de migrar o permanecer. Además, estas respuestas deben considerar factores clave como la criminalización de liderazgos comunitarios —es decir, la utilización del derecho penal, prácticas administrativas o mecanismos institucionales para perseguir, hostigar o silenciar a personas defensoras de derechos colectivos, territoriales o ambientales (Front Line Defenders, 2023). Es importante observar que la pertinencia cultural, social o económica de las políticas de adaptación en el territorio a través del análisis cualitativo del territorio es lo que permitirá generar respuestas eficaces y basadas en

las necesidades territoriales. Esto es clave, por ejemplo, para entender la inmovilidad forzada de personas con discapacidad excluidas de sistemas de alerta o de mujeres que enfrentan obstáculos para salir de sus territorios debido a responsabilidades de cuidado o violencia institucional (IOM, 2022).

c) Consideración de la historicidad del territorio: Los territorios que hoy enfrentan movilidad forzada por causas climáticas suelen haber sido previamente afectados por procesos de racismo estructural, despojo, extractivismo o negligencia estatal que los expone a una condición de vulnerabilidad anterior. Reconocer estas trayectorias históricas es esencial para garantizar que los procesos de adaptación, como la reubicación o la protección de medios de vida, no repitan lógicas coloniales ni tecnocráticas que ignoran los derechos colectivos y las demandas de justicia de las comunidades desplazadas (IDMC, 2021). Además, es indispensable considerar la existencia de marcos normativos previos que hayan restringido el acceso a derechos, así como experiencias pasadas de exclusión de mecanismos de justicia, incluyendo la falta de investigación de graves violaciones de derechos humanos. Estos elementos históricos deben ser evaluados para prevenir la reproducción de patrones de impunidad y garantizar medidas de adaptación realmente transformadoras. Un ejemplo claro de ello se encuentra en las comunidades garífunas en Honduras, que enfrentan actualmente riesgos de desplazamiento por erosión costera, pérdida de fuentes de agua y aumento del nivel del mar. Estas amenazas climáticas afectan territorios que históricamente han sido marginados por el Estado, objeto de expropiaciones sin consulta previa, e invisibilizados en los marcos legales de protección territorial. A ello se suma la falta de investigación en casos de violencia, hostigamiento y criminalización de líderes comunitarios que han defendido el derecho colectivo a la tierra y el ambiente. Ignorar esta trayectoria de despojo y represión en los procesos de adaptación climática puede reforzar la exclusión y producir nuevas formas de violencia institucional (Ofraneh, 2022).

d) Monitoreo y evaluación de impactos diferenciados en procesos de adaptación: Para garantizar que la implementación de los PNA incorpore de forma efectiva el enfoque interseccional, es necesario establecer sistemas robustos de monitoreo y evaluación que consideren las múltiples formas de movilidad e inmovilidad humana asociadas al cambio climático. Estos sistemas deben permitir identificar brechas en el acceso a derechos, impactos diferenciados de las medidas adoptadas (como reubicaciones, obras de infraestructura o asignación de recursos), así como los niveles de participación efectiva en los territorios afectados. Deben incluir indicadores específicos que reflejen cómo se ven afectadas las personas en situación de desplazamiento interno, migración transfronteriza, reubicación planificada o inmovilidad forzada, desagregando por género, pertenencia étnica, edad, discapacidad, estatus migratorio y otras variables relevantes. Además, deben incorporar mecanismos específicos para evaluar cómo las medidas de adaptación, incluidos los reasentamientos o los cambios en el uso del suelo, afectan de manera diferenciada a distintos grupos. Por ejemplo, la construcción de albergues o reasentamientos que no consideren accesibilidad física, pertinencia cultural o traducción a lenguas originarias pueden profundizar la exclusión de las poblaciones desplazadas y todo esto, debe ser verificado también durante la evaluación y monitoreo del PNA. Asimismo, por ejemplo, se debe evaluar como las reubicaciones planificadas pueden generar la pérdida de medios de vida tradicionales, especialmente en contextos rurales, costeros o insulares donde las comunidades dependen del entorno natural para su subsistencia. Estos mecanismos deben incluir evaluaciones previas, durante y posteriores, con participación activa de las poblaciones potencialmente afectadas (UN Women, 2020).

e) Reconocer la capacidad de agencia en los procesos de adaptación: Es necesario que se consideren las capacidades de organización, resistencia y toma de decisiones dentro de las propias comunidades. Es decir, que se reconozca y considere la capacidad de agencia de

los territorios al momento de planear e implementar estas políticas. En específico, esta capacidad se refiere a la facultad de los individuos o grupos para actuar de forma independiente y moldear tanto sus vidas como el entorno social en el que habitan (Barker, 2005). Esta agencia no es homogénea: se ve condicionada por factores como género, edad, orientación sexual, identidad de género, origen étnico o estatus migratorio. Resulta fundamental reconocer las dinámicas sociales específicas que enfrentan grupos históricamente marginados, como las mujeres o las personas LGBTIQ+ que se desplazaran en un contexto climático. Por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha documentado que la ausencia de protocolos inclusivos en procesos de evacuación y reubicación puede generar barreras adicionales para personas LGBTIQ+, quienes enfrentan riesgos diferenciados y discriminación estructural incluso en contextos de emergencia (OIM, 2024), lo que demuestran estos impedimentos en la capacidad de agencia.

f) Superar el enfoque asistencialista: Para responder adecuadamente a la movilidad humana, es necesario sustituir las respuestas asistencialistas o puramente emergenciales por estrategias estructurales de largo plazo. Esto incluye inversiones sostenidas en infraestructura resiliente, sistemas públicos inclusivos y mecanismos de redistribución de recursos en los territorios que más contribuyen a la contención climática pero que han sido históricamente marginados. Además, es crucial abandonar la idea de que la movilidad humana es un momento específico posterior a los desastres. Por el contrario, debe reconocerse como un proceso constante, dinámico y multifactorial, que responde a condiciones estructurales prolongadas de vulnerabilidad y exclusión, así como a procesos colectivos o individuales de respuesta. Por ejemplo, tras el huracán Dorian en 2019, muchas personas haitianas en situación migratoria irregular en Bahamas no pudieron acceder a refugios ni asistencia adecuada debido a su estatus migratorio, y tampoco se implementaron soluciones a largo plazo que les permitieran reconstruir sus medios de vida, resultando en des-

plazamientos prolongados y exclusión sistemática (IOM, 2021). En este sentido, las respuestas climáticas no consideraron en su reparación también la deuda histórica con estos territorios y reconocer su papel fundamental en la sostenibilidad del entorno (González, 2022).

g) Fomentar herramientas de acceso a información ambiental inclusiva: La posibilidad de prevenir desplazamientos o planificar salidas seguras está directamente relacionada con el acceso a información ambiental pertinente. Los PNA deben asegurar que la información sobre riesgos, alertas tempranas y medidas de adaptación llegue a todas las personas de forma accesible, comprensible y culturalmente adecuada. Esto implica materiales en lenguas originarias, formatos accesibles para personas con discapacidad y estrategias comunitarias de comunicación. Además, dicha información debe evitar lógicas estigmatizantes o criminalizantes hacia personas migrantes, pueblos indígenas o afrodescendientes, y en su lugar, visibilizar sus aportes, derechos y agencia (OHCHR, 2022), que permita tomar la decisión segura e informada sobre la posibilidad de desplazarse en un contexto de cambio climático.

h) Generar espacios institucionales de participación inclusiva: Para que las respuestas a la movilidad humana sean efectivas y justas, deben construirse desde el diálogo directo con quienes viven esa realidad. Los PNA deben establecer espacios permanentes de participación vinculante que garanticen la inclusión de grupos históricamente excluidos. Estos espacios deben contar con mecanismos de selección transparentes, reglas claras de representación y garantías para la participación informada. Además, deben asegurar la rendición de cuentas sobre los insumos recibidos desde las comunidades y su incorporación real en las decisiones adoptadas (Castilla, 2022).

i) Coherencia normativa e institucional: La movilidad humana climática desafía los marcos sectoriales tradicionales. Por ello, los PNA deben articularse con agendas de migración, derechos humanos, género, desa-

rrollo rural, salud, vivienda y educación, entre otras. Esta articulación debe concretarse en mecanismos de coordinación interinstitucional entre distintos niveles de gobierno y sectores. Tal como plantea la OIM (2021), es necesario un enfoque de «todo el gobierno» *(whole-of-government)* que asegure respuestas integrales y no fragmentadas. Un ejemplo que ilustra esta necesidad se encuentra en el corredor seco de Honduras, donde miles de familias rurales han experimentado desplazamientos cíclicos debido a sequías prolongadas, inseguridad alimentaria y pérdida de medios de vida. Sin embargo, la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la gestión ambiental, la seguridad alimentaria, la migración interna y la protección social ha generado respuestas parciales y no sostenibles. Mientras los programas de asistencia alimentaria operan sin conexión con las estrategias de desarrollo rural, los desplazamientos internos no son reconocidos formalmente como movilidad climática y, por tanto, no se articulan con políticas preventivas ni de protección de derechos. Este caso evidencia cómo la ausencia de articulación institucional puede invisibilizar la movilidad forzada y limitar la capacidad del Estado para diseñar respuestas de adaptación centradas en las personas (OIM, 2021).

j) Protección integral, acceso a la justicia y reparación efectiva de derechos: Los PNA deben adoptar un enfoque de derechos humanos que reconozca la interdependencia e indivisibilidad de los derechos afectados por la movilidad climática y la necesidad de reparación frente a la vulneración de estos derechos. En línea bajo lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2024), es necesario garantizar el acceso efectivo a la justicia como componente esencial de cualquier política de adaptación: esto implica asegurar recursos administrativos y judiciales accesibles, mecanismos de denuncia seguros, protección frente a represalias y reparación oportuna frente a violaciones de derechos humanos vinculadas al desplazamiento o inmovilidad. Además, los PNA deben contemplar mecanismos de reparación integral que atiendan las pérdidas materia-

les e inmateriales del desplazamiento, como la ruptura de redes, el desarraigo territorial y el deterioro del tejido comunitario (Relator Especial sobre Derechos Humanos y Cambio Climático, 2023). Un ejemplo de esto se podría observar en que la reubicación planificada de una comunidad, por sí sola, no constituiría una reparación efectiva si no se acompaña de medidas que restituyan de manera integral los derechos vulnerados. Esto incluye asegurar el acceso a medios de vida sostenibles, la reconstrucción del tejido social, la preservación de vínculos culturales y espirituales con el territorio, y la participación activa de la comunidad en el diseño, implementación y evaluación del proceso de reubicación. Sin estos elementos, la reubicación corre el riesgo de convertirse en una nueva forma de despojo y exclusión institucionalizada.

5. Conclusión

Como se observó, el cambio climático está profundizando desigualdades estructurales y generando múltiples formas de movilidad humana que afectan de manera desproporcionada a personas y comunidades históricamente excluidas. Frente a este escenario, los Planes Nacionales de Adaptación deben superar los enfoques técnicos y homogéneos para incorporar una perspectiva interseccional que reconozca la diversidad de territorios, identidades, dinámicas sociales y de movilidad humana. Esto implica entender la movilidad humana no solo como un fenómeno asociado a desastres socioambientales, sino como el resultado de relaciones desiguales de poder que requieren respuestas estructurales y centradas en derechos.

Por lo tanto, integrar un enfoque interseccional en los PNA no puede limitarse a un enunciado normativo o menciones diagnósticas. Se requiere una transformación profunda en la forma en que se entienden y gestionan los procesos de adaptación, colocando en el centro las experiencias de los territorios que enfrentan movilidad humana o inmovilidad inducida por el cambio climático. Solo así podrá avanzarse hacia una adaptación justa, situada, participativa y reparadora.

La movilidad humana con enfoque interseccional no puede seguir siendo un tema marginal dentro de la planificación climática. Al contrario, debe convertirse en un eje central de acción que permita transitar hacia modelos más equitativos, inclusivos y sostenibles, donde las personas, con todas sus diversidades, no solo sean protegidas, sino reconocidas como protagonistas de las soluciones.

Bibliografía

AARP. (2017). «Los ancianos olvidados de Puerto Rico». AARP en español. https://www.aarp.org/espanol/politica/gobierno-elecciones/info-2017/ancianos-olvidados-en-puerto-rico-maria.html

Baráibar, X. (2020). «El riesgo de hacer "algo" para discutir poco: política asistencial y desigualdad». *Revistas UNC*. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/nomadas/article/view/30629

Castilla Juárez, K. (2022). «Cambio climático e interseccionalidad». *Instituto de Derechos Humanos de Cataluña*. https://www.idhc.org/wp-content/uploads/cambio-climatico-e-interseccionalidad_23-22.pdf

CEJIL. (2024). *Recomendaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la construcción de la Resolución de Movilidad Humana asociada al Cambio Climático*. https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2024/11/Recomendaciones-a-la-Comision-Interamericana-de-Derechos-Humanos-para-la-construccion-de-la-Resolucion-de-Movilidad-Humana-asociada-al-Cambio-Climatico-1.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Centro de la acción climática en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48476/1/S2200670_es.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2023). *Pobreza, cambio climático y DESCA en Centro-*

américa y México, en el contexto de movilidad humana. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza_cambioclimatico_centroamerica_mexico_movilidad_humana_spa.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2024). *Resolución No. 2/24: Movilidad Humana Inducida por el Cambio Climático*. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2024/resolucion_cambio_climatico.pdf(OEA)

Crenshaw, K. (1991). *Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color*. *Stanford Law Review, 43*(6), 1241-1299. https://doi.org/10.2307/1229039

Fiske, S. T. (2021). «Systemic racism: Individuals and interactions, institutions and society». *Cognitive Research: Principles and Implications*, 6(1), 1-15. https://doi.org/10.1186/s41235-021-00349-3

Front Line Defenders. (2024). *Global Analysis 2023/24*. https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-202324

González, M. (2022). «Climate Change Forcing Many to Flee Honduras, Highlighting Need for Action». *Climate Refugees*. https://www.climate-refugees.org/spotlight/2023/10/26/climate-migration-honduras

Human Rights Watch. (2024). *Panamá: Faltan servicios esenciales en el sitio de reubicación climática*. https://www.hrw.org/es/news/2024/02/22/panama-faltan-servicios-esenciales-en-el-sitio-de-reubicacion-climatica

Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC). (2023). *Memoria del grupo de trabajo sobre movilidad humana en los planes nacionales de adaptación*. https://www.idhc.org/es/publicaciones/memoria-del-grupo-de-trabajo-sobre-movilidad-humana-en-los-planes-nacionales-de-adaptacion/

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2021). *Global Report on Internal Displacement 2021*. https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/

International Organization for Migration (IOM). (2021). *Displacement Tracking Matrix: Hurricane Dorian – The Bahamas*. https://dtm.iom.int/reports/bahamas-%E2%80%94-displacement-tracking-matrix-hurricane-dorian-may-2020

International Organization for Migration (IOM). (2022). *Conflict Drives Displacement Amidst Rising Climate Shocks*. https://www.iom.int/news/conflict-drives-displacement-amidst-rising-climate-shocks-new-africa-migration-report

Kaijser, A., & Kronsell, A. (2014). «Climate change through the lens of intersectionality». *Environmental Politics*, 23(3), 417-433. https://doi.org/10.1080/09644016.2013.835203

Ministerio del Ambiente (MINAM) del Perú. (2015). *Plan de Acción de Género y Cambio Climático del Perú*. https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2015/12/Plan-de-Accion-de-Genero-y-CC-Peru.pdf

Ministerio do Meio Ambiente e Mudança do Clima y OIM (2024). *Incluindo a mobilidade humana na adaptação à mudança do clima com uma abordagem transversal de justiça climática*. https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mudanca-do-clima/mobilidade_humana_na_adaptacao_a_mudanca_do_clima.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *Línea base Vulnerabilidad y Sequía: DTM Corredor Seco Honduras*. https://mic.iom.int/webntmi/descargas/2021/DTMCorredorSeco/HN/lineabasevulnerabilidadsequia.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2022). *United Nations Human Rights Report 2022*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/ohchr-reports/ohchr-report-2022.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). *Integrating Human Mobility into National Adaptation Plans*. Climate Promise. https://climatepromise.undp.org/sites/default/files/research_report_document/PDS-Number52%20Climate%20EN.pdf

Relator Especial sobre los Derechos Humanos y el Cambio Climático. (2023). *A/HRC/55/43 - General Assembly*. https://documents.un.org/api/symbol/access?j=G2326663&t=pdf

Serraglio, D. A., Cavedon-Capdeville, F. S., Pérez, B. F., Lauda-Rodríguez, Z., Rivas, J., Riera-Cézanne, J., & Ramos, E. P. (2024). *Cambio climático, desastres y desplazamiento en el Norte de Centroamérica: Análisis de casos en El Salvador y Honduras*. Observatorio Latinoamericano de Movilidad Humana, Cambio Climático y Desastres (MOVE-LAM). https://upeace.org/wp-content/uploads/2024/09/Informe-MOVE-LAM-2024.pdf

UN Women. (2020). «Gender and Disaster Response in the Caribbean: Lessons from Hurricane Dorian in The Bahamas». https://caribbean.unwomen.org/en/materials/publications/2020/6/gender-and-disaster-response-in-the-caribbean

UN Women. (2020). *Gender Accountability Framework Report 2020*. https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/12/gender-accountability-framework-report-2020

UNHCR. (2021). *Climate change and displacement*. https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/climate-change-and-displacement

Universidad de Puerto Rico. (2021). «Los adultos mayores ante el paso de los huracanes Irma y María: leyes aplicables, observaciones y propuestas para un Puerto Rico resiliente». *Revista InRev*. https://derecho.uprrp.edu/inrev/2021/05/04/los-adultos-mayores-ante-el-paso-de-los-huracanes-irma-y-maria-leyes-aplicables-observaciones-y-propuestas-para-un-puerto-rico-resiliente/

VIII

MOVILIDAD HUMANA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DESDE LOS DERECHOS DE LAS NIÑECES Y LAS ADOLESCENCIAS

Carol Fernández Herrera[1]
Adrián Martínez Blanco[2]

1. Introducción

El cambio climático es un factor determinante del contexto actual, caracterizado por crisis globales que arremeten contra los sistemas socio-naturales del planeta. Como problemática de escala mundial, genera daños y pérdidas irreversibles y actúa como una amenaza con efectos diferenciados según las poblaciones.

