

El reasentamiento tras el desastre en Filipinas: una estrategia con riesgos

Alice R. Thomas

La experiencia en Filipinas tras el tifón Haiyan sugiere que el reasentamiento como estrategia para atenuar los desplazamientos inducidos por desastres puede conllevar importantes riesgos para la protección.

En 2013 el supertifón Haiyan llegó a las Filipinas, desplazando a cuatro millones de personas. Tras el desastre, el gobierno anunció que, dada la exposición del país a los tifones, declararían “zonas no aptas para la construcción” (NBZs) a 40 metros de la cota máxima del agua en todas las zonas afectadas por el tifón. A aquellas personas que antes viviesen en esas zonas se les prohibiría regresar y reconstruir sus casas, y el Gobierno implementaría para ellas un programa de reasentamiento y de reubicación. La política iba destinada en parte

a los asentamientos informales y saturados que se habían expandido a lo largo de la costa en áreas urbanas como la ciudad de Tacloban. Debido a una insuficiente planificación previa y al lento proceso de implementación, la política de las “zonas no aptas para la construcción” y el programa de reubicación sólo han servido para prolongar la situación de desplazamiento y para probablemente aumentar el grado de vulnerabilidad de cientos de miles de personas que básicamente eran pobres, gente sin tierras ni propiedades.

junio 2015

La mayoría de los desplazados por la tormenta ya vivían en cabañas y otras formas de alojamiento no permanente adyacentes al mar (en algunos casos, en soportes sobre el mar) que fueron devastadas por los vientos del tifón y por el temporal. Como perdieron a familiares o a vecinos durante la tormenta, muchos quieren que se les reubique en zonas más seguras. Aunque la política de zonas no aptas para la construcción era una medida que tenía buena intención para proteger a los sectores de la población vulnerables expuestos a futuros tifones y temporales, se encontró con obstáculos legales y no cumplía con los derechos humanos. Al parecer no estaba basada en ninguna ley o normativa y la línea de 40 metros parecía arbitraria, especialmente en ausencia de un mapa de riesgos de desastres. En algunos lugares el temporal del tifón se adentró un kilómetro tierra adentro, lo que hacía que la delimitación de 40 metros careciese de sentido. Desde entonces, el Gobierno ha revisado la política –en parte, debido a la defensa de la causa llevada a cabo por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, las agencias humanitarias y otros colectivos–, que ahora exigen a las autoridades locales de los municipios afectados que delimiten las zonas de alto riesgo y las clasifiquen según si dicho riesgo es alto, bajo o moderado, basándose en un mapa de riesgos de desastres, y que incluyan restricciones acerca del tipo de estructuras que puedan construirse en dichas zonas.

Otro reto más difícil de gestionar es la enorme envergadura de los programas de reasentamiento, especialmente debido a que muchas autoridades y Gobiernos locales encargados de implementarlos carecen de las capacidades humanas, técnicas y financieras necesarias para llevarlos a cabo. Estos programas implicarían la construcción de 250 000 hogares permanentes en 116 municipios y afectarían a aproximadamente un millón de personas. La principal dificultad ha sido encontrar tierras que estuviesen disponibles para el reasentamiento y que fuesen asequibles, y no está claro si los lugares seleccionados serán finalmente adecuados para la construcción de viviendas. Los retrasos burocráticos, la financiación insuficiente y la limitada voluntad política amenazan con ralentizar y acabar menoscabando el éxito de estos proyectos en los distintos lugares donde su uso se ha aprobado para el reasentamiento. La lentitud con la que se están localizando los lugares para un reasentamiento permanente también ha afectado gravemente a la entrega de la tan necesitada

ayuda de subsistencia, que generalmente depende de la localización geográfica.

Para empeorar las cosas, en muchos municipios en los que se aplicó la política de zonas no aptas para la construcción, a los actores humanitarios se les prohibió asistir a las familias que regresaron allí. Dadas las pobres condiciones de los centros de evacuación y la falta de refugios provisionales, es comprensible que muchas de las personas desplazadas decidieran regresar a sus antiguas comunidades y reconstruir sus hogares a pesar de su prohibición. La falta de asistencia humanitaria ha hecho que aumente la vulnerabilidad de muchos retornados de cara a la próxima tormenta.

En los lugares en los que los proyectos de reasentamiento están avanzando el enfoque básico ha sido la construcción de refugios en parcelas de tierra de lugares remotos pese a carecer de acceso a los servicios públicos y sociales ni al trabajo. A las familias desplazadas seleccionadas para el reasentamiento les preocupa que el que estas zonas estén alejadas limite su acceso al trabajo y a la educación, y les aparte de los núcleos urbanos y de la vida de la comunidad. También se están realizando reubicaciones en entornos en los que no hay sistemas de transporte público o subvenciones para acceder a medios de transporte privados que permitieran a las familias reasentadas trabajar o acceder a puestos de trabajo, a escuelas, hospitales u otros servicios sociales. La parte positiva es que varios proyectos de reasentamiento han garantizado la tenencia de tierras. Otros municipios han rechazado este enfoque por temor a que los beneficiarios vendan sus nuevas casas y se vayan a otro lugar.

Los organismos de la ONU y otras organizaciones humanitarias internacionales y locales implicadas en la respuesta humanitaria al tifón tuvieron problemas con la política de zonas no aptas para la construcción y con los programas de reasentamiento, especialmente en aquellos municipios donde les prohibieron proporcionar asistencia a los que habían regresado a las zonas prohibidas. Sin duda, la confusión tuvo su principal origen en la falta de claridad por parte del Gobierno en la implementación de la política de zonas no aptas para la construcción y de los programas de reubicación. Finalmente, el equipo humanitario de las Naciones Unidas en el país desarrolló unas directrices sobre la asistencia a personas que residan en zonas no aptas para la construcción y para ayudar a los organismos de refugio a decidir si dados los

junio 2015

riesgos inherentes participarán o no en el proceso de reubicación y de reasentamiento. Como los afectados por la política de zonas no aptas para la construcción se encontraban entre los colectivos más vulnerables era necesario contar desde el principio con un enfoque más sólido y coherente por parte del equipo humanitario en el país.

Se debería realizar un seguimiento a largo plazo del programa de reasentamiento tras el Haiyan. Mientras tanto, los Gobiernos y las agencias de refugio habrían de considerar otras soluciones además de la reubicación física de la gente en parcelas vacías de zonas remotas. Una alternativa podría ser “rellenar” zonas urbanas. En la ciudad de Tacloban, varias organizaciones están implementando soluciones de refugio más flexibles como localizar parcelas o estructuras en entornos urbanos para alojar a las familias desplazadas mediante la construcción de viviendas de varias plantas y el

establecimiento de acuerdos entre arrendadores y arrendatarios, entre otras medidas.

El reasentamiento constituye un largo proceso que en la mayoría de los escenarios posteriores a un desastre perdurará más allá de la presencia de los actores humanitarios. En los lugares en los que se impida a las personas que regresen a sus lugares de origen mientras estén pendientes de reasentamiento, no sólo serán desplazadas durante mucho tiempo sino que también se enfrentan a un aumento de los riesgos de protección. En el caso del tifón Haiyan, el millón aproximado de personas que queda que todavía son desplazadas o viven en refugios provisionales en “zonas inseguras” son testigos de este hecho.

Alice R. Thomas alice@refintl.org es directora del programa de desplazamiento en el contexto del cambio climático en Refugees International. www.refugeesinternational.org