



Ministerio de
**Ambiente y
Recursos Naturales**



Taller Regional sobre Planes Nacionales de Adaptación y Movilidad Humana en América Latina



Antigua, Guatemala
28-29 de agosto de 2024



Taller Regional sobre Planes Nacionales de Adaptación y Movilidad Humana en América Latina

Organizado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de Guatemala y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Taller Regional sobre Planes Nacionales de Adaptación y Movilidad Humana en América Latina reunió en la Antigua, Guatemala, los 28 y 29 de agosto de 2024, a representantes de los gobiernos de Guatemala, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Institut de Drets Humans de Catalunya, la Ruta del Clima y la OIM para abordar las oportunidades y desafíos vinculados con la integración de la movilidad humana en los Planes Nacionales de Adaptación.

Las palabras de apertura, a cargo de Andrea Fion, Jefa de Departamento de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático del MARN Guatemala y Xavier Oleiro, Coordinador de Programas de la OIM Guatemala, destacaron la importancia de integrar la movilidad humana en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) considerando las realidades migratorias de los países de América Latina. Este enfoque se ve reforzado por compromisos promovidos desde la agenda climática y la política migratoria y permite asegurar la coherencia de estrategias y la atención a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Tanto los marcos migratorios – como el Pacto para una Migración Segura, Ordenada y Regular – como instrumentos surgidos de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático solicitan avanzar la integración de la movilidad humana en los PNA.

En este contexto, la **primera sesión del taller abordó la relación entre cambio climático y movilidad humana su importancia para la adaptación**. Los intercambios entre participantes evidenciaron los múltiples vínculos entre movilidad y cambio climático, incluyendo las categorías surgidas del Marco de Adaptación de Cancún (migración, desplazamiento, reubicación planificada) así como las situaciones de inmovilidad, las contribuciones de la migración y las personas migrantes a la adaptación y las vulnerabilidades específicas de las personas migrantes y desplazadas.

Se resume la necesidad de integrar la movilidad humana en los PNA por diferentes elementos:

- » La adaptación puede ayudar a evitar, minimizar y abordar el desplazamiento climático como un posible impacto negativo del cambio climático. En este marco, es importante avanzar en estrategias que vehiculen el derecho a la permanencia en el territorio.
- » Al mismo tiempo, ciertas formas de movilidad bien gestionadas y bajo ciertas condiciones (p. ej.,

evacuaciones, reubicación planificada, migración laboral) pueden contribuir a la agenda de adaptación.

- » Las personas desplazadas y migrantes a menudo se encuentran entre las categorías más vulnerables ante los impactos del cambio climático. Resulta prioritario abordar estos desafíos desde un enfoque de interseccionalidad que permita responder a necesidades diferenciadas.

Queda patente también la dificultad de establecer y considerar categorías y definiciones claras que apliquen a los marcos nacionales en términos de movilidad climática, lo cual tiene ramificaciones en términos de datos y evidencia. Aun no contando con cifras representativas a nivel nacional, los abordajes basados en necesidades de las poblaciones afectadas pueden ofrecer oportunidades para diseñar enfoques integrales desde una perspectiva de interseccionalidad.

Tanto la cuestión de la terminología, como de los datos y evidencia, pueden avanzar a la par con un enfoque en necesidades y derechos humanos de las personas afectadas para abordar situaciones de vulnerabilidad.

El panel de discusión con países que han avanzado la integración de la movilidad humana – Argentina, Ecuador, Guatemala – permitió el intercambio de información y experiencias. En Argentina, la inclusión de la movilidad en el segmento sobre pérdidas y daños se apoyó en marcos previos y un análisis de evidencia local y estudios disponibles. Los casos de movilidad climática en Ecuador justificaron el abordaje de la movilidad humana en el PLANACC. En Guatemala, las perspectivas de adaptación se integran en un Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, con un capítulo sobre movilidad humana actualmente en revisión para su actualización.