Frente a este escenario, organismos internacionales y gobiernos llevan décadas intentando desarrollar e implementar acciones para evitar, reducir y afrontar los impactos del

1. Lic. Antropología Social, candidata a máster de la Maestría Académica en Estudios de las Mujeres, Géneros y Sexualidades. Universidad de Costa Rica, e investigadora Senior en La Ruta del Clima.

2. MA. Ambiente Desarrollo y Paz. Especialista en Cambio Climático. Investigador: Daños y Pérdidas, Derechos Humanos y Derecho Internacional Climático. Director La Ruta del Clima.

cambio climático, con especial atención en grupos históricamente vulnerabilizados. Estas poblaciones enfrentan condiciones estructurales de discriminación que profundizan su exposición al riesgo climático.

Entre ellas, los niños, niñas y adolescentes (NNA) son particularmente afectados: su desarrollo inmunológico y fisiológico los hace más susceptibles a enfermedades y alteraciones ambientales, mientras que la disrupción de sus medios de vida intensifica su vulnerabilidad.

> «Desde el momento de la concepción hasta la edad adulta, el entorno en el que crecen (las niñeces) influye en su salud y en el desarrollo de su cerebro, sus pulmones, su sistema inmunitario y otras funciones fundamentales. Los niños (y niñas) […] son especialmente vulnerables a la contaminación, las enfermedades mortales y las condiciones meteorológicas extremas» (**UNICEF**, 2023).

En el ámbito social y cultural, su interacción con el entorno está mediada por normas que restringen su autonomía y refuerzan su dependencia de personas adultas y del Estado, tanto en términos económicos como de cuidado. A esto se suman las desigualdades estructurales que impactan de manera acumulativa en esta población, generando brechas que pueden incidir en sus experiencias, subjetividades y trayectorias de vida.

En relación con los riesgos que el cambio climático representa para las infancias y adolescencia, destaca la menor capacidad de esta población para sobrevivir y protegerse de los peligros derivados de los eventos climáticos extremos (UNICEF, 2021, pág. 19). Por su parte, el IPCC (2022) reconoce que las tasas de vulnerabilidad y exposición a amenazas climáticas son particularmente altas en la niñez y en mujeres embarazadas.

Considerando los impactos diferenciados del cambio climático y las respuestas que los Estados están implementando para hacerles frente, este capítulo propone analizar el lugar que ocupan las niñeces y adolescencias dentro de los Planes Nacionales de Adaptación (PNA), con especial énfasis en la dimensión de la movilidad humana.

Para ello, el documento se estructura en tres apartados. El primero profundiza en los efectos que el cambio climático tiene sobre las personas menores de edad, destacando cómo estos impactos afectan sus derechos, bienestar y experiencia de vida, especialmente en contextos de (in)movilidad humana. El segundo apartado presenta una revisión de los PNA de ciertos países, con el objetivo de identificar en qué medidas se integra la movilidad humana con respecto a los NNA. Finalmente, el tercer apartado propone una reflexión orientada a la incorporación efectiva de las niñeces y la adolescencia en los PNA, desde un enfoque de derechos y de justicia climática, siempre en el ámbito de la movilidad humana.

2. Niñeces, adolescencias y cambio climático

Ilustración 1. Dibujo realizado por niñeces de Linda Vista durante un taller efectuado por La Ruta del Clima, 2023.

> «Emocionalmente angustiada y preocupada, también tendría miedo, porque no tendría una casa y muchas cosas más. Causaría una marca en mi vida porque viviría con miedo a que me vuelva a pasar»[3] **(Niña, Linda Vista. Registro La Ruta del Clima, 2023)**.

3. El extracto corresponde al registro de un taller realizado en Linda Vista, comunidad costarricense, con NNA. Responde a la pregunta ¿Qué sentiría si un deslizamiento afecta su casa?

A lo largo del trabajo realizado por La Ruta del Clima junto con comunidades locales de Honduras, Guatemala, Salvador, Costa Rica y Colombia, se han podido identificar los impactos y afectaciones que el cambio climático tiene en la vida de NNA. Por ejemplo, en la comunidad de Linda Vista[4], —un asentamiento urbano popular ubicado en el sector oeste de la capital de Costa Rica—, durante el año 2023, niñas y niños señalaron que las lluvias intensas les provocan preocupación, miedo y tristeza, ya que pueden impedirles asistir a la escuela, salir de sus casas o tener que dejar a sus mascotas para poder trasladarse a un lugar seguro.

Durante el primer trimestre del 2025, adolescentes residentes de Cahuita, comunidad ubicada en el Caribe Sur de Costa Rica, manifestaron que el aumento de temperatura y las olas de calor que acontecen en la zona les genera malestar, haciéndoles sentir irritación y enojo, además de interferir en sus planes, pues el calor les obliga a posponer sus actividades recreativas.

Las menciones anteriores no son casos aislados. Según un informe de UNICEF (2021), a inicios de la década del 2020, alrededor de 820 millones de niños y niñas en el mundo estuvieron expuestos a olas de calor, 400 millones a ciclones, 330 millones a inundaciones fluviales. Estos eventos climáticos han tenido repercusiones significativas en las experiencias de vida de esta población, condicionando su salud, educación, bienestar y en algunos casos impulsando la migración y el desplazamiento. Muestra de ello son los 43,1 millones de desplazamientos internos infantiles relacionados con catástrofes meteorológicas, que sucedieron entre el 2016 y 2021, con una media de 20000 desplazamientos internos infantiles al día y el 95 % debidos a inundaciones y tormentas (UNICEF, 2023, pág. 12).

4. Durante el año 2023 y 2024, La Ruta del Clima junto con el Tecnológico de Costa Rica y con el apoyo técnico y financiero de la Icahn School of Medicine at Mount Sinai realizó la investigación Explorando los Impactos del Cambio Climático en la Salud Pública: Un Estudio en Linda Vista, La Unión de Tres Ríos. Para más información: LRC_Impactos-del-Cambio-Climatico-en-Salud-3.pdf

Lo anterior no parece ser una tendencia que se detenga, puesto que se prevé que estas cifras continúen en aumento a medida que no se contenga el ascenso de las temperaturas medias, la intensificación de las precipitaciones y el derretimiento de los glaciares (UNICEF, 2021).

La literatura sobre niñeces, adolescencia y cambio climático destaca que los efectos adversos de la crisis climática sobre los NNA, produce afectaciones en múltiples dimensiones, al tiempo que genera consecuencias acumulativas que permean la vida de esta población (Sánchez, 2018) (Ghani, Zubair, & Nissa, 2017) (UNICEF, 2021) (UNICEF, 2023) (Save the Children, 2021). Entre los daños y pérdidas más recurrentemente señalados en los estudios e informes, se encuentran aquellos vinculados con la salud y la educación.

En lo que respecta a la salud, una de las principales repercusiones del cambio climático, particularmente a través de eventos como sequías prolongadas e inundaciones intensas, es su impacto sobre los sistemas alimentarios. Estas alteraciones generan escenarios de inseguridad alimentaria y malnutrición, con efectos desproporcionados sobre la niñez. Según proyecciones, se estima que para el 2030 la malnutrición podría afectar hasta 570.000 menores de 5 años en 44 países, un escenario que podría empeorar dependiendo del escenario climático (IPCC, 2022, pág. 1097). Para el año 2019, se reportó que aproximadamente 33.312 niños y niñas del corredor seco guatemalteco se encontraban con necesidad de protección por desnutrición aguda y por hambre estacional (OXFAM, 2019) Las manifestaciones de una mala alimentación, como la desnutrición y la obesidad, son factores que propician el aumento de las enfermedades y/o condiciones agravantes de la salud física y mental. En la niñeces y adolescencias esto puede incurrir a afectaciones de carácter inmediato como a lo largo de sus vidas, interfiriendo en el desarrollo integral de esta población (UNICEF, 2021).

En relación con los problemas a la salud, el ascenso sostenido de las altas temperaturas puede provocar estados de deshidratación, golpes de calor, hipertemias, agotamiento, entre otras afectaciones que se pueden intensificar frente a la crisis hídrica exacerbada por el cambio climático. Esto

puede influenciar que comunidades y familias se ven forzadas a desplazarse o migrar en busca de mejores condiciones climáticas para el ejercicio de la vida. En cuanto a las poblaciones en rutas migratorias, se reportan afectaciones a la salud debido a las condiciones climáticas extremas que enfrentan las personas migrantes y/o desplazadas. Por ejemplo, para el 2024 durante la temporada de calor en México (Ciudad Juárez alcanza hasta 44°C) se reportaron más de 150 muertes de personas migrantes asociadas con olas de calor, un aumento significativo en relación con años anteriores (PAHO/WHO, 2024, pág. 3).

Además, se prevé que en algunas regiones del planeta el aumento de temperatura, junto con los cambios en los patrones de precipitaciones propicien brotes de insectos vectores de enfermedades, incrementando así el riesgo y aumento de transmisión de enfermedades como el dengue, la malaria, el chikunguya o el zika. (Giesen, 2019) (Iriso, Bueno, de las Heras, Lucientes, & Molina, 2017). Las afectaciones a la salud que pueden llegar a sufrir las poblaciones en menoría de edad se complejizan en tanto los eventos climáticos pueden acarrear la interrupción y restricción del acceso a los servicios médicos, por ejemplo: cierre de centros médicos en situaciones de desastre, escasez de medicamentos y vacunas, o bien la movilización de las poblaciones a otros sitios en donde no se garantice la atención sanitaria.

En lo concerniente a la educación, los eventos climáticos pueden ocasionar daños a la infraestructura de los centros educativos, en algunos contextos de emergencia las escuelas y colegios son destinados a albergues temporales o espacios de atención (UNICEF, 2025, pág. 2). Estos hechos pueden conllevar la pérdida de clases, disminución de horas lectivas, interrupción del proceso educativo, el rezago educativo y la exclusión escolar (Nuzzaci, 2024), así como la exposición de niñeces y adolescencias a otros riesgos, afectando principalmente a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica o que viven en zonas rurales. También «el movimiento y la movilidad pueden perjudicar el progreso académico, los lazos sociales y la sensación de estabilidad de los estudiantes, lo que contribuye al abandono escolar prematuro» (Nuzzaci, 2024, pág. 18)

Los impactos, afectaciones y vulnerabilidades previamente mencionados, tienden a amplificarse cuando se vinculan con procesos de movilidad humana (el desplazamiento, la migración, la reubicación planificada o la inmovilidad). La movilidad humana, entendida como el ejercicio de un derecho humano es un fenómeno complejo y multicausal, el cual entrecruza factores estructurales y contextuales, que, sin el debido resguardo y apoyo Estatal, puede profundizar la exposición de los NNA a riesgos y situaciones de desprotección, desarraigo y fragmentación familiar o comunitaria. No obstante, la movilidad humana también puede ser una estrategia de sobrevivencia y adaptación frente a un entorno climático cada vez más hostil. En el marco de la adaptación la movilidad humana puede abordarse como una forma de reducir la presión de los impactos climático hacia la movilidad forzada y fortalecer el derecho a la inamovilidad; así como una estrategia para la reubicación de poblaciones para reducir su riesgo climático (Susan, 2017, pág. 193).

Al hablar de movilidad humana y NNA, es importante establecer que esta categoría incluye tanto a las niñeces y adolescencias que migran y/o se desplazan junto con sus familias o solas, como a las que permanecen en sus lugares de origen mientras sus madres o padres se movilizan. Se trata de procesos distintos, que pueden acarrear debilitamiento del tejido social, la pérdida de familiares y amistadas, el tránsito por rutas migratorias inseguras, daño psicológico, violencia, y la ruptura de vínculos comunitarios, culturales y territoriales.

Estas implicaciones son realidades que ya suceden en múltiples territorios, principalmente en los del sur global. Un ejemplo de ello es la comunidad de Cedeño, asentada en el Golfo de Fonseca hondureño. La Ruta del Clima ha realizado visitas a este lugar para comprender cómo el cambio climático ha impactado, a partir de los trabajos realizados se han encontrado afectaciones sobre los medios de vida (pesca, vivienda y turismo) que motivan que los hombres decidan migran a Estados Unidos en búsqueda de más oportunidades, esto a su vez ha significado la transformación de las estructuras familiares y comunitarias (Fernández & Rodríguez, 2024). La población actual que permanece en la comunidad está conformada mayoritariamente por mujeres, NNA

y personas adultas. Esta reorganización ha generado nuevas dinámicas económicas y sociales que incrementan la carga sobre las mujeres y el aumento de factores de riesgo para las niñeces y adolescencias. Las mujeres de la comunidad reportan un aumento de los embarazos en adolescentes, así como una sobrecarga en las tareas de cuidado y sostenimiento del hogar (Fernández & Rodríguez, 2024). Frente a esta situación, niñeces y adolescencias han tenido que asumir tareas domésticas, de cuidado y/o actividades económicas informales para contribuir a la subsistencia familiar[5]. Además, la comunidad ha tenido que organizarse y movilizarse para defender su derecho a permanecer en el territorio, al tiempo que enfrenta los traumas dejados por desplazamientos forzados, carentes de garantías nacionales e internacionales, y con la constante presión de una amenaza climática en aumento.

La situación de Cedeño evidencia que la movilidad humana no implica únicamente el traslado físico de las poblaciones, sino también la reconfiguración de territorios emocionales, afectivos y comunitarios, y en el caso de las niñeces y adolescencias la configuración de trayectorias de vida, subjetividades e identidades que se ven permeadas por los impactos diferenciados y acumulativos del cambio climático.

A partir de lo expuesto en este apartado y en mira de los efectos del cambio climático sobre los NNA en el contexto de la movilidad humana, es necesario incorporar una mirada integral y sistémica que reconozca las afectaciones a las niñeces y adolescencias desde un enfoque multidimensional. En el cual se articulan y convergen las dimensiones de la salud (física, mental y psicosocial), la educación, la familia, la economía y los cuidados. Del mismo modo, es fundamental adoptar una perspectiva interseccional y de género, que permita comprender cómo los impactos del cambio climático tienden a intensificarse en condiciones de pobreza, exclusión social y marginación territorial, y cómo se expresan de

5. Desde el 2022 La Ruta del Clima ha realizado diferentes trabajos de investigación en la región de Choluteca, Honduras. Lo cual ha permitido conocer la realidad de la comunidad con respecto a la migración en el contexto del cambio climático. Para más información: LRDC_Producto-3.1-Estudios-de-Caso-Honduras-y-Colombia.pdf

forma diferenciada según el género, ubicando a las niñas en situaciones de mayor de vulnerabilidad. En síntesis, el cambio climático y la movilidad humana configuran un círculo de vulnerabilidad en donde niñas, niños y adolescentes se encuentran en mayor exposición.

3. Planes de adaptación, NNA y movilidad humana

Frente al escenario descrito en el apartado anterior, es crucial tener en cuenta que el cambio climático puede producir limitaciones en los servicios básicos, la salud, la educación e incidir en los medios de vida y economía de las personas. Con ello generar implicaciones de tipo acumulativo en NNA, las cuales socavan su capacidad de adaptación y acentúan más y más las vulnerabilidades. En razón con esto y ante la crisis climática, a nivel internacional se impulsan iniciativas que intentan contribuir a la reducción de las afectaciones a los sistemas socio-naturales y a la adaptación de estos.

Unas de esas iniciativas corresponden a los PNA, los cuales se establecieron en el Marco de Adaptación de Cancún, en el año 2010 (NAP Central, s.f.), con el objetivo de que las Partes formulen e implementen planes —estrategias y programas— que respondan a «reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante el fomento de la capacidad de adaptación y de la resiliencia» (UNFCCC, 2012, pág. 87).

Como ya ha sido adelantado, este capítulo presenta una revisión de ciertos PNA a la luz de la incorporación —o no — de acciones que contribuyan a la adaptación y resiliencia de las personas menores de edad. Para llevar a cabo la revisión se utilizó la herramienta web CLIMB[6] *database*, creada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD).

6. Acceso a la herramienta web CLIMB Database: Human Mobility in the Context of Disasters, Climate Change and Environmental Degradation Database | United Nations Network on Migration.

