Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

El impacto del calentamiento global: un llamado parlamentario para proteger a los más vulnerables

Serie Minutas Nº 103-25, 08/10/2025

Boris Lopicich

Resumen

La presente minuta tiene por objeto apoyar a la Comisión Permanente de Desarrollo Sostenible que sesionará en la 151ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) que se celebra en Ginebra, octubre de 2025.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Antecedentes para orientar el quehacer parlamentario

El cambio climático ya no es un pronóstico ni un miedo lejano: es una realidad que multiplica riesgos climáticos —olas de calor, sequías prolongadas, lluvias extremas, incendios e inundaciones— y que, por su velocidad y magnitud, desborda políticas públicas diseñadas para climas más estables. Las ciencias del clima muestran una mayor frecuencia e intensidad de eventos extremos, con impactos diferenciales según el territorio, el ingreso, la edad, el género y la condición migratoria.

En las Américas, la combinación de vulnerabilidad socioeconómica, exposición geográfica y déficits de infraestructura traduce los fenómenos meteorológicos en crisis humanas: desplazamientos forzados, pérdidas productivas, inseguridad hídrica y alimentaria, y daños en salud física y mental. Estos efectos tensionan las finanzas públicas y obligan a rediseñar marcos normativos, presupuestos, sistemas de alerta, mecanismos de protección social y regulaciones territoriales.

El deber parlamentario —legislar, fiscalizar y presupuestar— es central para cerrar brechas. En los próximos años, la agenda legislativa deberá habilitar instrumentos de adaptación basada en evidencia, fortalecer la resiliencia comunitaria y proteger a grupos en situación de vulnerabilidad; y, al mismo tiempo, establecer mecanismos de responsabilidad climática que aceleren la descarbonización sin sacrificar la equidad. Organismos como ACNUR subrayan que el cambio climático ya está incidiendo en los movimientos de población y empujando a Estados a clarificar marcos de protección, tanto para desplazamientos internos como transfronterizos.

La evidencia reciente es elocuente. Informes del Internal Displacement Monitoring Centre[1] (IDMC) y de ACNUR indican que en América Latina y el Caribe, ya hay millones de personas desplazadas por conflictos y desastres, y que los eventos hidrometeorológicos extremos se están convirtiendo en un detonante recurrente de desplazamientos internos súbitos. En 2024 y 2025, las crecidas e inundaciones

[1] Serie de informes disponible en https://www.internal-displacement.org/. Fecha de consulta: 07-10-2025.

en varios países —incluido Brasil— provocaron cientos de miles de movimientos forzados, visibilizando la necesidad de legislación y financiamiento para prevención, respuesta y reconstrucción resiliente.

La crisis climática, evidentemente, no afecta a todos por igual. Los impactos se concentran en barrios informales, zonas rurales empobrecidas, comunidades indígenas y afrodescendientes, mujeres y niñez, personas con discapacidad y poblaciones migrantes. La pérdida de viviendas y medios de vida incrementan el riesgo de pobreza y de violencia basada en género, interrumpe la educación, exacerba enfermedades respiratorias y transmitidas por el agua, y debilita redes de apoyo. Desde una perspectiva de derechos, el parlamento debe asegurar que los sistemas de protección social y los servicios esenciales (agua, saneamiento, energía, salud y educación) incorporen criterios de acceso universal y continuidad operativa frente a eventos extremos.

A nivel regional, la declaración de Cartagena sobre refugiados[2] (1984) y los procesos Cartagena +40 han abierto un espacio para interpretar la protección internacional ante desastres y cambio climático, cuando el contexto de violencia generalizada u otras circunstancias graves de alteración del orden público lo ameriten. Aunque "refugiado climático" no es una categoría jurídica autónoma en el derecho internacional clásico, la región cuenta con una tradición ampliada de protección que los parlamentos pueden reforzar mediante leyes y políticas administrativas que den orientación clara a las autoridades migratorias y humanitarias.

Inundaciones históricas en Brasil: un caso de estudio

En mayo de 2024, el estado de Rio Grande do Sul (sur de Brasil) sufrió inundaciones sin precedentes que dejaron más de 170 fallecidos y forzaron a cientos de miles de personas a evacuar. Las aguas anegaron ciudades enteras por semanas, colapsaron puentes y carreteras, afectaron subestaciones eléctricas y redes de agua, y destruyeron viviendas, comercios y escuelas. Estimaciones

[2] Texto disponible en https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados. Fecha de consulta: 07-10-2025.

iniciales estatales y federales cifran en decenas de miles de millones de reales las pérdidas, mientras que fuentes periodísticas y de organismos internacionales subrayan el carácter histórico del desastre y su vínculo con eventos extremos exacerbados por el cambio climático.

