

CAJA DE HERRAMIENTAS: Relocalizaciones Planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental



Esta Caja de Herramientas pretende complementar la Guía sobre Protección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante desastres y cambio ambiental, la cual fue desarrollada por ACNUR, la Institución Brookings y la Universidad de Georgetown en una serie de reuniones que se llevaron a cabo entre 2011 y 2015. Estas reuniones reunieron a representantes de Estados, organizaciones internacionales y expertos de una amplia gama de disciplinas y experiencias.

Esta Caja de Herramientas fue desarrollada por la Universidad de Georgetown, ACNUR y la OIM, en estrecha colaboración con el Banco Mundial y la Universidad de la ONU. Esta Caja busca proporcionar sugerencias concretas para los Estados y otros actores que están considerando o planeando relocalizar personas para protegerlas de desastres y el cambio ambiental.

La caja de herramientas se benefició de las contribuciones de muchos expertos, entre ellos James Baier, Grace Benton, Jonas Bergman, Julia Blocher, Erica Bower, Robin Bronen, Maxine Burkett, Cosmin Corendea, Elena Correa, Elizabeth Ferris, Daniel Fitzpatrick, Marina Franck, Dalila Gharbaoui, Dina Ionesco, Paivi Koskinen-Lewis, Kanta Kumari, Juanita López, Susan Martin, Jane McAdam, Chris McDowell, Susanne Melde, Daria Mokhnacheva, Jeanette Schade, Alice Thomas, Sanjula Weerasinghe y Hanspeter Wyss. La traducción al español la realizó Elena Correa.

Los participantes en dos talleres organizados por el grupo de trabajo del KNOMAD del Banco Mundial sobre migración ambiental proporcionaron aportes detallados al borrador del texto. La Fundación John D. y Catherine T. MacArthur proporcionó apoyo financiero para el desarrollo de la Caja de Herramientas.

Para más información o para sugerir comentarios o cambios al texto, por favor contactar a elizabeth.ferris@georgetown.edu.

Descargo de responsabilidad

La ACNUR no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada del uso de esta Caja de Herramientas. La información y las opiniones expuestas en este manual son las de los autores y no reflejan necesariamente en todos los casos la posición de la ACNUR.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no deben ser atribuidas en modo alguno a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Las designaciones empleadas y la presentación del material en todo el informe no implican expresión de ninguna opinión por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni sobre sus fronteras o límites.

TABLA DE CONTENIDO

PARTE I. INTRODUCCIÓN Y RESEÑA GENERAL 3

 Por qué esta Caja de Herramientas 3

 Notas aclaratorias y advertencias 5

 Cinco elementos transversales y su relación con las etapas 8

PARTE II. CINCO ELEMENTOS TRANSVERSALES 11

 Elemento 1: El marco legal 11

 Elemento 2: Necesidades de las poblaciones afectadas e impactos enfrentados 15

 Elemento 3: Información, consulta y participación 19

 Elemento 4: Tierra 23

 Elemento 5: Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas 28

PARTE III: ETAPAS CLAVES DE LA RELOCALIZACION PLANIFICADA 31

 Etapa 1: Tomando la decisión que la Relocalización Planificada es necesaria 31

 Etapa 2: Preparándose para diseñar un plan de Relocalización Planificada 37

 Etapa 3(a): Implementación: Antes de la relocalización física 48

 Etapa 3 (b) Implementación: Durante y después de la relocalización física. 50

 Etapa 3 (c) Implementación: En el largo plazo después de la relocalización física 52

RECURSOS Y LECTURAS ADICIONALES 55

 Recursos Web. 57

ANEXOS 59

 Anexo 1: El caso de adquisiciones voluntarias 59

 Anexo 2. Llevando a cabo el censo y el estudio socioeconómico 62



PARTE I.

INTRODUCCIÓN Y RESEÑA GENERAL

Por qué esta Caja de Herramientas

Los desastres y el cambio ambiental siempre han afectado los hábitats en los que vive la gente. En casos extremos, como la erosión de las riberas de un río, el espacio físico donde vive la gente simplemente desaparece y la gente no tiene otra opción mas que trasladarse a otra parte. En otros casos, los medios de subsistencia, las propiedades o los servicios públicos se dañan o destruyen a tal punto que los habitantes perciben que deben moverse para encontrar un lugar adecuado para vivir. Y también hay casos en que la gente continúa viviendo en lugares donde su vida, sus propiedades y su bienestar están en riesgo - ya sea por desastres repentinos (como inundaciones o terremotos) o por la lenta degradación de las condiciones de vida (como sequías o aumento en el nivel del mar) - y los gobiernos toman la decisión de relocalizar a las personas para protegerlas. Es probable que el cambio climático acelere las presiones sobre los hábitats y es probable también que los gobiernos consideren las Relocalizaciones Planificadas como un medio para reducir el riesgo de desastres o para adaptarse al cambio climático. Sin embargo, la Relocalización Planificada conlleva riesgos para quienes se pretende beneficiar, incluyendo la alteración de los medios de subsistencia, así como la pérdida de ingresos, redes socioeconómicas y el patrimonio cultural.