Dicha herramienta funciona como una base digital que recopila y sistematiza documentos afines a instrumentos y prácticas políticas y legales a nivel nacional e internacional, que abordan la movilidad humana frente a los efectos adversos del cambio climático, desastres y degradación ambiental. La base presenta una clasificación de los documentos a partir de una serie de índices que responden a los principios del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (United Nations, 2019).

Tabla 1. Principios del Pacto Mundial para las Migraciones e índices CLIMB database.

Principios Pacto Mundial para las Migraciones	**Índices CLIMB database**
– Centrado en las personas – Cooperación internacional – Soberanía nacional – Estado de derecho y debido proceso – Desarrollo sostenible – Derechos Humanos – Sensible a la infancia – Sensible al Género – Enfoque integral de gobierno – Enfoque integral de sociedad	– Indicador de Género – Indicador de Derechos humanos – Indicador de Sensibilidad a la infancia
	Los indicadores clasifican la documentación según una escala de tres niveles (A, B, C) A. Integración significativa B. Integración Parcial C. Sin integración

Fuente: Elaboración propia a partir de información de United Nations Network on Migration (s.f.). About CLIMB database. Recuperado de https://migrationnetwork.un.org/about-climb-database

Por medio de *CLIMB database* se procedió a localizar y revisar 43 PNA[7], cada uno de los planes cuenta con su res-

7. A la fecha de redacción, la herramienta *CLIMB database* contaba con 43 PNA cargados del total de todos los planes realizados en la actualidad.

pectiva clasificación según los índices establecidos por OIM y PDD. Debido al interés de este artículo, la revisión se focalizó en el índice de Sensibilidad a la Infancia, el cual establece:

- Integración significativa de sensibilidad a la infancia (A): se asigna cuando el instrumento incluye disposiciones en al menos dos de las siguientes categorías: (i) Reconocimiento de las necesidades y derechos de niños y niñas menores de 18 años; (ii) Disposiciones para el acceso a la información y para la participación de niños y niñas menores de 18 años en la toma de decisiones; (iii) Mecanismos de gobernanza y rendición de cuentas para la protección de niños y niñas menores de 18 años (instituciones y mecanismos que aseguren el acceso a la protección legal y/o servicios sociales y de protección infantil; medios de monitoreo y rendición de cuentas) (United Nations Network on Migration, s.f).
- Integración parcial de sensibilidad a la infancia (B): Se asigna si el instrumento incluye una mención a los derechos o necesidades de la infancia (por ejemplo, reconoce la importancia de proteger y atender las necesidades de menores de 18 años) (United Nations Network on Migration, s.f.).
- Sin integración de sensibilidad a la infancia (C): Se asigna si el instrumento no menciona derechos ni necesidades de los niños y niñas. (United Nations Network on Migration, s.f.)

De los 43 PNA, 30 fueron clasificados con integración significativa de sensibilidad a la infancia (A). Esta categoría indica que el plan incluye al menos dos de los siguientes elementos: reconocimiento explícito de los derechos de niñas y niñas, mecanismos de participación infantil, o estructuras institucionales de protección y rendición de cuentas. Mientras que ocho fueron clasificados con una integración parcial (B) y cuatro sin integración (C) además del PNA de Colombia, el cual no tiene disponible su evaluación.

A partir de esos resultados es plausible indicar que el número de PNA que integran el enfoque sensible a la infancia es alto, el cual alcanza un 69,77 % de total de los PNA consultados. Esta situación confirma la existencia de un recono-

cimiento formal, por parte de los Estados, sobre la necesidad de considerar a los NNA en las estrategias de adaptación al cambio climático.

A continuación, se presenta la distribución de los planes según su grado de integración de sensibilidad a la infancia, de acuerdo con la clasificación de la *CLIMB database* (Tabla 2).

#	País	Año	Indicador de Sensibilidad a la infancia
1	Argentina	2023	A
2	Islas Marshall	2023	A
3	Zambia	2023	A
4	Bangladés	2023	A
5	Pakistán	2023	A
6	Papúa Nueva Guinea	2023	A
7	Ecuador	2023	C
8	Burundi	2023	A
9	Benín	2022	A
10	Bosnia y Herzegovina	2022	B
11	Chad	2022	A
12	Mozambique	2022	A
13	Cabo Verde	2022	A
14	República Democrática del Congo	2022	A
15	Paraguay	2022	A
16	Costa Rica	2022	A
17	Haití	2022	C
18	Madagascar	2022	A
19	Níger	2022	A
20	República Centroafricana	2022	A
21	Marruecos	2022	B
22	Sudán del Sur	2021	A
23	Sierra Leona	2021	A
24	Tonga	2021	B

25	Liberia	2021	A
26	Nepal	2021	A
27	Sudáfrica	2021	A
28	Perú	2021	A
29	Timor Oriental	2021	A
30	Kiribati	2020	A
31	Etiopía	2019	B
32	San Vicente y las Granadinas	2019	B
33	Guatemala	2019	B
34	Fiyi	2018	B
35	Colombia	2018	No disponible
36	Santa Lucía	2018	B
37	Kenia	2017	A
38	Granada	2017	C
39	Togo	2017	A
40	Brasil	2016	A
41	Sudán	2016	A
42	Sri Lanka	2016	C
43	Burkina Faso	2015	A

Con el objetivo de comprender el carácter de la integración, identificar buenas prácticas y ahondar en la intersección entre movilidad humana, NNA y adaptación, se realizó un análisis de los 30 planes categorizados con nivel A de sensibilidad a la infancia. Es relevante denotar que el Nivel A, ni los otros niveles, colocan como parámetro de medición elementos relacionados con la movilidad humana, lo cual se considera una limitación para la evaluación de los PNA a luz del índice de sensibilidad de la infancia.

Del análisis se desprenden patrones comunes y hallazgos que permiten caracterizar el modo en que NNA, de manera general, son incluidos en los PNA. En términos generales, los 30 planes reconocen la niñez como una población vulnerable frente a los impactos del cambio climático, particularmente en lo que respecta a amenazas como enfermedades, escasez

de recursos, malnutrición y/o desastres. También se identifica que la salud y la educación son las dimensiones en relación con NNA, a las cuales se hace mayor referencia en los planes de adaptación.

Asimismo, los planes de adaptación analizados reconocen que los impactos del cambio climático son diferenciados y que ciertas poblaciones enfrentan mayores niveles de riesgo debido a condiciones estructurales de desigualdad. En esa línea, los NNA son frecuentemente mencionados junto a mujeres, personas jóvenes, población LGTBIQ+, personas adultas mayores entre otros. Algunos planes —como los de Benín (2022), Kiribati, (2019), Argentina (2022), o Mozambique (2022)—destacan que las niñas y las mujeres debido a razones de género enfrentan situaciones de mayor desventaja, por lo cual requieren de medidas de atención prioritarias.

Se halla que, si bien gran parte de los 30 PNA promueven un enfoque centrado en poblaciones vulnerables, en la mayoría de los casos no se identifican acciones claramente diferencias por cada grupo, con excepción de las mujeres, tratándolos en conjunto como una categoría homogénea. Esta falta de especificidad puede limitar la efectividad de las estrategias de adaptación, ya que invisibiliza las necesidades particulares de cada grupo frente al cambio climático.

Otro hallazgo relevante es que solo cinco países (Costa Rica, Paraguay, Perú, Kiribatí, Bangladesh) de los 30 analizados hacen referencia a acciones específicas para la vinculación de NNA en procesos de toma de decisiones o espacios comunitarios.

En lo que respecta a la movilidad humana y NNA, el análisis indica que, en la sección de la descripción del contexto de los países y los impactos del cambio climático, la mayoría de los planes hacen referencia a la migración y desplazamiento como fenómenos que tienen repercusiones en sus poblaciones, principalmente en aquellas más vulnerables (incluyendo a las niñeces y adolescencias). Así lo muestra el PNA de Bangladesh, el cual expresa que la migración, inducida por desastres, de personas adultas que viven en la costa está ocasionando que muchas de las personas jóvenes

que permanecen en los lugares se vean obligadas a trabajar (Ministry of Environment, Forest and Climate Change, 2022, pág. 48).

De forma similar, el PNA de Timor Oriental indica que la migración de las costas hacia centros urbanos reduce la resiliencia de las comunidades costeras y deja atrás a personas especialmente vulnerables, entre ellas niños y niñas (Secretariat of State for Environment, 2021, pág. 43).

Además, la mayoría de los PNA que fueron analizados hacen alguna referencia a acciones de adaptación que pueden reducir el desplazamiento y migración en el contexto del cambio climático o (en menor medida) acciones para generar procesos de movilidad dignos y seguros. Sin embargo, estas acciones suelen tener un enfoque general, centrado en poblaciones vulnerables, algunas veces focalizadas en mujeres y personas jóvenes (sin precisar rango etario), rara vez contemplan a las NNA como población especifica de atención en la movilidad humana.

Una excepción a lo anterior se halla en los PNA de Mozambique y Perú, los cuales ofrecen ejemplos de cómo insertar la movilidad humana en la agenda de adaptación con un enfoque centrado en las niñeces.

- Plan Nacional de Adaptación de Mozambique. Propone el programa «La prevención funciona», consiste en un mapeo de áreas de riesgo y acciones de respuesta ante desastres climáticos. En el marco de este proyecto, asegura espacios seguros para NNA desplazados, garantizar la continuidad de servicios críticos para NNA durante los desastres y el diseño de modelos escolares resilientes y ecológicos (Ministry of Land and Environment, 2022, págs. 349-355) (p. 349- 355). El plan reconoce que las escuelas utilizadas como albergues comprometen el derecho a la educación y expone a los NNA a entornos inseguros, por lo que prioriza generar acciones para la reducción de posibles consecuencias (Ministry of Land and Environment, 2022, pág. 351).
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú. Pone énfasis en las migraciones a tempranas eda-

> des las cuales interfieren con la trayectoria escolar y los planes de vida de NNA (Ministerio del Ambiente, 2021, pág. 103). Problematiza que, a menor disponibilidad hídrica, consecuencia del cambio climático, más incidencia de movilidad laboral masculina y mayor sobrecarga en las mujeres y niñas que permanecen en comunidades de origen (Ministerio del Ambiente, 2021, pág. 96). Además, indica que el enfoque intergeneracional sobre el que se asienta el PNA enfatiza el rol que tiene cada una de las poblaciones, según los ciclos de vida, se establecen actividades para cada grupo particular con el fin de alcanzar las medidas de adaptación propuestas (Ministerio del Ambiente, 2021, pág. 249). Para las niñeces se plantean actividades de comunicación, concursos de pintura y el programa dialoguemos para dar a conocer y difundir la adaptación al cambio climático como una actividad cotidiana para el bienestar propio, el de las familias, amigos, comunidad y país (Ministerio del Ambiente, 2021, págs. 340-342).

A partir de esta revisión, se concluye que, si bien los PNA con calificación A en la base de datos *Climb* demuestran sensibilidad hacia las niñeces, la mayoría carecen de un enfoque transformador que reconozca a las NNA como sujetos de derechos, actores y agentes en contextos de movilidad humana climática. Y pocos proponen acciones particulares dirigidas a esta población, las acciones se articulan principalmente a través de personas adultas (mujeres y/o familias) suponiendo que las niñeces y adolescencias serán beneficiadas de forma indirecta por acciones dirigidas a las personas adultas.

Una limitación adicional es la escasa mención a las adolescencias como grupo diferenciado. Aunque ciertos planes aluden a «personas jóvenes», los documentos rara vez explicitan el rango etario, lo cual puede conllevar la exclusión de personas de entre 10-14 años —consideradas adolescentes según la OMS— de las acciones de adaptación. Esta falta de precisión invisibiliza los derechos y necesidades particulares de esta diluye la atención de necesidades diferenciadas en los procesos de movilidad humana en el contexto del cambio climático.

4. Conclusiones

El análisis realizado a lo largo de este capítulo posiciona que los impactos del cambio climático sobre las niñeces y adolescencias son múltiples, acumulativos y diferenciados. Afectan su salud (física y mental), ponen en riesgo su seguridad alimentaria, así como el acceso a la educación y servicios básicos, y pueden generar desfragmentación de su entorno comunitario y grupo familiar. Estas afectaciones se agravan en contextos de pobreza, exclusión social, inequidad de género y movilidad humana.

Frente a este panorama, los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) se configuran como herramientas clave para fortalecer las capacidades de las comunidades y minimizar los riesgos e impactos climáticos. No obstante, la revisión realizada evidencia que, si bien existe un reconocimiento formal de la niñez como población vulnerable persisten vacíos críticos; por un lado, en la formulación de acciones específicas, diferenciadas y transformadoras dirigidas a NNA.; por otro en la ausencia de un enfoque conciso y solido que aborde la movilidad humana vinculada al cambio climático. Ya sea para garantizar el derecho a permanecer en condiciones dignas o para proteger a quienes deben desplazarse o migrar.

En América Latina, la tarea de desarrollar políticas públicas que aborden los impactos climáticos en la movilidad ha sido reconocida en marcos como la Revisión regional del Pacto Mundial para las Migraciones y la Declaración de Cartagena +40 y su plan de Acción, con margen de progreso en la integración de un enfoque específico sobre NNA (Gobierno de Chile, 2024). Además, en 2025 los Estados tienen la posibilidad de declarar sus nuevos compromisos climáticos (NDCs), abriendo la oportunidad de actualizar o crear PNA que sea transformadores y protejan a la población NNA al ejercer su derecho a la movilidad humana.

Por todo lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer el enfoque sensible a la infancia y adolescencia de los Planes Nacionales de Adaptación, y transitar a un enfoque transformador, que responda a una adaptación con justicia climática y de movilidad:

- Integrar indicadores específicos de movilidad (desplazamiento, migración, reubicación planificada, inmovilidad) desagregados por edad y género, con capacidad de dar trazabilidad a la población y generar acciones basadas en datos.
- Diseñar e implementar medidas diferenciadas y respetando la heterogeneidad de los grupos vulnerables. En el caso de NNA es fundamental que las acciones en materia de movilidad humana en el contexto del cambio climático respondan a las realidades de la población según los ciclos de vida y se les reconozca como sujetos de derechos.
- Ejecutar acciones dirigidas a niñeces y adolescencias, centradas en el desarrollo de habilidades para el empoderamiento climático y la creación de espacios de participación real, reconociéndoles como sujetos políticos con capacidad de incidir en sus territorios. Los PNA deben velar por incluir a esta población en los procesos de diseño, planificación, monitoreo y seguimiento esto mejorara la pertinencia de las estrategias de adaptación.
- Asegurar el acceso por parte de NNA de los servicios básicos y esenciales asociados a la educación, la salud y la seguridad en el contexto de la movilidad humana inducida por el cambio climático.
- Crear planes de adaptación que contemplen a las poblaciones en tránsito de forma digna y bajo un enfoque de derechos, que garanticen rutas y albergues climáticamente seguros, servicios de salud móviles y protocolos específicos para la infancia en contextos de desplazamiento y/o migración.
- Diseñar dispositivos educativos y de protección que permanezcan operativos durante contextos de eventos climáticos extremos, garantizando continuidad escolar y entornos seguros.
- Articular el enfoque de movilidad humana con el enfoque de niñez y adolescencia con el fin de promover acciones que atiendan las necesidades particulares de la población que se moviliza o que permanece en sus territorios.

- Ofrecer en los PNA medidas específicas que garanticen el derecho de los NNA, y sus familias, a la permanencia en sus territorios como una opción viable y segura. Para esto es necesario el desarrollo de acciones de adaptación que prioricen el aumento de la resiliencia de la comunidad en materia de medios de vida. Estas medidas de adaptación deben diseñarse y ejecutarse en vínculo con la comunidad.
- Incluir siempre una perspectiva interseccional, intergeneracional y de género que posicione y proponga acciones diferenciadas por género y para poblaciones en condición de pobreza, rurales y/o en exclusión social.
- Romper con supuestos adultos-céntricos que invisibilizan las experiencias de NNA en los PNA.

Bibliografía

Fernández, C., & Rodríguez, A. (2024). *Estudios de Caso: Daños y pérdidas derivadas del cambio climático en comunidades rurales de Honduras y Colombia.* San José: La Ruta del Clima.

Ghani, I., Zubair, M., & Nissa, R. (2017). «Climate Change and Its Impact on Nutritional Status and Health of Children». *British Journal of Applied Science & Technology, 21*, 1-15.

Giesen, C. (2019). *El impacto del cambio climático sobre las enfermedades transmitidas por mosquitos en África.* Tesis de maestría en Salud Pública, Escuela Nacional de Sanidad.

Gobierno de Chile. (2024). *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034.* Santiago: Gobierno de Chile.

Government of Kiribati. (2019). *Kiribati Joint Implementation Plan for Climate Change and Disaster Risk Management.* Government of Kiribati, 2014 & 2019.

IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* (D. R. H.-O. Pörtner, Ed.) UK and New York: Cambridge University Press. doi:-doi:10.1017/9781009325844.

Iriso, A., Bueno, R., de las Heras, E., Lucientes, J., & Molina, R. (2017). «Cambio climático en España y su influencia en las enfermedades de transmisión vectorial». *Rev. salud ambient, 1*, 70-86.

