

Puesta en práctica de los principios: las lecciones de Fiyi sobre las reubicaciones planificadas

Liam Moore

Las Directrices de Reubicación de Fiyi se basan en la experiencia del país en la planificación de reubicaciones y ofrecen orientación a otros Estados que se enfrentan a retos similares.

En noviembre de 2020, el primer ministro Frank Bainimarama inauguró oficialmente la recién reubicada aldea de Narikoso, en la isla de Ono (Fiyi). Para evitar las recurrentes inundaciones por la subida del nivel del mar y los temporales, en el proyecto se trasladó a siete familias a viviendas resistentes a las tormentas situadas en terrenos más altos. Narikoso es solo una de las 48 aldeas que el Gobierno ha detectado que requieren una reubicación parcial o total debido a circunstancias relacionadas con el clima, y hay otras más de 800 comunidades que probablemente corran el riesgo de sufrir daños o desplazamientos en el futuro.

La experiencia de Fiyi en la reubicación física de comunidades ha servido de base para la elaboración de dos nuevos conjuntos de directrices, una sobre reubicaciones planificadas (2018)¹ y otra sobre el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres (2019)². Dado que muchos Estados de todo el mundo quieren desarrollar políticas similares, es importante aprender de los primeros en adoptarlas, como Fiyi, para ver qué se deberían replicar y qué problemas será necesario abordar. Aunque las reubicaciones entran dentro de las opciones de último recurso, identificar cuáles son

las comunidades amenazadas y contar con ellas puede ser una parte importante del proceso para paliar los factores de riesgo, permitiéndoles quedarse donde están durante más tiempo, o encontrar soluciones más duraderas después de trasladarse.

Estas dos directrices conforman ahora la gobernanza de las reubicaciones y movilidades climáticas en todo Fiyi. El objetivo de estos documentos no era disponer unos procedimientos operativos estándar, que se recogen en un documento aparte, sino establecer unos principios dominantes para guiar a los actores clave en el proceso de reubicación. Fiyi se ha basado en los marcos internacionales existentes para desarrollarlos. Un primer borrador de las directrices para la reubicación mostraba la intención de ofrecer una orientación coherente con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU de 1998³. La versión final omite la referencia directa a los Principios Rectores, pero mantiene su significado. También se observa la importancia de los principios recogidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres, la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones

Unidas (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y múltiples convenciones de derechos humanos.

Es importante destacar que las directrices de Fiyi se diseñaron como documentos en constante evolución que fomentaran un proceso de aprendizaje iterativo, en el que se introducen continuamente mejoras en el proceso de reubicación. Aprender de las prácticas y adaptarlas para que se ajusten a un contexto específico será importante para cualquier actor que colabore con las comunidades que puedan necesitar trasladarse a otro lugar. Para alcanzar soluciones duraderas, la planificación de posibles reubicaciones debe tener en cuenta las necesidades de las comunidades afectadas, así como la capacidad de quienes gobiernan y las particularidades del contexto local.

Hay que tener en cuenta que sin la voluntad política de perseguir y poner en marcha políticas en torno a la movilidad por cuestiones climáticas, es probable que no ocurra nada. No se trata solo de la voluntad de hacer algo, sino de la voluntad de aprovechar las leyes, principios y normas existentes para seguir los estándares que van surgiendo de las mejores prácticas. Aunque las ideas recogidas en las directrices de Fiyi no son únicas, la forma en que entrelazan las leyes, normas, estándares y principios existentes y los aplican a esta nueva área temática sí lo es. Esto es en lo que otros actores podrán fijarse para dar forma a sus propias respuestas.

Aprender de la experiencia de Fiyi

Hasta la fecha, hay tres factores clave que destacan en las reubicaciones de Fiyi: tener un lugar al que trasladarse; contar con la participación activa de los afectados; y tener la voluntad y la capacidad de financiar estos proyectos.

En primer lugar, la durabilidad de las soluciones dependerá probablemente de que se disponga de un lugar de reubicación adecuado. Esa idoneidad puede depender, a su vez, de cuestiones como: si los propietarios tradicionales pueden mantener los vínculos con sus tierras ancestrales si se trasladan a cortas distancias; si las comunidades podrán permanecer unidas en las nuevas ubicaciones; si los residentes pueden permitirse el traslado; y si las comunidades de acogida están dispuestas a recibir a los que se desplazan. En la reubicación de Narikoso, la comunidad tuvo que separarse.

El nuevo emplazamiento solo tenía cabida para siete familias y está previsto que el resto de la comunidad se traslade a un lugar adyacente en el futuro⁴. Estas disgregaciones de comunidades muy unidas hacen que sea menos probable que nos hallemos ante soluciones verdaderamente duraderas.

El segundo punto es la importancia de la participación activa. Para que las reubicaciones tengan las mayores posibilidades de éxito, las personas deben tener control sobre los procesos de toma de decisiones que les afectan⁵. En las reubicaciones llevadas a cabo en Fiyi, se han reportado distintos niveles de participación y satisfacción con los resultados. Aunque la reubicación de Vunidogoloa se promovió originalmente como un proceso participativo, los miembros de la comunidad expresaron más tarde su preocupación por el hecho de que a menudo fueran los contratistas y el Gobierno quienes tomaran las decisiones sin consultarles. La reubicación de Narikoso comenzó antes de que se introdujeran las nuevas Directrices de Reubicación, y experimentó problemas similares al principio. Al parecer, la comunicación entre los funcionarios y la comunidad mejoró a medida que avanzaba el proyecto; sin embargo, está por ver si esto alcanza el umbral de la plena participación.

