

marzo 2014

El reasentamiento en el siglo XXI

Anthony Oliver-Smith y Alex de Sherbinin

Las deficiencias en la planificación, la preparación y en la implementación de proyectos de reasentamiento y reubicación involuntaria han dado lugar a más fracasos que éxitos. De hecho, sería cuestionable si el reasentamiento tal y como se practica en la actualidad puede ser considerado como una forma de protección.

En previsión de un aumento de los desplazamientos involuntarios de la población a lo largo de este siglo hay quien habla del reasentamiento organizado o la reubicación planificada como posibles respuestas. El lado bueno es que la reubicación representa potencialmente una gran forma de protección para las comunidades vulnerables que de otro modo no recibirían asistencia o apoyo. El lado malo, que el historial de reasentamientos relacionado con grandes infraestructuras y proyectos de desarrollo ha sido pobre. Pero el hecho de que los resultados de los desplazamientos y reasentamientos provocados por los desastres hayan sido ligeramente mejores sugiere que hay esperanza.

Al parecer habría dos amplias explicaciones acerca de por qué el reasentamiento a menudo sale mal. La primera es la falta de elementos adecuados como marcos jurídicos, políticas, financiación y cuidado en la implementación. La otra es que el proceso de reasentamiento surge a raíz de la compleja interacción de muchos factores culturales, sociales, ambientales, económicos, institucionales y políticos de una manera nada predecible, y que no son flexibles para un enfoque basado en una planificación racional. De hecho, esto puede dar lugar a que los reasentados tengan que tomar un mayor control a lo largo del proceso¹.

Los proyectos oficiales de desplazamiento y reasentamiento forzado a causa del desarrollo (DFDR, por sus siglas en inglés) requieren unas aportaciones materiales adecuadas por adelantado y –dado que la adaptación al reasentamiento pasa por diversas fases y se extiende a lo largo de amplios períodos de tiempo– al final las mismas comunidades reasentadas deberán movilizar sus recursos sociales y culturales en un esfuerzo por restablecer colectivos sociales y comunidades viables, y por restaurar los niveles necesarios de vida material y cultural.

Las autoridades responsables ya llevan siglos empleando el reasentamiento en situaciones de recuperación en casos de desastre. En algunos casos los desastres y otras perturbaciones medioambientales obligan a familias y a particulares a migrar del mismo modo que los refugiados

políticos, con pocos esfuerzos de reasentamiento basados en la comunidad enfocados en ellos. En algunos casos se ha aplicado el reasentamiento basado en la comunidad a personas afectadas por desastres en proyectos que implicaban procesos de planificación, pero normalmente sólo cuando no era posible paliar los riesgos. Sin embargo, dichos esfuerzos rara vez han tenido éxito.

Las poblaciones reasentadas tras un desastre a menudo abandonan los nuevos asentamientos y vuelven a sus antiguos hogares debido a muchos y diversos motivos: ambientales, económicos, sociales y psicológicos. Parte de la culpa de estos fracasos la tienen los errores en el diseño, la interpretación, la implementación y la entrega del proyecto de reasentamiento en sí mismo, y estos problemas por lo general se derivan de la falta de consulta a las personas afectadas y de una ausencia de participación de las mismas. Esta falta de consulta y participación se debe generalmente al menosprecio de los conocimientos y la cultura local por parte de los legisladores y de las personas encargadas de llevar a cabo la planificación.

Entender el papel de los procesos institucionales sociales –como la gobernanza o las redes sociales– en las estrategias de adaptación de los reasentados resulta de vital importancia para identificar la naturaleza sociocultural específica de los riesgos de empobrecimiento, lo que ayudaría a explicar por qué el desplazamiento y el reasentamiento dan lugar tan a menudo a un mayor empobrecimiento de los hogares afectados. La gente que se muda para escapar de la persecución o de la muerte, o los desplazados por culpa de desastres o de proyectos de desarrollo, comparten muchos problemas similares y podrían dar lugar a respuestas similares a largo plazo entre los pueblos afectados.

El sexo, la edad, la clase social y la etnia se han señalado como factores de vulnerabilidad claves. Las formas sistemáticas de vulnerabilidad y exposición y sus resultados estratégicos frecuentemente están relacionados con problemas de desarrollo sin resolver. Dado que el reasentamiento debería enfocarse en soluciones duraderas, con el fin de garantizar su

éxito, los proyectos destinados al mismo deberían estar configurados como proyectos de desarrollo.

Directrices existentes y directrices emergentes.