A nivel de la colaboración y sinergias, los países establecieron procesos de consulta para el diseño del contenido sobre movilidad en los planes de adaptación, incluyendo múltiples niveles de gobierno, acercamiento con la academia y la sociedad civil y consultas para definir marcos legales y diagnósticos. Los tres PNA señalaron objetivos relativamente complementarios en términos de movilidad humana, incluyendo el avance en datos y evidencia, la transversalización de políticas, el desarrollo de capacidades y el fomento de la adaptación para facilitar el arraigo.

Los desafíos en Argentina se vincularon al acceso a la información y la falta de evidencias relevantes. También se relevaron en Guatemala dificultades relacionales con la falta de conocimiento del tema por parte de los actores relevantes. Desafíos similares se señalan en Ecuador, incluyendo la dificultad de aislar los condicionantes de la movilidad humana vinculados con el cambio climático. Existen herramientas, como la NDC Partnership, que pueden ofrecer apoyo financiero para abordar las brechas de investigación en algunos sectores, como estarían explorando Chile y Ecuador en temas de movilidad humana.

El establecimiento de objetivos sobre movilidad humana en los PNA de la región es un hito importante, pero necesita acompañarse de una estrategia clara de implementación y de monitoreo y evaluación.

La solicitud por parte de personas participantes de **lineamientos con guías concretas para la integración de la movilidad humana en los PNA** se ve parcialmente abordada a través del nuevo Suplemento a las Guías Técnicas de PNA sobre movilidad humana. Este documento en curso de finalización ha sido preparado por el Equipo de Tareas sobre Desplazamiento del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños en base a experiencias nacionales. La Guía Técnica es una guía paso a paso para que las Partes interesadas relevantes incorporen las diferentes facetas de la movilidad humana en la planificación de la adaptación. Al desarrollarse como una herramienta global, ofrece lineamientos que pueden adaptarse a múltiples contextos y requieren su adaptación a la situación de cada país.

Una vez publicado, y traducido al español, el Suplemento a las Guías Técnicas de PNA sobre movilidad humana ofrecerá una herramienta práctica global para los países que requieran asistencia en la integración de la movilidad humana en sus PNA.

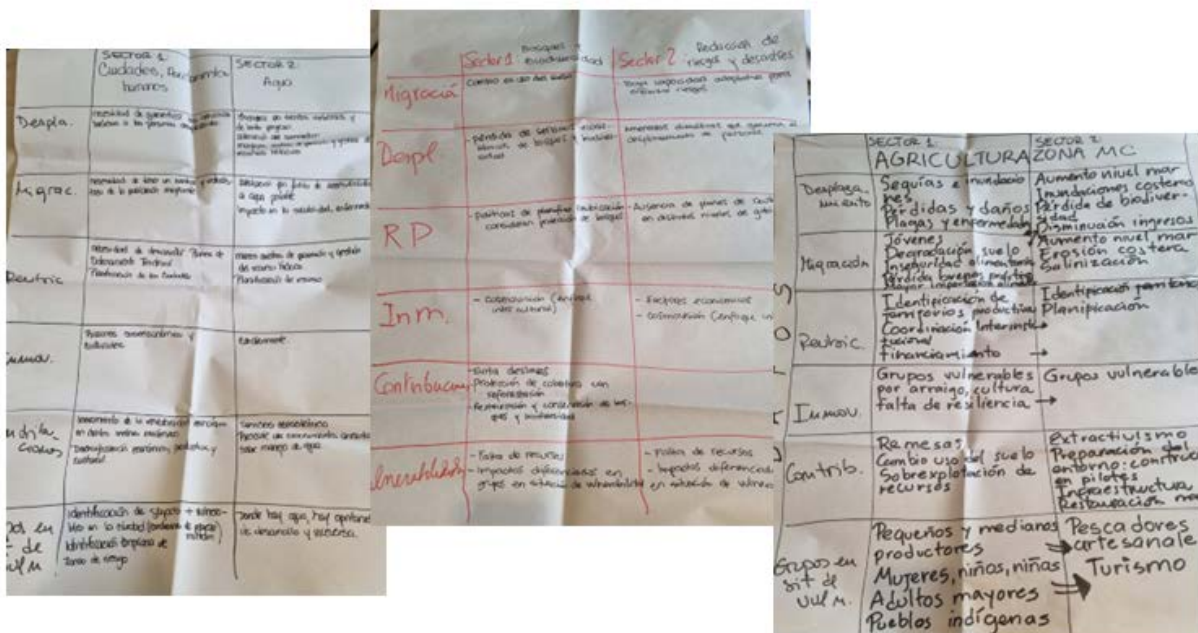
El primer trabajo de grupo abordó la **identificación de necesidades y oportunidades para la integración de la movilidad humana en los distintos sectores que conforman los PNA**. Divididos en grupos, los participantes priorizaron una serie de sectores – bosques y biodiversidad, gestión del riesgo de desastres, agricultura, zonas marino-costeras, ciudades y asentamientos y agua – identificando las variables que justifican la integración de la migración, el desplazamiento, la reubicación planificada, la inmovilidad, las contribuciones de la migración a la adaptación y las vulnerabilidades de grupos específicos.

