

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2020 (Modalidad Virtual)

Tesina para obtener el título de la especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

Los mecanismos de políticas públicas en la inclusión de la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana en la ciudad de Quito

Núria Moreno Martín

Asesor: Pablo Cabrera-Barona

Lectora: Soledad Coloma

Quito, septiembre de 2020

## **Dedicatoria**

A todas aquellas personas que se han visto forzadas a abandonar su hogar...

«Yo no soy más que un vagabundo  
sin ciudad y sin tribu.  
Y mi éxodo es ya viejo...  
En mis ropas duerme el polvo de todos los  
  caminos  
  y el sudor de muchas agonías...  
y en la suela de mis zapatos llevo sangre,  
  llanto  
y tierra de muchos cementerios».

León Felipe

## Tabla de contenidos

Resumen .....	V
Agradecimientos.....	VI
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	3
Marco Contextual y Teórico .....	3
1. Marco contextual.....	3
2. Marco teórico .....	6
Capítulo 2 .....	13
Área de Estudio y Marco Metodológico .....	13
1. Área de estudio.....	13
2. Marco metodológico .....	14
Capítulo 3 .....	19
Resultados y Discusión .....	19
1. Resultados .....	19
2. Discusión.....	29
Contextos migratorios climáticos en el ámbito rural de Ecuador y los principales riesgos de..	35
migración climática en la ciudad de Quito.....	29
Avances alcanzados en la aplicación de la migración climática en la normativa ecuatoriana..	38
en su contexto nacional e internacional.....	32
Conclusiones .....	39
Recomendaciones.....	39
Lista de referencias.....	41

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1. Relación entre los desplazamientos forzosos, el cambio climático, las comunidades.....7	7
rurales y las ciudades.....7	7
Figura 2. Flujograma del marco teórico.....11	11
Figura 3. Mapa del Distrito Metropolitano de Quito.....14	14
Figura 4. Flujograma del marco metodológico.....15	15
Figura 5. Pobreza extrema en Ecuador en el periodo 2017 – 2019.....19	19
Figura 5. Pobreza extrema en Ecuador en el periodo 2017 – 2019.....20	20
Figura 7. Relación entre la expansión urbana, los asentamientos informales y el riesgo de.....27	27
desastres en el DMQ.....27	27
Figura 8. Mapeo de actores clave para la inclusión de la migración climática en la normativa...31	31
nacional	

### **Tablas**

Tabla 1. Impactos climáticos en Ecuador.....19	19
Tabla 2. Revisión del tratamiento de la migración climática en la normativa nacional.....29	29
Tabla 3. Debilidades y Fortalezas de la normativa climática nacional.....31	31
Tabla 4. Principales hallazgos de los resultados.....32	32

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Núria Moreno Martín, autora de la tesina titulada “Los mecanismos de políticas públicas en la inclusión de la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana en la ciudad de Quito”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de Especialista en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2020

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Núria Moreno Martín

## **Resumen**

En un contexto vulnerable al cambio climático, donde los desplazamientos inducidos por este fenómeno se sitúan como uno de los graves problemas a afrontar en las próximas décadas. Esta investigación, en primer lugar, pretende abordar la migración climática desde una primera aproximación al marco normativo ecuatoriano en materia de cambio climático, para continuar con un análisis de las tendencias migratorias por la severidad de los impactos climáticos en el país, que identifique las causas que fuerzan a las comunidades rurales a abandonar sus hogares. Posteriormente, la ciudad de Quito se pondrá a examen, debido a su rol como uno de los principales destinos del desplazamiento.

Así, este estudio invita a reflexionar sobre la potencial influencia del cambio climático sobre los movimientos migratorios internos en Ecuador y cómo éstos podrían afectar sobre las condiciones de vida urbanas, en el marco de política climática urbana, de la ciudad de Quito. En definitiva, el fin último de esta investigación es buscar respuestas a la pregunta ¿cómo pueden contribuir los mecanismos de políticas públicas en la inclusión de la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana en la ciudad de Quito?

## **Agradecimientos**

Agradezco enormemente a FLACSO y al International Development Research Centre (IDRC) de Canadá por haberme dado esta gran oportunidad. Éste ha sido un año de aprendizaje, encuentros, reflexión y entusiasmo, porque esta especialización me ha permitido aunar mis dos grandes pasiones; la ayuda humanitaria y el cambio climático. Gracias a la especialización de Cambio Climático, Liderazgo y Ciudades he descubierto la investigación académica como una herramienta poderosa para contribuir con mis escritos en la denuncia de la injusticia climática y de las soluciones para alcanzar un desarrollo humano equitativo y climáticamente sostenible.

Asimismo, quiero agradecer a tres expertos en migración climática: Jaime Paredes (OIM), Beatriz Felipe (Migraciones climáticas) y Érika Pires (RESAMA), expertos en migración climática por su acompañamiento y por sus consejos, quienes se han transformado en colegas y compañeros en este arduo pero enriquecedor camino de la investigación. También a todas las personas que me regalaron parte de su valioso tiempo para ser entrevistadas. No quiero olvidar a mi hermana Andrea por su apoyo incondicional como consejera, editora y mejor hermana del mundo.

Finalmente, a mis pequeñas Candela y Lorena y a mi compañero de vida, Carlos, porque esta investigación se ha gestado en un periodo de confinamiento, donde la conciliación familiar y profesional ha sido un gran reto que hemos sabido solventar juntos. Sin vosotros no habría tenido suficiente aliento para llegar tan lejos.

## **Introducción**

A lo largo de la historia de la humanidad, las alteraciones climáticas han sido una de las causas que han producido migración, es decir, que los desastres naturales y la degradación ambiental fueron, son y seguirán siendo principales causas de la movilidad humana en el Planeta. Actualmente, nos enfrentamos a un incremento de la frecuencia, intensidad y duración de los eventos meteorológicos (como, por ejemplo, ciclones, inundaciones, sequías) y un cambio en los patrones climáticos (IPCC 2013, 5) que, a diferencia de los ocurridos a lo largo de la historia como una evolución natural del sistema climático, éstos tienen un origen antropogénico debido a la elevada concentración de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a la atmósfera desde 1750 (IPCC 2013, 9). Según la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), estos complejos e interrelacionados cambios ambientales, como las sequías y las inundaciones, junto con la sobreexplotación de los recursos naturales, son factores que contribuyen a la movilidad cíclica desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas (OIM<sup>1</sup> 2018, 58).

En el 2010 las proyecciones de la OIM con respecto al número de migrantes internacionales para el 2050 se cifraba en 405 millones (OIM 2018, 2), de los cuales y, de acuerdo con estimaciones del Panel Intergubernamental de Experto sobre el Cambio Climático (IPCC), 250 millones serán migrantes climáticos (Oetzel y Ruiz 2017, 4). Por todo ello, no sorprende que las estimaciones alcancen 17 millones de personas desplazadas por el cambio climático en Latinoamérica para ese mismo año (Kumari et al 2018, 181). Si tomamos en consideración estos escalofriantes datos, debemos asumir que prácticamente el 2,6% de la población latinoamericana se habrá visto forzada a abandonar su hogar por el impacto del cambio climático en un futuro inmediato.

En un contexto vulnerable al cambio climático, donde los desplazamientos inducidos por este fenómeno se sitúan como uno de los graves problemas a afrontar en las próximas décadas, Ecuador precisa de mayor inversión en la comprensión, la difusión y la gestión de la migración climática. Por este motivo, esta investigación pretende explorar el contexto general de riesgos ante la severidad de los impactos climáticos en Ecuador y, su efecto sobre la migración climática en la ciudad de Quito.



El estudio se centra en la ciudad de Quito porque históricamente ha sido y sigue siendo, uno de los principales destinos de las personas desplazadas desde las zonas rurales del país en busca de prosperidad (Bastida 2018, 18). De acuerdo con la OIM (2018), tendencia que se mantiene en el marco de los desplazamientos por efectos del cambio climático a nivel regional. Por ello, la identificación de las limitaciones, deficiencias y oportunidades que presentan las políticas climáticas de la ciudad de Quito comprende uno de los principales objetivos de esta investigación, con el fin de promover la inclusión de la migración climática en las políticas públicas de Quito, como una medida prioritaria de adaptación urbana al cambio climático.

Así, esta tesina aspira a responder a la pregunta ¿cómo pueden contribuir los mecanismos de políticas públicas en la inclusión de la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana en la ciudad de Quito?

## **Capítulo 1**

### **Marco Contextual y Teórico**

Este capítulo expone aspectos clave para el desarrollo de la investigación. Por un lado, el marco contextual donde se presenta la problemática de la migración ambiental en el ámbito nacional de Ecuador. Por otro lado, el marco teórico que orienta el análisis del estudio en cuanto a contexto, teorías y conceptos sobre migración climática en el ámbito urbano de Ecuador.

#### **1. Marco contextual**

El principal objetivo de la presente investigación es lograr que tanto los actores gubernamentales como los no gubernamentales, con competencia en materia de cambio climático, movilidad humana y protección, tomen conciencia de la urgente necesidad de actuar ante la migración climática, así como, incidir en la actualización y adecuación del marco normativo, para promover que la gestión de las personas desplazadas por efectos del cambio climático hacia la ciudad de Quito se haga desde un enfoque de derechos humanos. Esta cuestión se pretende abordar desde el origen del desplazamiento, a través de la exploración del contexto general de riesgos ante la severidad de los impactos climáticos en Ecuador y, su efecto sobre la migración climática en la ciudad de Quito. Y, también desde el destino del desplazamiento, a través de la identificación de las limitaciones, deficiencias y oportunidades que presentan las políticas públicas para la inclusión de la migración climática como medida de adaptación urbana.

El planteamiento del problema surge desde la evidencia de que las personas del campo desplazadas por efectos del cambio climático se enfrentan a la exclusión y la pobreza a su llegada a las ciudades. La ausencia de medidas de adaptación urbanas, que promuevan la integración de la migración climática en asentamientos informales, con un elevado riesgo de desastres y sin acceso a servicios, amenaza la protección y el bienestar de las personas desplazadas.

Nos enfrentamos a un gran reto al intentar territorializar la investigación en un área urbana específica, ya que no existen ni datos, ni registros, ni investigaciones que puedan sustentar que la

migración climática esté ocurriendo en alguna ciudad de Ecuador. No obstante, la investigación tiene un alcance local, concretamente, la ciudad de Quito.

Se ha seleccionado la capital de país como área de estudio por tres motivos principalmente. En primer lugar, Quito se encuentra a la vanguardia en la aplicación de políticas climáticas urbanas por su compromiso voluntario de reducir los GEI y abordar el cambio climático desde una gestión integral, a partir de la aprobación del Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 y la Agenda Ambiental 2011-2016” (Secretaría del Ambiente 2012, 7). En segundo lugar, esta ciudad cuenta con una de las tasas de migración más altas del país, ya que el Censo Poblacional de Ecuador devela que Quito y Guayaquil son los núcleos urbanos más poblados del país, porque albergan el 59,5% de la población urbana nacional (INEC 2015, 3). Finalmente, Quito presenta una de las mayores tasas de desigualdad y pobreza urbana del país en 2018. El índice de pobreza extrema se sitúa en 4,6%, con una variación negativa de 2,7 puntos respecto al año anterior, y el índice de pobreza con un aumento de 5 puntos en el mismo periodo (INEC 2018).

Es un hecho consensuado que los grupos humanos con un elevado nivel de exposición al cambio climático y deficientes medidas de adaptación a este fenómeno, sucumben al desplazamiento forzoso, abandonando sus lugares de origen para mayoritariamente buscar acogida en las zonas urbanas (Ibarra 2015, 68). Acercando la mirada de esta grave problemática a Ecuador, observamos que la densidad poblacional urbana aumenta de forma exponencial, porque el Censo Poblacional devela que la población urbana aumentó de 28,5% a 61,1% en la segunda mitad del siglo XX (INEC 2015, 63). Así, entendiendo la migración climática como una estrategia de adaptación forzosa que se enmarca dentro de un escenario de vulnerabilidad extrema y, que sobrepasa la capacidad de resiliencia de las comunidades humanas rurales (Chindarkar 2012, 6), este estudio define a los desplazados internos y forzosos de origen rural, tanto temporales como permanentes, como su grupo objetivo.

