

El impacto del cambio climático: migración y ciudades en América del Sur



por Elizabeth Warn¹ y Susana B. Adamo²

Las ciudades, en particular las megaciudades, se están convirtiendo en centros de atención con respecto a los impactos del cambio climático. La rápida urbanización, la aceleración de la demanda de vivienda, los suministros de recursos y de servicios sociales y de salud, añaden presión sobre una ya tensada infraestructura social y física de regulación, aumentando los riesgos y la vulnerabilidad. En América del Sur, los flujos migratorios internos, así como la inmigración, en su mayoría se dirigen a las ciudades. Los emigrantes, en particular los de bajo estatus socioeconómico, suelen ser especialmente vulnerables ya que tienen más probabilidades de vivir en zonas de riesgo de los peligros ambientales. También son propensos a carecer del conocimiento local y a mantenerse al margen de redes y medios, y están, por lo tanto, menos preparados para afrontar y evitar los impactos de estos peligros.

El impacto del cambio climático y la degradación del medio ambiente sobre la migración y las ciudades no se conocen completamente. El aumento del nivel del mar, la degradación del suelo y la desertificación, así como los cambios en la disponibilidad de agua, incluyendo el deshielo de los glaciares, son tres factores importantes en la interacción de los agentes que gobiernan la migración y el cambio ambiental. La migración adicional a las ciudades es probable que exacerbe las vulnerabilidades preexistentes relacionadas con la desigualdad, la pobreza, la indigencia y la irregularidad (trabajo informal y asentamientos), y que empeore la situación de todos aquellos expuestos a factores de riesgo ambientales. Esto añade aún más presión sobre la capacidad de las ciudades para adaptarse al cambio climático. Al mismo tiempo, la migración y otras formas de movilidad son respuestas comunes para hacer frente y adaptarse a las dificultades del medio ambiente, el estrés y los riesgos. Los emigrantes hacen importantes contribuciones a las ciudades en las que viven, por lo tanto, la migración a las

ciudades debería ser gestionada de manera adecuada y planificada.

La comprensión de la dinámica entre la migración y las ciudades es una importante prioridad de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El Informe mundial sobre las migraciones de 2014 y la próxima conferencia de nivel ministerial de la Organización se dedicarán a los emigrantes y las ciudades³. Este artículo destaca algunos de los procesos recientes que vinculan la movilidad de la población, los asentamientos urbanos y el cambio del medio ambiente, incluido el cambio climático en América del Sur.

Ciudades y crecimiento urbano en América del Sur

América del Sur y el Caribe es la más urbanizada de las regiones en desarrollo y una de las más urbanizadas del mundo. En 2010, el 83% de la población de América del Sur residía en las ciudades y se espera que para el año 2020 sea el 86%. Mientras que el Cono Sur tiene una de las densidades de población más bajas del mundo, un alto porcentaje vive en una o dos ciudades muy grandes por país.

Más del 20% de la población de América Latina está concentrada en las mayores ciudades de cada país. Con una población total de más de 10 millones, Buenos Aires, Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte ya

¹ Especialista regional superior en migración y desarrollo para América del Sur, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

² Investigadora científica asociada en el Centro para una Red Internacional de Información sobre Ciencias de la Tierra (CIESIN), coordinadora de la Red de Investigación de la Población y Medio Ambiente (PERN) y profesora adjunta en la Universidad de Columbia. Este artículo se basa en su presentación "Migration, cities and climate change in Latin America" ("Migración, ciudades y cambio climático en América Latina") para las acciones de la Conferencia de Hamburgo por la migración inducida por el clima, Hamburgo, 16 a 18 de julio de 2013 (ciesin.columbia.edu/binaries/web/global/news/2013/adamo_hamburg-conf_jul2013.pdf.) La Sra. Adamo es también miembro de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). En 2015, la OIM y ALAP organizarán un taller conjunto para académicos sobre migración, medio ambiente, cambio climático y desarrollo.