En los últimos años las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales² del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) y la guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre del Banco Mundial Poblaciones en riesgo de desastre. Guía de reasentamiento y reasentamiento preventivo de las poblaciones en riesgo de desastre; Experiencias de Latinoamérica³ han tratado de abordar los problemas de los reasentamientos relacionados con desastres en términos de derechos humanos y de directrices de buenas prácticas.

Las directrices del IASC adoptan un enfoque basado en los derechos humanos para ayudar a proteger a las poblaciones amenazadas o afligidas por desastres y se pretende que complementen las actuales directrices sobre estándares humanitarios en casos de desastre. Las directrices se organizan por grupos temáticos a lo largo de las distintas fases temporales de los desastres: protección de la vida; protección de los derechos relativos a la alimentación, la salud, etc.; protección de derechos relativos a la vivienda y el trabajo; y protección de derechos relativos a la libertad de movimientos y de religión. Las directrices también destacan las áreas en las que estos derechos se ven amenazados por el proceso de reasentamiento. Sin embargo, no proporcionan un conjunto de medidas, directrices o buenas prácticas para garantizar la salvaguarda de estos derechos por y durante el proceso de reasentamiento, y se suelen infringir con frecuencia a lo largo del mismo. Aunque no están oficialmente reconocidas como directrices de por sí, los volúmenes del Banco Mundial junto con su *Involuntary Resettlement Sourcebook*⁴ (Libro de consulta sobre el reasentamiento involuntario), constituyen una importante referencia sobre la implementación de los reasentamientos.

Aún no existen acuerdos o tratados vinculantes a nivel global que garanticen los derechos de las personas que han sido desarraigadas por causas

como el cambio climático, las perturbaciones medioambientales, los desastres o los proyectos de desarrollo. Y aunque hay defensores de la creación de una nueva arquitectura de gobierno a nivel global para la protección y los reasentamientos voluntarios de personas desplazadas por alteraciones repentinas o graduales en su ámbito natural debido a las crecidas del nivel del mar, fenómenos atmosféricos extremos y sequías y escasez de agua, por lo general no abordan el reasentamiento de forma más específica.

Las lecciones generales que se extraen de los estudios de los desplazamientos y reasentamientos forzados

a causa del desarrollo son que el reasentamiento debería considerarse siempre como la última opción; que debería estar siempre financiado de forma apropiada; que debería estar bien planificado con antelación; y que debería contar con personal con formación que actuara bajo las órdenes de claras cadenas de mando. También debería incluir actividades generadoras de ingresos y la provisión de tierras y de una vivienda adecuada, y debería tener en consideración los derechos de las comunidades afectadas⁵. Basándose en estos principios, Elizabeth Ferris recomienda además que se establezca un proceso de consulta para desarrollar principios de protección específicos y directrices concretas que resulten útiles para todos los

interesados en cuestiones humanitarias, incluidos los pueblos afectados, los actores humanitarios y de desarrollo, y los Gobiernos que pudieran verse obligados a considerar el reasentamiento como una adaptación al cambio climático⁶.

Todavía no existe ningún acuerdo como tal en las directrices para llevar a cabo un reasentamiento preventivo o anticipado (es decir, antes de que se produzcan consecuencias importantes) o ni siquiera sobre los criterios que se considerarían necesarios para que tuviera lugar. La carencia de una definición internacionalmente clara sobre la falta de habitabilidad de un lugar y la probabilidad de que tales condiciones fueran debidas a múltiples factores hace que sea difícil determinar la causalidad y la responsabilidad. Además, no está claro si los residentes de una zona propensa a sufrir riesgos deberían trasladarse anticipándose a



Haitianos vadeando las calles inundadas de Gonaives después de que el huracán Hanna causara graves inundaciones, 2008.

marzo 2014

posibles repercusiones, dadas las incertidumbres con respecto al momento y a la magnitud de los mismos, o al éxito de posibles mecanismos de adaptación; o si es mejor esperar hasta que se produzca un desastre mayor. En dichos casos existe la necesidad de conciliar la ética de las políticas que sacan a la gente de zonas de alto riesgo con la posibilidad de que menoscaben sus libertades históricas y los patrones culturales de toda la vida en cuanto a asentamiento, movilidad y sustento.