En Ecuador se identifican tres motores climáticos peligrosos que afectan, de primera mano, a las comunidades rurales: la degradación del suelo productivo, con un 14,2% del suelo degradado (Magrin 2015, 19); las precipitaciones intensas y erráticas, con un incremento de la precipitación

anual del 33% en el litoral y un 8% en la Sierra; y, el aumento sostenido de la temperatura, con un incremento del 0,8 °C entre 1960 y 2006 (MAE 2015, 8). Según los datos publicados por el Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDCM, por sus siglas en inglés), 4200 personas se desplazaron internamente por desastres naturales en Ecuador en el 2018. Además, el IDMC aporta datos estimativos sobre el impacto de las fuertes precipitaciones sobre la movilidad interna en Ecuador, ya que más de 25.000 personas serán desplazadas por inundaciones o tsunamis anualmente (IDCM, 2019). Por tanto, se corrobora que el cambio climático ya está provocando desplazamientos en Ecuador.

Estos impactos climáticos menoscaban en la agricultura de subsistencia y amenazan la seguridad alimentaria de las comunidades rurales ecuatorianas (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 7), porque dificultan el acceso a los recursos naturales, exacerban el acceso a comida, agua y alojamiento y, potencian los desplazamientos en busca de medios de vida alternativos (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 8). En otras palabras, las temperaturas extremas, las fuertes precipitaciones y la degradación del suelo destruyen los medios de vida, arruinan las capacidades de adaptación de las comunidades rurales y las fuerza a abandonar su lugar de origen (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 19). Por tanto, los efectos del cambio climático son un factor de riesgo para la estabilidad social y los derechos humanos de las comunidades rurales ecuatorianas (Magrin 2015, 12).

De acuerdo con la Contribución Nacional Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) de Ecuador, las amenazas climáticas y ambientales descritas anteriormente también son particularmente peligrosas en las ciudades, debido a problemas crónicos de índole estructural. La proliferación de asentamientos informales caracterizados por viviendas precarias con falta de acceso a servicios básicos y localizados en zonas de riesgos (MAE 2019, 30), agravan el impacto de los motores climáticos descritos y, por otro, incrementan la vulnerabilidad de los habitantes, habituales y recién llegados, de dichos asentamientos ante el cambio climático (Mendel 2015, 2).

Ante esta perspectiva, es inevitable cerrar este apartado hablando de las mujeres ecuatorianas, ya que registran un nivel de pobreza multidimensional de 0,5 puntos sobre el de los hombres, sobre todo en lo que se refiere a educación y trabajo (Míderos 2012, 68). Diferencia que se traduce en

que las mujeres están doblemente amenazadas; por un lado, por el riesgo de desplazamiento forzado debido a su alta dependencia al sector agrícola (OIM 2018, 28), y, por otro lado, por el peligro de contar con la informalidad urbana como único recurso de subsistencia.

## **2. Marco teórico**

El cambio climático es la crisis ambiental sin precedentes de origen antropogénico (Felipe 2016<sup>1</sup>, 8) porque, sinérgicamente, afecta a los grupos humanos, los ecosistemas y los servicios ecosistémicos (Magrin 2015, 12), lo cual desencadena una degradación ambiental que severamente impacta sobre los derechos de las personas a la salud, los medios de vida y los recursos básicos (Revi 2014, 538). Habitualmente, los impactos del cambio climático recaen, con mayor severidad, sobre las comunidades rurales, porque la degradación ambiental sacude sus medios de vida, derivando en inseguridad alimentaria, hambruna, tensiones sociales y pobreza (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 19). Por tanto, las personas rurales más pobres son las más afectadas por este fenómeno (Wihtol de Wenden 2016, 27).

Si bien el éxodo rural, mayoritariamente afecta a los más pobres, su proceso migratorio no suele cruzar las fronteras, sino que se localiza dentro de sus propios países (Wihtol de Wenden 2016, 26), es decir, un alto porcentaje de personas del campo se desplazan internamente en dirección a las ciudades (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 20). En palabras de Brenner (1977), “los problemas rurales se importan a las ciudades” y traducido en cifras, se estima que, a nivel regional, el 80% de personas desplazadas internas se reasientan en zonas urbanas y, que cada día, cerca de 120.000 migran a las ciudades (Kumari et al, 2018).

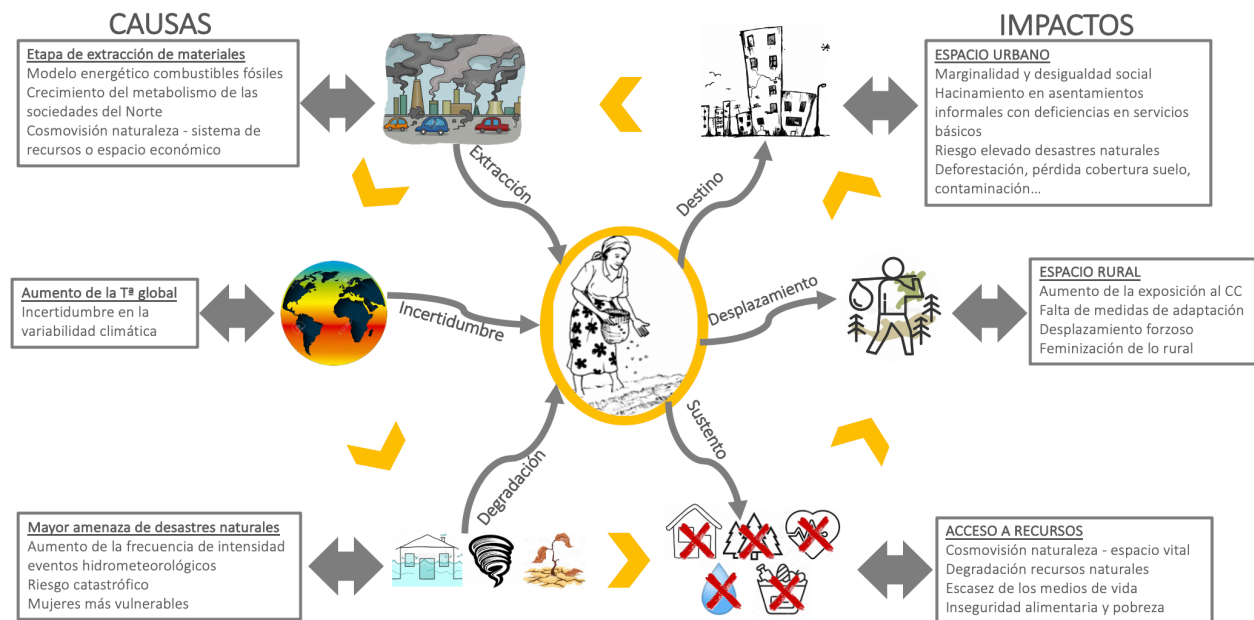
Cabe hacer hincapié en que este patrón de movilidad se cataloga como desplazamiento interno, y por ello, el grupo de estudio de esta investigación queda acotado a las personas desplazadas internas<sup>1</sup>(IPDs, por sus siglas en inglés).

---

<sup>1</sup> Internally Displaced Person (IDP) son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, 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

De modo que, históricamente, los problemas rurales no son solventados en el lugar donde se originan; son décadas de éxodo rural debido a la creencia establecida de que las ciudades ofrecen mayores oportunidades laborales (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 21). Según Ibarra (2015), “la migración siempre ha sido un importante mecanismo para enfrentarse a la presión del clima”. Esta tendencia unidireccional del campo a la ciudad (Felipe 2016, 37) se agudiza cuando introducimos la variable climática, porque las ciudades son el principal destino de las personas desplazadas por efectos del cambio climático (Felipe 2016, 167). Esta interdependencia entre los desplazamientos forzados, el cambio climático, las comunidades rurales, el desplazamiento y las ciudades queda representado en la Figura 1.

Figura 1. Relación entre los desplazamientos forzados, el cambio climático, las comunidades rurales y las ciudades



Fuente: Trabajo investigativo

reconocida, según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998). Los desplazados internos permanecen bajo la protección de su gobierno, aun en los casos en que el mismo gobierno se convierte en una de las causas de su huida. Como resultado, son de las personas más vulnerables del mundo (ACNUR 2020).

A día de hoy, es complejo identificar qué personas migran por motivos ambientales (Wihtol de Wenden 2016, 26), porque ni siquiera la nomenclatura tiene claro como clasificar a las personas desplazadas por efectos del cambio climático: refugiado climático, desplazado ambiental, migrante. Sin querer entrar en un análisis comparativo entre las figuras de refugiado, desplazado y migrante<sup>2</sup>, considero que, en este punto, es preciso distinguir entre la migración climática y la migración ambiental.

Es un hecho consensuado que el cambio climático tiene un impacto crucial en la movilidad humana, no obstante, existen otras causas: la degradación ambiental, la pobreza y otros factores socioeconómicos cimientan la multicausalidad de la migración climática (Egea, Suescún e Iván 2011, 204). Obsérvese cómo la siguiente definición apunta a la relevancia de la degradación medioambiental sin otorgarle pleno protagonismo:

Los migrantes climáticos son “personas desplazadas dentro de su país de residencia habitual o que han cruzado una frontera internacional y para quienes la degradación, el deterioro o la destrucción del medio ambiente es una de las principales causas de su desplazamiento, aunque no necesariamente la única” (OIM 2014, 14).

Así, la multicausalidad de la migración climática convierte en un ejercicio de gran complejidad el aislamiento de los movimientos migratorios por motivos climáticos exclusivamente (OIM<sup>1</sup> 2018, 2). Por ende, el concepto de migración ambiental es más exacto al representar el deterioro ambiental causado por diversos factores (Ibarra 2015, 68). Sin embargo, con el afán de evidenciar la, tan evidente, relación entre la movilidad humana y el cambio climático (Felipe 2016, 148), el concepto de migración climática se equipara al de migración ambiental en esta investigación.

Pese a lo reiterativo del proceso migratorio en la historia de la humanidad, el abandono de las zonas rurales se transforma en pobreza urbana (Brenner 1977, 324) y, además el desplazamiento,

---

<sup>2</sup> Véase la definición de persona refugiada, desplazada o migrante en el Glosario Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP) Glossary de la OIM (OIM 2014).

entendido como un mecanismo de supervivencia, puede provocar un fracaso debido a la incapacidad de adaptarse al nuevo destino (Ibarra 2015, 69). ¿A qué se debe este fracaso? ¿Qué sentido tiene arriesgarlo todo y abandonar el hogar?

Detengámonos a revisar el concepto de vulnerabilidad climática para ahondar en los riesgos intrínsecos al propio desplazamiento. Según Chindarkar (2012), la vulnerabilidad a la migración climática es el resultado del grado de exposición y sensibilidad del individuo al impacto del cambio climático que, unido a la baja o nula capacidad de adaptación, convierten al sujeto en susceptible al desplazamiento (Chindarkar 2012, 3). Así, el grado de vulnerabilidad de la población desplazada es un aspecto clave por varios motivos. Por un lado, los migrantes requieren de “capital social y económico, así como una red de apoyo en la zona de destino y fondos que permitan el desplazamiento” (Ibarra 2015, 69), ya que las personas de origen rural, habitualmente, no cuentan con las capacidades necesarias para adaptarse a las ciudades (Brenner 1977, 81). Por otro lado, las debilidades estructurales urbanas de los lugares de acogida sitúan a las personas desplazadas por efectos del cambio climático entre los grupos de población más vulnerables, por la imposibilidad de cubrir sus necesidades básicas (Lejtregger 2019, 41).