Una cuestión recurrente en estos procesos es la exclusión de las mujeres de los debates. En Vunidogoloa, las casas terminadas no incluían cocinas. En las entrevistas llevadas a cabo tras la reubicación, las mujeres de la comunidad señalaron que no se les había consultado y que habían tenido que aceptar lo que los hombres habían acordado. El consentimiento y la participación activa deben reflejar plenamente a la comunidad en cuestión, incluidas las opiniones de las personas vulnerables, marginadas y otras a las que no se tiene en cuenta.

Planificar y decidir cuándo las zonas especialmente vulnerables serán inhabitables es extremadamente difícil tanto para las comunidades como para las autoridades. En cada caso de reubicación, hay que sortear la tensión entre la obligación del Estado de proteger a los ciudadanos y evitar que sufran daños, y el derecho de las personas a elegir cuándo y cómo abandonar sus hogares. Un compromiso temprano y efectivo que incluyera medidas preventivas podría evitar que las comunidades se

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica



Cruz Roja Fiji / Manava Tiko

Voluntarios de Cruz Roja Fiji trabajan con las comunidades locales de la provincia de Ra tras el paso del ciclón Winston en febrero de 2016.

vean desplazadas antes de que se hayan agotado todas las opciones de quedarse.

El tercer reto es que políticas ambiciosas como estas son caras. La reubicación de Narikoso solo pudo completarse cuando se recibió financiación de la Unión Europea (canalizada a través del Fondo de Desarrollo Alemán) que aportó 700 000 euros de los 808 750 euros que se estimaban necesarios. Aunque las cifras definitivas siguen estando en entredicho, se sabe que el Gobierno ha gastado en el proyecto unas tres veces más de lo que se había presupuestado inicialmente, mientras que la comunidad también ha tenido que aumentar significativamente su propia contribución para asegurarse de que se completara la reubicación⁶. En respuesta al problema de financiación, Fiyi creó, en 2019, un Fondo Fiduciario para la Reubicación por razones Climáticas y los Desplazados, financiado en parte a través de su Tasa Medioambiental y de Adaptación al Cambio Climático y, en parte, a través de contribuciones voluntarias de Estados donantes, como Nueva Zelanda. Está por

ver si este modelo será capaz de financiar el gran volumen de reubicaciones y obras preventivas que el Gobierno ha identificado.

El enfoque del fondo fiduciario parece estar recibiendo más apoyo a nivel internacional que otros planes alternativos, como los propuestos por Vanuatu. Vanuatu es partidario de utilizar procesos como el mecanismo de Varsovia para las Pérdidas y los Daños de la CMNUCC que se centra en que, quienes contaminan, paguen indemnizaciones por los daños y perjuicios causados. Sin embargo, ha encontrado gran resistencia internacional a esto, sobre todo porque los Estados con mayores emisiones históricas tendrían que admitir que son los culpables de haber impulsado la crisis climática. Dejando de lado qué modelo es más apropiado, si fondos como los de Fiyi pueden permitir que las reubicaciones comiencen ahora y garantizar la protección de las comunidades en el futuro, demostrarán ser una solución que otros Estados podrían replicar.

Aun en el caso de que se aborden estos tres factores, cada reubicación tendrá que hacerse a medida de la comunidad en cuestión,

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

mayo 2022

incluida la ayuda a largo plazo cuando se haya completado. En resumen, hay que dar a las personas todas las oportunidades que sean posibles para que tomen sus propias decisiones sobre si se trasladan, dónde y cuándo. Los actores gubernamentales también deben tener predisposición y capacidad para planificar, financiar y completar estos proyectos de acuerdo con los principios rectores. No es fácil garantizar que las reubicaciones cumplan estos ambiciosos estándares, pero, si no se cumplen, es muy probable que las personas no encuentren soluciones duraderas y se enfrenten a formas de desplazamiento recurrentes o prolongadas.

Liam Moore

lpm982@uowmail.edu.au @Moore_liam

Doctorando, Universidad de Wollongong

1. Ministerio de Economía de Fiyi (2018) *Planned Relocation Guidelines: A framework to undertake climate change related relocation* bit.ly/Fiji-relocation-guidelines-2018
2. Ministerio de Economía de Fiyi (2019) *Displacement Guidelines: In the Context of Climate Change and Disasters* bit.ly/Fiji-displacement-guidelines-2019
3. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional de Fiyi (2015) *Fiji's Relocation Guideline (Draft)* www.refworld.org/pdfid/5b72a0c14.pdf
4. Barnett J y McMichael C (2018) "The Effects of Climate Change on the Geography and Timing of Human Mobility", *Population and Environment* 39, nº 4 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11111-018-0295-5>
5. McAdam J (2014) "Historical Cross-Border Relocations in the Pacific: Lessons for Planned Relocations in the Context of Climate Change", *The Journal of Pacific History* 49 (3) www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00223344.2014.953317
6. Tronquet C (2015) "From Vunidogoloa to Kenani: An Insight into Successful Relocation", *The State of Environmental Migration 2015* bit.ly/Tronquet-relocation-2015; McNamara K y des Combes H J (2015) "Planning for Community Relocations Due to Climate Change in Fiji", *International Journal of Disaster Risk Science* 6, nº 3 <https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-015-0065-2>