El riesgo de que las tierras desocupadas puedan ser objeto de apropiación con fines lucrativos o de que se pueda utilizar el reasentamiento como herramienta contra pueblos políticamente marginados nos sugiere que es necesario disponer de criterios y directrices para que un reasentamiento anticipativo no nos lleve a ciertos resultados imprevistos y no deseados. Aun en el caso de que se dieran las mejores circunstancias, sería difícil hacer acopio de la voluntad política o de los recursos necesarios en ausencia de un desastre importante, y de hecho los residentes podrían ser muy reacios a abandonar una zona aun cuando la probabilidad de que se produzca un desastre sea alta.

Conclusiones

No se puede esperar que los países que tradicionalmente han sido receptores de refugiados reciban con los brazos abiertos a un posible gran número de personas desplazadas ambientales o, como se les llama comúnmente, refugiados climáticos⁷. Dados los niveles previstos de desplazamientos por razones climáticas, disponer de unas tierras adecuadas para los reasentamientos será de vital importancia tanto en contextos urbanos como rurales. Deberían crearse procedimientos ‘tradicionales u oficiales’ para establecer la propiedad y aclarar quién dispone de su titularidad a nivel jurídico, y también deberían desarrollarse instrumentos jurídicos y procedimientos.

La financiación también se ha convertido en una cuestión primordial. Los marcos normativos para proteger vidas humanas al mismo tiempo que se garantizan los derechos humanos son la norma por excelencia; no obstante, los Gobiernos de los países más en desarrollo –en los que se prevé un importante impacto climático– serían los que dispondrían de menos recursos para prepararlos e implementarlos. Los países desarrollados serían reacios a asumir los costes del reasentamiento, aun cuando fueran responsables de las emisiones en el pasado, aunque se ha iniciado un debate sobre ‘daños y perjuicios’ en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que abre paso a debates sobre una compensación por daños y perjuicios provocados

por el cambio climático debido a las emisiones de los países desarrollados, donde se podría incluir el reasentamiento nacional o internacional.

Un elemento clave para la mejora de las prácticas de reasentamiento será el reconocimiento de que los desplazados deben ser considerados como agentes sociales activos con sus propias opiniones sobre los derechos y privilegios, que tienen que ser tenidos en cuenta en cualquier desplazamiento y en la planificación e implementación de los proyectos de reasentamiento. El reasentamiento constituye un complejo proceso social; en el mejor de los casos se deberían respaldar y alimentar los procesos para sobrellevar la situación y adaptarse a ella que permitan a una población recuperar la funcionalidad y la coherencia de una comunidad viable, con la resiliencia suficiente como para lidiar con los factores sociales y ambientales que les ponen a prueba. Para estas tareas resulta de vital importancia hablar sobre derechos, pobreza, vulnerabilidad y otras formas de marginación social que están intrínsecamente relacionadas con el desplazamiento. Sin embargo, los planificadores a menudo perciben la cultura de las personas desarraigadas como un obstáculo para el éxito en vez de como un recurso.

Anthony Oliver-Smith aros@ufl.edu es profesor emérito del Departamento de Antropología de la Universidad de Florida. Alex de Sherbinin adesherbinin@ciesin.columbia.edu es investigador asociado sénior del CIESIN, unidad del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia. <http://ciesin.org/>

1. DE WET, C. (2006) ‘Risk, Complexity and Local Initiative in Involuntary Resettlement Outcomes’ (Riesgo, complejidad e iniciativa local en los resultados de los reasentamientos involuntarios) en C. de Wet (ed.) *Towards Improving Outcomes in Development Induced Involuntary Resettlement Projects* [Hacia una mejora de los resultados de proyectos de reasentamiento involuntario inducidos por el desarrollo]. Berghahn Books.
2. www.acnur.es/PDF/8207_20120515101559.pdf
3. <http://tinyurl.com/reasentamiento-preventivo>
4. <http://tinyurl.com/Involuntary-Resettlement-WB>
5. www.brookings.edu/research/papers/2012/08/protection-climate-change-ferris y de Sherbinin, A., Castro, M., Gemenne, F., Cernea, M. M., et al. 2011. Preparing for Resettlement Associated with Climate Change [Prepararse para el reasentamiento asociado al cambio climático]. *Science*, 28 de octubre de 2011, Vol. 334: 456-457 www.sciencemag.org/content/334/6055/456.citation
6. Ferris, E (2012) Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change (Protección y traslados planificados en el contexto del cambio climático) UNHCR Legal and Protection Policy Research Series (publicaciones de ACNUR. Serie de investigación jurídica y sobre políticas de protección). www.refworld.org/docid/5023774e2.html
7. Los autores no respaldamos el uso del término “refugiado climático” pero reconocemos que se ha convertido en parte del discurso sobre el cambio climático.