³ Se publicará en 2014.

cuentan como megaciudades. Mientras que Bogotá, Lima y Santiago se están acercando a la marca de 10 millones. Estas ciudades representan los centros sociales, económicos y, en muchos casos, políticos, siendo el hogar de una parte importante de los habitantes de las ciudades de la región.

En las últimas décadas, el crecimiento urbano dentro de América del Sur ha sido menos rápido de lo previsto en las grandes ciudades y megaciudades. En cambio, el crecimiento se concentra en pequeñas o medianas ciudades y centros urbanos o en las afueras de las regiones metropolitanas. Las ciudades se están extendiendo cada vez más en grandes áreas urbanas metropolitanas a través de las fronteras municipales, regionales e incluso nacionales.

Migración, inmigrantes y ciudades en América del Sur

Desde el punto de vista de la movilidad interna, las ciudades son importantes receptores de flujos predominantemente urbanos-urbanos, rurales-urbanos e intraurbanos. También hay flujos de migración urbano-rural, estacional y temporal, que siguen siendo difíciles de cuantificar. Dentro de la región, Chile y Colombia tienen algunos de los índices más altos de intensidad de migración interna de por vida con tasas mucho más altas de interior en comparación con la migración internacional.

Los flujos de inmigración se dirigen generalmente a las principales ciudades. En Argentina, Chile y Brasil, la mayoría de los inmigrantes se concentran en las grandes ciudades. En Argentina, el 70% de los emigrantes se cree que residen en el área metropolitana de Buenos Aires, en Chile el 65% reside en el área metropolitana de Santiago, mientras que la mayoría de los que viven en Brasil lo hacen en São Paulo y, en menor medida, en Río de Janeiro y Paraná. La migración de menor desarrollo a las ciudades más prominentes ha ganado importancia en los últimos años, pero sigue estando muy poco estudiada. La inmigración internacional reciente en América del Sur se origina desde dentro de la región. Sin embargo, la inmigración sigue siendo un pequeño porcentaje de la migración en la mayoría de la región. También hay un número importante de personas desplazadas internamente debido a conflictos o peligros naturales, principalmente en Perú y Colombia. Habitantes de las ciudades desplazados convergen en las capitales y megaciudades, pero también en las zonas periurbanas y en ciudades secundarias, como por ejemplo Santa Marta en Colombia.

Las estimaciones sobre el número de inmigrantes en las ciudades de América del Sur siguen siendo imprecisas, debido principalmente a la falta de datos⁴, pero también a causa de los niveles de irregularidad. Existen pocos estudios que evalúan específicamente las condiciones de los emigrantes con respecto a las poblaciones nativas. La migración es impulsada principalmente por la búsqueda de

mejores oportunidades, incluido el empleo y los salarios más altos, pero también por la pobreza en las zonas de origen. Los inmigrantes y los emigrantes provienen por lo general de grupos socioeconómicos más bajos, que experimentan mayores niveles de pobreza, movilidad social atrasada y condiciones sociales precarias.

Las ciudades, en particular las capitales, se perciben como centros de crecimiento económico y oportunidades de empleo para los emigrantes. El conflicto y una violencia generalizada impulsan la migración en determinadas áreas desde las zonas rurales a las zonas urbanas y entre las zonas urbanas y dentro de ellas. Los factores ambientales que incluyen la degradación del suelo y la desertificación también pueden desempeñar un papel como motor de migración. Por ejemplo, una proporción significativa de la población de las favelas de Río de Janeiro susceptibles a deslizamientos de tierra e inundaciones son emigrantes de las zonas de tierras secas en el noreste de Brasil.



Scott Wallace, Banco Mundial

Favela en las afueras de Salvador de Bahía (Brasil).

