

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

junio 2015

“migración para el asentamiento”) podrían redistribuir a la población mundial desde regiones con una gran densidad de población a zonas con poca densidad o incluso “vacías”.

Por ejemplo, en la Conferencia Mundial de Población de 1927 se presentaría el crecimiento de la población como el problema más importante al que se enfrentaba el mundo. El Instituto Internacional de Cooperación Intelectual reunió en 1937 a 150 investigadores en su Conferencia para el Cambio Pacífico con el fin de que exploraran la idea de una “reducción de la superpoblación a nivel internacional”. En febrero de 1938, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) celebró una conferencia sobre la “Organización de la migración para el Asentamiento”.

En la tristemente célebre Conferencia de Evian sobre los refugiados judíos de julio de 1938, el presidente Roosevelt, de los Estados Unidos, no sólo buscaba soluciones inmediatas para aquellos que ya se encontraban desplazados en Europa sino también planes a largo plazo y que abordaran una futura superpoblación. Alegó que se necesitaban tierras para un nuevo asentamiento de 50 000 a 100 000 personas y, en total, para unos 10 o 20 millones. En 1942 Roosevelt creó una iniciativa de investigación encubierta llamada el “Proyecto M” (“M” por “migración”) que asignó a un pequeño equipo de expertos para que investigaran posibles reasentamientos en todo el mundo. Cuando el proyecto finalizó en noviembre de 1945 se habían compilado más de 660 estudios de tierras que ocupaban 96 tomos. Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, el territorio norte de Australia, Canadá y Manchuria fueron señalados como los lugares con mejores perspectivas para el asentamiento.

Pero no todo el mundo compartía el entusiasmo del Presidente por el reasentamiento. Aun en el caso de que se pudieran encontrar tierras, no sería un proceso rápido ni sencillo. Los expertos en población observaron barreras como los elevados costes; los conjuntos de habilidades incompatibles (como que comerciantes y profesionales de alta cualificación se trasladaran a zonas rurales); unas infraestructuras para el transporte inadecuadas; la adaptación a los climas tropicales; dudas sobre enfermedades; y la falta de predisposición de los Estados a aceptar a grupos lo suficientemente grandes como para resistirse a la integración. También había que tener en cuenta los requisitos legales para que fuesen admitidos y se quedaran allí, la actitud de las personas autóctonas hacia los recién llegados y la capacidad de adaptación de los propios asentados (y si estarían dispuestos a aceptar, durante un tiempo, un nivel de vida inferior al de su país de origen).

Estos factores explicarían por qué, a pesar de sus poderosos defensores políticos y de las elaboradas propuestas teóricas, la aplicación del reasentamiento transfronterizo a gran escala es bastante menor de lo que se teorizaba. Los programas de reasentamiento propuestos en Alaska, las Filipinas, África y



Monumento en la isla de Rabi (Fiyi) que muestra un mapa de Banaba (Kiribati), la isla principal de los banabaños que se trasladaron a Fiyi en 1945.

Latinoamérica no consiguieron materializarse o sólo lo hicieron con la participación de un reducido número de personas. La política de riesgo calculado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos daba a entender que ambos parecían entusiasmados cuando la zona de reasentamiento afectaba a la otra nación pero eran reacios a aportar recursos o a modificar las leyes nacionales propias sobre inmigración para convertir las ideas en planes concretos.

Factores familiares

Existen importantes precedentes que ilustran los muchos aspectos a considerar en cualquier propuesta de traslado. Por ejemplo, la conferencia de 1938 de la OIT recopiló una larga lista de cuestiones prácticas y jurídicas que era necesario tener en consideración antes de contemplar ningún traslado.⁴ Se podría decir que son los mismos que a día de hoy impiden abordar la movilidad relacionada con el impacto del cambio climático y los desastres. En los debates actuales sobre la reubicación planificada se escuchan los ecos de las deliberaciones mantenidas hace un siglo, es decir, de las preocupaciones sobre la capacidad máxima de las tierras, la escasez de recursos y los potenciales conflictos. Todo el mundo se pregunta si los beneficios de los traslados compensarían los importantes retos prácticos y psicológicos que conllevarían. Y los Gobiernos de ahora, como los del pasado, suelen apelar a la necesidad de realizar más estudios antes de dar pasos concretos, a pesar de la plétora de pruebas empíricas. Aunque se reconoce la existencia de lagunas, la necesidad del desarrollo de políticas es evidente.

