

REUBICACIÓN PLANIFICADA: DIFICULTADES GARANTIZADAS

ELIZABETH FERRIS

Miembro sénior del programa de estudios de Política Exterior de Brookings Institution y codirectora del proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno

Desde el primer informe que elaboró, en 1990, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), se admite que una de las principales consecuencias del cambio climático inducido por el hombre será el desplazamiento de población. En 2010, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) afirmaba ya que la movilidad puede ser una forma de adaptación al cambio climático y señalaba tres formas específicas que podría adoptar: migración, desplazamiento y reubicación planificada. Este breve artículo aborda el caso de aquellas áreas que se vuelven inhabitables por los efectos del cambio climático y donde comunidades enteras necesitan ser reubicadas.

La decisión de reubicar a una comunidad, tanto si es decisión de la propia comunidad como si es gubernamental, no debe tomarse a la ligera. La mayoría de las personas quieren permanecer en el lugar en el que viven, pues pueden tener profundos vínculos culturales y espirituales con ese territorio, y desplazarse representa un cambio existencial en sus vidas. Y, sin embargo, la reubicación planificada puede salvar vidas y ofrecer la oportunidad de prosperar, en un lugar nuevo y más seguro, a comunidades que viven en entornos degradados y de riesgo. Cuando se realiza con éxito, la reubicación planificada permite reducir los riesgos derivados de catástrofes y permite al mismo tiempo una adaptación a los efectos del cambio climático. Pero es importante reconocer que la reubicación planificada es siempre algo complejo. Requiere mucho trabajo, consultas y dinero. Este artículo comienza examinando qué es y qué no es una reubicación planificada y analiza los diversos elementos que deben tenerse en cuenta al planificar la reubicación de toda una comunidad, utilizando varios ejem-

plos de reubicación. Aunque haya habido probablemente miles de reubicaciones planificadas, se han documentado relativamente pocas y hay pocas investigaciones al respecto.

¿Qué son las reubicaciones planificadas?

Al hablar de reubicación de toda una comunidad, se han utilizado muchos términos; principalmente reasentamiento, retiro (*retiro costero*, *retiro administrado*), relocalización o reubicación. Pero desde que, en 2010, el IPCC empezara a emplear el término reubicaciones planificadas, este se ha convertido en el término dominante. Las reubicaciones planificadas, como indica el propio término, están planificadas e implican el desplazamiento de grupos, en lugar de individuos o familias.

Una reubicación planificada es un proceso organizado mediante el cual se ayuda a grupos de personas a abandonar su zona de residencia, reasentarse en una nueva ubicación, proporcionándoles las condiciones para reconstruir sus vidas. Esta última frase es importante: las reubicaciones van más allá del mero transporte físico de personas a un lugar diferente. Estas reubicaciones se llevan a cabo bajo la autoridad del Estado y se realizan para proteger a las personas del impacto de las catástrofes y el cambio climático. Esto difiere radicalmente de aquellos casos en los que algunos gobiernos han reubicado comunidades, bajo el pretexto de riesgo ambiental para otros fines, como el acaparamiento de tierras.

Las reubicaciones planificadas, a diferencia de las evacuaciones, se conciben como permanentes o, al menos, a largo plazo. Cuando se produce una evacuación, por lo general esta se realiza a refugios temporales y con la expectativa de que la población regrese a sus hogares

cuando cese la amenaza inmediata, si bien hay ejemplos, como la catástrofe de Fukushima de 2011 en Japón, o el huracán *Katrina* en 2005 en EEUU, en los que la población no ha podido regresar en décadas.

Las reubicaciones pueden llevarse a cabo como consecuencia de una catástrofe o para evitar daños futuros. La investigación muestra que aproximadamente la mitad de todas las reubicaciones tienen lugar tras la destrucción de un hábitat como consecuencia de una catástrofe. Pueden ser a iniciativa de una comunidad –como es el caso de las aldeas indígenas de Alaska, en Estados Unidos, o la comunidad Gardi Sugdub, en Panamá– o a iniciativa del Gobierno, generalmente en base a evaluaciones técnicas de riesgo ambiental. Como los grupos indígenas viven tradicionalmente en tierras más ignotas y expuestas a las catástrofes, estas comunidades son, a menudo, las que necesitan asistencia gubernamental para trasladarse.

Por otro lado, aunque China ha llevado a cabo reubicaciones de cientos de miles de personas en los últimos años, la mayoría de las reubicaciones planificadas documentadas han sido mucho más pequeñas, involucrando a unas pocas docenas o pocos cientos de personas y, por lo general, con distancias cortas, es decir, a pocos kilómetros de distancia.

Si bien se habla a menudo de reubicación de países enteros (como en el caso de los pequeños estados insulares del Pacífico), las reubicaciones planificadas internacionalmente aún no han tenido lugar y plantean problemas como la cuestión de la ciudadanía, la gobernanza y las relaciones diplomáticas, que requieren mucha más atención antes de que podamos considerarlas una respuesta al cambio climático.

¿Qué implica la planificación de las reubicaciones?