La interrelación entre cambio climático, riesgo urbano, migración y ciudades

Los eventos climáticos no son los únicos responsables de las pautas migratorias, aunque sí las modifican y exacerbán, haciendo que el impacto de la dinámica de los cambios ambientales o climáticos sea difícil de predecir. Las zonas urbanas y las ciudades se ven afectadas por acontecimientos de evolución lenta, cambios en la disponibilidad de agua y por la escasez general de recursos naturales, que también pueden estar vinculados con la migración potencial.

Las zonas costeras de baja altura se verán afectadas por un aumento en el nivel del mar, por cambios en los regímenes de precipitaciones y por la química de los océanos. La degradación de los ecosistemas costeros y marinos afectará a las zonas que se consideran entre las más importantes en términos de urbanización y cambio económico. El aumento del nivel del mar en América del Sur es más probable que afecte a zonas urbanas antes que a habitantes rurales, pues el 77% de los que se consideran en áreas de riesgo vive en las ciudades. Las ciudades pequeñas y medianas podrían convertirse en destinos de los flujos migratorios desde las ciudades más grandes

⁴ Los datos relativos a personas de origen extranjero son escasos, y normalmente se toman de los datos del censo, y en ocasiones de las encuestas de los hogares, fuentes ambas que tienen sus limitaciones.

cuando el aumento del nivel del mar y la escasez de agua golpee las grandes áreas metropolitanas costeras.

El acceso y el uso del agua es probable que sea uno de los mayores desafíos para las ciudades en América del Sur. El mayor crecimiento urbano implica un mayor uso en las ciudades y la posible necesidad de desviar el agua a estas ciudades para satisfacer las demandas. El retroceso de los glaciares y su fusión pueden exacerbar la vulnerabilidad actual relacionada con los recursos hídricos, afectando a la disponibilidad de agua e impactando en las grandes ciudades y en los asentamientos urbanos, sobre todo en La Paz, El Alto, Lima, Arequipa y Quito.

La producción agrícola en las afueras de las grandes ciudades y las zonas urbanas requiere un uso intensivo de agua. El desvío de agua a las ciudades puede socavar la viabilidad de la agricultura local, sobre todo en climas secos, lo cual también puede tener implicaciones en la migración. "En Bolivia, la disminución de la disponibilidad de agua (debido en parte al deshielo de los glaciares) podría dar lugar a cambios en el uso del suelo, a un ritmo acelerado de despoblación y a una mayor migración hacia las ciudades"⁵. Los estudios que han vinculado impactos proyectados de la disponibilidad de agua en la agricultura, y los efectos económicos correspondientes, sugieren que podría ocurrir una migración a gran escala desde el noreste de Brasil.

Ciudades: peligros ambientales, vulnerabilidad y riesgos mayores

El aumento y la intensidad de los desastres naturales repentinos, como las sequías, las temperaturas extremas y las fuertes lluvias es probable que sean los efectos más

⁵ Hoffmann, D. (2008). Consecuencias del retroceso glaciar en la cordillera boliviana. *Pirineos*, 163, 77-84.

inmediatos del cambio climático en las ciudades vinculados con la movilidad. La población urbana de América del Sur se concentra en áreas de alta vulnerabilidad a los riesgos ambientales y climáticos. Ciudades localizadas en zonas de alto riesgo de sequías, terremotos y crecidas, como Quito y Santiago, se enfrentan a múltiples peligros. Quito también es vulnerable a los deslizamientos de tierra y a un volcán.

Son numerosos los ejemplos de cómo peligros ambientales han afectado a ciudades en América del Sur, y es probable que aumenten a medida que los impactos del cambio climático se intensifiquen y las poblaciones urbanas crezcan y se concentren. En Quito, durante el invierno de 2010, la precipitación excesiva contribuyó a un deslizamiento de tierra en una zona marginal, matando a cinco personas y obligando a la reubicación de al menos 130 familias. En Bogotá, en 2011, las precipitaciones fueron un 300% más altas de lo normal, lo que provocó la evacuación de 711 edificios y el desplazamiento de miles de personas. En Río de Janeiro, en 2013, el exceso de lluvias causó inundaciones y deslizamientos de tierra en las áreas metropolitanas.

