

La reubicación planificada en Asia y el Pacífico

Jessie Connell y Sabira Coelho

En Asia y el Pacífico se están poniendo en marcha políticas prometedoras para hacer frente a los desplazamientos relacionados con el clima y los desastres, pero aún no se han establecido las estructuras de gobernanza más profundas necesarias para que se incorporen sistemas de protección, especialmente en el caso de la reubicación planificada. Cabría hacer más hincapié en ayudar a los Gobiernos a establecer estructuras interministeriales que estén preparadas para hacer frente a las complejas cuestiones transversales que entraña la reubicación planificada.

Los procesos ambientales, entre ellos el cambio climático y los desastres, se combinan con otras presiones para incrementar el riesgo de desplazamiento de las comunidades vulnerables de Asia y el Pacífico. Los desplazamientos se producen como consecuencia de los frecuentes desastres repentinos (como ciclones, inundaciones y amenazas no climáticas) y procesos de evolución lenta (como el aumento del nivel del mar). Aunque la reubicación se considere el último recurso, la migración espontánea impulsada por la comunidad y las reubicaciones “planificadas” respaldadas por el Gobierno se están produciendo tanto en zonas rurales como urbanas, ya que los pueblos buscan tierras más seguras y productivas, y medios de vida alternativos.

En el complejo proceso de reubicación confluyen cuestiones políticas, ambientales, jurídicas y sociales, entre ellas las arduas negociaciones entre las autoridades, los

desplazados y las comunidades de acogida sobre las tierras, la vivienda y la propiedad. También exige que se establezcan sistemas de protección para minimizar las a menudo dañinas repercusiones de la reubicación¹.

Como parte de los planes de reubicación dirigidos por el Gobierno se han llevado a cabo consultas que históricamente han sido inadecuadas (especialmente con mujeres y colectivos marginados), con unos mecanismos de reclamación con frecuencia limitados también, y cuya selección del lugar de ubicación era pobre y la ayuda para la recuperación, mínima. Las comunidades que tratan de reubicarse a menudo reciben apenas unas directrices limitadas por parte de las autoridades nacionales y locales sobre el proceso de reubicación, la forma de acceder a los servicios en sus nuevas ubicaciones y cómo negociar nuevos acuerdos sobre las tierras. Esto origina múltiples retos en las nuevas localizaciones

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

como dificultades para restablecer sus medios de subsistencia, problemas para acceder a los servicios básicos, conflictos con las comunidades de acogida y alteraciones en el acceso a la educación y la atención sanitaria. La pérdida de la conexión con la tierra, la identidad cultural y los conocimientos indígenas es también una realidad para las personas que se alejan de sus territorios ancestrales.

Las respuestas políticas emergentes

Con el fin de garantizar que la reubicación pueda ser una solución duradera viable, los Gobiernos de las islas del Pacífico están elaborando instrumentos políticos para abordar sus problemáticas. Fiyi está ultimando sus Directrices Nacionales para la Reubicación dirigidas por la División de Cambio Climático del Ministerio de Asuntos Exteriores para ayudar a las comunidades afectadas tanto por procesos repentinos como de evolución lenta. El Ministerio de Adaptación al Cambio Climático de Vanuatu ha preparado una Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres donde incluye secciones que abordan los retos que plantea la implementación de las reubicaciones planificadas.

En Asia también están surgiendo diversas respuestas para hacer frente a los retos migratorios y de desplazamiento relacionados con el cambio climático y los desastres. En Nepal, el Ministerio de Población y Medio Ambiente ha coordinado un proceso consultivo para cerrar una Estrategia de Cambio Climático y Migración que incluye una intervención estratégica para una reubicación "digna". En Maldivas, la reubicación de la población se ha llevado a cabo en el marco del proyecto Islas Seguras tras el tsunami de 2004, aunque sin el compromiso de elaborar un marco normativo expreso. En Vietnam, en el marco del programa "Vivir con las Inundaciones", las comunidades han sido reubicadas lejos de las zonas residenciales inseguras del Delta del Mekong.