Ministère du Cadre de Vie et du Développement, Durable Direction Générale de l'Environnement et du Climat (DGEC). (2022). *Plan national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin.* République du Bénin.

Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible. (2022). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.* Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. (2022). *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.*

Ministerio de Ambiente y Energía. (2022). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2026.* Gobierno de Costa Rica.

Ministerio del Ambiente. (2021). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú: un insumo para la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.* Gobierno del Perú.

Ministry of Environment, Forest and Climate Change. (2022). *National Adaptation Plan of Bangladesh (2030-2050).* Government of the People's Republic of Bangladesh.

Ministry of Land and Environment. (2022). *Mozambique´s National Adaptation Plan.* Maputo.

NAP Central. (2025, abril 8). *www.napcentral.org*. Retrieved from www.napcentral.org: https://napcentral.org/submitted-NAPs

NAP Central. (n.d.). *www.napcentral.org*. Retrieved from www.napcentral.org: https://napcentral.org/about-naps

Nuzzaci, A. (2024). «Fenómeno de abandono escolar en áreas de alta». *Revista Brasileira de Educação do Campo*, 1-35.

OXFAM. (2019). *Informe. Las intermitencias del hambre: Tendencias de la desnutrición crónica y aguda en el corredor seco de Guatemala.* Ciudad de Guatemala.

PAHO/WHO. (2024). *Health and Migration in the Región of the Americas.* Washington, D.C.: Pan American Health Organization/ World Health Organization.

Republique du Niger. (2022). *Plan National d´adpatation Aux Changements Climatiques.*

Republique Togolaise. (2017). *Plan National d'Adaption aux Changements Climatiques du Togo (PNACC).* Republique Togolaise.

Sánchez, A. B. (2018). «El impacto del cambio climático en la infancia». In T. d. Paz, & e. D. Movimiento por la Paz (Ed.), *Prevención y consencuencias del cambio climático* (pp. 56-66). Madrid: Tiempo de Paz.

Save the Children. (2021). *Nacer en un mundo en crisis climática: Por qué debemos actuar ahora para garantizar los derechos de la infancia.* London: Save the Children International.

Secretariat of State for Environment. (2021). *Timor - Leste´s National Adaptation Plan. Addressing climate risks and building climate resilience.* Democratic Republic of Timor-Leste.

Susan, M. (2017). «Environmental Change and Human Mobility: Trends, Law and Policy». *Studies - Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 42*, 187-217. doi: https://doi.org/10.12765/CPoS-2017-13en

UNFCCC. (2012). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17.° período de sesiones, celebrado el 28 de noviembre al 11 de diciembre del 2011*.

UNICEF. (2021). *La Crisis Climática es una crisis de los derechos de la infancia.* Nueva York: Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF).

UNICEF. (2023). *El cambio climático transformando la infancia. Un suplemento del índice de riesgo climático de la infancia.* Nueva York.

UNICEF. (2023). *Niños y niñas desplazados por el cambio climático prepararse para un futuro que ya aquí.* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

UNICEF. (2025). *Learning interrupted: Global snapshot of climate-related school disruptions in 2024.* Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF).

United Nations. (2019). *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018.* A/RES/73/195. Retrieved from www.migrationnetwork.un.org: https://migrationnetwork.un.org/global-compact-for-migration

United Nations Network on Migration. (n.d.). *www.migrationnetwork.un.org*. Retrieved from www.migrationnetwork.un.org: https://migrationnetwork.un.org/about-climb-database

IX

VULNERABILIDADES Y NECESIDADES DE POBLACIONES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

Juan Carlos Méndez[1]

1. Introducción

En un contexto global marcado por una intensificación de los efectos adversos del cambio climático, las personas en situación de movilidad pueden enfrentar una doble vulnerabilidad, por un lado, debido a los factores estructurales que las impulsan a abandonar sus lugares habituales de residencia, y por otro, a las condiciones de vulnerabilidad o exclusión que podrían encontrar durante su asentamiento.

Esta preocupación ya ha sido reconocida en instrumentos internacionales. El Acuerdo de París sobre cambio climático en su preámbulo, señala explícitamente la necesidad de «respetar, promover y considerar las obligaciones relativas a los derechos humanos, incluido el derecho de los migran-

1. Asesor para América Latina y el Caribe de la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (anterior Iniciativa Nansen). Doctor en Cooperación y Migraciones Internacionales por la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid y académico en la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

tes» en las acciones climáticas (Naciones Unidas, 2015). Este reconocimiento marca un precedente importante y sienta las bases para avanzar hacia políticas de adaptación que integren plenamente sus derechos y necesidades.

La movilidad humana en el contexto del cambio climático se manifiesta en múltiples formas: migración —predominantemente— voluntaria, desplazamiento —predominantemente— forzado, reubicación planificada e incluso inmovilidad forzada. Estos fenómenos están atravesados por factores sociales, económicos, jurídicos y políticos que configuran condiciones diferenciadas de vulnerabilidad para las personas afectadas (Giménez, 2020).

En este capítulo se profundizará en los factores que configuran la vulnerabilidad de las poblaciones en situación de movilidad desde un enfoque de derechos humanos. Posteriormente, se presentarán algunos ejemplos de prácticas existentes seleccionadas en países de la región centroamericana, así como reflexiones concretas para integrar esta perspectiva en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA). Finalmente, las conclusiones buscarán reafirmar la necesidad de visibilizar e incluir a las personas migrantes y desplazadas en los procesos de planificación y acción climática, no como grupos pasivos, sino como agentes activos de transformación y resiliencia.

2. Adaptación al cambio climático, vulnerabilidad y derechos de las personas en movilidad

En los últimos diez años, la literatura académica ha mostrado un creciente interés en la confluencia entre cambio climático, migración humana y PNA. Este vínculo se reconoce cada vez más como crucial para las estrategias de resiliencia, ya que los impactos climáticos están empujando a muchas comunidades vulnerables a desplazarse, temporal o permanentemente (Martin, 2013; Warner *et al*. 2015; Weerasinghe 2021; McLeman 2019; Hardee y Mutunga, 2010).

Sin embargo, no existe un consenso absoluto dentro de la comunidad académica sobre los alcances del concepto de la migración como una medida de adaptación al cambio climático. Desde hace varios años, algunos académicos han argumentado que cuando las personas migran debido a la pérdida de medios de vida o desastres, esta situación no refleja una decisión planificada de adaptación, sino una respuesta forzada y desesperada; advierten que llamar «adaptación» a este tipo de migración puede ser engañoso si no es voluntaria ni sostenible (Black *et al*, 2011).

Esta posición crítica sobre la migración como forma de adaptación ha trascendido el ámbito académico y ha tenido repercusiones en políticas públicas. Un ejemplo es el Plan Nacional de Adaptación de Santa Lucía de 2018, donde explícitamente se declara que el país «no considera la migración como una estrategia de adaptación aceptable, y por lo tanto no está incluida en su NAP» (Government of Saint Lucia, 2018, p. 130). Esta postura se enmarca en el debate sobre los límites de la adaptación y la cuestión de las pérdidas y daños *(Loss & Damage)*, evidenciando las tensiones entre enfoques voluntarios y forzados de la movilidad climática.

En la actualidad, se reconoce que el cambio climático actúa como un multiplicador de amenazas, especialmente para comunidades o colectivos ya vulnerables, como amplios sectores de las personas migrantes. Un ejemplo de ello fue, en 2019, la afectación del huracán Dorian de manera desproporcionada entre las comunidades haitianas en las Bahamas, destacando las injusticias sociales, económicas y políticas sufridas por estos migrantes. En este caso, autores como Thomas y Benjamin (2023) argumentan además que las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático deben abordarse desde una perspectiva de justicia climática y derechos humanos, especialmente en los pequeños estados insulares en desarrollo.

Algunos trabajos han evidenciado además que los PNA apenas están empezando a integrar explícitamente las dimensiones migratorias, a pesar de que los desplazamientos por causas climáticas, por ejemplo, son cada vez más comunes (Pernía *et al*., 2022; Méndez, 2023; Dekens y Dazé,

2019). Se destacan así enfoques que promueven la justicia climática, protección de derechos humanos y participación de migrantes en la planificación climática, aunque también se identifican grandes brechas en implementación, protección jurídica y reconocimiento institucional (Corona Jiménez, 2018).

La vulnerabilidad en este contexto no se limita a la exposición física a fenómenos climáticos extremos propiamente, sino que incluye las desigualdades estructurales, la discriminación, la falta de acceso a servicios esenciales, la debilidad institucional y las limitaciones jurídicas en la protección de los derechos de las personas migrantes y desplazadas (Ibarra Sarlat, 2020). Las poblaciones migrantes en este sentido «no deben ser vistas únicamente como víctimas pasivas del cambio climático, sino como sujetos de derecho cuya resiliencia puede fortalecerse con políticas adecuadas» (Duca *et al*., 2022, p. 4).

Asimismo, el concepto de necesidades diferenciadas implica reconocer que no todas las personas migrantes o desplazadas enfrentan los mismos riesgos. Las mujeres, niñas, personas del colectivo LGBTIQ+, pueblos indígenas o personas con discapacidad, y grupos con recursos económicos limitados, por ejemplo, se enfrentan a barreras adicionales durante los procesos de desplazamiento, acceso a la protección internacional o integración en comunidades de acogida (Poison, 2022). Por tanto, un enfoque interseccional es imprescindible en este análisis.

En efecto, la exposición diferencial de las personas migrantes ante el cambio climático no solo se explica por su estatus legal o situación económica, sino también por factores interseccionales como género, etnicidad, edad, orientación sexual o discapacidad. El enfoque de interseccionalidad es crucial para entender cómo estas múltiples dimensiones de identidad y desigualdad se entrecruzan y amplifican los riesgos. Como señala el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC), integrar la interseccionalidad en las políticas climáticas permite visibilizar las desigualdades estructurales y diseñar respuestas más justas e inclusivas (Castilla, 2022).

Así, comprender la vulnerabilidad de las poblaciones migrantes y desplazadas en el contexto del cambio climático exige una visión integral que combine la dimensión ambiental con la justicia social, los derechos humanos y la gobernanza migratoria. Esta comprensión permite avanzar hacia políticas públicas más inclusivas, resilientes y sostenibles.

3. Respuestas institucionales: sinergias y retos persistentes entre los PNA y los asuntos migratorios

Como punto de partida, se debe recordar que las personas migrantes y desplazadas no experimentan el riesgo de manera uniforme u homogénea. Aspectos como la carencia de documentación adecuada (incluyendo las cuestiones vinculadas al estatus migratorio en migraciones internacionales), origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, orientación sexual, entre otros, pueden agravar su exposición frente a situaciones de emergencia climática o procesos de adaptación al cambio climático. Las barreras vinculadas a la falta de documentación, la discriminación institucional y la carencia de servicios esenciales, entre otros, contribuyen a ampliar estas desigualdades.

Esta situación se agrava en contextos de emergencia climática, donde las barreras institucionales afectan de forma desproporcionada a quienes carecen de estatus migratorio regular. Por ejemplo, durante situaciones de desastre, algunas personas migrantes evitan acudir a centros de asistencia o albergues humanitarios por temor a ser detenidas o deportadas, lo que las expone a condiciones más precarias de seguridad, salud y protección (Cantor, 2021). Esta invisibilización institucional no solo limita su acceso a derechos básicos, sino que amplía las desigualdades existentes en la respuesta humanitaria y en los procesos de adaptación.

Un ejemplo reciente es el macro-campamento Los Arenales en Antofagasta (Chile), donde la convergencia entre migración internacional y condiciones *socioambientales* adversas ha generado un nuevo tipo de vulnerabilidad urbana. Según

un estudio reciente (Sapiains *et al*., 2023), estas poblaciones enfrentan riesgos sanitarios, habitacionales y de exclusión social, exacerbados por la falta de servicios básicos, la informalidad del asentamiento y su exposición a amenazas climáticas como inundaciones e incendios. Este caso pone en evidencia cómo los flujos migratorios motivados o agravados por factores climáticos pueden derivar en nuevos escenarios de riesgo, particularmente cuando los marcos institucionales no se adaptan a esta realidad.

En los últimos años, algunos países de Centroamérica han empezado a reconocer esta situación dentro de sus PNA, incorporando dimensiones relativas a la movilidad humana o la migración propiamente como un eje relevante, aunque no siempre esta incorporación ha tenido un enfoque claro en derechos humanos. Por ejemplo, en Costa Rica, la *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030*, indica dentro de las principales afectaciones sectoriales ante los efectos adversos del cambio climático que «podrían emerger nuevas enfermedades o reemerger patologías ya controladas, como la malaria o el mal de Chagas, debido a la migración de poblaciones humanas» (Gobierno de Costa Rica, 2018). En la misma política se argumenta que el cambio climático también afectará a poblaciones que se verán obligadas a «desplazarse en el interior del país», o a migrar fuera de este, con consecuencias en materia de derecho humanitario'». Sin embargo, en este documento de política pública no se precisan medidas o acciones concretas en la materia. Por otro lado, el Plan Nacional de Adaptación de Costa Rica sí sitúa a las poblaciones migrantes como grupos vulnerables, pero destaca la ambigüedad persistente entre migración voluntaria, desplazamiento forzado y reubicación planificada (Duca *et al*., 2022).

En Honduras, en varias comunidades de la zona sur de ese país, se ha desarrollado un modelo de resiliencia comunitaria con apoyo de organizaciones no gubernamentales. Este modelo incluye mapas de riesgo participativos, mecanismos de alerta temprana e iniciativas de medios de vida sostenibles para personas en situación de desplazamiento interno inducido por sequías (Poison, 2022). Asimismo, en el año 2025, Honduras se encuentra en proceso de elaboración de

una Política Nacional Social Adaptativa, en el marco de sus esfuerzos para fortalecer la resiliencia frente a los impactos del cambio climático. Uno de los componentes más innovadores que se proyecta incluir en esta política es un capítulo específico y amplio sobre movilidad humana, que abarcará las dimensiones de la migración y el desplazamiento forzado, en tanto fenómenos vinculados estrechamente con la adaptación al cambio climático. Esta iniciativa busca reconocer la movilidad no solo como una consecuencia de la vulnerabilidad climática, sino también como una posible estrategia de adaptación, dentro de un enfoque de derechos humanos, equidad social y justicia climática. El desarrollo de este capítulo ha sido impulsado por la necesidad de alinear las políticas nacionales con los compromisos internacionales adquiridos por el país (D. M. Araya, comunicación personal, 27 de marzo de 2025).

Resulta relevante mencionar además que el Plan Nacional de Adaptación de Guatemala (2018) ya incluye un capítulo específico (Capítulo 6) sobre movilidad humana y cambio climático, en el que se reconoce la necesidad de anticipar y gestionar los desplazamientos asociados a fenómenos climáticos. Este enfoque ha sido pionero en la región centroamericana al incorporar la migración como una dimensión transversal de la planificación adaptativa. Actualmente, el PNA se encuentra en proceso de actualización, tras la evaluación del anterior plan, y se prevé una ampliación de este enfoque a partir de nuevas evidencias territoriales y sectoriales.

En El Salvador, el Plan Nacional de Cambio Climático reconoce expresamente la necesidad de «prevenir la migración forzada» y «reducir desplazamientos provocados por eventos extremos». Sin embargo, la implementación concreta de estas medidas sigue siendo limitada y carece de mecanismos sólidos de protección legal para personas afectadas (Azueta y Ortiz, 2024).

Finalmente, en Panamá, el Decreto Ejecutivo No. 135 (‘Decreto de adaptación’), emitido en 2021, establece un marco normativo robusto para la adaptación al cambio climático a nivel nacional. Aunque el texto no emplea directamente el término «migración» ni hace referencia específica a

«personas migrantes», sí reconoce de manera clara la existencia de desplazamientos humanos derivados de amenazas climáticas (Gobierno de la República de Panamá, 2021). Además, el decreto establece la mejora de la resiliencia comunitaria e identifica la reducción de la exposición al riesgo climático como objetivo estratégico no solo de la prevención, sino de otras medidas contra el desplazamiento forzado[2]. Al mismo tiempo, se incorporan los principales postulados del enfoque basado en los derechos y la justicia climática, lo que allana el camino para una protección más integral de sujetos que se ven obligados a movilizarse debido a inundaciones y una mayor duración de las sequías.

En el ámbito migratorio, países como Guatemala y Costa Rica han comenzado a integrar el cambio climático en sus marcos migratorios nacionales, incorporando de manera explícita los vínculos entre movilidad humana y crisis climática. En Guatemala, la Política Migratoria Nacional (2023) identifica al cambio climático como una causa estructural de la migración contemporánea, y propone acciones coordinadas con políticas ambientales y de reducción del riesgo de desastres para garantizar una respuesta integral y con enfoque de derechos humanos. Por su parte, la Política Migratoria de Costa Rica 2024-2034 reconoce los desastres climáticos como factores emergentes que condicionan los desplazamientos y promueve respuestas interinstitucionales en articulación con el sistema de gestión ambiental y territorial. Estos avances permiten visibilizar sinergias concretas entre las agendas de adaptación climática y de gobernanza migratoria en la región.