Tratando de comprender las causas que amenazan el reasentamiento es ineludible analizar el proceso de urbanización de la región latinoamericana, donde se observan tres puntos críticos: el crecimiento demográfico urbano ha aumentado dramáticamente desde finales del siglo XX (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 21), por citar un ejemplo, el 80% de la población latinoamericana reside en ciudades actualmente (CAF 2017, 20); la desbordada capacidad de absorción de las ciudades ha desencadenado en la ocupación informal de suelos rurales como proceso de crecimiento urbano (Gómez-Salazar y Cuvi 2016, 103); y, la ausencia de bienestar y protección en estos asentamientos informales ubicados en zonas de alto riesgo a desastres (Vargas 2016, 37). En otras palabras, el acelerado aumento demográfico de las ciudades latinoamericanas, en las últimas décadas, ha superado la capacidad de planificación urbanística de las ciudades, lo cual se ha traducido en la expansión de la informalidad urbana característica por la ausencia de una gestión del suelo regulada, ni de garantías de bienestar social (Gómez-Salazar y Cuvi 2016). De modo que, la proliferación de asentamientos urbanos informales, con



deficiencias en infraestructura y en abastecimiento básico y, ubicados en áreas catalogadas como zonas de riesgos para desastres, agudiza la vulnerabilidad extrema de sus residentes habituales y recién llegados, ante el cambio climático.

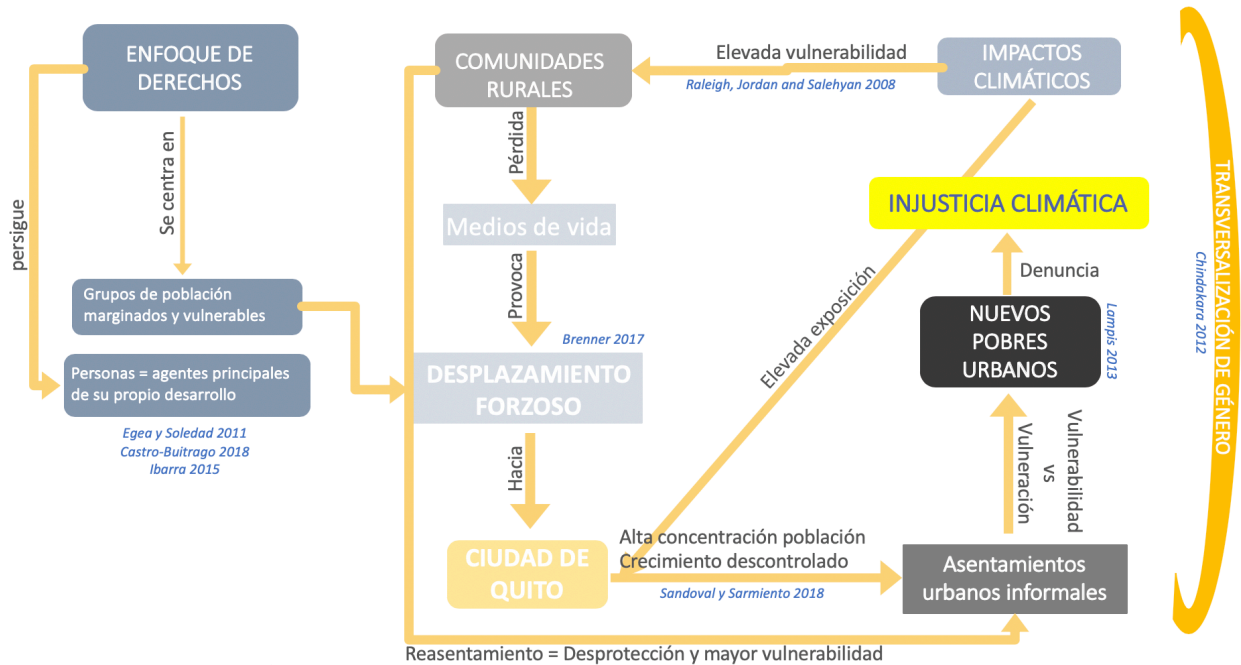
Se observa que múltiples factores afectan la vulnerabilidad y la resistencia a los riesgos climáticos (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 29), porque la vulnerabilidad climática no sólo depende de la capacidad de adaptación, sino de la voluntad política del Estado (Egea, Suescún e Iván 2011, 211). Este criterio tiene, si cabe, más repercusión cuando hablamos de personas desplazadas internamente, porque quedan al amparo de sus propios Estados, bajo los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como marco regulatorio de protección no vinculante (Felipe 2016<sup>1</sup>, 26). De modo que, otro de los desafíos a los que se enfrentan los migrantes climáticos en Ecuador es la ausencia de un marco de protección durante su travesía y reasentamiento dentro de su propio país (Felipe 2016,<sup>1</sup> 6).

Y, he aquí donde la investigación se asienta en un enfoque de derechos humanos, porque plantea la relación entre vulnerabilidad social y vulneración, entendida esta segunda como la falta de acceso a derechos básicos, ligados no solamente a las condiciones previas (exposición y sensibilidad) o a la capacidad de adaptación de la comunidad, sino a problemas estructurales de desarrollo que limitan las oportunidades de resistir, adaptarse y recuperarse bajo condiciones de protección y dignidad (Lampis 2013, 23).

A pesar de que los desplazamientos por efectos del cambio climático adolecen la desigualdad, la marginalidad y el círculo vicioso de la pobreza (Angulo 2010, 25), la migración climática aún no forma parte de las prioridades en la agenda climática global, en parte, porque normalmente la migración de origen rural queda invisible para la administración pública (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 31) y, cuenta de ello es el régimen jurídico internacional. La Convención de Ginebra sobre los refugiados no recoge el cambio climático como factor desencadenante de este desplazamiento forzoso, lo cual obliga a que “otras políticas en la escena internacional, tales como la planificación de territorio, el enfoque regional y la cuestión de la justicia climática” (Wihtol de Wenden 2016, 27) lideren la gestión de la migración climática. Esta falta de liderazgo

se traduce en un marco normativo repleto de recomendaciones y directrices no vinculantes, sin una norma explícita relativa a la protección de los derechos de los desplazados internos por motivos climáticos (Lejtregger 2019, 14).

Figura 2. Flujograma del marco teórico



Fuente: Trabajo investigativo

Así, bajo la homogeneidad sustentada desde el enfoque de derechos, esta investigación, de naturaleza exploratoria, pretende promover la inclusión de la migración climática en las políticas públicas de la ciudad de Quito, como una medida prioritaria de adaptación urbana al cambio climático. Para ello, la exploración de los contextos migratorios por la severidad de los impactos climáticos en Ecuador, así como de los principales riesgos de migración climática en la ciudad de Quito, por efecto del cambio climático, ofrecen una primera aproximación a la problemática. Adicionalmente, la identificación de las limitaciones, deficiencias y oportunidades que presentan las políticas climáticas de la ciudad de Quito, en cuestiones de movilidad humana, aspira a fomentar el desarrollo de políticas públicas locales que garanticen los derechos de los migrantes climáticos a su llegada a la ciudad. No podemos finalizar este primer apartado introductorio sin hacer hincapié en el severo impacto del cambio climático sobre las mujeres, ya que ellas tienden

a ocupar los menores estratos de la comunidad y a tener el menor acceso a educación, ingresos e información (Chindarkar 2012, 1), condición que las posiciona en una desproporcionada situación de vulnerabilidad que, inversamente, eleva el riesgo de desplazamiento forzoso. Por ello, el análisis que se desarrolla a continuación se encuadra en un enfoque transversal de género que obedece a la igualdad como pilar integral del manejo de una migración climática digna.

## **Capítulo 2**

### **Área de Estudio y Marco Metodológico**

Este segundo capítulo incluye una breve descripción del área de estudio, así como el marco metodológico, donde se detallan las estrategias metodológicas, procedimientos e instrumentos aplicados en la investigación.

#### **1. Área de estudio**

El área de estudio es el Distrito Metropolitano de Quito, abreviado DMQ. Es un Distrito Metropolitano de la provincia de Pichincha en el norte de Ecuador que incluye a la capital del país como su principal núcleo urbano. Es la segunda ciudad más grande del país, después de Guayaquil, y cuenta con una población estimada de 2.505.344 personas, la cifra que representa el 51,7% de mujeres y el 48,3% de hombres (INEC 2017).

El DMQ cuenta con una superficie de 4.183 km<sup>2</sup> y es sinónimo de área metropolitana, porque incluye el área urbana de la ciudad y las parroquias rurales vecinas. Concretamente, se divide en 9 Administraciones Zonales, las cuales contienen 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales y suburbanas, formando una importante conurbación. La ciudad se ha desarrollado en el eje nortesur (tiene más de 80 km de largo y 5 km de ancho) y está del lado occidental de la Cordillera de los Andes (Figura 3).

Figura 3. Mapa del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Trabajo investigativo a partir del Geoportal de la Secretaría General de Planificación de la Alcaldía de Quito <http://geoportal.quito.gob.ec/smiq/>

## 2. Marco metodológico

Este estudio se ha planteado desde un paradigma exploratorio porque la migración climática es un tema poco estudiado en la actualidad; la escasez de información fiable, actualizada y específica de la temática seleccionada en el territorio de estudio, junto con los tiempos restringidos de la propia investigación, han dificultado abordar el análisis desde otra metodología. De modo que, esta investigación exploratoria, de orden inductivo, ha examinado los hechos singulares (Maya 2014, 15) de la migración climática en la ciudad de Quito, a través de un acercamiento progresivo a la temática.

Figura 4. Flujograma del marco metodológico



Fuente: Trabajo investigativo

El diseño metodológico ha combinado el método cuantitativo y cualitativo. El uso de ambas técnicas simultáneamente se justifica por la complejidad propia de la realidad social, porque, en palabras de Hueso y Cascant (2012), el método cuantitativo permite analizar el medio social, no obstante, no logra abarcarlo completamente; y, por ello, “se enriquece la investigación mediante la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas” (Hueso y Cascant, 2012. 2).

Cabe destacar que la relación preexistente de un proyecto de vinculación con la sociedad,<sup>3</sup> relacionado con esta investigación, ha ofrecido una serie de ventajas en lo que a la recopilación de información se refiere, porque este proyecto previo ya avanzó en la recolección y revisión de fuentes primarias y secundarias. Concretamente, una entrevista genérica con expertos en cambio climático, gestión de riesgos, movilidad humana y agricultura, para conocer el avance de las políticas públicas ecuatorianas en materia de migración climática a nivel nacional. Además de la

<sup>3</sup> Proyecto de vinculación con la sociedad - *Mejora del entendimiento de los efectos del cambio climático sobre los movimientos migratorios entre las autoridades gubernamentales nacionales de Ecuador*. Realizado entre septiembre del 2019 y enero del 2020 como parte de la especialización Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades.

recopilación de información normativa pertinente en materia de cambio climático a nivel nacional. Sin embargo, la territorialización del presente estudio en la ciudad de Quito, es decir, a escala local, ha requerido de una nueva recopilación de información del entorno urbano a tratar.

A continuación, se describe el marco metodológico específico para alcanzar cada uno de los objetivos del estudio.