Las presentaciones de los grupos pusieron de relieve, más allá del interés de disponer de segmentos dedicados a la movilidad en los PNA, las implicaciones que todos estos sectores tienen.

Solo por mencionar algunos elementos destacados, se valoró la pertinencia de transversalización en virtud de los siguientes desafíos:

- » Bosques y biodiversidad: movilidad inducida por la pérdida de servicios ecosistémicos, en materia de reubicación resulta relevante integrar la reflexión sobre el impacto de estos procesos y la protección de zonas de reserva natural.
- » Ciudades y asentamientos humanos: Los procesos de reubicación ponen en evidencia la necesidad de avanzar en planes de ordenamiento territorial y planificación de las ciudades. La llegada de personas en situación de movilidad inducida por el cambio climático podría también significar una diversificación económica y cultural al traer consigo conocimientos específicos beneficiosos para la adaptación y resiliencia.
- » Agua: el desplazamiento y la migración podría estar vinculados con la dificultad del acceso al agua potable con su consecuente impacto en los procesos de salud-enfermedad.
- » Agricultura: sequías, inundaciones, aparición de plagas y enfermedades, inseguridad alimentaria, aumento de los costos de vida, pérdidas y daños juegan un rol determinante en la toma de decisión de la necesidad de migrar.

El ejercicio evidenció la relevancia de la transversalización del enfoque de movilidad humana en los distintos sectores de los PNA para el abordaje de los desafíos de manera integral e integrada, además de la pertinencia temática de los distintos sectores en función de la diversidad de los desafíos identificados.



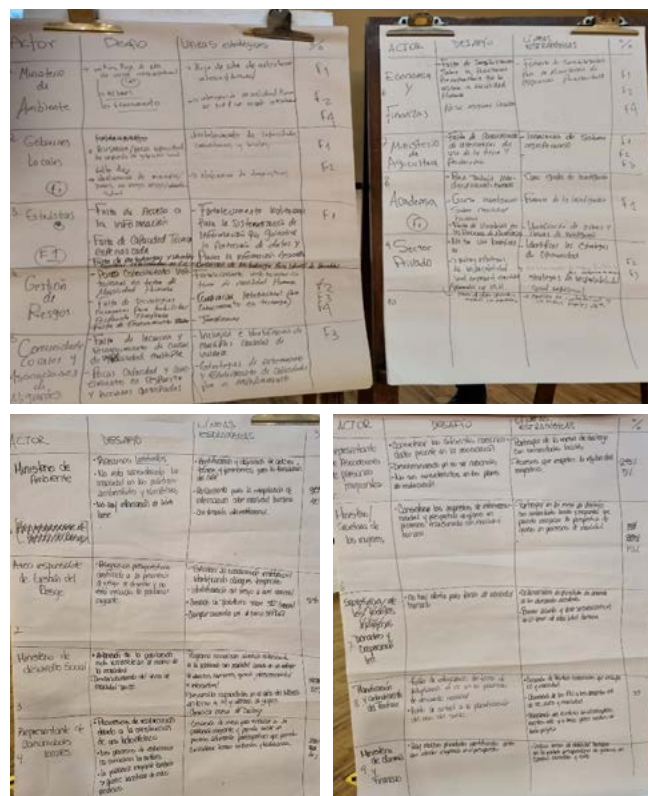
El Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) ha iniciado un enfoque de trabajo sobre como atender las migraciones derivadas de los impactos del cambio climático. Se estableció un grupo de trabajo académico intentando una amplia representación de América Latina, incluyendo Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, México y España. El ejercicio implicó tanto la publicación de la memoria de las discusiones, así como un documento específico sobre la integración de la movilidad humana en la planificación de la adaptación en España, identificando como paso inicial la necesidad de datos y evidencia. En paralelo, en España una Proposición No De Ley del Congreso ha pedido al gobierno incluir en el próximo plan de adaptación indicadores sobre movilidad humana. El objetivo para el futuro es movilizar recursos para continuar el trabajo expandiendo la convocatoria a la academia y representantes de la sociedad civil. Otro esfuerzo implicaría desarrollar una guía de conceptos clave para facilitar el abordaje de la temática.