Los efectos humanos fueron inmediatos: desplazamientos masivos, hacinamiento en albergues temporales, aumentos de enfermedades por agua contaminada, interrupciones educativas y daños psicosociales. En visitas de campo, asesores de ACNUR describieron zonas urbanas como "ciudades fantasma" tras casi 40 días bajo el agua; incluso personas refugiadas y migrantes que ya residían en el estado —entre ellos venezolanos— se vieron afectadas, lo que complejiza la respuesta institucional por la concurrencia de distintos estatus migratorios. En paralelo, nuevas lluvias intensas continuaron provocando evacuaciones en 2025, evidenciando un patrón de eventos encadenados que impide la recuperación plena.

Los datos de monitoreo global de desplazamiento interno indican que los desastres hidrometeorológicos son hoy el principal factor de desplazamiento súbito en muchas regiones. En 2024, Rio Grande do Sul se convirtió en un caso emblemático de cómo un solo episodio puede detonar centenares de miles de "movimientos" de personas (entradas y salidas de albergues u hospedajes temporales), superando récords previos para el país y demandando coordinación entre protección civil, vivienda, salud, educación, desarrollo social, hacienda y planeamiento territorial. Para los parlamentos, este tipo de cifras debe activar cláusulas presupuestarias y disparadores normativos (por ejemplo, acceso expedito a fondos de emergencia y a prestaciones no contributivas para hogares damnificados).

Más allá de Brasil, el patrón se repite en la región. En Colombia, la zona de La Mojana (Caribe interior) ha sufrido ciclos recurrentes de inundaciones por rupturas de diques y variabilidad hidrológica; solo en 2024, el colapso de la obra de contención "Caregato" dejó vastas áreas bajo agua, afectando a más de 300 mil personas (incluidas comunidades indígenas Zenú), con severas limitaciones de acceso a agua potable y a servicios básicos. Se trata de una crisis prolongada que alterna entre emergencia y recuperación sin resolver el riesgo de base, y que

ilustra la necesidad de inversiones resilientes en gestión del agua, ordenamiento del territorio y soluciones basadas en ecosistemas.

Para dimensionar la tendencia regional, ACNUR estima que, a mediados de 2024, las Américas hospedaban más de 20,3 millones de personas forzadamente desplazadas y apátridas (incluyendo refugiados, solicitantes de asilo y 8,1 millones de desplazados internos). Aunque no todo ese universo responde a eventos climáticos, los desastres y el deterioro ambiental son ya un multiplicador de riesgo y un acelerador de vulnerabilidad para quienes huyen de violencia, pobreza o gobernanza débil.

Otro caso muestra la realidad centroamericana. El Corredor Seco de Centroamérica —que abarca zonas de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua— vive desde hace años una combinación de sequías prolongadas y episodios de lluvias torrenciales asociadas a la variabilidad climática y a fenómenos como El Niño/La Niña. En noviembre de 2020, los huracanes Eta e Iota golpearon de forma consecutiva Honduras, Guatemala y Nicaragua, causando deslizamientos, inundaciones y destrucción de cultivos. Solo en Guatemala, los impactos afectaron a más de 2,4 millones de personas, con cientos de miles de desplazamientos internos y daños severos a viviendas, escuelas, caminos y sistemas de agua. Informes de organizaciones humanitarias y centros de investigación señalan que la prolongada sequía previa dejó los suelos incapaces de absorber las lluvias extremas, agravando inundaciones repentinas y pérdidas agrícolas.

Así, comunidades enteras han enfrentado reconstrucción lenta, con medios de vida debilitados (principalmente agricultura familiar y jornales), y con flujos de movilidad humana que combinan desplazamientos internos, migración intrarregional y, en algunos casos, intentos de cruzar fronteras hacia el norte. Aquí se observa un patrón importante para la formulación de política: eventos climáticos extremos se suman a factores preexistentes (pobreza, desigualdad, inseguridad, falta de servicios) y cambian la ecuación que empuja a las familias a moverse.