El establecimiento de estructuras institucionales

Si bien se están produciendo avances positivos, muchas iniciativas se quedan cortas a la hora de establecer los elementos de protección necesarios para garantizar que la reubicación planificada no repercuta negativamente en las comunidades afectadas. Un reto inmediato es el desarrollo de estructuras de coordinación interministerial adecuadas que puedan abordar

las cuestiones complejas relacionadas con las tierras, los medios de subsistencia, la vivienda, las infraestructuras, el agua, el saneamiento, el transporte, la cultura, la sanidad y la educación que plantean los desplazamientos relacionados con el clima y los desastres.

La reubicación planificada exige que se designe un liderazgo institucional con la participación activa de muchos ministerios diferentes para coordinar la planificación multisectorial. Sin embargo, una barrera importante para poder ir más allá de la creación de proyectos normativos y dirigirnos hacia la incorporación de iniciativas de protección es la de identificar cuál debería ser la entidad gubernamental responsable. La falta de un enfoque integrado también puede conducir al desarrollo de procesos normativos paralelos. En Bangladesh, el Ministerio de Gestión de Desastres y Socorro ha elaborado una Estrategia Nacional sobre la Gestión de los Desplazamientos Internos Inducidos por los Desastres y el Clima mientras que el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques ha respaldado la elaboración de un plan de acción modelo sobre la gestión de las migraciones inducidas por el cambio climático y por la degradación ambiental.

Como se propugna en las directrices y herramientas desarrolladas por los Gobiernos², las políticas de reubicación planificada deberían implementarse a través de órganos interministeriales y mecanismos de coordinación para garantizar que se emplean los conocimientos especializados y que se vinculan a la planificación del desarrollo a largo plazo. Lo ideal sería que la implementación se llevara a cabo a través de los mecanismos institucionales existentes, aunque para eso sería necesario el establecimiento de un grupo de trabajo interministerial especializado.

Los ministerios de medio ambiente y cambio climático y/o las oficinas nacionales de gestión de emergencias y desastres tienden a liderar los debates sobre políticas que afectan a este área (como es el caso de Vanuatu, Bangladesh y Nepal). Sin embargo, si bien pueden servir como defensores, debido a sus mandatos estrechamente definidos no son necesariamente los agentes ideales para dirigir el proceso de implementación ni para supervisar a los grupos de trabajo, lo que podría limitar que se diera un apoyo más amplio entre los agentes gubernamentales. En situaciones en las que las comunidades no pueden regresar a sus hogares durante

períodos prolongados, las oficinas de gestión de desastres — que son responsables de las evacuaciones de emergencia — se enfrentan a los retos de planificación que plantea la búsqueda de soluciones duraderas, aunque no necesariamente dentro de su área de especialización y es posible que no cuenten con presupuestos para llevar a cabo su implementación.

Del mismo modo, aunque los ministerios de medio ambiente y cambio climático estén equipados para identificar las amenazas naturales y desarrollar políticas ambientales, no se especializan en temas relacionados con la reubicación, la tierra o la planificación rural y urbana, especialmente en sus dimensiones de desarrollo humano.

La participación de los ministerios de tierras es mínima, aunque desempeñan un papel importante a la hora de identificar cuáles son las adecuadas y de garantizar el cumplimiento legal de los nuevos acuerdos, de modo que estos sean algo más que simples acuerdos de “buena voluntad” entre comunidades. Del mismo modo, los ministerios que tienen experiencia en la prestación de servicios sociales, la preservación de la cultura y los conocimientos tradicionales no suelen participar estrechamente en los debates políticos sobre el cambio climático, los desastres y los desplazamientos.

También se necesitan mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales, provinciales y locales para apoyar una implementación descentralizada, junto con recursos financieros y técnicos adecuados a nivel local. Los departamentos que deben involucrarse también pueden diferir, dependiendo de si la reubicación se está llevando a cabo en zonas rurales o urbanas. También se requiere apoyo estratégico y financiero al más alto nivel de gobierno para que los grupos de trabajo cuenten con la influencia política necesaria. Dado el número de agentes involucrados, la tentación de enmarcarlos como iniciativas “pangubernamentales” es fuerte, pero así se corre el riesgo de que ningún ministerio la asuma claramente como propia.