Respecto al primer objetivo “explorar el contexto general de riesgos ante la severidad de los impactos climáticos en Ecuador y, su efecto sobre la migración climática en la ciudad de Quito”, la recopilación de datos estadísticos provenientes de fuentes secundarias ha sustentado el análisis cuantitativo. A partir de datos preexistentes que “recojan la información de manera estructurada y cerrada” (Hueso y Cascant 2012, 18), se ha pretendido describir las tendencias en materia de movilidad humana por efectos del cambio climático en las áreas rurales de Ecuador, a partir de las siguientes variables: degradación ambiental, desplazamiento humano y pobreza rural. Al mismo tiempo, la búsqueda de información se ha enmarcado en las variables de crecimiento urbano desordenado, exclusión, desigualdad, vulnerabilidad y capacidad de adaptación al cambio climático en la ciudad de Quito. Con fuentes secundarias provenientes de artículos científicos, documentos institucionales de Ecuador y publicaciones relativas a las deliberaciones de órganos internacionales con competencia en cambio climático y movilidad humana, se ha realizado una revisión de la información recogida con el objetivo de analizar los siguientes indicadores. Por un lado, (i) los escenarios de precipitaciones y temperaturas extremas, (ii) el retroceso de glaciares, (iii) la susceptibilidad de la población a eventos extremos, (iv) el índice de pobreza extrema y (v) el indicador de riesgo de desplazamiento futuro para construir un marco sobre las dinámicas de desplazamiento de lo rural a lo urbano. Por otro lado, (i) expansión urbana de la ciudad de Quito, (ii) los asentamientos urbanos informales y (iii) la susceptibilidad a desastres naturales en el DMQ para establecer el escenario actual de la ciudad de Quito, en cuanto a la informalidad urbana y la exposición a impactos climáticos.

En cuanto al segundo objetivo “Identificar las limitaciones, deficiencias y oportunidades que presentan las políticas climáticas para la inclusión de la migración climática como medida de

adaptación urbana” ha sido abordado desde un enfoque cualitativo, a partir de las entrevistas realizadas durante el proyecto de vinculación.

El perfil de los expertos que han participado en la entrevista se define según tres criterios: (i) liderazgo en la gestión de una de las cuatro temáticas arriba descritas, (ii) dominio en políticas públicas urbanas y, (iii) promoción de la paridad en el proceso de participación, como parte de la estrategia para incorporar el enfoque de género como eje transversal en la investigación. Siguiendo estos criterios de selección, se ha utilizado el tipo de muestra por conveniencia, es decir, basada en los sujetos disponibles, porque la disponibilidad limitada de tiempo para desarrollar esta recopilación de fuentes primarias y el tipo de investigación exploratoria justificaban la idoneidad de este muestreo. Pese a que este tipo de muestra por conveniencia no permite extrapolar los resultados a otra área de estudio, no ha sido un limitante para esta investigación, ya que se ha priorizado la territorialización del estudio a escala local, la ciudad de Quito. Los participantes en esta fase de recopilación de fuentes primarias han sido expertos pertenecientes a entidades líderes gubernamentales, tales como el Ministerio del Ambiente (MAE), la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), el Ministerio de Agricultura (MAG) y Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales de Ecuador (CONGOPE). Además, actores no gubernamentales también han sido identificados como clave para las entrevistas por su experiencia y conocimiento en movilidad humana y derechos humanos, se destacan Fundación Futuro Latinoamericano (FLA) y investigadores independientes de Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (RESAMA) y Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT).

De este modo, las entrevistas y la revisión de fuentes secundarias vinculadas a artículos científicos, documentos institucionales de Ecuador y publicaciones relativas a las deliberaciones de órganos internacionales con competencia en cambio climático y movilidad humana, han constituido la fase de recopilación de información relativa a las variables de gestión de la migración, como un problema y el enfoque asistencialista del desplazamiento. Con la intencionalidad de revisar esta información para lograr analizar las acciones de respuesta para con



las personas desplazadas ante desastres previos, como uno de los indicadores que reconozca la ausencia del enfoque de derechos en la construcción de políticas climáticas en Quito.

De esta forma, el análisis estadístico de estos datos cuantitativos y cualitativos se ha realizado desde la transversalización del género. En primer lugar, se ha priorizado la paridad entre los expertos entrevistados durante la recopilación de fuentes primarias de información, contando con 11 mujeres y 7 hombres. En segundo lugar, la recopilación de información secundaria se ha desagregado por sexos, con el fin de evidenciar la inequidad en el acceso a los recursos, la exclusión de los procesos de toma de decisiones y su limitada movilidad (Arana Zegarra 2017, 1), como principales causas socioculturales de desigualdad. Además de manifestar el severo impacto del cambio climático sobre las mujeres. No obstante, se ha pretendido demostrar esta condición de vulnerabilidad climática no como una debilidad, sino como una oportunidad que posicione a la mujer como líder en la lucha contra el cambio climático.

La incorporación de información primaria y secundaria a través de diferentes instrumentos analíticos ha facilitado la triangulación de la información recopilada, con el objetivo último de territorializarla en el contexto urbano de Quito. Pese a que se han definido tres fases, no ha existido la intencionalidad de desarrollarlas en un orden específico o de manera estanca ya que, como se ha mencionada previamente, el proyecto de vinculación ha supuesto un avance en la investigación. Asimismo, las tres fases pertenecen a la etapa de búsqueda de ideas y a la del ordenamiento de las mismas (Maya 2014, 20), por lo que se sobreentiende que, tanto la recopilación, el análisis y la interpretación de la información se ha realizado de manera simultánea.

Finalmente, el enfoque mixto de este marco metodológico se ha establecido sobre una estrategia de estudio que reconociera la capacidad de combinar el método cuantitativo y cualitativo, como un valor añadido que facilitase sacar percepciones, conclusiones y opiniones propias a la autora; con el objetivo final de inspirar un cambio social desde la investigación aplicada (Hueso y Cascant 2012, 8).

## Capítulo 3

### Resultados y Discusión

#### 1. Resultados

Se inicia este tercer capítulo con la presentación de los resultados obtenidos. En primer lugar, se muestran los datos recopilados en relación con los contextos migratorios por la severidad de los impactos climáticos en el ámbito rural de Ecuador. Las figuras que se describen a continuación, pretenden construir un marco sobre las dinámicas de desplazamiento de lo rural a lo urbano en Ecuador, a partir de indicadores de impactos climáticos (Tabla 1), pobreza urbana y rural extrema (Figura 5), evolución de población urbana y rural como proxy de migración interna (Figura 6) y riesgo de desplazamiento futuro.

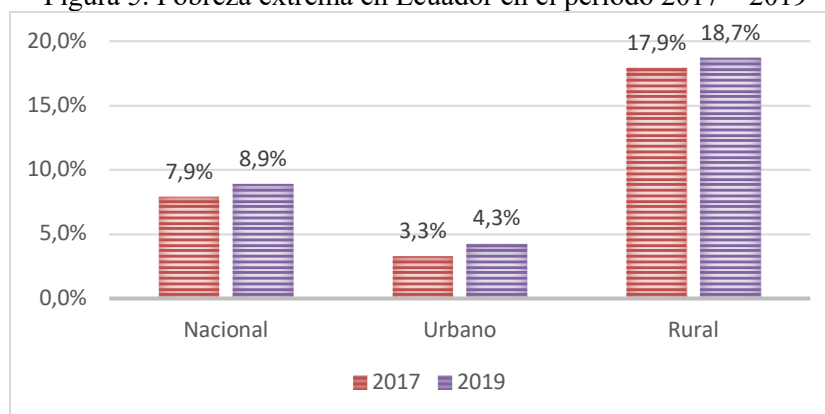
Tabla 1. Impactos climáticos en Ecuador

Área	Incremento T <sup>a</sup> extremas*	Incremento precipitaciones extremas*	Retroceso de glaciares*	EVENTOS EXTREMOS		
				Población expuesta a sequías	Población expuesta a inundaciones	Población expuesta a deslaves
Sierra	Incremento 0,8°C en la T <sup>a</sup> media anual	8%	20-30% en los últimos 30 años	44% Baja susceptibilidad	Sin exposición	57% muy alta susceptibilidad
Litoral		33%	No aplica	43% Alta susceptibilidad	13% alta susceptibilidad	9% baja susceptibilidad
Amazonía		0%	No aplica	Sin exposición	16% baja susceptibilidad	34% media susceptibilidad

\* Período 1960 -2006

Fuente: Trabajo investigativo a partir de datos publicados por SNGRE (2018) y MAE (2015)

Figura 5. Pobreza extrema en Ecuador en el periodo 2017 – 2019

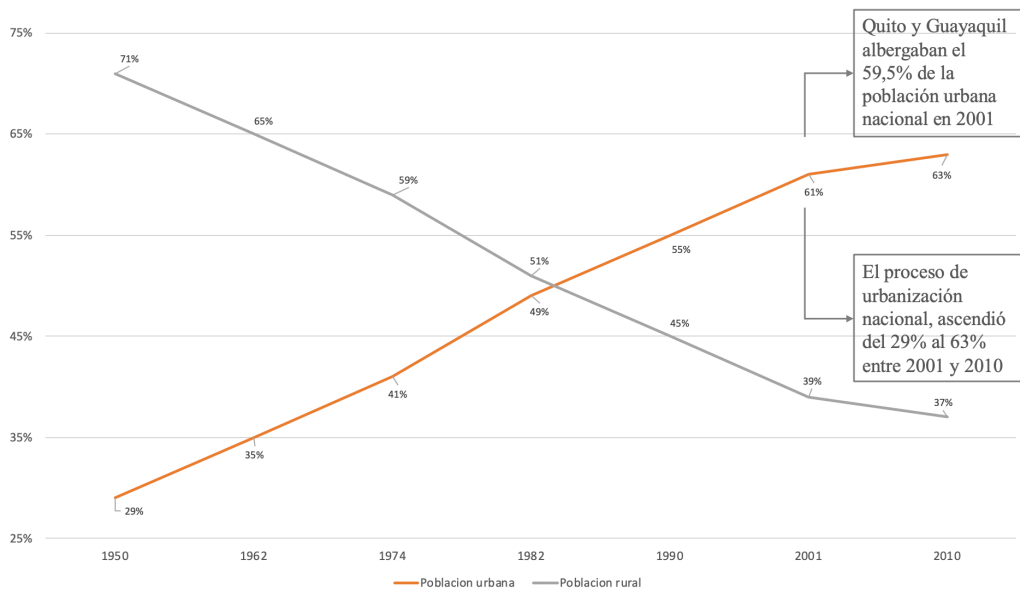


Fuente: Trabajo investigativo a partir del ENEMDU<sup>4</sup> (INEC, 2019)

<sup>4</sup> ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

La Tabla 1 muestra los tres motores climáticos peligrosos que afectan, de primera mano, a las comunidades rurales ecuatorianas: el aumento sostenido de la temperatura, con un incremento del 0,8 ° C entre 1960 y 2006; las precipitaciones intensas y erráticas, con un incremento de la precipitación anual del 33% en el litoral y un 8% en la Sierra; y, el retroceso de los glaciares en la Sierra (MAE 2015, 8). También indica la elevada exposición de la población en los impactos directamente vinculados con estos motores climáticos. La Figura 5 visibiliza la gran brecha entre el desarrollo urbano y rural de Ecuador, ya que la pobreza extrema rural supera a la urbana en 14,4 puntos en 2019.