Además, una gran parte de la expansión urbana se lleva a cabo en las zonas expuestas a riesgos ambientales tales como los deltas de baja altitud y las llanuras bajas, las zonas costeras, las laderas escalonadas y las tierras secas. Hay una creciente concentración de la población en lugares potencialmente peligrosos en las megaciudades costeras, especialmente en los asentamientos irregulares. Estas áreas se adaptan mal a los asentamientos, ya que son particularmente propensas a las inundaciones y a los temporales estacionales, y los riesgos se amplifican debido a la falta de infraestructura y de servicios esenciales o a una disposición inadecuada para la adaptación. Por ejemplo, en Buenos Aires, los asentamientos irregulares se encuentran en zonas bajas propensas a inundaciones,



Los efectos que el cambio climático tiene en los distintos países no son proporcionales a las respectivas contribuciones a las emisiones de gases de efecto invernadero. Más bien, varían en gran medida, y en algunos casos pueden incluso ser positivos en regiones específicas. En general, esto presenta una paradoja: los países que son los mayores emisores pueden experimentar un menor impacto, mientras que los que son emisores menores pueden sufrir el mayor impacto. Las áreas metropolitanas de la región están experimentando diferentes niveles de riesgo como consecuencia de los fenómenos extremos como ciclones, crecidas y sequías. Debido a su localización, las ciudades de América Central, el Caribe y México, así como aquellas del centro y oeste de Colombia y las zonas costeras del este de Argentina y Brasil son las más vulnerables a los riesgos climáticos. Nieves López Izquierdo, Consultora asociada del PNUMA/GRID-Arendal.

mientras que en Río de Janeiro se encuentran en zonas montañosas propensas a deslizamientos de tierra y aludes de lodo.

Las personas que están en mayor riesgo de los posibles impactos del cambio climático provienen de los grupos de menores ingresos. Se enfrentan a los mayores riesgos cuando se producen los peligros ambientales, son menos capaces de poner en marcha medidas a corto plazo para limitar los impactos, tales como mover los miembros de la familia o los bienes, y es menos probable que sean capaces de hacer frente a los impactos (salud, lesiones, pérdida de la propiedad, etc.) y de adaptarse (construcción de mejores viviendas, preparación para desastres). Los lugares peligrosos tienen más probabilidades de carecer de infraestructura y servicios, ya que no son zonas apropiadas para asentamientos. Son particularmente vulnerables las mujeres, los niños, los enfermos, los ancianos, los discapacitados y los inmigrantes recientes.

Gobierno de Ecuador



Las ciudades situadas en zonas con alto riesgo de sequías, terremotos y crecidas, como Quito (arriba) y Santiago, son muy vulnerables a múltiples riesgos climáticos.

Los emigrantes han de enfrentarse a desafíos adicionales, tales como las barreras del idioma, la falta de participación en la comunidad, la discriminación y los prejuicios, y las dificultades en el acceso a los servicios de salud, vivienda y tenencia de la tierra, así como a los mecanismos de protección social en las zonas en las que residen. Los desplazados internos también se enfrentan a problemas de protección adicionales. En Colombia, se encontró que tenían rendimientos laborales más bajos, mayores niveles de desempleo y un acceso más limitado al capital financiero y a la cobertura del riesgo que las comunidades locales.

A diferencia de los locales, los emigrantes y las personas desplazadas pueden carecer de conocimientos sobre los desastres anteriores o sobre las condiciones ambientales y no permanecer informados y ser conscientes de los riesgos, debido a la falta de intercambio con las comunidades locales, las mejor informadas. Los emigrantes del noreste de Brasil que viven en Río de Janeiro no tienen experiencia personal con deslizamientos de tierra, lo que puede dar cuenta de sus prácticas precarias de construcción en las laderas por encima de las favelas.