La integración de representantes de la academia, de la sociedad civil y de comunidades afectadas para la integración de la movilidad humana en los PNA aparece como una necesidad que los diferentes países de la región han ido avanzando a través de diferentes mecanismos de consulta.

El segundo día inicia con una **presentación sobre la integración de la movilidad humana en el trabajo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**, desde el Marco de Adaptación de Cancún de 2010 hasta las decisiones sobre pérdidas y daños de la COP28 de 2023 y el documento del Balance Global. Al integrarse mayoritariamente en los trabajos sobre pérdidas y daños, la movilidad humana ha quedado relativamente ausente de la Meta Global de Adaptación (2015). Pese a que el Marco de Resiliencia de EAU, documento que consolida los lineamientos para alcanzar la Meta Global aprobado recientemente en la COP28, no menciona específicamente la movilidad humana, el desarrollo de indicadores de progreso a través del Programa de EAU-Belém, en proceso de elaboración y a presentarse en la COP30, podría rescatar la importancia de integrar este tema. Este refuerzo puede darse tanto a nivel de las dimensiones de proceso – evaluaciones de impacto, vulnerabilidad y riesgo, planificación de la adaptación, implementación de planes y acciones de adaptación, y establecimiento de sistemas de MEL para la adaptación – o bien de alguno de los siete objetivos sobre temas clave del Marco de Resiliencia, como el que apela a incrementar la resiliencia de la infraestructura y los asentamientos humanos ante los impactos del cambio climático. Si bien el enfoque de pérdidas y daños integra la prevención – prevenir, minimizar y abordar las pérdidas y daños – sería también importante fomentar la integración de la movilidad en los trabajos sobre adaptación para reforzar los enfoques preventivos.

La movilidad humana se ha incorporado gradualmente en los trabajos de la Convención Marco, en particular en los enfoques sobre pérdidas y daños. En este contexto, los progresos realizados en los PNA de América Latina y la necesidad de un enfoque preventivo ameritan la inclusión de la movilidad en los trabajos sobre adaptación, en particular los indicadores del Programa de EAU-Belem.

Una vez identificada la relevancia de la transversalización de la movilidad humana en los distintos sectores del PNA a partir de los desafíos hallados, **el segundo trabajo de grupo reflexionó sobre la pertinencia de la integración de diversos actores en el desarrollo e implementación de los PNA**. Los y las participantes se dividieron en dos grupos conformando un simulado comité de trabajo que abordaría la integración de la movilidad en el PNA. El proceso permitió tomar en cuenta las perspectivas de múltiples actores, tanto de gobierno como de sociedad civil, y las comunidades. El ejercicio puso de relieve algunos consensos: ambos comités fueron integrados por Ministerio de Ambiente como ente coordinador y encargado de fortalecer capacidades en materia del nexo entre movilidad y cambio climático, Gestión de Riesgo de Desastres, Ministerio de Economía por temas presupuestarios, comunidades/pueblos indígenas/migrantes y desplazados y sector privado/cooperación internacional para el desarrollo de fuentes de financiamiento innovadoras. También aparecieron especificidades en la identificación de actores: Ministerio de Agricultura para promover métodos alternativos del uso del suelo, gobiernos locales por su proximidad a territorio y los desafíos en materia de gestión, academia y áreas de estadísticas ante la necesidad- también consensuada en el diálogo- de generación de evidencia, Planificación y ordenamiento territorial por el uso del suelo.