Figura 6. Evolución de la población urbana y rural de Ecuador en el periodo 1950 - 2010



Fuente: Trabajo investigativo a partir de Censo Población y Vivienda (INEC 2015)

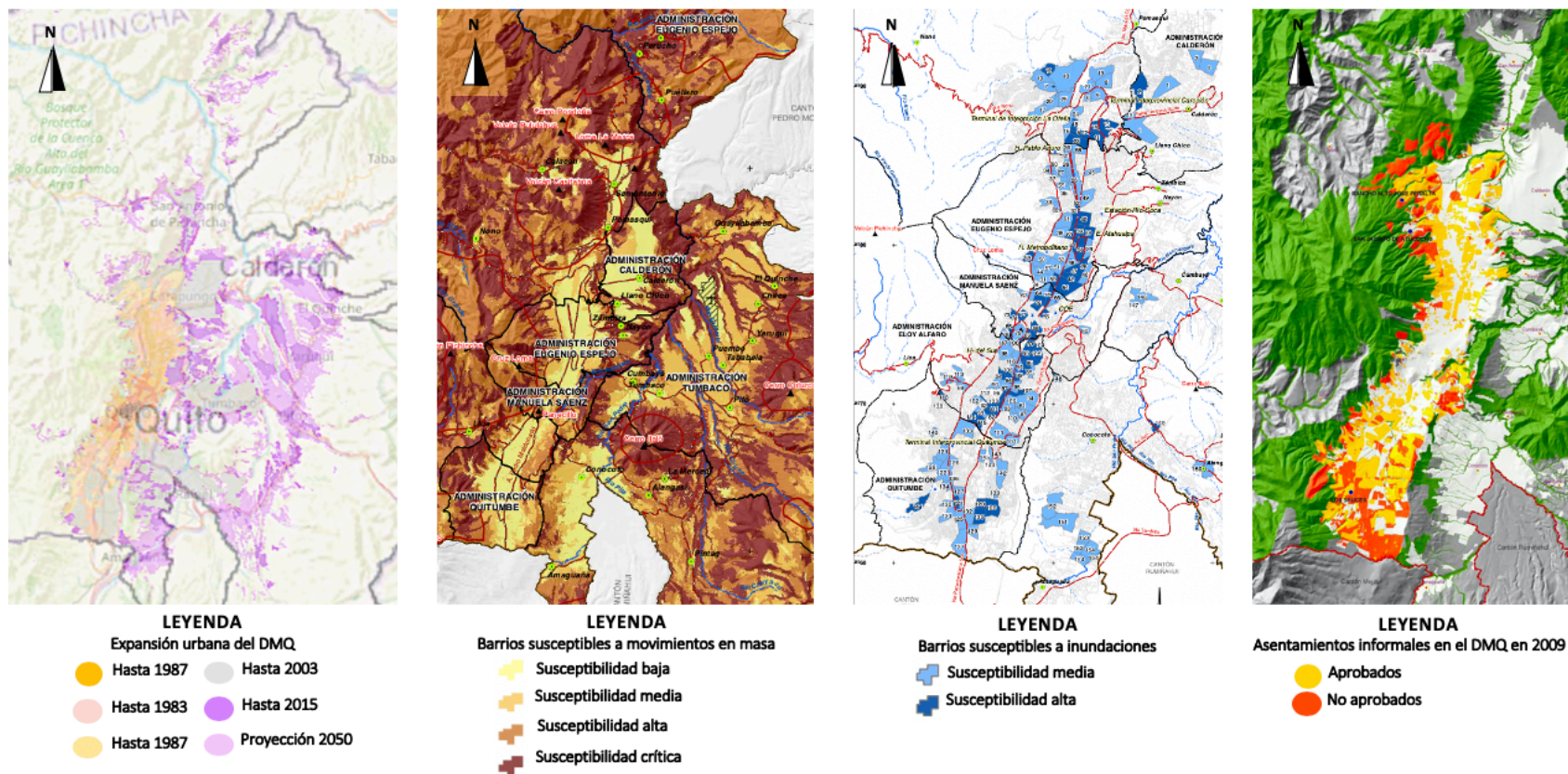
El Censo Poblacional de Ecuador en el periodo 1950 – 2001 devela el aumento de la población urbana de 28,5% a 61,1% en la segunda mitad del siglo XX (INEC 2015, 63). Quito y Guayaquil son los núcleos urbanos más poblados del país ya que albergan el 59,5% de la población urbana nacional (INEC 2015, 3).

De acuerdo con los datos publicados por el Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDCM, por sus siglas en inglés), 4200 personas fueron desplazadas internas (IDPs) por desastres naturales en Ecuador en el 2018. Además, el IDCM aporta datos estimativos sobre el impacto de las fuertes precipitaciones sobre la movilidad interna en Ecuador, ya que más de 25.000 personas serán desplazadas por inundaciones o tsunamis anualmente en las próximas décadas (IDCM, 2020). Es decir, estos datos corroboran que el cambio climático ya está provocando desplazamientos en Ecuador.

Se describen los principales riesgos de migración climática en la ciudad de Quito, donde se procura establecer el escenario actual sobre el crecimiento urbano desordenado y la relación entre los asentamientos informales y la exposición a los impactos climáticos. Para ello, se analizan indicadores de expansión urbana, riesgo de desastres y asentamientos informales en la ciudad de Quito (Figura 7).

El modelo de desarrollo urbano del DMQ manifiesta un estado de vulnerabilidad climática localizado en las zonas periféricas (norte y sur), ya que la expansión urbana se ha dirigido a zonas susceptibles a movimientos en masa e inundaciones. Además, la informalidad habitacional representada por asentamientos que no cumplen con los estándares mínimos de habitabilidad también se concentra en los polos de la ciudad, zonas geográficas que se caracterizan por una geomorfología en pendiente o llanuras de inundación, las cuales agravan el estado de sensibilidad de sus habitantes ante el cambio climático.

Figura 7. Relación entre la expansión urbana, los asentamientos informales y el riesgo de desastres en el DMQ



Fuente: Trabajo investigativo a partir del Atlas Ambiental Interactivo del DMQ (2016), del Atlas de amenazas naturales y exposición de infraestructuras del DMQ (2015) y de la investigación de Gómez Salazar y Cuví (2016)

A continuación, se detallan los resultados respectivos a los avances alcanzados en la inclusión de la migración climática en el marco normativo vigente, a través de la revisión de la normativa climática ecuatoriana y la del Distrito Metropolitano de Quito. El objetivo es esclarecer cómo la migración climática es abordada a partir de tres variables preidentificadas: la relación entre la movilidad y el cambio climático en la política pública urbana, la coordinación intersectorial de los actores clave y la aplicación del enfoque de derechos humanos en los instrumentos de política climática urbana existentes. Así, se analizan los siguientes indicadores: las medidas de adaptación existentes para gestionar el desplazamiento climático, las acciones de respuesta para con las personas desplazadas antes desastres previos, y el número y tipo de actores participantes en el diseño e implementación de las medidas de adaptación urbanas.

El artículo 42 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008 declara que “las personas desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria de las autoridades, así como derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna”. Además, también consta la protección integral a todos sus habitantes en el artículo 341 y la protección ante desastres en el artículo 389. Seguidamente, se describen los hallazgos encontrados en el análisis de la normativa climática nacional (Tabla 2), las debilidades y fortalezas de la misma (Tabla 3) y el mapeo de instituciones identificadas como actores clave para integrar la migración climática en la política urbana del DMQ (Figura 8).

Tabla 2. Revisión del tratamiento de la migración climática en la normativa nacional

Normativa	Nivel	Autoridad líder	Variables de análisis		
			Relación movilidad y cambio climático en la política pública urbana	Coordinación intersectorial	Instrumentos de política climática urbana con enfoque de DDHH
Código Orgánico del Ambiente (COA)	Nacional	Ministerio del Ambiente (MAE)	Art. 248. Prevenir y evitar los daños ambientales y reducir los efectos del CC. Art. 257. Priorizar medidas de adaptación en zonas vulnerables o de alto riesgo.	Autoridad Ambiental Nacional como entidad rectora de la política ambiental nacional y la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental	Art.249. Las prioridades en la gestión del cambio climático... considerarán prioritariamente... las afectaciones causadas a las personas en situación de riesgo, grupos de atención prioritaria y con niveles de pobreza...”.
Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2022	Nacional	Consejo Nacional de Planificación (CNP)	Fomento de la productividad rural como medida para reactivar las economías locales y evitar la migración. actor clave	Agendas de Coordinación Intersectorial	Eje 1. Derechos para todos durante toda la vida
Ley Orgánica de Movilidad Humana	Nacional	Ministerio de Movilidad Humana	No contempla el concepto de desplazamiento forzoso por el cambio climático ni por movilidad interna (art.92)	Art.24. Facilitar y garantizar la provisión y acceso a los servicios en el marco de la coordinación interinstitucional, entre la autoridad de movilidad humana y las instituciones o funciones del Estado.	Aplica estándares de protección para personas inmigrantes, no incluye los desplazamientos internos.
Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025 (ENCC)	Nacional	Ministerio del Ambiente (MAE)	Obj. 8. Incrementar capacidad de respuesta de los asentamientos humanos para enfrentar los impactos del cambio climático.	Actor clave del PLANACC – SENAMI vinculado a los asentamientos humanos, gestión de riesgos y grupos prioritarios. Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)	Dimensión humana a través de criterios como “grupos de atención prioritaria” por situaciones de edad, género, pobreza, marginación, entre otros.
Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)	Nacional	Ministerio del Ambiente (MAE)	Sector Asentamientos Humanos - Desarrollo de políticas y estrategias frente a la migración temporal o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático.	Actor clave. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Consejo Nacional para la Igualdad de género, actor clave en la elaboración de la NDC. La reducción de las brechas de género y la incidencia de la adaptación de grupos de atención prioritaria, aspectos clave del enfoque participativo
Plan Nacional de Respuesta ante Desastres	Nacional	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE)	Reconocimiento de las personas desplazadas como aquellas afectadas por desastres. Guía operacional para la gestión de alojamientos temporal – Recuperación tras el retorno, el reasentamiento o la reintegración. Fortalecimiento de medios	Establece el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (multinivel). Inclusión de la OIM, organismos internacionales expertos en migración, como actor clave en la elaboración de sus guías	Protección y asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas y desplazadas por desastres. Inclusión de la Oficina Nacional de programas de género, interculturalidad y derechos humanos, como actor clave en la

			de vida como soluciones duraderas para personas desplazadas.	operacionales de alojamientos temporales ante desastres	elaboración de sus guías operacionales de alojamientos temporales ante desastres
Plan Nacional de Sequía	Nacional	Ministerio de Agricultura (MAG)	Amenaza - Migración obligatoria de las familias en busca de alternativas de ingreso. Evidencia del desplazamiento permanente tras la sequía de Loja.		
Estrategia Provincial Cambio Climático	Provincial	CONGOPE	Análisis riesgo climático en 6 sectores; asentamientos humanos. Mapas de riesgo y vulnerabilidad frente a amenaza climática por sector. Identificación de zonas vulnerables y con alta exposición a desastres naturales, degradación ambiental.	Actor clave: Gobiernos Descentralizados Autónomos (GADs).	
Plan Ambiental Distrital	Local	Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)	Ninguna de las 5 políticas ambientales que estructuran el Plan, contemplan la migración climática.	Enfoque intersectorial a través de la alineación con otros planes vigentes como el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PMDOT 2015 – 2025 o el Plan Estratégico de Movilidad 2015 – 2025	Su predecesor, el Plan de Acción Climático a nivel urbano 2012-2016, se sustenta sobre principios de equidad e inclusión.

Fuente: Resultado de entrevistas aplicadas (Entrevista 2019)



Tabla 3. Debilidades y Fortalezas de la normativa climática nacional

NORMATIVA NACIONAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Medidas de adaptación en los lugares de origen para fortalecer la resiliencia de las comunidades rurales y evitar el desplazamiento.</li> <li>✓ Instrumentos para la implementación de la ENCC horneándose, oportunidad para incluir migración climática.</li> <li>✓ Identificación de áreas potenciales a desplazamiento por su elevada vulnerabilidad al CC.</li> <li>✓ Experiencia previa y protocolos de actuación existentes en gestión de desplazamientos temporales tras desastres.</li> <li>✓ Existencia del órgano Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) para liderar la coordinación.</li> <li>✓ Inclusión del Consejo Nacional para la Igualdad de Género como actor y enfoque de género como base metodológica de las políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ No hay datos estadísticos, ni estudios que den cuenta de la cantidad de personas que se movilizan por causas climáticas o ambientales.</li> <li>✗ No hay espacios institucionales ni políticas que atiendan los desplazamientos ambientales en Ecuador.</li> <li>✗ Necesidad de vincular los protocolos ante un desastre en la fase de recuperación a largo plazo con las medidas de adaptación al CC.</li> <li>✗ Urgencia de incluir la migración climática en los PDoT para evitar agudizarla pobreza urbana y la proliferación de asentamientos informales urbanos.</li> <li>✗ Laxa coordinación entre ministerios y secretarías del Estado clave ante un problema multicausal complejo.</li> </ul>

Fuente: Resultado de entrevistas aplicadas (Entrevista 2019)

Figura 8. Mapeo de actores clave para la inclusión de la migración climática en la normativa nacional



Fuente: Resultado de entrevistas aplicadas (Entrevista 2019)

La Tabla 3 representa el análisis de debilidades y fortalezas del marco normativo ecuatoriano en materia de cambio climático para poder determinar los factores internos de las políticas públicas climáticas que influyen directamente en la migración climática. E igualmente, la Figura 8 aporta las conclusiones del mapeo de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que tienen un rol clave en la inclusión de la migración climática en las políticas públicas de Ecuador. Finalmente, se exponen los principales hallazgos y datos concluyentes obtenidos tras el análisis (Tabla 4).

