

junio 2015

que beneficien a la población y preserven las costumbres sociales a la vez que crean nuevos flujos de recursos sigue esperando resultados. En Omán, el papel del trabajo y el largo legado de la discriminación laboral en contra de los pastores genera escepticismo en torno al tema de las operaciones extractivas. Estos factores aumentan la vulnerabilidad ante las dinámicas climáticas y dan lugar a cambios sociales.

Cuando los sistemas consuetudinarios físicos y sociales se ven afectados por el clima o por la gobernanza, los pastores pueden convertirse en “migrantes medioambientales” impelidos a migrar fuera de sus territorios de origen, un proceso que suele obligarles a abandonar su modo de vida trashumante. Hubo un tiempo en que este desplazamiento podía haber resultado en su traslado a través de las fronteras. Hoy, las fronteras fijas, las barreras y las políticas restringen la migración entre países. Esto suele reconducir a los pastores hacia ciudades y

núcleos urbanos en los que sus competencias agrícolas y ganaderas valen para poco.

El cambio climático multiplicará las amenazas para aquellos trashumantes que –sobre todo a nivel financiero– tengan menor capacidad para adaptarse a las amenazas climáticas, sobre todo en la sequía en Omán y el frío extremo en Mongolia (a menudo combinado con sequía). En ambas regiones estos factores instigan el éxodo hacia las ciudades y núcleos urbanos, lo que tiene consecuencias devastadoras para los trashumantes.

Dawn Chatty dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk es Catedrática en el Centro de Estudios sobre Refugiados en la Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk y Troy Sternberg troy.sternberg@geog.ox.ac.uk es Researcher in the Oxford University Centre for the Environment. www.geog.ox.ac.uk

Directrices para una reubicación ‘dirigida’

Brent Doberstein y Anne Tadjell

Aunque desde hace 20 años se viene reconociendo la probabilidad de que se produzcan desplazamientos relacionados con el cambio climático, la comunidad internacional se ha tomado con calma el desarrollo de instrumentos específicos que guíen los procesos de reubicación más allá de los que genéricamente hacen referencia al desplazamiento.

Cada vez se percibe más la reubicación dirigida o planificada como una estrategia de adaptación al cambio climático lógica y legítima. Aunque la migración relacionada con el cambio climático pueda producirse en una escala que va desde intercontinental hasta local, la mayoría de los movimientos relacionados con el cambio climático han sido – y se espera que sean – dentro de un mismo país o incluso a nivel local. Este artículo repasa algunas de las directrices, principios y normas que existen para una mejor puesta en práctica de una retirada dirigida a nivel urbano y local como parte de una estrategia deliberada de adaptación al cambio climático en las ciudades de los países en desarrollo.

Cabe prestar especial atención al proceso de reubicación dirigida para no acentuar algunas vulnerabilidades al reducir otras. Por ejemplo, una retirada relacionada con el cambio climático podría reducir el grado de vulnerabilidad física ante peligros mediante una exposición

reducida a los mismos y, al mismo tiempo, aumentar el grado de vulnerabilidad a nivel social y económico por la reducción del capital social o de las oportunidades laborales.

La literatura acerca de la reubicación relacionada con el cambio climático distingue los conceptos de “realineación” y “reasantamiento”. La “realineación” se practica mayoritariamente en las naciones desarrolladas e implica apartar a las comunidades de las zonas que se encuentran bajo amenaza de sufrir las consecuencias del cambio climático y restringir el desarrollo en ellas. En las naciones menos desarrolladas el proceso a menudo se llama “reubicación” o “reasantamiento” y consiste en facilitar el traslado de las poblaciones desde una zona con un alto riesgo medioambiental a otras con un riesgo menor. El reasantamiento no es un concepto nuevo y en el pasado se ha utilizado con fines políticos, para evitar conflictos, para proyectos de desarrollo y para

la reducción del riesgo de desastres. Aunque existen unas directrices útiles sobre el mejor modo de llevar a cabo el reasentamiento en la literatura sobre este tema, todavía merece la pena desarrollar directrices específicas para el cambio climático, en especial para cada país.

Cinco documentos orientativos

Existen numerosos documentos que ofrecen directrices muy útiles para el reasentamiento relacionado con el cambio climático pese a que no fueron redactados con ese fin. Debido a la importante divergencia entre los enfoques para reducir el grado de vulnerabilidad promovido por dichos documentos, sugerimos que los documentos específicos sobre el cambio climático que hallarán a continuación, constituyen una fuente más apropiada de directrices para los proyectos y programas de reasentamiento relacionados con el cambio climático.

Los Principios de Nansen (2011), diseñados para “dirigir acciones para prevenir o gestionar el desplazamiento y proteger a las poblaciones desplazadas frente al cambio climático”.¹ Los Principios son muy generales y por eso ofrecen directrices sobre el terreno algo limitadas. No obstante constituyen un punto de partida útil. Por ejemplo, la participación y la alianza con las comunidades susceptibles de ser reasentadas se consideran un pilar importante de las acciones de reasentamiento. Además, debe prestarse mucha atención al grado de vulnerabilidad económica en las acciones de reasentamiento para garantizar que se mantengan los medios de vida de los residentes reasentados, aunque lo ideal sería que se promovieran a raíz del proceso de reasentamiento. Los Principios también promueven la creación de una legislación nacional y de políticas e instituciones específicas para el reasentamiento por razones de cambio climático.

Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre (2011) es un documento que se centra en el reasentamiento debido a desastres naturales.² Sin embargo, se enmarca en el contexto del cambio climático, lo que “tiende a exacerbar” los riesgos naturales para algunas comunidades, y la percepción de ese aumento de los riesgos se traducirá en una creciente necesidad de reasentamiento. Muchas de las directrices que ofrece este documento también sirven para el reasentamiento por culpa del cambio climático. El documento promueve un enfoque global (es decir, físico, económico, social, ecológico y político de la reducción del

grado de vulnerabilidad) del reasentamiento. Tras él, la guía sugiere que se deben restablecer las condiciones socioeconómicas de las personas trasladadas o que se deben promover en lo posible; se deben reconstruir las redes sociales y hay que modificar las tierras libres a nivel físico o legal para garantizar que no se asienten allí nuevos residentes y vuelvan a recrear las condiciones de riesgo.

Protección y reubicaciones planificadas en el contexto del cambio climático (2012) fue encargado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y redactado bajo el auspicio del Proyecto Brookings-LSE sobre desplazamiento interno.³ Este documento emplea las lecciones aprendidas en los desplazamientos forzados por culpa del desarrollo y en los reasentamientos como punto de partida para la creación de 22 “interpretaciones preliminares para defender los derechos de las comunidades que serán trasladadas como consecuencia del cambio climático”, lo que promueve de forma colectiva una reducción global del grado de vulnerabilidad a través del reasentamiento. Entre algunos ejemplos de ideas promovidas por este documento se encuentran los siguientes: preservar las instituciones sociales y culturales que ya existan; promover el trabajo y la prosperidad económica en las comunidades reasentadas; emplear procesos de planificación anticipatorios; desarrollar mecanismos de seguimiento y procedimientos para plantear quejas; y garantizar que los lugares de reasentamiento sean salubres y estables a nivel medioambiental de cara al cambio climático.

Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados (2013) fueron desarrollados mediante un proceso de consulta organizado por la ONG Displacement Solutions y contaron con la participación de abogados, juristas, profesores de Derecho y del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), la Universidad de las Naciones Unidas y de personal de organizaciones no gubernamentales.⁴ Podría decirse que los Principios de Península constituyen el ejemplo más claro hasta la fecha de directrices que promueven una reducción global del grado de vulnerabilidad mediante el reasentamiento a causa del cambio climático. Estos principios sugieren que el proceso de reasentamiento debería preservar las instituciones socioculturales que ya existan, garantizar que el lugar de reasentamiento no

junio 2015



Los asentamientos informales situados junto al río Pasig, Manila, son extremadamente vulnerables a las inundaciones relacionadas con el cambio climático.

se encuentre también bajo riesgo de sufrir peligros relacionados con el cambio climático, mantener o promover la vivienda o la posesión de tierras para los residentes reasentados, ofrecer una compensación por los bienes que se han perdido, mantener o consolidar los empleos y reforzar las capacidades a múltiples niveles para lidiar con el reasentamiento.

Reubicaciones planificadas, desastres y cambio climático: consolidación de buenas prácticas y preparación para el futuro es un documento de antecedentes para la consulta de ACNUR-Brookings-Georgetown de marzo de 2014 diseñada para respaldar a la Iniciativa Nansen.⁵ Aunque el foco principal del documento es el reasentamiento transfronterizo, muchas de las sugerencias que contiene también son relevantes para el reasentamiento a nivel local. Más que ofrecer directrices específicas para el reasentamiento a causa del cambio climático, se refiere al amplio y bien establecido conjunto de directrices disponibles a partir de la literatura sobre el reasentamiento inducido por el desarrollo, por desastres o por conflictos, y hace referencia a algunas directrices sobre el emergente fenómeno del reasentamiento a causa del cambio climático.

No obstante, queda mucho trabajo por hacer en lo que respecta a las directrices para el reasentamiento por causa del cambio climático que estén disponibles para los funcionarios locales y nacionales de los países en desarrollo. En especial, deberían desarrollarse o adaptarse los instrumentos nacionales específicos para el reasentamiento por causa del cambio climático que incorporen una perspectiva multidimensional

de la reducción del grado de vulnerabilidad para reflejar el grado de vulnerabilidad del contexto de cada país y tal vez incluso estar contextualizada para su uso en entornos urbanos específicos.

Las condiciones que conllevan las bases de la adaptación al cambio climático o de fuentes como el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima exigirán sin duda unos planes de adaptación al cambio climático bien estructurados. Dado que es probable que el reasentamiento juegue un papel esencial en estos planes, se están realizando esfuerzos en la actualidad para desarrollar una serie de directrices que ayuden a los países en desarrollo a cumplir con los requisitos para poder recibir los fondos necesarios para que puedan adaptarse al cambio climático durante las próximas décadas.