Los inmigrantes de América del Sur tienen más probabilidades de residir en asentamientos irregulares. Aunque

las cifras son muy discutibles, un número considerable de los habitantes de los asentamientos irregulares en Buenos Aires se cree que son inmigrantes, principalmente de los países vecinos⁶. Ciudades con grandes asentamientos irregulares son propensas a enfrentarse a desafíos en la protección de las poblaciones entrantes, lo que da lugar a la paradójica situación de las poblaciones que emigran a las zonas más vulnerables en la medida en que se consideran los efectos del cambio climático.

Recomendaciones para aprovechar el impacto positivo de la contribución de los emigrantes a las ciudades y a la adaptación

A pesar de su vulnerabilidad, los emigrantes desempeñan un aporte económico, social y cultural importante para los países y las ciudades donde residen en la medida en que proporcionan mano de obra cualificada y no cualificada, y crean nuevas empresas. También contribuyen a sus comunidades de origen a través de la transferencia de remesas.

Las medidas sugeridas a continuación podrían reducir la vulnerabilidad y el impacto de los riesgos, y aumentar la capacidad de adaptación de los emigrantes:

a) Generar datos, estudios e información adicionales con respecto a la compleja interrelación entre las ciudades, la migración y el medio ambiente, incluido el cambio climático.

Hay una necesidad de abordar las lagunas en el conocimiento científico y empírico para comprender mejor el nivel de vulnerabilidad de las ciudades a la variabilidad del clima y el cambio climático con el fin de aumentar la resiliencia a los peligros ambientales y poner en práctica estrategias de adaptación. Si bien pueden existir datos regionales y nacionales, no hay medidas comparables a nivel local. También se requiere más investigación para abordar ciertas lagunas en la comprensión del impacto de los cambios ambientales en las ciudades, en particular en relación con los emigrantes y con otros grupos vulnerables. La implicación del cambio climático, la exposición y la vulnerabilidad en la salud y los emigrantes es un área particular que merece una mayor investigación.

b) Desarrollar y fortalecer las medidas políticas, legislativas e infraestructurales en el ámbito municipal para aumentar la respuesta adaptativa de los emigrantes y las ciudades.

Se requieren más medidas para hacer frente a la irregularidad y la desigualdad entre los emigrantes y los no

⁶ En Buenos Aires, emigrantes de Bolivia, Paraguay y Perú tienden a concentrarse en las zonas donde el acceso a la vivienda es más barato y donde las condiciones de vida son comparativamente peores. Se agrupan en el sur y suroeste (donde se encuentran grandes asentamientos irregulares) y, en menor medida, en el centro-sur de la ciudad. En todos los asentamientos irregulares, los emigrantes de estos países están más representados. Por ejemplo, en la Villa 31 (Retiro) representan el 11,3% de la población.

emigrantes a través de la inclusión social y la promoción de los derechos humanos. Algunos países de América del Sur han introducido cambios en la legislación nacional en materia de migración para facilitar la entrada y residencia de los ciudadanos dentro de la región, lo que reduce la irregularidad. La iniciativa brasileña reciente para la creación de una Oficina municipal de coordinación de políticas migratorias⁷ supone un paso importante para hacer frente a las vulnerabilidades de los emigrantes a nivel de ciudad.

Las disposiciones legislativas que faciliten la participación de las comunidades de emigrantes a nivel municipal⁸ también se podrían utilizar para desarrollar la capacidad de adaptación a través de los emigrantes construyendo el conocimiento local. Por ejemplo, la sensibilización frente a los factores de riesgo, la mejora del conocimiento ambiental local y una comprensión de la dinámica de las pendientes podría hacer que los habitantes de las favelas brasileñas reconsideren dónde asentarse.