Como se puede observar, en los últimos años, en los países de Centroamérica, las agendas de cambio climático y migración han comenzado a entrelazarse de forma más sis-

2. Actualmente, Panamá se encuentra en proceso de publicación de un nuevo Decreto Ejecutivo sobre adaptación al cambio climático. Este instrumento normativo ya culminó su fase de consulta pública (2025) y se espera que consolide el abordaje sobre la movilidad humana, en particular en lo relativo a la reubicación planificada de poblaciones afectadas por eventos climáticos, como respuesta a experiencias recientes en el país.

temática, dando lugar a enfoques más integrales que reconocen la movilidad humana como un fenómeno complejo vinculado a la vulnerabilidad y a la agenda de adaptación al cambio climático.

No obstante, aún queda un desafío pendiente: la participación activa de las propias personas migrantes o en condición de movilidad en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas de adaptación. La voz de quienes viven la movilidad directamente sigue siendo limitada o ausente. Incorporar sus experiencias, conocimientos y demandas no solo enriquece la pertinencia de las respuestas, sino que contribuye a una gobernanza más justa e inclusiva. Una adaptación efectiva al cambio climático solo es posible si se construye desde abajo, con las comunidades, no solo para ellas.

4. Desafíos comunes en la región centroamericana

A pesar de los avances observados en algunos países de la región, persisten importantes desafíos estructurales que limitan una inclusión efectiva de las personas en situación de movilidad en las estrategias de adaptación al cambio climático.

La debilidad institucional se refleja por ejemplo en la limitada articulación entre los sistemas de gestión de riesgo y protección civil y las políticas migratorias. Aunque estas agencias desempeñan un papel crucial en la prevención, respuesta y recuperación ante desastres, en muchos países de la región su accionar no contempla de manera explícita las particularidades de las poblaciones migrantes y desplazadas, como pueden ser las barreras idiomáticas, la falta de documentos o el miedo a la deportación. En contextos de emergencia, su rol va más allá de la atención inmediata: son fundamentales para garantizar el acceso equitativo a refugios, asistencia humanitaria y procesos de evacuación seguros, especialmente cuando se trabaja con comunidades en situación irregular o de alta vulnerabilidad (IFRC, 2022). La

formación intercultural, los protocolos de inclusión y la coordinación con actores comunitarios y migratorios son aspectos clave que aún requieren fortalecimiento.

Los países deben reconocer explícitamente a la migración, el desplazamiento o el riesgo de este como una prioridad en sus Planes Nacionales de Adaptación (PNA), e incluir medidas específicas para la protección y participación de las poblaciones en movilidad. Esto implica no solo el reconocimiento normativo, sino también mecanismos concretos para asegurar su incorporación efectiva en las políticas climáticas.

En segundo lugar, es urgente mejorar la base de datos y el conocimiento sobre cómo el cambio climático afecta diferencialmente a estas poblaciones, considerando variables como género, edad, etnia, y estatus migratorio. Esta información es clave para diseñar políticas sensibles al contexto, y para evitar enfoques homogéneos que ignoran la diversidad de experiencias dentro de la movilidad humana.

Finalmente, los fondos de adaptación y resiliencia deben contemplar explícitamente a las poblaciones en movilidad como beneficiarias directas, asegurando criterios de accesibilidad y equidad en la asignación de recursos. Para lograrlo, es clave abrir espacios de participación directa, fortalecer liderazgos comunitarios, y considerar los saberes tradicionales como insumo fundamental en la toma de decisiones territoriales.

En definitiva, avanzar hacia una adaptación climática justa exige no solo integrar la temática migratoria como eje transversal, sino también crear condiciones para que las propias personas migrantes y desplazadas participen activamente en la toma de decisiones. Esta participación no debe limitarse a consultas simbólicas, sino que debe reconocer sus conocimientos, voces y experiencias como parte fundamental del diseño de soluciones sostenibles. Especialmente en contextos en los que las fronteras entre lo nacional y lo transnacional se diluyen por la movilidad humana y los impactos del clima, la inclusión efectiva de estas poblaciones es un imperativo ético, político y operativo. Abrir estos espacios no solo fortalece la legitimidad democrática de las políticas de adaptación, sino que también mejora su eficacia y resiliencia en el largo plazo.

5. Conclusiones

En línea con los argumentos desarrollados en este capítulo, es fundamental reconocer las distintas formas de vulnerabilidad que enfrentan las personas en movilidad, tanto las personas migrantes y desplazadas, como aquellas en tránsito, y las que se encuentran instaladas en los territorios receptores. Estas poblaciones pueden verse expuestas a múltiples formas de exclusión ante los impactos del cambio climático, ya sea por su estatus legal, el acceso limitado a servicios, o la falta de inclusión en los sistemas de alerta y protección social. Por ello, la adaptación climática no puede ser eficaz si no contempla la diversidad de trayectorias migratorias y las condiciones específicas de quienes habitan territorios afectados por fenómenos climáticos cada vez más severos.

Las personas en movilidad representan una de las expresiones más visibles de la intersección entre desigualdad, vulnerabilidad y crisis climática. Como se ha argumentado en este capítulo, sus necesidades y derechos no pueden seguir siendo ignorados ni tratados como un asunto marginal dentro de las políticas de adaptación.

Si bien los marcos normativos existentes a nivel internacional aún presentan vacíos importantes para abordar adecuadamente la migración y su vínculo con la adaptación al cambio climático, algunos países de Centroamérica han comenzado a integrar esta dimensión en sus Planes Nacionales de Adaptación, aunque los avances son dispares y todavía incipientes en algunos casos.

Los países del área podrían, entre otras acciones, apropiarse aún más del trabajo de iniciativas globales y apoyo institucional en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Por ejemplo, el Equipo de Tareas sobre Desplazamiento (*Task Force on Displacement* o TFD por sus siglas en inglés) del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños, ha jugado un papel clave en promover la inclusión de la movilidad humana dentro de las agendas nacionales de adaptación al cambio climático.

El TFD emitió una serie de recomendaciones en su informe de 2018 destinadas a guiar a los Estados en la formulación de políticas que abordan el desplazamiento inducido por los fenómenos climáticos. Una de las recomendaciones centrales fue la inclusión de la movilidad humana, es decir, la migración, el desplazamiento interno y la reubicación planificada, explícitamente en los PNA. Además de ello, el TFD propuso que la evidencia empírica y la recopilación de datos sobre la interacción del cambio climático y la migración fueran fortalecidas para respaldar aún más las políticas públicas. Otra recomendación fue desarrollar marcos legales que proporcionen salvaguardas para las personas desplazadas (Task Force on Displacement, 2018).

A pesar de la agenda de trabajo en curso y los desafíos para cada país, las primeras referencias a la inclusión explícita de las personas migrantes y la movilidad en los PNA representan un movimiento en la dirección correcta hacia políticas más inclusivas. Una verdadera transformación en las políticas públicas exige reconocer la movilidad humana como un mecanismo legítimo de adaptación, diseñar respuestas que consideren la diversidad de trayectorias migratorias y factores de vulnerabilidad; y avanzar hacia una gobernanza climática centrada en las personas, inclusiva y basada en derechos humanos.

Asimismo, las buenas prácticas documentadas en algunos países centroamericanos demuestran que es posible pero necesario construir soluciones ancladas en el territorio, con participación comunitaria y enfoque intersectorial e interseccional. Fortalecer estas iniciativas y replicarlas en otros contextos será clave para garantizar que nadie quede atrás en la transición hacia un futuro más justo y resiliente.

En este camino hacia una gobernanza climática más justa, es fundamental garantizar espacios reales de participación para las personas migrantes y desplazadas en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Su involucramiento no debe verse solo como un gesto consultivo, sino como un acto de justicia climática que reconoce sus derechos, agencia y aportes a la resiliencia colectiva. Las políticas de adaptación verdaderamente inclusivas son aquellas que no solo hablan de las poblaciones en movilidad, sino con ellas; que incorporan sus voces en el

diseño de soluciones, y que apuestan por un futuro donde nadie quede atrás, especialmente quienes ya viven en condiciones de mayor exclusión.

Bibliografía

Araya, D. M. (2025, marzo 27). *Comunicación personal sobre la elaboración de la Política Nacional Social Adaptativa de Honduras*.

Azueta, C. A. O., y Ortiz, J. N. (2024). «Panorama sobre la movilidad humana y cambio climático en los países del Norte de Centroamérica». *Artículos de investigación, albores revista de ciencias políticas y sociales*, vol. 3 núm. 4 enero-junio 2024, Universidad Autónoma de Querétaro. https://ri-ng.uaq.mx/bitstream/123456789/10959/2/ALB-V3N4-1.pdf

Black, R., Adger, W. N., Arnell, N. W., Dercon, S., Geddes, A., & Thomas, D. (2011). «The effect of environmental change on human migration». *Global Environmental Change*, 21 (Supplement 1), S3-S11. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.10.001

Castilla Juárez, K. (2022). *Cambio climático e interseccionalidad*. Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. https://www.idhc.org/wp-content/uploads/cambio-climatico-e-interseccionalidad_23-22.pdf

Cantor, D. J. (2021). «Environment, mobility and human rights: A study on the protection of the rights of persons displaced across borders in the context of disasters and climate change». *Plataforma de Desplazamiento por Desastres.*

Corona Jiménez, M. A. (2018). «El conocimiento, la percepción y disponibilidad para afrontar el cambio climático en una población emergente, los migrantes de retorno. Estudios sociales». *Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 28(52) https://doi.org/10.24836/es.v28i52.578

Dekens, J., y Dazé, A. (2019). «Realización de análisis de género para orientar los procesos del Plan Nacional de Adaptación (PNAD)». *Red Global de Planes Nacionales de Adaptación*. https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2019/04/napgn-es-2019-conducting-gender-analysis-to-inform-nap-processes.pdf.pdf

Dirección General de Migración y Extranjería. (2024). *Política Migratoria de Costa Rica 2024-2034*. Gobierno de Costa Rica. https://www.migracion.go.cr

Duca, I., Escribano, P., y Méndez, J. C. (2022). «Serie de Notas de Políticas: Costa Rica». *Organización Internacional para las Migraciones*. https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1411/files/documents/policy-brief-series_costa-rica.pdf

Gobierno de la República de Panamá (2021). *Decreto Ejecutivo No. 135 de 2021: Por el cual se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático y el Plan de Acción Climática de la República de Panamá*. Gaceta Oficial Digital, jueves 13 de mayo de 2021.

Autoridad Migratoria Nacional (2023). *Política Migratoria Guatemala*. https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2023/12/FINAL-Politica-Migratoria-interiores-1_compressed.pdf

Giménez, V.T. (2020). «Refugiados climáticos, vulnerabilidad y protección internacional». *SCIO. Revista de Filosofía*, No 19, noviembre de 2020, 63-99, ISSN: 1887-9853 Universidad Católica de Valencia. DOI: 10.46583/scio_2020.19.694

Gobierno de Costa Rica (2018). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030*. San José.

Government of Saint Lucia. (2018). *Saint Lucia's National Adaptation Plan (NAP): 2018-2028*. Department of Sustainable Development, Ministry of Education, Innovation, Gender Relations and Sustainable Development. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NAP-Saint-Lucia-2018.pdf

Hardee, K., Mutunga, C. «Strengthening the link between climate change adaptation and national development plans: lessons from the case of population in National Adaptation Programmes of Action (NAPAs)». *Mitig Adapt Strateg Glob Change* 15, 113-126 (2010). https://doi.org/10.1007/s11027-009-9208-3

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). (2022). «Leave no one behind: Humanitarian response for people on the move during disasters and crises». https://www.ifrc.org/document/leave-no-one-behind-humanitarian-response-people-move-during-disasters-and-crises

Ibarra Sarlat, R. (2020). «Indeterminación del estatus jurídico del migrante por cambio climático». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 20, 135-164*. https://doi.org/10.22201/iij.24487872e.2020.20.14473

Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París. Conferencia de las Partes (COP 21), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC*). https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Martin, S. F. (2013). «Environmental change and migration: What we know». *Policy Brief.* Washington D.C: Migration Policy Institute.

McLeman, R. (2019). «International migration and climate adaptation in an era of hardening borders». *Nature Climate Change*, 9(12), 911-918. https://www.nature.com/articles/s41558-019-0634-2

Méndez, J. C. (2023). «Cambio climático y derechos humanos: Una revisión a los compromisos internacionales y avances derivados del Acuerdo de París en Centroamérica 2015–2022». *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 34(1), 55-77.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2018). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Guatemala*. Gobierno de Guatemala. https://marn.gob.gt

Pernía, J. C., Sanabria, L. G. P., & Mosqueda, M. L. T. (2022). «Objetivos de Desarrollo Sostenible y Responsabilidad Social Universitaria: Alternativas para cambio climático y desplazados ambientales». *Revista de Ciencias Sociales*, 28(1), 145-163. https://www.redalyc.org/journal/280/28069961026/28069961026.pdf

Platform on Disaster Displacement (2024). *Project to Avert, Minimize and Address Displacement Related to the Effects of Climate Change*. Disponible en: https://pamad.disasterdisplacement.org

Poison, M. T. (2022). «Cooperación en el contexto de las migraciones por cambio climático entre España y América Latina». En *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste* (pp. 273-286).

Sapiains, R., Castillo, C., Azócar, G., Vilches, E., Rojas, A. M., Muñoz, C., Seguel, B., Valencia, A., & Pérez, J. (2023). «Movilidad humana en contexto de cambio climático y desastres socio-naturales: Los casos de la provincia de Petorca y un macro-campamento de Antofagasta». *Platform on Disaster Displacement*. https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2023/08/Informe_Movilidad-Humana-CCyD.pdf

Task Force on Displacement. (2018). *Report of the Task Force on Displacement: Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Thomas, A., & Benjamin, L. (2023). «Climate justice and loss and damage: Hurricane Dorian, Haitians and human rights». *The Geographical Journal*. https://doi.org/10.1111/geoj.12484

Warner, K., Kälin, W., Martin, S., & Nassef, Y. (2015). «National Adaptation Plans and human mobility». *Forced Migration Review*, no. 49. https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:50e94569-8974-4164-8841-a3dec944bfb9/files/me96143963f1d4fd27b8f4a308dfc191e

Weerasinghe, S. (2021). «What we know about climate change and migration». *Center for Migration Studies of New York*. February 2021. https://www.cmsny.org/wp-content/uploads/2021/02/What-We-Know-About-Climate-Change-and-Migration-Final.pdf

X

PLANES DE ADAPTACIÓN PARA EL DESARROLLO DE TERRITORIOS Y RUTAS DE MIGRACIÓN DIGNOS Y SEGUROS DESDE UN ENFOQUE TERRITORIAL E INTERSECCIONAL

Juliana Vélez Echeverri[1]
Andrés Aristizábal Isaza[2]

1. Introducción

El presente artículo desarrolla un enfoque interseccional y territorial para abordar las (in)movilidades asociadas al cambio climático en el marco de los procesos de adaptación al cambio climático. Este enfoque parte del análisis de procesos comunitarios y litigiosos en Colombia que permiten explorar opciones de adaptación que protejan de manera

1. Doctora en Derecho de la Universidad de Reading, Reino Unido y especialista en Derecho Ambiental de la Universidad Externado de Colombia. Investigadora Asociada del Centro Latinoamericano de Estudios Ambientales (CELEAM).

2. Magister en derechos humanos de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina y especialista en derecho administrativo de la Universidad de Medellín. Miembro del Movimiento de Laderas y del Panel Interbarrial de Cambio Climático. Asociado e investigador del Centro Latinoamericano de Estudios Ambientales (CELEAM).

efectiva los derechos humanos de las personas más vulnerables al cambio climático. Dicho análisis evidencia los impactos diferenciales determinados por la intersección entre las dinámicas territoriales y las identidades sociales como etnia, clase, género, entre otros. Asimismo, permite identificar la necesidad de incluir las dimensiones relacionales hacia el territorio como la conexión espiritual, el apego, la memoria, entre otros aspectos, en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) o en cualquier otra política pública que pretenda abordar la movilidad humana asociada al cambio climático.

2. Litigio estratégico en movilidades humanas. Enfoques interseccionales y territoriales para la adaptación al cambio climático

En esta sección analizamos cómo el litigio estratégico sobre movilidades humanas en Colombia ha integrado las discusiones sobre la adaptación al cambio climático desde enfoques interseccionales y territoriales. Para empezar, es importante tener en cuenta que el Derecho ha sido insuficiente para establecer las condiciones institucionales necesarias para afrontar los impactos del cambio climático. Por una parte, en el ordenamiento interno prevalece la ausencia de legislación y políticas públicas con un enfoque adaptativo y de protección de derechos para afrontar las movilidades climáticas (Corte Constitucional de Colombia, 2024). Asimismo, predomina la normativa asistencialista que no concibe a las víctimas del cambio climático como sujetos de derechos y se les suele denominar damnificados (Castro-Buitrago y Vélez-Echeverri, 2018). Si bien, en el marco jurídico internacional, los primeros dos instrumentos internacionales más importantes en el marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto carecen de disposiciones específicas sobre adaptación de las poblaciones y medidas idóneas para la protección de derechos, el Acuerdo de París reconoce la adapta-

ción al cambio climático como un componente fundamental de la respuesta global contra el cambio climático (Naciones Unidas, 2015). El artículo 7 establece específicamente que la adaptación al cambio climático debe contar con un enfoque de género que integre los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales (Naciones Unidas, 2015).