Brent Doberstein bdoberstein@uwaterloo.ca es profesor asociado de Geografía y Gestión Medioambiental, Univesidad de Waterloo. <https://uwaterloo.ca/geography-environmental-management>. Anne Tadgell atadgell@gmail.com es estudiante del máster en Geografía y Gestión Medioambiental, Univesidad de Waterloo. <http://coastalcitiesatrisk.org>

El presente artículo es una versión modificada y ampliada de una presentación realizada en 2014 en la Conferencia Internacional sobre Desastres y Riesgos.

1. <http://tinyurl.com/NMFA-NansenPrinciples>
2. <http://tinyurl.com/guia-reasentamiento>
3. www.refworld.org/docid/5023774e2.html
4. <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf>. Véase también el artículo de Leckie y Simperingham en la página 34-5
5. www.unhcr.org/53c4d6f99.pdf

Preparación para la reubicación planificada

Los gobiernos deberán considerar cada vez con más frecuencia la reubicación de comunidades con el fin de protegerlas de los efectos adversos del cambio climático, ejerciendo la obligación del Estado de poner a salvo a las poblaciones ante riesgos previsibles. La planificación para la reubicación es esencial y requiere la creación de un entorno propicio, incluyendo una base legal para realizarla reubicación planificada, el fortalecimiento institucional y un enfoque integral del gobierno. Esto incluye evaluaciones de riesgo, y la consulta y participación activa de las comunidades afectadas –aquellas que serían reubicadas, las que se quedan y las comunidades de acogida. Centrarse en las dimensiones humanas incluye esfuerzos sistemáticos que permitan que las personas mantengan su identidad, vínculos y conexiones con la tierra y las formas de vida tradicionales.

La reubicación de comunidades es una tarea compleja y difícil y se necesita el intercambio multidisciplinario de pericias, ideas y acción entre diversos expertos e instituciones, incluyendo los campos de desarrollo, asistencia humanitaria, derechos humanos, gestión del riesgo de desastres, medio ambiente y cambio climático, y planificación urbana y regional. Las lecciones, la experiencia y la orientación existente a

partir de directrices y experiencias existentes en otros contextos podrían ser útilmente extrapoladas para la reubicación planificada en el contexto de desastres y cambio climático. Ahora son especialmente necesarios las herramientas prácticas y los planes de acción que ayuden a las autoridades nacionales y locales, y a aquellos que las apoyan, en la gestión de la reubicación planificada.

Finalmente, se deben crear sistemas de seguimiento y evaluación independientes, a corto y largo plazo, cuantitativos y cualitativos para evaluar los impactos y resultados de la reubicación planificada, y se deben establecer mecanismos para garantizar la rendición de cuentas y proporcionar soluciones a las poblaciones afectadas.

Para consultar una guía preliminar e información adicional, véase (en inglés): *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*, (Reubicación planificada, desastres y cambio climático: consolidación de buenas prácticas y preparación para el futuro), informe de las consultas a expertos en San Remo, Italia, 12-14 Marzo de 2014 www.unhcr.org/54082cc69.html

Las lecciones de anteriores reubicaciones y reasentamientos planificados

Jane McAdam

Si ponemos las actuales deliberaciones sobre la reubicación en un contexto histórico y un marco intelectual más amplios, hallaremos conexiones inesperadas y útiles lecciones.

La reubicación planificada¹ ha ganado últimamente importancia como estrategia para minimizar la exposición de las comunidades vulnerables a las consecuencias del cambio climático y los desastres. Entre investigadores y legisladores se han extendido dos ideas preconcebidas acerca de la historia de la reubicación de las comunidades: en primer lugar, que se dio casi exclusivamente dentro de países, no entre fronteras; y, en segundo lugar, que la mayoría se produjo como consecuencia de proyectos de desarrollo a gran escala. De hecho, los únicos ejemplos de reubicación transfronteriza con esas características son tres casos históricos de mediados del siglo XX del Pacífico que se creían casos aislados, como la reubicación de los habitantes de Banaba desde la actual Kiribati a Fiyi en 1945; la reubicación parcial de los habitantes de Vaitupu desde la actual Tuvalu

a Fiyi a principios de 1947; y la reubicación de los habitantes de la isla de Gilbert a Gizo y Wagina en las Islas Salomón entre 1955 y 1964².

Pero entre finales del siglo XVIII y hasta mediados del XX, la redistribución de la población se veía como un medio legítimo de abordar problemas como la superpoblación, la escasez de recursos y los conflictos que conllevaban³. La reubicación se entendía como una solución preventiva para anticiparse a la superpoblación y a la escasez de recursos, y como una respuesta a los desplazamientos ya existentes. Durante ese período, los investigadores y los hombres de Estado estaban ocupados elaborando programas que abordaran los problemas sobre la población mundial. Muchos creían de verdad que la migración, los traslados de la población y el asentamiento (también descritos como