Ambos comités encontraron prioritario garantizar una participación significativa de la sociedad civil que asegurara el fortalecimiento de capacidades y los desafíos presupuestarios. Propusieron como estrategias: la conformación de una Mesa de Diálogo liderada por el Ministerio de Desarrollo Social para instrumentar y dar sostenibilidad e institucionalidad al proceso de participación, y la convocatoria del sector privado y la cooperación internacional como fuentes complementarias de movilización de recursos respectivamente. Por otra parte, el ejercicio volvió a poner en evidencia la pertinencia de los enfoques interinstitucionales para el abordaje de la movilidad en los PNA.

Como indica la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**, las discusiones sobre movilidad humana y adaptación tienen implicaciones evidentes de derechos humanos. El enfoque de derechos es una guía y horizonte para el desarrollo de los PNA, en tanto permite hacer eje en las necesidades de la población mientras vehiculiza los compromisos asumidos internacionalmente que fueron masivamente ratificados en América Latina y que el Acuerdo de París recupera en su letra. La integración del enfoque de derechos humanos en los PNA debe ser sistemática e integrada. Los grupos y comunidades históricamente vulnerados deben estar en el centro de atención. Se volvió a hacer hincapié en la importancia de la operativización de las recomendaciones de la Relatoría y la CIDH en general apelando al “efecto útil” al que tales directrices aspiran.

La falta de definiciones consensuadas sobre el vínculo entre movilidad humana y cambio climático trae implicaciones como la dificultad para acceder a datos y registros fiables. Existen derechos centrales en el abordaje de la movilidad humana en los PNA, como el derecho a la igualdad y la no discriminación, el derecho a no ser desplazado forzosamente, el derecho del acceso a la información y la participación y el derecho al acceso a la justicia, que complementan otros enfoques.

La integración del enfoque de derechos en los PNA ofrece una guía para la respuesta a las necesidades de las poblaciones y facilita el cumplimiento de compromisos internacionales y promueve un enfoque de equidad social e inclusión.

La mirada local fue puesta en valor por la presentación de la Ruta del Clima, quien compartió las **experiencias de diseños de planes de adaptación con perspectiva de movilidad en Los Chiles y Puerto Jiménez, Costa Rica**. Se destacó la importancia de llevar adelante procesos amplios y participativos que garanticen la integración de la voz de los protagonistas. Para ello, es necesario desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades que aseguren una participación efectiva y equitativa de todos los sectores y promuevan la apropiación del proceso. La articulación con gobiernos locales resulta prioritaria para avanzar en procesos sostenibles. Se recomendó establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para medir el progreso y el

impacto de los proyectos en términos de fortalecimiento de capacidades. Asimismo, se destacó la importancia de integrar a las juventudes como agentes de cambio.

A fin de garantizar una participación efectiva y equitativa al momento de ir al territorio, es necesario desarrollar estrategias de relevamiento que tengan en cuenta las necesidades y dinámicas propias de la comunidad. A modo de ejemplo, en una oportunidad se facilitaron juguetes de modo que las y los niñas/os estuvieran contenidos y atendidos mientras sus madres daban testimonio.

Finalmente, el taller concluyó con un **ejercicio para definir acciones e indicadores que puedan integrarse en los PNA** y aborden tanto capítulos potenciales sobre movilidad humana como su transversalización en otros sectores. Los sistemas de monitoreo cumplen distintos propósitos: aportan a la visibilización de las acciones que se encuentran en estado de implementación, permiten la verificación de eficiencia y cumplimiento de las metas propuestas y garantizan la mejora continua de la gestión de la política climática nacional al permitir realizar ajustes e integrar lecciones aprendidas. Con ese horizonte, en grupos pequeños se adentraron en el desafío de pensar acciones para los desafíos ya consensuados en los talleres anteriores y diseñar indicadores que fueran efectivamente medibles y realizables.