Tabla 4. Principales hallazgos de los resultados

Variables	Indicadores	Datos	Periodo	Fuente
IMPACTOS CLIMÁTICOS	Escenarios de precipitaciones	Incremento 33% en Litoral	1960-2006	MAE 2015
	Escenarios de Tª extremas	Incremento Tª media de 0,8°C	1960-2006	MAE 2015
	Retroceso de glaciares	20-30%	1985-2015	MAE 2015
	Población expuesta a eventos extremos	Sequías, inundaciones y deslaves		SNGRE 2018
DESPLAZAMIENTO HUMANO	Dinámicas de migración interna	Población urbana del 29% al 63%	1950-2010	INEC 2010
	Riesgo de desplazamiento futuro	25.000 personas por inundaciones	2020 -2050	IDMC 2020
POBREZA RURAL	Índice de pobreza extrema	18,7% rural y 4,3% urbana (8,9% total)	2017-2019	INEC 2019
CRECIMIENTO URBANO DESORDENADO DEL DMQ	Expansión urbana	Incremento 118% unidades de vivienda y expansión de la ciudad hacia los valles	1980-2010	DMQ 2014
	Crecimiento demográfico	Incremento del 110% de habitantes	1980-2010	DMQ 2014
RIESGOS A DESASTRES NATURALES EN DMQ	Susceptibilidad a movimientos de masa y a inundaciones	Existen 169 barrios en el DMQ que se encuentran en zonas de susceptibilidad alta y media a inundaciones	2015	DMQ 2015
ASENTAMIENTOS INFORMALES EN DMQ	Localización de los asentamientos informales	170 barrios estaban en situación de informalidad en la ciudad	2009	DMQ 2014
RELACIÓN MOVILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA POLÍTICA PÚBLICA URBANA	Estrategia Nacional de CC de Ecuador 2012 - 2025	No hace mención al impacto del CC y la movilidad humana		MAE y entrevista a expertos
	Código Orgánico del Ambiente	No hace mención al impacto del CC y la movilidad humana		MAE y entrevista a expertos
	NDC 2019	Mención de la movilidad humana como impacto dentro de la prioridad de asentamientos humanos		MAE y entrevista a expertos

	Plan Nacional de Respuesta Ante Desastres 2018	Inclusión de la migración climática como la principal amenaza social dentro del Atlas de amenazas naturales y antrópicas Tratamiento de los desplazamientos con enfoque cortoplacista y temporal		MAE y entrevista a expertos
COORDINACIÓN INTERSECTORIAL	Estrategia Nacional de CC de Ecuador 2012 - 2025	Creación del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)		MAE y entrevista a expertos
	Código Orgánico del Ambiente	Aboga por la coordinación de los GADs con la autoridad ambiental nacional (MAE)		MAE y entrevista a expertos
	NDC 2019	Inclusión del Ministerio de Movilidad Humana como actor clave en la gestión del sector prioritario de asentamientos humanos		MAE y entrevista a expertos
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CLIMÁTICA URBANA CON ENFOQUE DE DDHH	Plan Nacional de Respuesta Ante Desastres 2018	Protección y asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas y desplazadas por desastres.		Entrevista a expertos
	Plan Ambiental Distrital del DMQ	Se sustenta sobre principios de equidad e inclusión.		DMQ y entrevista a expertos

Fuente: Resultado de entrevistas aplicadas

## 2. Discusión

### **Contextos migratorios climáticos en el ámbito rural de Ecuador y los principales riesgos de migración climática en la ciudad de Quito**

Ecuador presenta un incremento de la pobreza extrema rural entre 2017 y 2019, con una diferencia de 1 punto porcentual, como se puede apreciar en la Figura 5. Este contexto se agrava debido a los motores climáticos identificados en la Tabla 1: las inundaciones y deslizamientos que amenazan la productividad de la tierra (IPCC 2014, 13-24), las altas temperaturas que altera el ciclo hidrológico y el retroceso de glaciares que reduce la disponibilidad de fuentes naturales de agua para cubrir la demanda de riego (IPCC 2014, 252; MAE 2015, 8). Estas amenazas climáticas afectan la agricultura de subsistencia y ponen en riesgo la seguridad alimentaria de las comunidades rurales ecuatorianas (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 7), porque dificultan el acceso a los recursos naturales, limitan el acceso a comida, agua y alojamiento y, potencian los desplazamientos en busca de medios de vida alternativos (Raleigh, Jordan y Salehyan 2008, 8).

El flujo migratorio unidireccional del campo a la ciudad y, más concretamente, hacia las dos principales ciudades del país en la segunda mitad del siglo XX se debe, en gran medida, a su mayor oportunidad ocupacional y educativa (Ordóñez y Royuela 2014, 8). El proceso de urbanización nacional creció significativamente de 29% en 1950 al 63% en 2010 (Figura 6), experimentando una ligera desaceleración entre 2001 y 2010 en donde se desarrollaron “nuevas” localidades urbanas en las provincias de Galápagos, Guayas, El Oro y Pichincha, en orden de importancia (Ordóñez y Royuela 2014, 6). Esta nueva tendencia se traduce en un aumento de la migración interna hacia cabeceras cantonales y provinciales (INEC 2015, 20), es decir, hacia ciudades intermedias. Por tanto, estas cifras corroboran que los desplazamientos del campo a la ciudad también acontecen en Ecuador (INEC 2015, 63).

A pesar de esta nueva tendencia hacia ciudades intermedias, la ciudad de Quito es, probablemente, la urbe ecuatoriana que soporta la más alta migración interna procedentes de otras provincias (Ruiz y Carvajal 2015, 61), porque es un hecho tendencial que los asentamientos

urbanos informales de las grandes ciudades de América Latina son el destino más común de las personas desplazadas internas (Sandoval y Sarmiento 2018, 41).

El IDCM evidencia con sus estimaciones que la migración climática sucede en Ecuador, contando con un flujo de 25.000 personas desplazadas internas por efectos del cambio climático anualmente. No obstante, en este punto del análisis, es inevitable cuestionar la falta de registros sobre los desplazamientos asociados al cambio climático (OIM 2018, 45), ya que más allá de las estimaciones publicadas en el IDMC, no hay información sobre las personas desplazadas por efectos del cambio climático en Ecuador. ¿Existen datos fiables del número de migrantes climáticos en Ecuador? ¿Se ha desarrollado algún método de registro de este tipo de desplazamiento en el país e, incluso, me atrevería a decir, en la región? No, no existen: ni existen los registros, ni existen los datos y, por ende, no existen las personas desplazadas internas por efectos del cambio climático. Y, la no existencia las invisibiliza y anula sus derechos. Por tanto, es imprescindible invertir esfuerzos en la toma de datos empíricos sobre los movimientos migratorios internos directamente asociados al cambio climático (OIM 2018, 47), como una primera solución para materializar los compromisos nacionales en materia de movilidad humana y cambio climático.

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se caracteriza por una distribución demográfica expansiva, la inequidad de acceso a servicios, infraestructuras y espacios verdes y el ineficiente plan de movilidad urbana, aspectos que reducen severamente el bienestar de sus habitantes y contribuyen a un desarrollo urbano insostenible y desordenado (DMQ, 2019). Asimismo, la falta de acceso a vivienda determina la formación de grandes asentamientos informales con altos índices de precariedad habitacional y ubicados en zonas de riesgo, lo que a su vez determina una vulnerabilidad mayor (MAE 2012, 29). De modo que, la interrelación entre la expansión urbana desordenada hacia áreas con una alta vulnerabilidad a amenazas climáticas y la proliferación de asentamientos informales (Figura 7), ejemplifica la alta incidencia de pobreza en los extremos sur y norte de la ciudad, donde los asentamientos informales prevalecen frente a las viviendas regularizadas. Estas ocupaciones irregulares se localizan en áreas topográficamente no aptas para ser habitadas, sin acceso a servicios, infraestructuras, vías de comunicación y equipamiento

suficiente para cubrir las necesidades de sus habitantes (Gómez y Cuvi 2016, 108) y, todo ello se traduce en pobreza urbana.

Por tanto, podemos asumir que el crecimiento poblacional de los barrios periféricos de Quito es acelerado y desproporcionado, favoreciendo una insostenible gestión del manejo y planificación de los usos del suelo y del acceso a los servicios básicos, porque la población insiste en ganar espacio urbano, mientras que la degradación de los ecosistemas se intensifica, generando vulnerabilidad socio-espacial urbana (Pérez y Rojas 2017, 14). Así, el contexto urbano de la ciudad de Quito es el resultado extremo de un modelo de urbanización basado en la pobreza y la desigualdad, porque los desastres naturales, los desalojos o las enfermedades son las amenazas que, común y diariamente, enfrentan los habitantes de los barrios periféricos de esta ciudad (Sandoval y Sarmiento 2018, 40).

Podemos deducir que el modelo de desarrollo urbano de Quito describe un común denominador de las megaciudades Latinoamericanas, la fragmentación espacial de la pobreza (Cabrera-Barona et al 2015). Pobreza ubicada en las zonas periféricas, donde la exclusión y la marginalidad son pilares estructurales del modelo social e impactan severamente en la capacidad de adaptación de estos barrios ante el cambio climático.

Por ello, de mantenerse las tendencias climáticas actuales, la ciudad de Quito se enfrenta a impactos drásticos y severos, tales como riesgo de inundaciones, calor extremo, sequías y deslizamientos, debido a la intensificación de los eventos climáticos extremos, al retroceso de los glaciares y a la disminución de la escorrentía anual (MAE 2012, 8). Mientras que la expansión demográfica de la ciudad constituye uno de los principales retos de planificación urbanística, asumiendo a 2,6 millones de habitantes que representa un 11,65% de la población nacional (Ramón 2018, 22), lo cual se alinea con la extendida tendencia de las grandes ciudades latinoamericanas, que son habitadas a día de hoy por el 80% de la población (CEPAL 2013, 8). De hecho, las zonas urbanas están catalogadas como áreas extremadamente vulnerables al cambio climático por el crecimiento poblacional que conlleva un uso del suelo incontrolado y desordenado y, por tanto, una mayor amenaza frente al cambio climático (CAF 2017, 93). Si

integramos esta peligrosa tendencia urbana con el alto riesgo que presenta Ecuador dentro del índice de vulnerabilidad al cambio climático para la región del LAC, donde se sitúa en el puesto 12º de entre los 33 países examinados (CAF 2017, 93), podemos concluir que la ciudad de Quito se puede convertir en un entorno, donde las variables que estamos tratando tengan una gran incidencia.

El marco analítico desarrollado en el apartado anterior posiciona a Ecuador en un elevado nivel de vulnerabilidad ante la migración climática porque los impactos climáticos identificados (Tabla 1) demuestran que existe una potencial tendencia al desplazamiento por causas ambientales. Si añadimos los elevados niveles de pobreza y desigualdad de Ecuador (MAE 2019, 42) a este escenario, nos encontramos ante una indispensable necesidad de implementar medidas urgentes que moderen los riesgos climáticos en los asentamientos humanos para frenar la migración climática (Magrin 2015, 12).