Lecciones y desafíos para la acción parlamentaria

Un marco legal sólido de protección y regularización debe definir con precisión las respuestas administrativas frente al desplazamiento por desastres, tanto internos como transfronterizos. Esto implica establecer visas o permisos humanitarios temporales, garantizar el principio de no devolución cuando existan riesgos graves y ofrecer rutas efectivas de integración para las personas cuyo retorno no sea posible en el corto plazo. La tradición de Cartagena constituye una base interpretativa regional que debiera fortalecerse y actualizarse para responder a la movilidad humana inducida por el cambio climático. En paralelo, es esencial contar con mecanismos de financiamiento previsible, mediante fondos de emergencia con reglas claras de activación y rendición de cuentas, así como bonos de recuperación escalonados que incentiven la reconstrucción resiliente y no la mera reposición de infraestructuras dañadas.

Del mismo modo, los reasentamientos voluntarios deben planificarse conforme a estándares de hábitat digno, con acceso a servicios urbanos, empleo y participación comunitaria, evitando reinstalar comunidades en zonas de alto riesgo. La continuidad educativa y la protección sanitaria son componentes esenciales de la resiliencia: se requieren aulas modulares, conectividad, atención de salud mental, campañas de vacunación y potabilización del agua en contextos de emergencia. Por último, la eficacia de todas estas medidas depende de la capacidad de anticipación: urge invertir en sistemas de alerta temprana y en plataformas interoperables de registro de desplazamientos que integren datos de protección civil, desarrollo social y salud pública, alineadas con los estándares de instituciones como la OIM, para orientar decisiones basadas en evidencia y fortalecer la gobernanza ante los desplazamientos climáticos.

Además, existen desafíos jurídico-legislativos. Por ejemplo, la expresión "refugiados climáticos" no tiene, por ahora, reconocimiento autónomo en el derecho internacional vigente; sin embargo, la región cuenta con instrumentos y prácticas ampliadas que pueden brindar protección efectiva a personas desplazadas por desastres y degradación ambiental. La Declaración de Cartagena es un referente que varios países han incorporado en su normativa, ampliando la

definición de refugiado para incluir quienes huyen por violencia generalizada u otras circunstancias que alteren gravemente el orden público; en contextos de desastres climáticos, algunos Estados han interpretado que estas circunstancias pueden concurrir, habilitando protecciones complementarias. Procesos como Cartagena +40, impulsados por países como Chile y Colombia, buscan justamente ajustar marcos legales a realidades de movilidad humana asociadas a clima. ACNUR, por su parte, ha lanzado un Fondo de Resiliencia Climática para fortalecer la protección y la adaptación en comunidades de acogida y desplazadas.

Los parlamentos pueden traducir estas orientaciones en leyes marco y protocolos administrativos: reconocer permisos humanitarios por desastre, articular planes de preparación y respuesta con enfoque de derechos, y ajustar catastros, seguros y subsidios para que funcionen antes y después de los eventos extremos (no solo en la emergencia).

Conclusiones y desafíos

El impacto del calentamiento global se manifiesta con especial dureza en los sectores más vulnerables, reproduciendo desigualdades estructurales y abriendo nuevos frentes de inseguridad humana. América Latina y el Caribe, pese a emitir una fracción menor de las emisiones globales, concentran una parte desproporcionada de los daños y pérdidas. Los parlamentos enfrentan el desafío de legislar para que la adaptación y la transición ecológica no profundicen la desigualdad, sino que la reduzcan, integrando la justicia climática en la planificación territorial, presupuestaria y social.

El segundo desafío es normativo: actualizar los marcos de protección frente al desplazamiento inducido por desastres y degradación ambiental. Las categorías jurídicas tradicionales ya no bastan para responder a las nuevas realidades de movilidad humana. La tarea pendiente consiste en establecer mecanismos nacionales e interregionales que reconozcan derechos, garanticen asistencia humanitaria oportuna y promuevan la reintegración o reasentamiento digno de las personas afectadas.

Finalmente, la gobernanza parlamentaria debe articularse con la ciencia y la cooperación internacional para mejorar la prevención, la alerta temprana y la resiliencia de los sistemas sociales. El conocimiento científico y los datos abiertos deben traducirse en decisiones legislativas concretas que anticipen riesgos y canalicen inversión pública hacia soluciones sostenibles. La protección de los más vulnerables frente al calentamiento global no es solo una cuestión ambiental: es una obligación ética, social y democrática que interpela a los parlamentos del mundo.