Tomar la decisión de reubicar a una comunidad entera nunca es sencillo. Solo unos pocos gobiernos en el mundo han desarrollado políticas

sobre reubicaciones planificadas. En la mayoría de ellas, se asigna la responsabilidad a un ministerio en particular o, a veces, a las autoridades locales. Antes de planificar una reubicación es necesario asegurarse de que se establezcan los marcos jurídicos adecuados, en particular en lo que respecta a la adquisición de tierras.

Las decisiones sobre dónde y cuándo trasladarse deben adoptarse consultando a las personas desplazadas, así como a las comunidades de las zonas de destino. Desafortunadamente, hay muchos casos en los que gobiernos bien intencionados han planeado reubicaciones con consultas inadecuadas a las comunidades afectadas y los resultados han sido problemáticos. Por ejemplo, en Filipinas, después del tifón *Haiyan* de 2013, se planificó la reubicación de hasta un millón de personas. A pesar de iniciarse un proceso participativo, al ser este demasiado largo, se optó por limitar las consultas a las comunidades afectadas y los resultados dejaron mucho que desear. Los miembros de la comunidad fueron trasladados a diferentes lugares y hubo carencias en vivienda e infraestructura.

Aunque la atención generalmente se centra en los desplazados, también hay otra población afectada. ¿Qué sucede con aquellos que optan por quedarse? Y quienes marcharon antes de la comunidad, por razones ambientales, ¿tienen derecho a participar en el programa de reubicación? ¿Qué sucede con la tierra desocupada? En algunos casos, el Gobierno utiliza la tierra desocupada para proteger al resto de la comunidad, como una especie de reserva natural. En otros casos, como documentó el Banco Mundial en América Latina, cuando las personas se trasladan fuera de una llanura inundable, otros se instalan en esta zona, a pesar del riesgo ambiental que esto conlleva.

Hay problemas logísticos relativos a la adquisición de tierra para una comunidad reubicada y la organización del transporte de población y sus pertenencias. Las cuestiones relativas a la tierra siempre son complicadas, en particular en los sistemas informales o tradicio-

nales de tenencia. Si bien las preocupaciones logísticas suelen ser lo primero en lo que la gente piensa en las reubicaciones, las cuestiones relativas a los medios de vida son a menudo las que marcan la diferencia entre las operaciones exitosas y las infructuosas. Cuando la población se traslada a una zona donde no puede encontrar trabajo o continuar con sus medios de vida tradicionales, no permanecerá allí, aunque sus casas sean más seguras. Esto ocurre particularmente con las comunidades costeras, cuya población ha dependido de la pesca o del turismo. Cuando son reubicadas tierra adentro, a menudo ven limitadas sus oportunidades de sustento.

Financiación de las reubicaciones planificadas

Una reubicación planificada –al menos si se hace correctamente– es costosa. El proceso de planificación requiere tiempo y recursos. Las evaluaciones técnicas deben llevarse a cabo tanto en la comunidad de origen como en la de destino. La construcción de nuevas infraestructuras, desde los sistemas de agua hasta las escuelas y la electricidad, es cara y a menudo requiere mucho tiempo. Por lo general, suelen pasar varios años entre la decisión de reubicar a una comunidad y su implementación real. En una reubicación bien documentada, la de Isla Jean Charles (Luisiana), el costo fue de más de 48 millones de dólares para trasladar a

alrededor de 100 personas a un nuevo emplazamiento, a solo 40 kilómetros de distancia. En algunos casos, las comunidades esperan años –como en Alaska, las Islas Salomón o Panamá– para que los gobiernos pongan a disposición los recursos necesarios. Y en otros casos, los planes de reubicación terminan archivados debido a la incapacidad de reunir estos recursos.

Existe cierta esperanza de que la financiación de la adaptación al cambio climático o los fondos de respuesta ante pérdidas y daños puedan utilizarse para apoyar las reubicaciones previstas, aunque hasta ahora esto no se ha materializado. Fiji es, hasta la fecha, el único país que ha establecido un fondo fiduciario para apoyar las reubicaciones necesarias debidas al cambio climático.

El registro

A pesar de la falta de recursos, existen casos documentados de reubicaciones planificadas que han logrado aportar seguridad a la población. El criterio básico para evaluar el éxito de la reubicación es que las personas reubicadas no solo deben enfrentar un menor riesgo ambiental, sino que deben tener, al menos, el mismo nivel de vida que tenían antes de la reubicación, pero hay pocas evidencias de los resultados. A veces, como en el caso de Vietnam, las familias reubicadas expresan que, aunque están más seguras tras su traslado, también son más pobres y que han acumulado deuda para pagar los costos de la reubicación.

En resumen, al no estar dándose aún los pasos adecuados para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero, es probable que cada vez haya más comunidades que necesiten ser reubicadas en lugares más seguros. Reubicar una comunidad es algo plagado de riesgos y abordarlos es fundamental antes de empezar a llenar el primer autobús. Por ello, los gobiernos, los líderes comunitarios y otras partes interesadas deben planificar adecuadamente la operación y garantizar que se disponga de fondos suficientes.