En este contexto, las comunidades más afectadas por los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático han optado por movilizarse, desarrollar litigios estratégicos y de alto impacto con el propósito de incidir en las políticas públicas sobre adaptación en el nivel local y nacional para proteger el derecho a habitar el territorio en condiciones dignas y seguras, en particular en Colombia. En los litigios analizados en esta sección encontramos desarrollos jurisprudenciales relacionados con las obligaciones de los Estados de incluir enfoques diferenciales (lo que en este texto se desarrolla como enfoques interseccionales y territoriales) en los planes y programas de adaptación, y cómo estas obligaciones se hacen extensivas a los procesos de recuperación y rehabilitación de territorios como respuesta a la ocurrencia de un desastre climático.

En la Sentencia T-333 de 2022, la Corte Constitucional revisó la tutela interpuesta por el pueblo Raizal, quienes sufrieron los impactos del paso del huracán Iota que a su paso destruyó el 98 % de la infraestructura de la isla de Providencia, Colombia. En este caso, el pueblo Raizal solicitó el reconocimiento del desplazamiento climático forzado de gran parte de su comunidad a la zona continental del país, así como la garantía de la consulta previa del plan de reconstrucción de la isla (Corte Constitucional de Colombia, 2022). En este caso, la Corte estableció que los planes de recuperación pos-desastre no solo deben contar con medidas de adaptación para reducir las posibilidades de ocurrencia de otro desastre, sino también que dichas medidas deben tener en cuenta la voluntad de los pueblos y su identidad cultural, incluyendo de esa forma un enfoque territorial e interseccional. Entre las buenas prácticas identificadas en esta decisión está la integración de los Planes Integrales de Adaptación al Cambio Climático Departamentales en los Planes de Acción

Específicos para la rehabilitación y reconstrucción integral de zonas impactadas por desastres (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

Un año después, la sentencia T-246 de 2023 refuerza la interpretación constitucional del caso anterior relacionada con el contenido de los planes de acción específica dirigidos a recuperar y rehabilitar territorios después de la ocurrencia de un desastre. En el análisis del caso de la comunidad indígena Inga Musurrunakuna, en el que 26 familias se vieron desplazadas por la avenida torrencial en el municipio de Mocoa, Putumayo; la Corte Constitucional declaró que el Plan de Acción Específico para la gestión de la reconstrucción y rehabilitación de Mocoa no incluyó efectivamente un enfoque diferencial étnico, así como «la falta de consulta previa para la implementación de las medidas dirigidas a su recuperación y rehabilitación» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, par. 83). De esta manera, la Corte integra un enfoque étnico-territorial en las obligaciones de respuesta a desastres, vinculando elementos culturales, ancestrales, espirituales que trascienden el espacio geográfico. A la luz del precedente constitucional establecido por la Sentencia T-333 de 2022, los planes de adaptación que deben estar coordinados con los planes de respuesta y recuperación territorial deben también incluir un enfoque étnico-territorial que responda a las formas de vida de las comunidades impactadas por desastres climáticos.

Un gran avance logrado en el caso de la comunidad Inga fue la declaración por parte de la Corte Constitucional del desplazamiento por razones climáticas y la orden de la Corte al legislador de regular el tema, atendiendo a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como «estándares mínimos de protección y satisfacción de las necesidades de los desplazados por desastres» con enfoque étnico diferencial. En especial, se ordena tener en cuenta este enfoque en el proceso de reasentamiento de la comunidad (Corte Constitucional de Colombia, 2023, par. 125-127).

Este avance se consolida con la decisión tomada en la Sentencia T-123 de 2024 en la Corte desarrolla con profundidad las obligaciones de adaptación relacionadas con las movili-

dades climáticas. Como consecuencia del desplazamiento de 40 familias en zona rural hacia el casco urbano del municipio de Saravena provocado por la inundación de los ríos Bojabá y Arauca, una pareja de adultos mayores previamente desplazada por otra inundación, interpusieron tutela para solicitar el reconocimiento como víctimas de desplazamiento forzado de manera que pudieran acceder a los beneficios de los que gozan las víctimas del conflicto armado en Colombia.

En esta sentencia, la Corte Constitucional establece que el cumplimiento de las obligaciones de adaptación de los Estados previene el desplazamiento forzado por causas ambientales. Asimismo, reconoce las diferencias en las capacidades de adaptación determinada por la distribución de recursos y las dinámicas territoriales de los departamentos, y trayendo un enfoque interseccional y territorial llama la atención sobre cómo «el desplazamiento ambiental impacta a comunidades cuya identidad y subsistencia están estrechamente ligadas a la tierra y a los recursos naturales» (Corte Constitucional de Colombia, 2024, para. 110). La Corte resalta que si bien el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) establece líneas de acción prioritarias para su implementación, «el plan no aborda de manera comprensiva la situación de las personas que pueden llegar a vivir los diferentes impactos del cambio climático, ni cómo deben restablecerse sus derechos», ni tampoco «cómo estos fenómenos afectan la movilidad humana ni cómo se debería responder para garantizar los derechos de la población desplazada por factores ambientales» (Corte Constitucional de Colombia, 2024, para. 149). Con base en esto, la Corte establece la obligación de los Estados de establecer planes y programas de adaptación y desarrollo con un enfoque diferencial y ordena el desarrollo de una política pública que entienda la movilidad humana también como una estrategia de adaptación al cambio climático (Corte Constitucional de Colombia, 2024)

Si bien en el caso del pueblo Raizal revisado en 2022 se iniciaron los primeros interrogantes sobre si las medidas de asistencia humanitaria, reparación integral y garantías de no repetición que emplea el Estado para los grupos y personas desplazadas por el conflicto armado pueden ser implementadas para las poblaciones que sufren del desplazamiento

por causas asociadas al cambio climático, esto fue de alguna manera resuelto en la Sentencia T-123 de 2024. En primer lugar, la Corte Constitucional establece la denominación de «desplazamiento por factores ambientales» para reconocer las personas que se desplazan dentro del territorio forzosamente por eventos que se asocian al cambio climático (fenómenos de evolución lenta y repentinos) y a la degradación ambiental. En segundo lugar, la Corte resalta la falta de un registro que identifique y reconozca a las personas desplazadas, la falta de una atención integral desde la prevención hasta las soluciones duraderas, y la falta de respuestas que reconozcan, atiendan y restablezcan las afectaciones multidimensionales a través de un enfoque de derechos. Con base en lo anterior, la Corte no ordena aplicar la normativa pertinente al desplazamiento forzado por conflicto armado, pero ordena a Defensoría del Pueblo que acompañe a los demandantes en el proceso de restitución de derechos como desplazados forzados internos a causa de desastres naturales o causados por la persona humana. Asimismo, ordena a las autoridades municipales y ambientales que implementen políticas de gestión del riesgo con un enfoque basado en derechos humanos preventivo del desplazamiento forzado. Por otra parte, exhorta al Congreso de la República y al gobierno a crear un marco integral de protección para el «desplazamiento forzado interno por factores ambientales con enfoque diferencial y que atienda las obligaciones del Estado» (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

La Corte interpreta que tanto los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (Principios Pinheiro) son parte del bloque de constitucionalidad y deben ser observados como «parámetro y guía» de prevención del desplazamiento por factores ambientales y de garantía de soluciones duraderas. Igualmente, tal como lo hace en la Sentencia T-333 de 2022 del huracán Iota, hace un recuento de los instrumentos de los cuales se derivan obligaciones para el Estado colombiano en la protección de derechos humanos frente al impacto del cambio climático: (i) Cumbre de la Tierra de 1992 y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (ii) la

Resolución A/70/1 mediante el cual se estableció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, (iii) el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y (iv) el Acuerdo de París, además de las obligaciones estatales contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos entre las que se encuentran la Resolución 3/21 (CIDH) y la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, sobre las características que identifican el desplazamiento por factores ambientales, la Sentencia T-123 de 2024 destaca su carácter forzado y multicausal en el que tienen que ver factores económicos, políticos, sociales, además de ambientales, y el hecho de presentarse al interior de las fronteras del país y de ser temporal o definitivo. Por último, resalta la evidencia de ser un fenómeno que afecta principalmente y con mayor intensidad las personas más vulnerables con menos posibilidades de agencia y adaptación. Sobre los efectos y las obligaciones de los Estados, la Corte Constitucional hace una lista no exhaustiva de derechos en riesgo y detalla las obligaciones particulares del Estado para prevenir la violación de derechos en tres momentos: «(i) de prevención y adaptación, (ii) durante los desplazamientos, y (iii) posteriores a ellos» (Corte Constitucional de Colombia, 2024). Esta sentencia se reconoce como un fallo hito no solo por la concreción de la normativa internacional e interna que debe orientar las dimensiones de la movilidad humana asociada al cambio climático, sino también por la declaración que hace del «déficit de protección frente a las personas desplazadas por factores ambientales» (paras. 173-180).

Además de los casos litigiosos, en Colombia se identifican procesos organizativos para incluir la adaptación en la planeación de los territorios y prevenir el desplazamiento forzado. Este es el caso del Movimiento de Laderas de Medellín, una articulación que agrupa diversas organizaciones que trabajan en los barrios del borde urbano rural de la ciudad en procesos de adaptación al cambio climático y gestión comunitaria del riesgo. En el centro de las demandas a la administración pública por parte del Movimiento se encuentran el mejoramiento integral de viviendas con enfoque climático, el desarrollo de planes de acción en zonas de riesgo en las

laderas de la ciudad que permitan habitar el territorio de una manera segura y digna, así como el diseño de procesos de reubicación planificada cuando los procesos de adaptación sean inviables técnicamente.

El proceso de incidencia de esta articulación y otras organizaciones comunitarias en la ciudad de Medellín ha sido determinante para la construcción de la Política Pública de Protección a Moradores (Alcaldía de Medellín, 2021), del Plan de Acción Climática de Medellín 2020-2050 (Alcaldía de Medellín, 2021a), la declaratoria de Emergencia Climática y la consolidación en los barrios de Escuelas Populares de Autonomía y el Panel Interbarrial de Cambio Climático (CJL, 2022). Si bien ninguno de estos documentos de política aborda específicamente el tema de movilidades climáticas, su enfoque está en la adaptación de los territorios para la garantía de la permanencia en el territorio y la vivienda digna de los habitantes del borde urbano rural. De esta manera, esta es una experiencia significativa para resaltar que las movilidades humanas asociadas con el cambio climático también deben abordar las garantías de permanencia en los territorios a través de planes de adaptación que prioricen el bienestar y los derechos humanos de las personas. La presión de organizaciones comunitarias, con apoyo de la academia, ha tenido como resultado la creación de políticas públicas de nivel local más garantistas en términos de derechos.

3. Enfoque territorial e interseccional a las (in)movilidades asociadas al cambio climático en los Planes Nacionales de Adaptación

En el Plan Nacional de Adaptación de Colombia se identifican las afectaciones que puede generar el cambio climático y entre éstas se encuentra los impactos que podría generar en el sector vivienda, especialmente en la infraestructura de los asentamientos precarizados o poblaciones ubicadas en zonas de riesgo que podrían verse afectados por la mayor frecuencia de eventos extremos, deteriorando las condicio-

nes de habitabilidad y calidad de vida (PNA, 2012). El Plan Nacional de Adaptación contempla entre sus «líneas prioritarias» la movilidad humana, estableciendo entre sus alcances que los planes de desarrollo regionales y locales conciban medidas de manejo, se contemple la vocación del territorio de acuerdo con las proyecciones de cambio climático y, de ser necesario, se incluyan soluciones de reubicación en la planeación del territorio para reducir al máximo los impactos del cambio climático (PNA, 2016). Es importante advertir que el Plan Nacional de Adaptación constituye una guía para las autoridades locales encargadas de gestionar los procesos de adaptación y gestión del riesgo en un contexto de cambio climático. Sin embargo, el Plan Nacional no contempla dentro de la movilidad humana las situaciones de inmovilidad humana generadas por razones climáticas. En contraste, la Estrategia climática de largo plazo de Colombia E2050 para cumplir con el Acuerdo de París incluye la gobernanza de la movilidad humana como estrategia para la gestión de los impactos del cambio climático, y establece recomendaciones relacionadas con la creación de sistemas de información para monitorear las movilidades climáticas, la inclusión de enfoque de género, diferencial y de protección de los derechos humanos en las respuestas al desplazamiento, el desarrollo de mecanismos de participación, directrices, estrategias y planes de gestión del riesgo que incluyan las movilidades humanas y la creación de territorios seguros (Gobierno de Colombia, 2021).

Por su parte, han sido las Altas Cortes colombianas las que han abordado con mayor profundidad el tema de las (in)movilidades climáticas y su relación con las políticas y planes de adaptación desde un enfoque de derechos humanos. En la sección anterior se desarrollaron los casos litigiosos liderados por el pueblo Raizal de la isla de Providencia, la comunidad indígena Inga Musurrunakuna en el Putumayo y adultos mayores en el Arauca rural, así como movimientos sociales de comunidades urbanas en asentamientos informales de la ciudad de Medellín. Unos han demandado la protección de los derechos humanos de quienes se han visto obligados a desplazarse pos-desastres, y otros, desde un enfoque preventivo, han exigido la protección de sus territorios frente a los impac-

tos del cambio climático y garantías de permanencia. En esta sección, contrastaremos el análisis de los casos anteriores con los desarrollos teóricos que han desarrollado enfoques territoriales e interseccionales en los procesos adaptativos, incluyendo los relacionados con las (in)movilidades climáticas. De esta manera, queremos explicar las intersecciones identificadas en los casos anteriores para proponer una mejor integración de los mismos en los Planes Nacionales de Adaptación de los países o de cualquier otro instrumento de política pública que pretenda abordar la temática.

En 2022, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en su resumen para responsables de políticas, estableció que la vulnerabilidad de los ecosistemas y las personas al cambio climático difiere sustancialmente entre regiones y está determinada por patrones socio-económicos que se cruzan, entre los que se encuentran la marginalización y patrones históricos y presentes de inequidad como el colonialismo (IPCC, 2022). En dicho Resumen, el IPCC identifica oportunidades en las que el enfoque interseccional puede marcar la diferencia: (i) entender la intersección de las diferentes dimensiones de la identidad como base para la comprensión de los impactos climáticos diferenciados en el diseño de planes de adaptación; (ii) poner la equidad y la justicia en el centro del desarrollo del conocimiento climático para promover la participación de grupos tradicionalmente marginalizados —indígenas, comunidades locales, jóvenes, entre otros—; (iii) usar la interseccionalidad como un lente para analizar la vulnerabilidad al cambio climático y aplicarla de manera sistemática en dicho análisis (Rigon, 2025).

Una mirada amplia y contextual revela que en los territorios más vulnerables al cambio climático existen impactos diferenciales determinados por la intersección entre identidades sociales —etnia, clase, género, etc.— (Rigon, 2025), los cuales a su vez se manifiestan de formas específicas dependiendo de las dinámicas territoriales propias de cada región. Un ejemplo de esta articulación de territorios e identidades son los movimientos indígenas, cuyos objetivos no están limitados a la formación de una identidad indígena, sino que se extienden hasta el reconocimiento del derecho al territorio, poniendo las condiciones políticas y materiales en

el centro de las demandas (Velasco *et al*, 2017). Un ejemplo de ello es el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, una organización que agrupa 90 % de las comunidades indígenas del departamento del Cauca, Colombia cuya base organizativa es la búsqueda de la autonomía de los pueblos que la integran. Organizados alrededor del Congreso Regional Indígena, definen políticas que permitan fortalecer el proceso de autonomía territorial, ambiental, política, económica, educativa, salud y derecho propio (CRIC, 2025).

La vulnerabilidad no es inherente a las identidades, sino que resulta de las condiciones estructurales que los sistemas políticos, económicos y sociales actuales crean en territorios específicos. Estas condiciones estructurales generan impactos diferenciados en las personas que los habitan. El reconocimiento de las dinámicas territoriales desde un enfoque interseccional permite explorar opciones de adaptación que protejan de manera efectiva los derechos humanos de las personas más vulnerables al cambio climático. Dicho reconocimiento ayuda a transformar contextos violentos en territorios seguros y dignos para la vida. Una mirada localizada a los impactos del cambio climático en las dinámicas territoriales permite evidenciar que la pobreza, la desigualdad y la exclusión *socioespacial* aumentan los niveles de vulnerabilidad de las personas (Vélez-Echeverri, 2024). Asimismo, una mirada interseccional muestra cómo las diferentes formas de opresión repercuten en la vulnerabilidad de las personas y del territorio, convirtiéndose este último en un espacio en el que la existencia de la vida está en riesgo en el contexto de la crisis climática.

En ese sentido, es importante identificar cómo los patrones de opresión contra ciertas comunidades —pueblos étnicos, clase trabajadora, mujeres— que perpetúan la destrucción de los sistemas y formas de vida, lenguajes y culturas, repercuten en la vulnerabilidad de los territorios, y ponen en riesgo una adaptación climática efectiva. Para el caso de la clase trabajadora, por ejemplo, abordar las causas de la migración por motivos climáticos implica crear condiciones para que las personas no sean vean obligadas a desplazarse, planes de transición justa que creen empleos ambientalmente sostenibles, así como la protección de los derechos laborales,

incluyendo la libertad sindical, igualdad de género y salarios mínimos vitales (Confederación Sindical Internacional, 2024).