El avance en la investigación y la evidencia aparece como un objetivo compartido en los diferentes grupos, así como el desarrollo monitoreable de planes locales y subnacionales. Las perspectivas de planificación y ordenamiento urbano y territorial aparecen también como un enfoque compartido teniendo en cuenta los desafíos existentes en la materia. La elaboración participativa de protocolos de reubicación es otro proceso señalado como necesario, desde un enfoque de derechos humanos y centrado en vulnerabilidades. Sigue siendo igualmente necesario desarrollar enfoques intersectoriales – incluyendo género – en estos procesos y pensar no solo los procesos de desplazamiento y reubicación, sino también la migración e inmovilidad, el uso de remesas y evitar riesgos de maladaptación.

Se destacan a continuación dos ámbitos de discusión:

- » La acción de fortalecimiento de capacidades en torno al proceso participativo de cara a la reubicación generó un debate interesante sobre la metodología de medición. Al respecto se conversó sobre los tres tipos de participación como potenciales indicadores: participación informativa (la comunidad está al tanto de los temas y decisiones, pero no tiene un rol activo en su formulación o implementación), participación efectiva (en este nivel la comunidad tiene oportunidades de participar activamente en la discusión y toma de decisiones), participación sustantiva (en este nivel se considera que la sociedad civil no solo se ha apropiado del tema, sino que posee un compromiso profundo con su implementación y seguimiento).
- » Desarrollo de evidencia para dar cuenta de la racionalidad climática en la movilidad humana. Se debatió sobre la metodología para medir personas

en situación de movilidad climática. Preguntas como ¿podemos conocer el número de personas si ellas mismas no reconocen cómo está jugando el cambio climático en sus decisiones o reacciones?, al tratarse de una dinámica multicausal ¿podemos aislar la variable climática sobre todo en episodios no tan claros como las inundaciones, vinculados con procesos de evolución lenta como las sequías? Varios elementos emergieron para dar posibles respuestas a estos desafíos: Para llegar al dato se requieren numerosas preguntas que puedan cruzarse y dar cuenta de la interacción de las variables de cambio climático que inciden. Esto podría generar desafíos presupuestarios. Las preguntas de percepción sobre el rol que juegan los efectos del cambio climático en los procesos de decisión podrían ser algunas veces un atajo. Un enfoque basado en necesidades permitiría complementar la necesidad del dato cuantitativo preciso, basándose en enfoque cualitativos que reconozcan la existencia de estas dinámicas. Avanzar con una metodología que identifique hot-spots podría sumar al enfoque de necesidades, además de priorizar zonas donde relevar información.

Ante la dificultad de generar datos cuantitativos que logren ser representativos respecto de la movilidad inducida por el cambio climático a nivel nacional, enfoques más cualitativos basados en necesidades y en metodologías de hot spots que identifiquen comunidades en situación o potencial riesgo de desplazamiento forzado, podrían ser el punto de partida para el desarrollo de estrategias de adaptación.

Sector/capítulo	Desafío nacional	Acción	Indicador
Movilidad Humana	No se sabe el número de personas que se desplazan por causas climáticas.	1. Realizar estudios cuantitativos de la M.H.	# de personas que se desplazan por causas climáticas. Nivel nacional, regional, provincial, municipal. Análisis de los datos, costos de traslado.
	Subleto financiamiento de la M.H. en los NPS por efectos del CC.	2. Fondo de financiamiento nacional e internacional.	# de personas desplazadas por causas climáticas. Nivel nacional, regional, provincial, municipal.
	Planificación M.H. humana en los sectores provinciales de los NPS.	3. Incluir en los planes de acción y desarrollo y presupuesto nacional en el sector.	# de personas desplazadas en planes de acción y presupuesto nacional.
Sector 2: Infraestructura	Información no adecuada para hacer diagnósticos a nivel municipal, regional.	1. Infraestructura de alta vulnerabilidad (puerto, carreteras, etc).	4. Categorías de riesgo de vulnerabilidad de Infraestructura (Bajo, Medio, Alto).
	Replicación de los proyectos de Infraestructura.	2. Planear y certificar de forma adecuada para los riesgos de Infraestructura regional.	# de Infraestructura, estado, zonas y características CC.
	Continúa de desafíos de infraestructura.	3. Diseñar de mapas con 2) de riesgos ambientales en estudio. Ejemplo: Portugal.	# de comunidades y cuántas con riesgo de desplazamiento de las infraestructuras.