En los últimos años, Bogotá, Buenos Aires, Esmeraldas, Quito y São Paulo han aprobado planes de adaptación a nivel metropolitano. Estos planes también se podrían desarrollar para el factor de migración y particularmente para los emigrantes recientes, como parte de respuesta adaptativa de estas ciudades.

c) Aumentar la capacidad y los conocimientos de los emigrantes para contribuir a la adaptación y para mitigar los riesgos en las zonas de origen.

Los emigrantes también pueden reducir su vulnerabilidad y contribuir a la adaptación mediante la creación de nuevas oportunidades de medios de vida y la diversificación de las fuentes de ingresos. El conocimiento y la comprensión les permitirán mitigar los riesgos en los lugares a los que se han mudado, así como en aquellos que dejaron atrás. En los suburbios de Buenos Aires, los emigrantes de Perú tienen grupos de ahorro que aportan fondos para ayudar a la recuperación de las zonas de antigua residencia golpeadas por el desastre.

Fortalecimiento de la infraestructura y de las políticas

En el vector de crecimiento económico y creación de empleo en muchas ciudades, los emigrantes pueden

⁷ En Brasil, en mayo de 2013 el Secretario de Derechos Humanos y Ciudadanía de la ciudad anunció la creación de una Oficina municipal de coordinación de políticas migratorias. El hecho de abordar la migración a nivel municipal es algo muy novedoso.

⁸ En Argentina, en 2010 el Gobierno Nacional aprobó un decreto que regula la Ley de migración de 2003. En virtud de esta nueva legislación, los municipios tienen la obligación de crear espacios para la participación, consulta, información y asesoramiento de los emigrantes, y para canalizar las propuestas y demandas a las autoridades. A nivel estatal, en 2001 la Oficina de la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo creó el Consejo de Estado parlamentario brasileño para las comunidades y culturas extranjeras enraizadas (Resolución N° 817, de 22 de noviembre) con el objetivo de apoyar la integración social de las diversas comunidades de descendientes de extranjeros que viven en el Estado de São Paulo.

actuar como una poderosa fuente de innovación, y de generación de ingresos, y la experiencia que tienen puede aprovecharse para reducir el impacto de los riesgos y para mejorar la adaptación de los acogidos. América del Sur seguirá viéndose afectada por los desastres humanitarios intensificados por el cambio climático, como lluvias intensas, inundaciones, sequías y tormentas de granizo, con los factores de estrés cada vez más pronunciados debido a los efectos del crecimiento de la población y la redistribución, especialmente donde infraestructura y regulaciones requieren mayor fortalecimiento.



Scott Wallace, Banco Mundial

Residentes del barrio de chabolas Amauta-B en Perú uniéndose para construir un muro de contención.

Las ciudades y las áreas urbanas de América del Sur requerirán una política compleja y las respuestas operativas para hacer frente a los efectos del cambio climático y para incluir la migración en los planes nacionales y locales de desarrollo, planificación de la adaptación y reducción de riesgos de desastre. En ciertas circunstancias, también pueden ser necesarios marcos institucionales que garanticen competencias claramente definidas entre el gobierno local y nacional.

Varias ciudades ya tienen implantados los mecanismos de reducción de riesgos de desastre para desastres de inicio rápido. Una mayor coordinación entre las políticas sectoriales y las respuestas operativas, la mejora de la seguridad y de la tenencia de la tierra, la seguridad humana, el acceso a la vivienda, la educación, así como la protección social de la salud y los servicios sociales, contribuirán a reducir el impacto de los riesgos ambientales y preparará el camino para factorizar la migración en las respuestas al cambio climático. Estas respuestas tendrán que incluir una mayor planificación de la ciudad que sea más sensible a la migración que lideró el crecimiento y el análisis de los desarrollos urbanos en el contexto de los impactos sociales y sanitarios del cambio climático. En resumen, "Un nuevo sistema climático y, en particular, la exacerbación de los fenómenos extremos, exigirá nuevas formas de gestionar los sistemas humanos y naturales para lograr avances sostenibles" (IPCC, 2014).

Referencias

En la versión en línea del Boletín figura una bibliografía completa.