### **Avances alcanzados en la aplicación de la migración climática en la normativa ecuatoriana en su contexto nacional e internacional**

Al tratarse de desplazamientos internos forzados, es un requisito indispensable encabezar este análisis observando las cifras de IDPs a nivel mundial. Según el último informe del IDCM (2020), 25 millones de personas fueron desplazadas dentro de sus países por desastres naturales en 2019, mientras que 8,5 millones lo hicieron por conflictos o violencia. Detengámonos a examinar los principales instrumentos internacionales de desarrollo y lucha contra el cambio climático para comprender las causas del tardío reconocimiento de los migrantes climáticos.

El Protocolo de Kyoto de 1998 como primer tratado internacional contra el cambio climático y pionero en abordarlo desde una perspectiva global y transfronteriza, no contempla la migración como una de los posibles efectos debido a este fenómeno climático. No obstante, 15 años después el Marco del Sendai sí se hace eco de los efectos adversos de los desastres naturales sobre los desplazamientos humanos “entre 2008 y 2012, 144 millones de personas resultaron desplazadas por desastres” (UNDRR, 2015. 10). En ese mismo año la Agenda 2030 ambicionaba la erradicación de la pobreza, la lucha contra el cambio climático y la reducción de las

desigualdades, sin embargo, no reflejaba la problemática de la migración climática en ninguno de sus 17 ODS. Así, no es hasta diciembre del 2015 durante la COP21 donde algunos países solicitan orientaciones para fortalecer su capacidad de respuesta ante este fenómeno migratorio. No obstante, el Acuerdo de París firmado durante esta conferencia no refleja estas inquietudes entre sus artículos. Posteriormente, se da visibilidad a los migrantes climáticos con la aprobación de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes la cual advierte de los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales u otros factores ambientales como causas de desplazamiento (ONU 2016, 1). Y finalmente, no es hasta la COP24 celebrada en Polonia en 2018 donde por fin la Conferencia de Cambio Climático oficialmente reconoce a los migrantes climáticos ya que una serie de recomendaciones fueron presentadas para ayudar a los países a hacer frente a esta problemática. Para finalizar el análisis de la normativa internacional, es digna de mención tanto la Iniciativa Nansen como la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC, por sus siglas en inglés) ambas aprobadas para subsanar las deficiencias legislativas en materia de protección de los desplazados en contextos de desastres, en particular relacionados con el cambio climático.

En cuanto al marco legislativo nacional, el artículo 249 del Código Orgánico del Ambiente (COA) establece que “las prioridades en la gestión del cambio climático... considerarán prioritariamente... las afectaciones causadas a las personas en situación de riesgo, grupos de atención prioritaria y con niveles de pobreza...”. El cambio climático afecta más duramente a los grupos humanos rurales porque los impactos climáticos y la degradación ambiental son más severos e inmediatos sobre sus medios de vida, debido a la dependencia directa con los ecosistemas naturales (Kumari et al 2018, 5). La carencia de medios de subsistencia desemboca en inseguridad alimentaria y, por tanto, en hambruna, tensiones sociales y mayor vulnerabilidad (OIM 2018, 59). La vulnerabilidad es la principal causa de los desplazamientos forzados y, entendida como un fenómeno multicausal, está lamentablemente relacionada con el género y con la pobreza estructural, es decir que la severidad de los impactos es mayor para las personas y comunidades desfavorecidas (Arana Zegarra 2017, 3). Por tanto, podemos afirmar que el artículo 249 del COA incluye entre los grupos vulnerables a las personas desplazadas por efectos del cambio climático.



Por otro lado, la Contribución Nacional Determinada (NDC, por sus siglas en inglés), principal instrumento dentro de la política pública para establecer medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, declara la necesidad de “desarrollar de políticas y estrategias frente a la migración temporal o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático” dentro del sector de Asentamientos Humanos (MAE 2019, 35). Asimismo, tanto la NDC como la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), incluyen a entidades gubernamentales relacionadas con la movilidad humana como actores clave para la gestión de la adaptación del cambio climático. Concretamente, mientras que la NDC cuenta con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MAE 2019, 32), la ENCC integra a la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Por lo cual, se sobreentiende que el Ministerio del Ambiente (MAE) asume la directa relación de la migración y del cambio climático en el marco de su política climática nacional.

Uno de los principales objetivos del futuro Plan Nacional de Adaptación (PLANACC) es la reducción de la vulnerabilidad climática mediante el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los 8 sectores prioritarios establecidos en la ENCC 2012 2025 (MAE 2019, 30). Este enfoque integral del PLANACC insta a construir comunidades resilientes en los lugares de origen, lo cual se puede interpretar como una medida amortiguadora ante los desplazamientos causados por efectos del cambio climático.

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

constituyen la acción de respuesta inmediata para asistir a las personas que se han visto forzadas a abandonar su lugar de origen debido a un desastre natural.

El modelo de gestión del SNGRE está sesgado, porque asume que el desplazamiento siempre es temporal, obviando que un elevado porcentaje de las personas desplazadas por efectos del cambio climático abandonan sus hogares permanentemente.

Podemos concluir que la normativa climática de Ecuador no sostiene lineamientos consolidados para asegurar un desplazamiento seguro desde el enfoque de derechos. Es decir, ¿las políticas climáticas asumen los derechos humanos como derechos inherentes? No, lamentablemente, aún estamos lejos de que la aplicabilidad de los derechos humanos sea ineludible, porque, en palabras de Manuel-Navarrete, la modernización ecológica ha fomentado reformas institucionales y avances tecnológicos, como núcleo central de la estrategia de lucha contra el cambio climático, pero ha generado un diálogo insuficiente en las relaciones de poder y de derechos (Manuel-Navarrete 2010, 782).

Así, esta investigación invita a dejar de ver la migración climática como un problema social y a las personas desplazadas por motivos ambientales, como un grupo vulnerable y excluido y, propone la inclusión del enfoque de derechos en las políticas climáticas, como una solución innovadora frente a este desplazamiento forzoso. Este cambio requiere de una comprensión idealista de las estructuras de poder y de su transformación en relaciones sociales y ambientales más justas y menos explotadoras (Manuel-Navarrete 2010, 783).

En otras palabras, la gestión de la migración climática en Ecuador debe rechazar el actual enfoque negacionista, en el cual la migración debe ser erradicada desde el origen a partir de la construcción de comunidades rurales resilientes. No es que esta perspectiva esté mal planteada, sino que mutila el proceso de migración, porque la movilidad es intrínseca al ser humano y, por ello, debe ser gestionada desde un enfoque holístico e inclusivo. Se debe admitir que éste no es un planteamiento innovador, porque el Marco de Gobernanza de la Migración, establecido por OIM hace un lustro, esclarece como primer principio el respeto de los derechos de los migrantes

(OIM 2015, 4). No obstante, la innovación de esta sugerencia reside en el nuevo posicionamiento de la persona desplazada como un agente de cambio y no como un foco de problemas, como un ente con voz y activo en el transcurso de su proceso migratorio y, con libertad para reasentarse en espacios informales, inseguros o excluidos, siempre y cuando, este reasentamiento haya sido el resultado de un proceso de decisión informado.

Por tanto, atrevámonos a transformar este desafío de la migración ambiental en una oportunidad para legitimar los derechos fundamentales, para construir una ciudadanía activa y para que la libertad de elección deje de ser un lujo para unos pocos, y se convierta en un acto cotidiano en nuestra lucha diaria contra el cambio climático.

Así, incluir la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana, protegerá a miles de personas desplazadas del campo por causas climáticas, a su llegada a la ciudad de Quito. Más allá de esta enunciación de propósitos, es vital disponer de un marco normativo desde el cual valorar los principios de la perspectiva dominante y pensar, buscar y analizar alternativas (Belda et al 2016, 3). Es decir, que aún hay un largo camino por recorrer para garantizar, desde un enfoque de derechos humanos, la dignidad de las personas desplazadas internamente por efectos del cambio climático (Lejtregger 2019, 5), ya que todavía existe un vacío legal en materia de protección humanitaria y pleno reconocimiento de sus derechos (Lejtregger 2019, 14). Por tanto, es imperante desechar las soluciones impuestas de arriba abajo, porque agudizan la lógica asistencialista, afianzan el control de unos pocos sobre una mayoría y, por tanto, recrudecen la desigualdad social (Belda et al 2016, 3).

Este nuevo paradigma de movilidad humana se gestaría bajo un marco normativo poco consolidado en materia de migración climática, porque carece de directrices concretas que aborden esta problemática de manera proactiva. No obstante, la NDC constituye un sólido instrumento para esclarecer estrategias de adaptación concretas que reduzcan tanto la exposición, como la vulnerabilidad de las comunidades rurales en sus lugares de origen (MAE 2019, 31), medida que contribuye eficazmente a frenar el engrosamiento de las cifras de IDPs. Sin embargo, las políticas climáticas de Ecuador deben considerar todas las fases del ciclo migratorio: lugar de

origen, tránsito y lugar de acogida (Kumari et al 2018, 7). Paradójicamente, la ciudad de Quito, como potencial lugar de acogida, presenta condiciones estructurales débiles que instalan a los migrantes climáticos entre los grupos de población más vulnerables, por la imposibilidad de cubrir sus necesidades básicas (Lejtregger 2019, 41). Esta situación exige de la inclusión de la migración climática en el Plan Ambiental Distrital del DMQ y, en todos los estratos de su política pública urbana, para lograr asistir y proteger a las personas desplazadas internas a su llegada a áreas urbanas con una alta exposición al cambio climático (Kumari et al 2018, 7).

El riesgo de desplazamientos por causas climáticas se asienta sobre factores multicausales (Nansen 2015, 6), tales como el manejo adecuado del suelo y el agua o la desproporcionada vulnerabilidad a la que se enfrentan, particularmente, las mujeres ante un desplazamiento forzoso, porque su papel protagonista en el apoyo a los hogares y las comunidades, las limita a quedarse rezagadas y sin capacidades de adaptación (Chindarka 2012, 3). Por tanto, la migración climática debe tratarse desde una perspectiva integral que construya una red multidisciplinar de actores clave. La NDC, apropiadamente, propone la participación de actores líderes en materia de movilidad humana en la gestión climática de los asentamientos humanos. Sin embargo, otros actores de índole más integral también deberían ser incorporados: el Ministerio de Agricultura para fomentar el tratamiento de la movilidad humana dentro de los planes de desarrollo rural (Magrin 2015, 58); el Consejo Nacional para la Igualdad de Género con el fin de garantizar la plena participación de las mujeres en todas las esferas de movilidad humana y cambio climático, de forma equitativa e igualitaria, así como para incorporar un marco legal basado en el enfoque de derechos que asista a las mujeres desplazadas (Chindarka 2012, 5); y, la Secretaría de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) como órgano líder en la respuesta en la fase de emergencia de cualquier desastre que, habitualmente, conlleva desplazamientos internos. En definitiva, las políticas públicas en relación a la migración climática deben contar con un equipo polivalente de actores líderes en sus áreas sectorial para asegurar una gestión integral de esta problemática que contribuya fuertemente a garantizar la protección de los grupos más vulnerables, la migración digna y la permanencia en lugares de origen y destino seguros (Nansen 2015, 37).

Por último, el contexto de la problemática de migración climática es reiterativo en muchos territorios locales, no sólo de Quito, sino en otras ciudades ecuatorianas. Por lo que, la construcción de redes entre grupos de interés a través de gobiernos nacionales, subnacionales, agencias internacionales, academia, organizaciones de la sociedad civil y/o organizaciones no gubernamentales, es un requisito indispensable para asistir a un tratamiento multisectorial y multiescalar, que contemple el fortaleciendo de la gestión de los flujos migratorios y la movilidad a través de la provisión de asistencia técnica, la promoción de intercambio de experiencias y el desarrollo de políticas públicas locales, para lograr el pleno reconocimiento del derecho de las personas ecuatorianas a desplazarse, forzosamente, por efectos del cambio climático dentro de sus fronteras.