1) La vulnerabilidad en la zona.

Sector/capítulo	Desafío nacional	Acción	Indicador
Movilidad Humana	¿Cómo se debe de hacer, según se indica en el estudio de las personas afectadas?	1. Crear un listado de datos de las personas afectadas en provincias.	# de personas afectadas de las provincias de información.
	Falta de información de la gestión y movilidad humana en las zonas de adaptación/vulnerabilidad.	2. Gestionar de la información de movilidad humana en planes de adaptación y gestión.	# de planes nacionales y sub-nacionales que incluyan la gestión de movilidad humana.
	Impedimento de acceder a ciertos servicios por parte de las personas afectadas de ciertas zonas.	3. Promover la capacidad de adaptación de las personas afectadas, por el tiempo que se les da para poder acceder a ciertos servicios.	# de personas de riesgo de desplazamiento por causas climáticas.
Sector 2: Ciudades	Falta de información de movilidad humana en los municipios de planificación Municipal, provincial, nacional.	1. Mantener la información humana en los municipios de planificación provincial para generar la información planificada.	# de personas de riesgo de desplazamiento por causas climáticas.
	Falta de información de planificación municipal, provincial, nacional.	2. Generar mapas de riesgo y plan de acción y plan de adaptación planificada.	# de zonas de riesgo y plan de acción y plan de adaptación planificada.
	Mapas de riesgo de las de riesgo de CC en las ciudades.	3. Mapa de riesgo y plan de acción y plan de adaptación planificada.	# de zonas de riesgo y plan de acción y plan de adaptación planificada.

Sector/capítulo	Desafío nacional	Acción	Indicador
Movilidad Humana	¿Cómo se debe de hacer, según se indica en el estudio de las personas afectadas?	1. Generar información de riesgo por inundación o eventos climáticos extremos.	- El nivel del riesgo de inundación fue probado por personas afectadas en tiempo y espacio.
	Falta de información de planificación municipal, provincial, nacional.	2. Elaborar plan de adaptación municipal, provincial, con presupuesto adecuado.	- No de personas afectadas en tiempo y espacio.
Sector 2: Datos y proyecciones sobre el clima y el nivel del mar	Generar la información.	1. Realizar estudios sobre el aumento del nivel del mar y sus impactos.	Total de zonas afectadas por los estudios, entre otros: porcentaje de riesgo de estudio.
	Recursos financieros para generar información.	2. Priorizar zonas por nivel de riesgo.	porcentaje de zonas afectadas a partir de las prioridades.

Sector/capítulo	Desafío nacional	Acción	Indicador
Movilidad Humana	La movilidad humana no planificada provoca el asentamiento de poblaciones en zonas de alto riesgo.	1. Identificar en zonas propensas a recibir personas desplazadas por causas climáticas.	5. Cantidad de casos de alto riesgo identificados por personas que se han trasladado en zonas de alto riesgo.
	No hay sistemas apropiados de gestión para poder evitar la población desplazada.	2. Promover los sistemas de adaptación y resiliencia.	6. # de personas en zonas de riesgo a nivel nacional, provincial, municipal.
	¿Cómo se debe de hacer, según se indica en el estudio de las personas afectadas?	3. Diseñar un diagnóstico de riesgo en las comunidades de riesgo en poblaciones vulnerables.	7. Diagnóstico de riesgo de personas afectadas y desplazadas.
Sector 2: Ciudades	Falta de planificación para el crecimiento ordenado de la ciudad.	1. Realizar la zonificación de asentamientos informales que permitan de alta.	8. Cantidad de personas que viven en zonas de alto riesgo.
	Mapas de riesgo de las de riesgo de CC en las ciudades.	2. Implementar planes de adaptación y resiliencia que permitan de alta.	9. # de personas que viven en zonas de alto riesgo.
	Incremento de los casos de alta en zonas de alto riesgo.	3. Implementar sistemas de adaptación y resiliencia que permitan de alta.	10. % de la ciudad que vive en zonas de alto riesgo.