Muchos Gobiernos admiten que existe este reto. En Vanuatu, la reubicación planificada en respuesta a los riesgos que entrañaba el volcán Ambae era responsabilidad inicial de la Oficina Nacional de Gestión de Desastres y luego se transfirió al Departamento de Política Estratégica, Planificación y Coordinación de la

Ayuda, dependiente de la Oficina del Primer Ministro. Si bien es cierto que así se aprovecha la experiencia de diferentes ministerios, estos enfoques pueden provocar confusión acerca de qué entidad es la responsable de la reubicación planificada, lo que a su vez tiene consecuencias para las comunidades afectadas.

Cuestiones de responsabilidad y protección

En los casos en que las comunidades también están expuestas a desahucios y reubicaciones planificadas con fines de desarrollo y creación de infraestructuras públicas, surgen otras cuestiones. ¿Deberían las instituciones públicas responsabilizarse de proporcionar asistencia para la reubicación planificada a todas las comunidades, con independencia de la razón del desplazamiento? ¿O debería la reubicación planificada relacionada con el desarrollo ser gestionada por una entidad política distinta? En Vanuatu, algunas comunidades afectadas por los desahucios han solicitado la asistencia humanitaria de su Oficina Nacional de Gestión de Desastres, lo que ha puesto sobre la mesa difíciles cuestiones sobre las responsabilidades de la oficina, especialmente en vista del nuevo proyecto normativo sobre el desplazamiento. Y las comunidades que han sido reubicadas por razones relacionadas con el desarrollo, ¿deberían recibir la misma asistencia y protección que aquellas que necesitan mudarse por razones climáticas y ambientales? Estas cuestiones se complican cada vez más cuando las razones de la reubicación planificada son múltiples, como en el caso de las personas que viven en asentamientos informales y que no tienen la propiedad de las tierras aseguradas, y que se encuentran en zonas propensas a sufrir amenazas.

En Fiji, la nueva respuesta política ha consistido en gestionar la reubicación planificada por cuestiones de cambio climático por un lado y la relacionada con otros factores por otro. Quienes no consiguen adaptarse al lugar donde fueron desplazados inicialmente reciben la asistencia del Comité Nacional del Grupo de Trabajo sobre Reubicación, mientras que en los casos en que se identifican presiones por cuestiones de desarrollo como razón para la reubicación planificada, el Ministerio de Desarrollo Rural y Marítimo asume la responsabilidad del bienestar de las comunidades afectadas. Con arreglo a su nuevo proyecto normativo, Vanuatu ofrecerá la misma protección a las personas con independencia

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

de cuál sea la causa de su desplazamiento, aunque todavía no se ha establecido el mecanismo preciso de implementación

Es evidente que se necesitan nuevos modelos de gobernanza para la reubicación planificada —bien dotados de recursos y respaldados por unos conocimientos técnicos adecuados— que promuevan el reparto de responsabilidades entre los diferentes agentes gubernamentales a nivel nacional y local³. Las estructuras institucionales más adecuadas para responder a los desplazamientos relacionados con el clima y los desastres serán, por supuesto, diferentes en cada lugar. Su efectividad dependerá en gran medida de la historia y la cultura de los ministerios específicos, de la presencia de defensores con conocimientos sobre la reubicación y de hasta qué punto los coordinadores puedan superar los retos sectoriales y de descentralización para implementar las medidas de protección a nivel local.

Jessie Connell jconnell@iom.int

Asesora

Sabira Coelho scoelho@iom.int

Oficial Regional de Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático, Oficina Regional para Asia y el Pacífico

Agencia de la ONU para las Migraciones (OIM)

www.iom.int

1. Universidad de Georgetown, ACNUR, OIM y Universidad de las Naciones Unidas (2015) *Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental* bit.ly/Brookings-relocalizacion-planificacion-2015; véase también Universidad de Georgetown, ACNUR y OIM (2017) *Caja de herramientas: Relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental* bit.ly/UG-ACNUR-OIM-relocalizacion-planificacion-caja-de-herramientas-2017
2. Véase, por ejemplo, la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático bit.ly/Nansen-Initiative-Agenda-ES
3. En este artículo no se tratan muchas otras cuestiones complejas relacionadas con la reubicación planificada, las tierras, los derechos humanos y la protección. Véanse los recursos de la Iniciativa Nansen sobre “Reubicación planificada”: www.nanseninitiative.org/portfolio-category/planned/