## **Conclusiones**

Ecuador posee un elevado nivel de vulnerabilidad ante la migración climática porque los impactos climáticos identificados (Tabla 1) demuestran que existe una potencial tendencia al desplazamiento por causas climáticas y, el laxo marco normativo no reúne los condicionantes para garantizar una migración segura, digna y sostenible. Adicionalmente, si añadimos los elevados niveles de pobreza y desigualdad de Ecuador a este escenario, nos encontramos ante una indispensable necesidad de implementar medidas urgentes que moderen los riesgos climáticos en los asentamientos informales de la ciudad de Quito (Magrin 2015, 12), para gestionar la migración climática desde un enfoque de derechos.

La ciudad de Quito se enfrenta a impactos drásticos y severos ya que las tendencias climáticas actuales y la expansión demográfica lideran los principales retos de gestión urbana sostenible de la ciudad. Reconocer a la ciudad de Quito como uno de los principales destinos de las personas desplazadas por efectos del cambio climático, es reconocer la necesidad de una mayor preparación y planificación frente a la migración climática.

A pesar de que se sobrentiende que el gobierno ecuatoriano asume la directa relación entre migración y cambio climático, esta aproximación a la problemática se realiza desde un enfoque cortoplacista, es decir, se asume que el desplazamiento forzoso por causas climática implica un proceso migratorio temporal hasta que las condiciones permitan el retorno al lugar de origen. Por tanto, el marco normativo ecuatoriano acepta que los desplazamientos climáticos son una consecuencia evidente del cambio climático, pero carece de instrumentos normativos específicos para abordarlos.

## **Recomendaciones**

Incluir la migración climática en el Plan de Desarrollo Territorial de Quito para evitar agudizar la pobreza urbana y la proliferación de asentamientos informales y fomentar la divulgación de esta problemática en Quito, dado su elevado potencial de ser un lugar de acogida migratoria.

Reforzar las medidas de adaptación urbana de las políticas climáticas a nivel nacional, a través de la inclusión de la migración climática como una prioridad en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PLANACC) y el Plan de Sequía.

Diseñar escenarios que establezcan las principales rutas migratorias, considerando los lugares de origen de potenciales personas desplazadas por motivos climático, a partir de la cartografía del CONGOPE, dónde se identifican áreas potencialmente vulnerables a los impactos del cambio climático o la degradación ambiental.

Elaborar una encuesta representativa en los lugares de origen identificados para construir el perfil de las personas potencialmente vulnerables al desplazamiento climático, desde un enfoque de derechos que garantice la asistencia adaptada a necesidades específicas.

## Lista de referencias

- Angulo Sánchez, Nicolás. 2010. *Pobreza, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Revista Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, vol. 26, núm. 2, 2010 Euro-Mediterranean University Institute Roma, Italia.
- Belda, Sergio, Victoria Pellicer y Alejandra Boni. 2016. *Repensando el cambio climático desde la innovación social de base: aproximaciones desde el desarrollo humano y las transiciones socio-técnicas*. Instituto de Gestión de la Innovación y del Conocimiento. Universitat Politècnica de València. [serbelmi@ingenio.upv.es](mailto:serbelmi@ingenio.upv.es)
- Brenner, Neil. 2017. *Teoría urbana y crítica políticas de escala*. Dentro del estudio desafíos espaciales de la crisis global; por una necesaria renovación conceptual. ICARIA – Espacio Críticos. Editado por Álvaro Sevilla Buitrago.
- Cabrera-Barona, Pablo, Thomas Murphy, Stefan Kienberger y Thomas Blaschke. 2015. *A multi-criteria spatial deprivation index to support health inequality analyses*. International Journal of Health Geographics volume 14, 11 (2015). <https://doi.org/10.1186/s12942-015-0004-x>.
- CAF. 2017. *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- CEPAL. 2013. *Adaptación al cambio climático en megaciudades de América Latina – Red Regional de Aprendizaje*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en colaboración con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (GIZ).
- Chindarkar, N. 2012. *Gender and climate change-induced migration: proposing a framework for analysis*. School of Public Policy, University of Maryland, College Park, USA.
- DMQ. 2014. *Diagnóstico del Territorio del DMQ*. Unidad del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).
- Egea Jiménez, Carmen, Soledad Suescún y Javier Iván. 2011. *Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático*. Un debate abierto. Cuadernos Geográficos, núm 49, 2011, pp 201 – 215. Universidad de Granada. España.
- Entrevista. 2019. *Entrevista a los responsables de las políticas públicas climáticas de Ecuador*. Entrevista por Núria Moreno Martín en los meses de octubre, noviembre y diciembre del



- 2019 a responsables de las políticas públicas de Ecuador del Ministerio del Ambiente (MAE), de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), del Ministerio de Agricultura (MAG), del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales de Ecuador (CONGOPE) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Felipe, Beatriz. 2016. *La degradación ambiental, el cambio climático y las migraciones*. Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona – CEDAT, Universitat Rovira I Virgili. Publicado en Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales. Vol. 11 r1102.
- Felipe, Beatriz. 2016<sup>1</sup>. *Las migraciones climáticas: Retos y propuestas desde el derecho internacional*. Tesis Doctoral en el Departamento del Derecho Público de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona (España).
- Gómez, Andrea y Nicolás Cuvi. 2016. *Asentamientos informales y medio ambiente en Quito*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio FLACSO Ecuador. Revista Internacional de Ciencias Sociales, 35/2016. Historia ambiental en Europa y América Latina: miradas cruzadas (pp. 101-119).
- Hueso, Andrés y María Josep Cascant. 2012. *Metodología y Técnicas cuantitativas de investigación. Cuadernos Docentes en Proceso de Desarrollo Número 1*. Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética Departamento de Proyectos de Ingeniería. Universitat Politècnica de València
- Ibarra Sarlat, Rosalía. 2015. *Cambio climático y conflictos socioambientales: Migraciones forzadas*. Biblioteca Jurídica Virtual de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- INEC. 2018. *Reporte de pobreza y desigualdad*. Coordinadora General de Innovación en Métricas y Análisis de la Información. Informe realizado a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en junio del 2018 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- INEC. 2015. Ecuador en cifras. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tras-las-cifras-de-quito/> Último acceso el 5 de abril del 2020.
- IPCC. 2014. *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas*. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de

- Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.  
Ginebra: Organización Meteorológica Mundial.
- IPCC. 2013. *Cambio Climático 2013: Bases físicas. Resumen para responsables de políticas*. Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
- Kumari Rigaud, Kanta, Alex de Sherbinin, Bryan Jones, Jonas Bergmann, Viviane Clement, Kayly Ober, Jacob Schewe, Susana Adamo, Brent McCusker, Silke Heuser y Amelia Midgley. 2018. *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, DC: The World Bank.
- Lampis, Andrea. 2013. *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición*. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía. ISSN: 0121-215X rcgeogra\_fchbog@unal.edu.co Universidad Nacional de Colombia.
- Lejtregger, Raquel. 2019. *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas Necesidades y Oportunidades*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- MAE. 2019. *Primera Contribución Determinada (NDC) a nivel nacional para el acuerdo de París bajo la convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático*. Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE).
- MAE. 2015. *Plan Nacional de Cambio Climático 2015 – 2018*. Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE).
- MAE. 2012. *Estrategia Nacional del Cambio Climático en Ecuador*. Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE).
- Magrin, G. 2015. *Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe*. Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, a través del Programa EUROCLIMA (CEC/14/001).
- Maya, Esther. 2014. *Métodos y técnicas de investigación. Una propuesta ágil para la presentación de trabajos científicos en las áreas de arquitectura, urbanismo y disciplinas afines*. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Mendel, Susanne. 2015. *The poor pay de Price: New research insights on human mobility, climate change and disasters*. Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series. Issue 9. Vol.1. Diciembre 2015. Global Migration Data Analysis Centre, OIM.
- Mideros M., Andrés. 2012. *Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza 2006 – 2012*. Revista CEPAN 108. Diciembre 2012.
- Manuel-Navarrete, David. 2010. *Power, realism, and the ideal of human emancipation in a climate of change*. Department of Geography King's College London, Strand. London. Volume 1, John Wiley & Sons, Ltd.
- Nansen. 2015. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change – Volume I*. The Nansen Initiative – Disaster Induced Cross-Border Displacement.
- Oetzel, Ralf y Sergio Ruiz. 2017. *Movilidad Humana, Desastres Naturales y Cambio Climático en América Latina. De la comprensión a la acción*. Grupo de Trabajo “Migración Ambiental en Latinoamérica” de las redes sectoriales RED-LAC und RED GADer-ALC de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar (CAEI-UASB), Ecuador Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (RESAMA). Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio (CITE-FLACSO), Ecuador
- OIM. 2018. *Informe sobre las migraciones en el Mundo 2018*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- OIM<sup>1</sup>. 2018. *La implicación de la OIM en Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático*. Organización Internacional para la Migración (OIM).
- OIM. 2015. *Marco de Gobernanza sobre la migración*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Acceso en <https://publications.iom.int/es/books/marco-de-gobernanza-sobre-la-migracion>
- Ordóñez, Jessica y Vicente Royuela. 2014. *Determinantes de la migración interna en Ecuador (1980-2010): un análisis de datos de panel*. Universidad de Loja (Ecuador) y Universidad de Barcelona (España).

- Pérez, Yadira y Yolanda Rojas. 2017. *Estrategias de manejo y resolución de conflictos socio-ambientales relacionados con los efectos del cambio climático en las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe*. Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorios (CITE) y FLACSO Ecuador.
- Raleigh, Clionadh Lisa Jordan and Idean Salehyan. 2008. *Assessing the impact of climate change on migration and conflict*. Published by World Bank Group.
- Ramón, Paola. 2018. *Estrategia Agroalimentaria de Quito*. Elaborado por RUAF Foundation y la Agencia de Promoción Económica CONQUITO entre 2015 y 2018.
- Revi, A., D.E. Satterthwaite, F. Aragón-Durand, J. Corfee-Morlot, R.B.R. Kiunsi, M. Pelling, D.C. Roberts, and W. Solecki, 2014. *Urban areas*. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 535-612.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes. 2017: *La Nueva Agenda Urbana: Pensamiento Mágico*. Revista Vivienda y Ciudad – ISSN 2422-670X – Volumen 4.
- Ruiz, Sergio y Michaela Carvajal. 2015. *Hacia un desarrollo de políticas públicas locales en movilidad humana, en el contexto de desastres naturales y cambio climático: El caso del Gobierno de la Provincia de Pichincha*. Consorcio de Gobiernos Autónomos Locales del Ecuador (CONGOPE) y el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha (GADPP).
- Sandoval, Vicente y Juan Pablo Sarmiento. 2018. *Una mirada desde la gobernanza del riesgo y la resiliencia urbana en América Latina y el Caribe: Los asentamientos informales en la Nueva Agenda Urbana*. Florida International University.
- Secretaría de Ambiente. 2012. *Plan de Acción Climático de Quito 2012 - 2016*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, 2012.

SNGRE. 2018. *Atlas de espacios geográficos expuestos a amenazas naturales y antrópicas*.

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), Ministerio de Defensa y Instituto Geográfico Militar.

Vargas González, Jorge Oswaldo. 2016. *Migrantes climáticos, entre los desplazamientos forzados y las políticas para su protección en el Ecuador*. Tesina de especialización, Flacso Ecuador.

Wihtol de Wenden, Catherine. 2016. *Las nuevas migraciones: ¿Por qué hay más personas en circulación que nunca y hacia dónde van?* Dossier Sur sobre migración y derechos humanos. SUR 23 – v.13 n.23 pp 17 – 28.