Específicamente relacionado con el habitar un territorio y las movilidades presentes asociadas con impactos del cambio climático es importante tener presente: (i) una mirada relacional del territorio que permita comprenderlo no como un espacio *georeferenciado*, sino como un espacio de interacciones en el que el territorio tiene impacto sobre las personas, así como las personas lo definen con sus prácticas y sus cuerpos; (ii) las experiencias territoriales son diferentes según el nivel socio-económico, género, edad, etnia de las personas y la superposición de los mismos y; (iii) el territorio como un espacio dinámico en el que humanos y no humanos están en constante movimiento (Martínez *et al*, 2023).

Este reconocimiento del territorio permite identificar la complejidad de las pérdidas y daños asociados con los desplazamientos asociados con el cambio climático. El desarraigo y la extinción de la cultura ancestral ponen en riesgo la supervivencia de los pueblos étnicos enteros. En ese sentido, los mecanismos de adaptación climática deben trascender a soluciones técnicas de gestión y mitigación del riesgo, y abordar los mecanismos necesarios para proteger el territorio, considerando las dimensiones relacionales de las personas que lo habitan como la conexión espiritual, el apego, la memoria, entre otras.

En principio, para adaptarse eficazmente al cambio climático es necesario considerar las disputas territoriales existentes que podrían incluso obstaculizar los objetivos de adaptación climática (Vélez-Echeverri, 2024). En ciertos casos, los desplazamientos asociados al cambio climático ocurren en contextos en los que existe control por grupos armados no estatales o bandas criminales que pueden definir en cierta medida las rutas de desplazamiento, los procesos de reasentamiento, e incluso los retornos. En 2021, el Centro de Monitoreo sobre Desplazamiento Interno identificó que personas previamente desplazadas por el conflicto armado fueron desplazadas nuevamente por desastres en Colombia (IDMC, 2021), lo que demuestra un círculo de re-victimización en términos de desplazamiento forzado.

Asimismo, la perturbación de las dinámicas territoriales por impactos del cambio climático que incluso generan movilidad de sus habitantes tiene unas características determinadas que dependen no solo de la geografía del territorio y la exposición a desastres, sino también de aspectos como la tenencia de la tierra, las dinámicas de control territorial en barrios informales, la posibilidad de encontrar protección en otros barrios, pueblos o veredas aledañas, entre otras situaciones que ponen de presente la necesidad de evaluar cómo esas movilidades ocurren y si pueden ocurrir de manera segura y digna. Relacionado a ello, si existen garantías jurídicas para quienes viven en la informalidad o carecen de tenencia de la tierra. Por ello, es necesario abordar las demandas históricas por la permanencia en el territorio en áreas con alto riesgo de inundación ocupadas de manera informal, así como evaluar si los mecanismos de respuesta ante desastres y procesos de gestión del riesgo permiten la recuperación y el desarrollo integral de los territorios impactados por desastres.

Estudios académicos han documentado experiencias en las que los planes de adaptación han generado mayores vulnerabilidades en comunidades históricamente excluidas como resultado del racismo, machismo, xenofobia, etc. (Anguelovski *et al* 2021). Un enfoque interseccional y territorial en los Planes Nacionales de Adaptación es central para lograr que estos no generen efectos adversos en las poblaciones más vulnerables al cambio climático. Un mecanismo clave para dicho propósito es el diseño de procesos participativos y educativos dentro de las organizaciones de base y con las poblaciones marginalizadas como elemento central de los objetivos de adaptación (Eriksen *et al*, 2021).

Esta propuesta de articulación entre enfoques interseccionales y territoriales proviene, como se explicó en la primera parte, del análisis de casos litigiosos asociados al desplazamiento climático en Colombia. Casos como los del desplazamiento de personas de las comunidades Inga, Twuiliá y Raizal en Colombia se centran en la defensa del derecho al territorio desde la protección de los derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad, como pueblos

étnicos, mujeres, niñas, niños y personas adultas mayores. En estos casos, como se advirtió, se resalta la adopción de un enfoque étnico en el cumplimiento de la legislación existente en materia de derechos fundamentales, así como en la actividad administrativa (Castro-Buitrago, 2024).

4. Conclusiones

Este análisis de casos demuestra la importancia del litigio climático para aportar a los Planes Nacionales de Adaptación o cualquier otra política pública que pretenda gestionar la movilidad humana asociada al cambio climática, al identificar violaciones de derechos humanos que resultan de la ausencia de enfoques interseccionales en la implementación de medidas adaptativas por parte de las autoridades públicas de orden local, regional y nacional.

La inclusión de enfoques interseccionales y territoriales en los planes de adaptación es una herramienta de protección de derechos humanos. Su puesta en práctica se fundamenta en los principios de justicia climática que promueven la participación de las poblaciones marginalizadas desde la realización de transformaciones sociales que garanticen la vida digna. Asimismo, reconoce la articulación entre las dinámicas territoriales y las identidades como base para entender la vulnerabilidad desde los sistemas sociales, políticos y económicos que la generan. Dicho reconocimiento es clave para reducir las posibilidades de desarrollar procesos de adaptación que perpetúen los sistemas de opresión que amenazan la vida y la dignidad de las personas, que asimismo han contribuido a la crisis climática.

En el caso de Colombia, ese enfoque ha sido posible avanzarlo a partir de casos litigiosos en los que comunidades marginalizadas que han sido víctimas de desplazamiento climáticos han acudido a las Cortes y cuyas decisiones han avanzado en el reconocimiento de la intersección entre los enfoques territoriales e interseccionales para la protección de las comunidades impactadas por el cambio climático. Entre los grandes avances en la materia se

identificaron la necesidad de integrar un enfoque étnico en las diferentes etapas de adaptación al cambio climático y atención al desastre, la implementación de mecanismos de participación adecuados (consulta previa para comunidades étnicas), y la instrucción de desarrollar marcos jurídicos tendientes a proteger los derechos humanos de las comunidades más vulnerables a los impactos del cambio climático.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (2021). «Decreto 0818 de 2021, por medio del cual se decreta la Política Pública de Protección a Moradores». *Gaceta Oficial* N. 4879. Disponible en: https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2023/11/DECRETO-0818-DE-2021.pdf

Alcaldía de Medellín. (2021a). Plan de Acción Climática de Medellín 2020-2050. Disponible en: https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/03/PAC_Medellin_Libro_Digital.pdf

Anguelovski, J.J.T. Connolly, H. Pearsall, G. Shokry, M. Checker, J. Maantay, K. Gould, T. Lewis, A. Maroko, & J.T. Roberts. (2019). «Why green "climate gentrification" threatens poor and vulnerable populations». *Proc. Natl. Acad. Sci.* U.S.A. 116 (52) 26139-26143, https://doi.org/10.1073/pnas.1920490117; Siri Eriksen, E. Lisa F. Schipper, Morgan Scoville-Simonds… (2021). «Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance?», *World Development*, Volume 141, 105383, ISSN 0305-750X

Castro-Buitrago, E (2024). «La defensa del territorio y el desplazamiento forzado en el contexto del cambio climático». En: *Mujeres ante el cambio climático. Un futuro con esperanza.* Bogotá.

Castro-Buitrago, E. y Vélez-Echeverri, J. (2018). «Procesos de reasentamiento en Colombia: ¿una medida de adaptación y protección de derechos humanos de las víctimas del cambio climático?» *Vniversitas,* núm. 136, pp. 1-10, 2018 Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: https://www.redalyc.org/journal/825/82555137002/movil/

Confederación Sindical Internacional. (2024). «El trabajo decente en el nexo entre el cambio climático y migración». *Documento Normativo de la CSI*. Bruselas. Disponible en: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/es__climate_change_and_migration_2024_v3.pdf?40967/1beb38b0959cca2d6f9e32be74e4976e2f534d634c0f-26d962d6a76eae3b4227

Corporación Jurídica Libertad. (2022). «Seguimos Insistiendo en la Declaratoria de Emergencia Climática para Medellín». Disponible en: https://cjlibertad.org/seguimos-insistiendo-en-la-declaratoria-de-emergencia-climatica-para-medellin/

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia T-333 de 2022, Referencia: Expediente T-8.298.253.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia T-246 de 2023. Referencia: Expediente T-9.143.149.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-123 de 2024. Referencia: Expediente T-8.480.624.

CRIC. (2025). *Estructura Organizativa del Consejo Regional Indígena del Cauca*. Disponible en: https://www.cric-colombia.org/portal/estructura-organizativa/

Departamento Nacional de Planeación. (2012). PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. *ABC: Adaptación Bases Conceptuales.*

Departamento Nacional de Planeación. (2016). PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. *Líneas de Acción Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia.*

Gobierno de Colombia. (2021). *Estrategia climática de largo plazo de Colombia E2050 para cumplir con el Acuerdo de París*. MinAmbiente, DNP, Cancillería, AFD, Expertise France, WRI: Bogotá.

IDMC. (2021). «Colombia. Country information». Disponible en: https://www.internal-displacement.org/countries/colombia

IPCC. (2022). «Headline Statements from the Summary for Policymakers», 28 February 2022, para. B. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/resources/spm-headline-statements/

Martínez, P., Rebolledo, J., Seaman, K. (2023). «Enfoque movilidad cotidiana y enfoque relacional». En *Situando Territorios desde la Interseccionalidad. Términos Claves desde el Sur*. Santiago de Chile. Disponible en: https://libros.uchile.cl/files/presses/1/monographs/1385/submission/proof/40/

Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. FCCC/INFORMAL/84 GE. 05-62220 (E) 200705, Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Bonn.

Naciones Unidas. (1997). *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. FCCC/INFORMAL/83 GE.05-61702 (S), Kioto.

Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 12 de diciembre de 2015, TIAS No. 16-1104, París.

Rigon, A. (2025). «A review of intersectionality and climate change and the potential of intersectional participatory methods and storytelling to co-produce climate justice». *Climate and Development*: 1-13.

Siri Eriksen, E. Lisa F. Schipper, Morgan Scoville-Simonds… (2021). «Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help,

hindrance or irrelevance?» *World Development*, Volume 141, 105383, ISSN 0305-750X.

Velasco, M., Almeida, P., Álvarez, A., Rivadulla, M. J. Á., Arce, M., V, G. B., Zermeño, A. (2017). «Movimientos Sociales Contenciosos en Colombia, 1958-2014». *Movimientos sociales en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Vélez Echeverri, J. (2024). «El Derecho, las luchas colectivas por el territorio y el cambio climático». En: *Mujeres ante el cambio climático. Un futuro con esperanza.* Bogotá.

FINANCIAMIENTO

XI

CÓMO ACTIVAR FINANCIAMIENTO SOBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL MARCO DE LA FORMULACIÓN DE PLANES NACIONALES DE ADAPTACIÓN

Cristián Retamal González[1]

1. Los Planes Nacionales de Adaptación y su financiación

Como se ha descrito en otros capítulos de este libro, los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) fueron introducidos como mecanismo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, o UNFCCC por su sigla en inglés) en la COP16 de Cancún, México[2] en 2010,

1. Ingeniero civil de la PUC Chile y MSc de la VU University Amsterdam en Holanda. Centra su trabajo en las transformaciones y movilización de esfuerzos que el Antropoceno y cambio climático conllevan. Sigue de cerca la negociación internacional de Naciones Unidas sobre cambio climático. Tiene especial interés en la articulación del sistema energético global, la gobernanza del régimen climático internacional y las dinámicas geopolíticas de la transición hacia sistemas socioeconómicos post-carbono, resilientes e inclusivos.

2. Decisión 1/CP.16. Disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf

apuntando a apoyar a los países en desarrollo a identificar y abordar sus necesidades de adaptación al cambio climático de manera estratégica y a largo plazo. Su principal objetivo es facilitar la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación y los procesos de desarrollo nacionales, sectoriales y subnacionales.

El objetivo último de un PNA es lograr que las personas, territorios, infraestructura, ecosistemas y las economías en su conjunto sean más resilientes a los impactos del cambio climático. Similarmente, el proceso de un PNA apunta a que la adaptación a un clima cambiante forme parte de las prácticas de desarrollo habituales, donde las necesidades de adaptación estén incorporadas en la manera en que los países en vías de desarrollo definen objetivos y prioridades, planifican el futuro, invierten recursos y realizan el seguimiento del progreso hacia dichas definiciones.

De este modo, es posible listar los objetivos de un proceso PNA de la siguiente manera:

- Reducir la vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a los impactos del cambio climático.
- Integrar la adaptación al cambio climático en políticas, estrategias y planes de desarrollo.
- Fortalecer la planificación a largo plazo, evitando respuestas reactivas y fragmentadas.
- Mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y sectores económicos para hacer frente al desafío de la crisis climática.

En esta misma línea, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por su sigla en inglés) indica en su sexto informe de evaluación que la planificación de la adaptación, incluyendo a través de los PNA, ha aumentado en todos los sectores y regiones, pero siguen existiendo brechas importantes entre la planificación y la implementación (IPCC, 2023).

En particular, el presente capítulo explora opciones de apoyo financiero y técnico para la formulación de Planes Nacionales de Adaptación considerando su origen en el proceso multilateral de la CMNUCC.

2. Vinculando los PNA con la movilidad humana

El abordaje de las diferentes formas de movilidad humana (migraciones, desplazamiento y reubicaciones planificadas) derivadas de los impactos del cambio climático se corresponde con los objetivos asignados a los PNA y al mismo tiempo se hace fundamental su inclusión para asegurar que las respuestas nacionales a la crisis climática sean integrales, anticipatorias y basadas en derechos humanos.

Como es sabido, el cambio climático actúa como un multiplicador de amenazas que puede:

- Desencadenar migraciones internas, como por ejemplo por sequías o pérdida de medios de vida.
- Generar desplazamientos forzados por desastres repentinos como, por ejemplo, huracanes o inundaciones.
- Requerir el reasentamiento planificado de comunidades expuestas a riesgos climáticos extremos, como por ejemplo el aumento del nivel del mar.

De esta manera, y en línea con la 'Guía Técnica para procesos PNA' desarrollada por el Grupo Consultivo de Expertos (CGE por su sigla en inglés) para países menos desarrollados (LDC por su sigla en inglés) en el marco del proceso CMNUCC (LDC, 2012), así como también con la 'Guía técnica sobre la integración de los vínculos entre la movilidad humana y el cambio climático en los procesos nacionales de planificación del cambio climático', elaborada por el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños (L&D ExCom, 2024), la formulación de PNA puede integrar la movilidad humana mediante, pero no limitado a, alguna de las siguientes opciones ya antes mencionadas en el capítulo II de este libro[3]:

3. El capítulo II de la presente publicación, llamado 'Elementos clave para incorporar la movilidad humana en la adaptación al cambio climático con una visión sistémica', describe cada una de las opciones aquí listadas.

a) Diagnóstico y evaluación de riesgos
b) Medidas de adaptación inclusivas
c) Coordinación intersectorial e interinstitucional
d) Marco legal y derechos humanos
e) Participación comunitaria
f) Monitoreo y evaluación

En el marco antes descrito, diferentes agencias de cooperación internacional y/o entidades multilaterales facilitan apoyo financiero y/o técnico para la formulación de PNA. Dichos apoyos son orientados a establecer sistemas integrados de planificación y seguimiento de la adaptación, buscando fomentar la resiliencia climática en diversos sectores, así como también fortalecer el impacto y catalizar la escala del financiamiento público y privado para la adaptación. Estos apoyos apuntan a fortalecer la resiliencia climática con base en una sólida racionalidad climática, y también la participación activa de las partes interesadas.

Consecuentemente, la consideración de una o más de las opciones anteriormente descritas puede permitir canalizar apoyos, generales o específicos para la inclusión de la movilidad humana en el contexto del desarrollo de PNA. Con o sin esos apoyos económicos, como ya se ha señalado en otros capítulos de este libro, hasta ahora, de los PNA que mencionan la movilidad humana, el 40 % proviene de países de África, el 28 % de América Latina y el Caribe y el 26 % de Asia-Pacífico (Slycan Trust, 2024).

3. ¿Qué organismos apoyan la formulación de PNA?