Luego están los clásicos debates metodológicos sobre cómo detectar quién necesita trasladarse y durante qué período de tiempo. Ahora, como en los años veinte, preocupa que la determinación de la habitabilidad de las tierras basándose únicamente en el tamaño de la población y en unos supuestos riesgos sea demasiado simplista. Y al mismo tiempo preocupa no estar teniendo en cuenta cómo atenuarán la situación los avances tecnológicos y agrícolas. En la actualidad, la principal preocupación es que estos proyectos no tengan en cuenta la capacidad de adaptación de las personas y su capacidad de recuperación, aparte de los posibles desarrollos técnicos.

Por último, la preocupación vigente sobre la “justicia climática” rememora las ideas de principios del siglo XX sobre el derecho al territorio. En los años veinte y treinta, algunos

pensadores sugirieron que los países deberían ceder su territorio a quienes necesitaran tierras (y comida) si sus propios ciudadanos no las estaban cultivando. Alegaban que por qué no podían beneficiarse las poblaciones en crecimiento como habían hecho previamente otros países al adquirir sus tierras y su riqueza cuando el mundo estaba abierto a la colonización. Hoy algunos argumentan que los países con mayor nivel de emisiones de gases de efecto invernadero deberían estar obligados a compensar a los más perjudicados por el cambio climático antropogénico (provocado por el ser humano), que suelen ser los países que menos han contribuido a que se produzca el calentamiento global.

Si observamos la reubicación desde una perspectiva histórica, hay mucho por aprender a nivel real, procedimental y conceptual. La historia de la reubicación se caracteriza por la brecha entre las grandes visiones teóricas y los retos que conlleva su implementación a nivel práctico. Los obstáculos políticos y prácticos que en el pasado se interpusieron en el camino de la reubicación siguen estando vigentes hoy, y aquellas experiencias refuerzan los hallazgos de los investigadores modernos: hallazgos que demuestran que el reasentamiento es un proceso tenso y complejo de emprender, y que los trasladados no suelen considerar como beneficioso.

Jane McAdam j.mcadam@unsw.edu.au es profesora investigadora de Derecho y directora del Centro Andrew & Renata Kaldor para el Derecho Internacional de los Refugiados en la Universidad de Nueva Gales del Sur, Australia. www.kaldorcentre.unsw.edu.au

1. El presente artículo emplea los términos “reubicación” y “reasentamiento” con el mismo sentido, basándose en el lenguaje de los períodos históricos sujetos a examen.
2. Véase McAdam, J. (2014) ‘Historical Cross-Border Relocations in the Pacific: Lessons for Planned Relocations in the Context of Climate Change’ [“Las reubicaciones transfronterizas históricas en el Pacífico: lecciones para las reubicaciones planificadas en el contexto del cambio climático”], *Journal of Pacific History* 49, 301.
3. Véase McAdam, J. (2015) ‘Relocation and Resettlement from Colonisation to Climate Change: The Perennial Solution to “Danger Zones”’ [“La reubicación y el reasentamiento desde la colonización al cambio climático: la eterna solución a las ‘zonas peligrosas’”] *London Review of International Law* 3, 93.
4. Véase Oficina Internacional del Trabajo (1938) ‘The Organisation of Migration for Settlement’ [“La organización de la migración para el asentamiento”] *International Labour Review* 37, 561. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8292.1938.tb00554.x/pdf>.