Como antes se ha mencionado, existen varias entidades internacionales y multilaterales que hasta la fecha han venido apoyando técnica y/o financieramente la formulación e implementación de PNA. Una revisión no exhaustiva de los PNA entregados por los países al proceso de la CMNUCC indica que las principales entidades que han venido apoyando el proceso de los PNA son:

a) Fondo Verde del Clima (GCF por su sigla en inglés), el cual en el marco de la ventana de financiamiento del «Programa de Apoyo Preparatorio» (*Readiness and Preparatory Support Programme*, RPSP por su sigla en inglés) conocido también de manera general como «Readiness», entrega recursos financieros para que los países en vías de desarrollo y sus gobiernos fortalezcan su capacidad para cumplir sus funciones, responsabilidades y requisitos de políticas en el marco de la movilización de recursos con GCF, incluidos mecanismos de coordinación para involucrar a las partes interesadas pertinentes en el desarrollo, avance e implementación de los PNA, las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por su sigla en inglés) y las Estrategias de Largo Plazo (LTS por su sigla en inglés).

b) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD o UNDP por su sigla en inglés), el cual entrega asistencia técnica y de implementación para el diseño participativo y multisectorial de PNA, poniendo a disposición marcos metodológicos, guías y esfuerzos de construcción y fortalecimiento de capacidades. Similarmente, el PNUD actúa como entidad acreditada para canalizar fondos desde GCF para la formulación de PNA.

c) Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA o UNEP por su sigla en inglés), el cual apoya a los gobiernos en la formulación de PNA mediante asistencias técnicas que apuntan al desarrollo de capacidades y coordinación inter-gubernamental. El PNUMA actúa también como entidad acreditada para canalizar fondos desde GCF para la formulación de PNA.

d) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por su sigla en inglés), la cual apoya la integración de la seguridad alimentaria, la agricultura y los recursos naturales en los PNA, poniendo a disposición también herramientas para el análisis climático. La FAO actúa también como entidad acreditada para canalizar fondos desde GCF para la formulación de PNA.

e) Agencia de Cooperación Alemana (GIZ por su sigla en alemán), la cual entrega asistencia técnica bilateral a los países en desarrollo en diversas dimensiones, incluyendo el desarrollo de PNA. La GIZ actúa también como entidad acreditada para canalizar fondos desde GCF para la formulación de PNA.

f) *NAP Global Network*, alianza multilateral especializada en el desarrollo de PNA, la cual proporciona apoyo técnico, espacios de diálogo, recursos metodológicos y financiamiento para avanzar en los procesos de PNA.

Dentro de este conjunto de opciones disponibles en la esfera internacional, se puede destacar una que lo hace en particular en términos de movilidad humana:

g) Organización Internacional para las Migraciones (OIM o IOM por su sigla en inglés), la cual pone a disposición capacitación y apoyo técnico para la incorporación de la movilidad humana relacionada con el cambio climático en los PNA, ofreciendo insumos técnicos y datos sobre migración y desplazamientos.

4. El GCF y la ventana *Readiness* para PNA

La revisión de los PNA entregados al proceso de CMNUCC indica que la fuente de financiamiento más utilizada en la formulación de dichos planes nacionales es la ventana *Readiness* del GCF mencionada en la sección anterior. Dicha ventana de financiamiento en su estrategia para el período GCF-2 (2024-2027) apunta con su 'Objetivo 1' a entregar apoyo en la construcción de las bases necesarias, como lo son los marcos estratégicos y mecanismos de coordinación, para la acción climática efectiva y el apoyo a entidades nacionales o regionales para el acceso directo a recursos GCF. En el marco de dicho 'Objetivo 1', el GCF busca como resultado el que los países en desarrollo tengan una mayor capacidad para cumplir con los requisitos y responsabilidades de las políticas de movilización de recursos desde el GCF —incluidos mecanismos de coordinación

para involucrar a las partes interesadas pertinentes—, y con ello apoyar el avance e implementación de las NDC, los PNA y las LTS.

En este marco, la ventana «Readiness» de GCF ha puesto a disposición desde el año 2015 recursos para la formulación de PNA. Dicha ventana ha puesto a disposición un monto de hasta 3 millones de dólares por país para la formulación de PNA, recursos que, como he podido comprobar directamente al dar seguimiento a estos procesos, no todos los países han utilizado en su totalidad. Actualmente, en el período GCF-2 dicho monto sigue estando disponible a través del mismo programa «Readiness» para aquellos países que no lo han utilizado en forma íntegra. En tanto que para aquellos países que ya lo han utilizado, el GCF indica que la disponibilidad de recursos para PNA se evalúa caso a caso en el marco del mismo programa.

En este sentido, algunos de los países que han incluido elementos de movilidad humana en sus PNA lo han hecho en el marco de procesos de formulación PNA financiados parcial o totalmente a través de la ventana *GCF Readiness*.

Algunos ejemplos posibles de destacar en este sentido son:

País	**PNA e inclusión de movilidad humana**	***GCF Readiness* que apoyó la formulación del NAP**
Bangladesh	2023 National Adaptation Plan for Bangladesh (2023-2050) Menciona todas las formas de movilidad humana bajo los impactos climáticos y se compromete con la protección y el desarrollo de la resiliencia de los migrantes, incluyendo su integración en la planificación urbana, los medios de vida, los seguros, etc., y la reubicación planificada.	2018 Adaptation Planning support for Bangladesh through UNDP

Colombia	2018 – Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático Menciona la migración y el desplazamiento como riesgos climáticos; busca generar conocimiento sobre la ubicación, integrarlo con la planificación espacial y encontrar soluciones para gestionar la movilidad humana.	2018 Adaptation Planning support for Colombia through Fondo Accion
Haiti	2023 - Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNA) 2022-2030 Menciona la migración climática como un área prioritaria en la política climática nacional.	2019 Adaptation planning support for Haiti through UNDP

En este contexto, con base en la revisión de propuestas para el desarrollo de procesos de formulación PNA en el marco de la ventana *GCF Readiness*, es posible señalar que los países en general no elaboran mayormente sobre la temática de movilidad humana en las solicitudes para activar el financiamiento *GCF Readiness.* De hecho, solo mencionan en algunos casos la modificación a los patrones de movilidad humana, ya sea migración y/o desplazamientos, como un impacto del cambio climático necesario de abordar en los procesos PNA. Ejemplo de ello es el caso del Ecuador en su solicitud de financiamiento *GCF Readiness* «*Creating the enabling conditions for the implementation of the Loss & Damage (L&D) mechanism in Ecuador*» de 2023, al indicar de manera sucinta que los eventos climáticos extremos que ha experimentado el país en años recientes han originado fenómenos migratorios del campo a la ciudad (Ecuador, 2023). Esta situación puede explicarse puesto que las solicitudes *GCF Readiness* responden a un conjunto de objetivos, resultados y productos previamente definidos por el GCF en el Marco Lógico de la ventana *GCF Readiness*.

No obstante, es en el proceso de formulación de un PNA cuando el abordaje de la movilidad humana por impactos del cambio climático comienza a tomar forma en el contexto de los esfuerzos necesarios para adaptarse a la crisis climática.

5. Movilización de recursos para inclusión de movilidad humana en los PNA

Como se ha señalado antes, es posible movilizar recursos financieros internacionales para elaborar sobre aspectos de movilidad humana por impactos del cambio climático en el contexto de los PNA. En este sentido, las solicitudes de apoyo para PNA pueden elaborarse sobre la necesidad de desarrollar análisis de vulnerabilidad y riesgo climático que permitan contar con información de grupos de población con potencial de ser afectados en su hábitat a tal punto de que deban considerar la movilidad humana como una alternativa de supervivencia. Similarmente, las solicitudes de apoyo para PNA pueden considerar también el establecer sistemas integrados de planificación y seguimiento para la adaptación, apuntando a hacer mención a la dimensión de movilidad humana en el marco de una o más de las opciones que se han descrito antes, como una forma de sentar las bases para el abordaje de dicha dimensión al momento de planificar la adaptación que es reflejada en los documentos PNA.

Dichas solicitudes de apoyo para formular un PNA deberían contar con una sólida construcción de racionalidad climática y marco lógico, describiendo cómo las actividades propuestas contribuirán a abordar las necesidades de fortalecimiento de resiliencia para evitar la migración y/o desplazamientos de población por impactos del cambio climático, o en caso inevitable, desarrollar planes de reubicación programada de comunidades vulnerables. Esto, en el contexto de solicitudes de apoyo para PNA en el marco de la ventana *GCF Readiness*, o bien con otras fuentes de financiamiento bilateral o multilateral en el ecosistema internacional de financiamiento climático. Puesto que se debe tener presente que la arquitectura global de financiación climática es compleja y está en constante evolución. Los recursos fluyen a través de canales multilaterales, tanto dentro como fuera del Mecanismo Financiero de la CMNUCC, así como a través de iniciativas y canales bilaterales y regionales. Un número creciente de países receptores también está creando fondos nacionales para el cambio climático que reciben financiación

de múltiples países contribuyentes, con el fin de coordinar y alinear los intereses de estos con las prioridades nacionales (Climate Funds Update, 2025).

Similarmente, otros fondos climáticos globales como el *Global Environmental Facility* (GEF) y el *Adaptation Fund* (AF), si bien no tienen ventanas específicas para la formulación y/o implementación de PNA, sí podrían eventualmente financiar actividades o iniciativas que relacionan la movilidad humana con la construcción de resiliencia climática y la planificación de la adaptación.

Por otra parte, un trabajo publicado por el *Migration Policy Institute* (MPI) en marzo 2025 indica que los actores del sistema de cooperación internacional y multilateral que han liderado el desarrollo y financiamiento de iniciativas relacionadas a la movilidad humana y el cambio climático son las agencias de cooperación bilaterales de países o jurisdicciones como Alemania, la Comisión Europea, Estados Unidos, Suiza y Reino Unido, por nombrar a las principales (MPI, 2025). Esto conlleva a la reflexión de que si los distintos programas bilaterales de estos países, así como también del sistema multilateral y sus instituciones, diseñan de manera coherente y coordinada sus apoyos de cooperación en la dimensión de movilidad humana por impactos de cambio climático, dichas iniciativas debieran ser contextualizadas también en el marco de los PNA. Por lo tanto, dichas fuentes de financiamiento bilaterales y posiblemente también la banca multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo y otras), podrían también financiar procesos relacionados con la integración de la movilidad humana en los PNA.

Desde el Institut de Drets Humans de Catalunya se ha propuesto, como una opción a explorar, que se incluya financiación para la inclusión de la movilidad humana en los PNA en otros países del mundo en las CDN de España y la Unión Europea. Se dice que «las CDN no solo son metas de mitigación. También pueden ser medidas de adaptación, siendo especialmente relevantes cuando se refieren a las consecuencias sociales de las medidas de respuesta al cambio climático y de la transición justa» (Castilla, 2024). Aunque

requiere más análisis y debate, esta propuesta da muestra de que es necesario y útil explorar más vías de financiación específicas para la inclusión de la movilidad humana.

Este propio Instituto ha propuesto que el gobierno de Catalunya o municipios catalanes, en el marco de sus programas de cooperación, puedan apoyar a los países que consideran prioritarios a que, primero, desarrollen sus planes o estrategias de adaptación regionales o locales y, segundo, lo hagan incluyendo la movilidad humana. Es decir, que no se espere la actuación de organismos internacionales o los Estados, sino que también se exploren nuevas vías a partir de la cooperación bilateral entre regiones o ciudades.

6. Reflexiones finales

La preocupante falta de ambición en los compromisos agregados de mitigación contenidos en las NDC de los países en el marco del Acuerdo de París hace prever en la actualidad un aumento de la temperatura media del planeta por sobre los 2 °C (Secretaría CMNUCC, 2024). Ello sumado a la preocupante tendencia actual de algunos países del Norte Global de desestimar sus compromisos climáticos en el marco del proceso CMNUCC, lleva a la reflexión de que los esfuerzos de adaptación deben ser priorizados y reforzados. En este sentido, y considerando los escenarios de aumento de temperatura que se prevén a nivel global, muchas comunidades alrededor del mundo se verán vulnerabilizadas con riesgo a tener que abandonar sus hábitats producto de los impactos de la crisis climática.

Consecuentemente, la inclusión de la movilidad humana en los esfuerzos de análisis de vulnerabilidad y riesgo climático a nivel nacional, así como también en la planificación formal de la adaptación y la creación de nuevos marcos institucionales es fundamental para hacer posible el abordaje de la temática de manera congruente. Una aproximación lógica es que las fundaciones de dichos marcos institucionales para abordar la movilidad humana por impactos de la crisis climática deben ser concebidas en el marco de los procesos PNA.

Como se ha discutido en el presente documento, la experiencia indica que la cooperación internacional bilateral y multilateral es también una fuente de financiamiento importante que ha puesto atención a la dimensión de la movilidad humana por impactos de la crisis climática. Por lo tanto, hace sentido sugerir que dichos apoyos se puedan contextualizar cada vez más en el marco de procesos de planificación para la adaptación climática con enfoques holísticos, en vez de impulsarlas como experiencias individuales. La generación de dichos enfoques holísticos para la planificación de la adaptación es responsabilidad tanto de la comunidad internacional cooperante y su visión al abordar sinérgicamente dos crisis cada vez más urgentes: movilidad humana y desafío climático; así como también de los países beneficiarios, sus autoridades y otros actores nacionales (i.e.: sociedad civil y academia) en cuanto a su rol para relevar las interconexiones entre movilidad humana y cambio climático en las agendas nacionales y las solicitudes de apoyo en el ecosistema de cooperación internacional. La apremiante necesidad de fortalecer la resiliencia ante la crisis climática es a su vez un llamado a explorar nuevas formas de cooperación, y de manera específica en materia de movilidad humana, puesto que el no abordar dicha dimensión de los impactos climáticos puede originar tensión social y conflictos aún más complejos de abordar si es que la materia no es abordada de una manera preventiva desde la lógica de la adaptación.

Bibliografía

Castilla, K. (2024). *La inclusión de la movilidad humana en las contribuciones determinadas y los planes de adaptación al cambio climático en el Estado español: fundamentos y razones*. Barcelona. IDHC.

Green Climate Fund (2020). *Manual del Programa de Apoyo Preparatorio - Guía práctica sobre la elaboración de propuestas de apoyo preparatorio para el Green Climate Fund*.

Huang, Lawrence and Samuel Davidoff-Gore (2025). «Funding Climate Mobility Projects: Key Players and Strategies for Growth». Washington, DC: *Migration Policy Institute*.

IPCC (2023). «Summary for Policymakers». In: *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland. IPCC.

UNFCCC (2010). *Decisión 1/CP.16*.

UNFCCC «Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts» (2024). *Technical guide on integrating human mobility and climate change linkages into relevant national climate change planning processes*. Bonn, Germany. UNFCCC.

UNFCCC «Least Developed Countries Expert Group» (2012). *National Adaptation Plans. Technical guidelines for the national adaptation plan process*. Bonn, Germany. UNFCCC.

UNFCCC (2024). «Nationally determined contributions under the Paris Agreement» - *Synthesis report by the Secretariat*. Bonn, Germany. UNFCCC.

Republic of Ecuador (2023). «GCF Readiness Proposal with CAF - Creating the enabling conditions for the implementation of the Loss & Damage (L&D) mechanism in Ecuador». *Ministry of the Environment, Water and Ecological Transition*.

Slycan, Trust (2024). «Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans (Updated Version)». *Human Mobility in the Context of Climate Change #07*. Colombo, Sri Lanka: SLYCAN Trust.

Slycan, Trust (2022). «Scoping Paper: Integrating Climate-Related Human Mobility into Nationally Determined Contributions and National Adaptation Plans». *Human Mobility in the Context of Climate Change #5*. Colombo, Sri Lanka: SLYCAN Trust.

COLEX

LA EDITORIAL JURÍDICA DE REFERENCIA PARA LOS PROFESIONALES DEL DERECHO **DESDE 1981**

Paso a paso | Códigos comentados | Vademecum

Formularios

Flashes formativos

Colecciones científicas

DESCUBRA NUESTRAS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 910 600 164 info@colex.es

Los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) han surgido en los últimos años como la herramienta privilegiada para la planificación de las estrategias de adaptación al cambio climático. Estos documentos tienen la vocación de ofrecer un panorama amplio de la adaptación, en la que se integran tanto dinámicas sociales como económicas. Entre el conjunto de aspectos que deben incluir los PNA ha aparecido con intensidad en los últimos años la movilidad humana —migraciones, desplazamiento, reubicación planificada e inmovilidad— dados los vínculos estrechos observados entre los impactos del cambio climático y la manera en que las personas migran y se desplazan.

En este contexto, este libro ofrece un conjunto de elementos clave que pueden resultar útiles en procesos de reflexión para la incorporación de la movilidad humana en los PNA. Desde una propuesta de precisión conceptual, pasando por la participación de las comunidades afectadas hasta los procesos de memoria, y desde la vulnerabilidad de las personas migrantes, pasando por las perspectivas interseccionales hasta la articulación adaptación-reducción de riesgos de desastre; autores y autoras proponen una revisión crítica de conceptos y procesos, identifican oportunidades y buenas prácticas para una agenda de trabajo innovadora.

El objetivo del libro es fomentar la reflexión y la acción en un momento en el que la agenda de adaptación y el abordaje de la movilidad humana vinculada con los impactos del cambio climático son más urgentes que nunca.

COORDINACIÓN

Karlos Castilla, Pablo Escribano.

AUTORÍA

Karlos Castilla, Beatriz Felipe Pérez, Tatiane Brasil de Freitas, Cristián Retamal González, Beatriz García-Pozuelo Pascual, Pascal O. Girot P., Rosalía Ibarra Sarlat, Raquel Lejtreger, Valeriana Augusta Broetto, Gabriela Oviedo Perhavec, Carol Fernández Herrera, Adrián Martínez Blanco, Juan Carlos Méndez, Juliana Vélez Echeverri, Andrés Aristizábal Isaza.

ISBN: 979-13-7011-255-4

9 791370 112554