Reconociendo los vacíos que existen en el conocimiento de las Relocalizaciones Planificadas, a pesar de su uso generalizado en algunos contextos, a través de una serie de reuniones internacionales celebradas entre 2011 y 2015, un grupo de Estados, organizaciones internacionales y expertos desarrollaron una **Guía sobre Relocalizaciones Planificadas**¹. Esta **Guía**, publicada en 2015, proporciona principios generales para que los Estados y otros actores planifiquen e implementen Relocalizaciones Planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental. La **Guía** enfatiza que las Relocalizaciones Planificadas son procesos complejos y multidimensionales. Las Relocalizaciones Planificadas deberían normalmente ser el último recurso y ser adoptadas solamente cuando no sean posibles otras alternativas. Cuando sean necesarias, deben planificarse cuidadosamente e involucrar la participación de las personas afectadas. Si bien existen ciertos principios generales que se aplican a todas las Relocalizaciones Planificadas, la forma en que las decisiones se toman y se implementen dependerá de los contextos nacionales y locales particulares, el tiempo disponible y los eventos desencadenantes.

¹ Instituto Brookings, Universidad de Georgetown y ACNUR, *Guía sobre Protección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante desastres y Cambio Ambiental*, 2015. <https://georgetown.app.box.com/s/98ui68izc9roidczrkryh0qjksxceln>.

La investigación de experiencias, la cual analizó las lecciones de experiencias pasadas, e informó el desarrollo de la *Guía*, sugiere que hay muchas cosas que pueden salir mal². Si bien es importante tener principios, es esencial traducirlos en buenas prácticas. Esta Caja de Herramientas comienza a abordar esta necesidad. Se identifican cinco elementos transversales que aparecen repetidamente en las lecciones de experiencias anteriores. Estos elementos son relevantes para todas las Relocalizaciones Planificadas:

1. Establecer y cumplir con un marco legal adecuado;
2. Comprender y atender las necesidades e impactos de las Relocalizaciones Planificadas sobre las poblaciones afectadas;
3. Brindar información a las poblaciones afectadas, realizar consultas con estas poblaciones y asegurar su participación;
4. Comprender y abordar las complejidades relacionadas con el tema de la tierra; y
5. Realizar el monitoreo y la evaluación, garantizando la rendición de cuentas

La experiencia también sugiere que estos cinco elementos deben informar y guiar la toma de decisiones en las tres etapas clave de una Relocalización Planificada:

1. **Tomando la decisión:** Tomar la decisión de emprender la Relocalización Planificada de grupos o comunidades;
2. **Planificando:** Preparar un plan para la Relocalización Planificada;
3. **Implementación:** Implementación del plan, incluyendo medidas: (a) antes de la relocalización física; (b) durante la relocalización física; y (c) en el largo plazo después de la relocalización física.

En este contexto, la Parte II de esta Caja de Herramientas comienza discutiendo los cinco elementos transversales que deben ser incorporados en cada una de las diferentes etapas de las Relocalizaciones Planificadas. Bajo cada elemento, la Caja de Herramientas incluye una lista de verificación de temas que se deben tener en cuenta. La Parte III analiza cada una de las tres etapas claves para la toma de decisiones. En cada etapa, además de la lista de verificación de los temas para tener en cuenta, la Caja de Herramientas también destaca algunos desafíos potenciales. A lo largo del texto, se extraen ejemplos de estudios de casos para ilustrar cómo los gobiernos han abordado cuestiones particulares; estos casos se basan en la relativamente poca literatura publicada sobre Relocalizaciones Planificadas los cuales no se han evaluado sistemáticamente.

2 Petz, Daniel. *Planned Relocations in the Context of Natural Disasters and Climate Change: A Review of the Literature*. Brookings-LSE Project on Internal Displacement, June 2015. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Annotated-Bibliography-June-2015.pdf>.

Notas aclaratorias y advertencias

Aunque esta Caja de Herramientas se centra en aspectos prácticos y técnicos, el contexto político es particularmente importante. Si un país tiene una tradición de buena gobernanza y estado de derecho, las poblaciones afectadas son más proclives a confiar en el gobierno para la planificación y ejecución de las Relocalizaciones Planificadas que éste lleve a cabo. Si el gobierno no tiene ni la voluntad ni la capacidad para llevar a cabo las Relocalizaciones Planificadas de una manera que defienda los derechos de los afectados, el éxito del proceso probablemente se obstaculizará. Esta Caja de Herramientas es particularmente pertinente para situaciones donde hay tiempo para planificar y donde las Relocalizaciones Planificadas se llevan a cabo como medida proactiva para responder a los riesgos creados por desastres y cambios ambientales. Sin embargo, también hay casos, normalmente en las secuelas inmediatas de un desastre, donde las personas desplazadas necesitan ser asentadas en otro lugar para protegerlas de futuros riesgos o porque sus hábitats fueron destruidos. En estos casos, donde las Relocalizaciones Planificadas se llevan a cabo en respuesta a un desastre, la presión de tiempo es muy grande. Sin embargo, la experiencia sugiere que incluso cuando el tiempo disponible es corto, las Relocalizaciones Planificadas tendrán probablemente más éxito si se abordan los cinco elementos transversales. Si bien esta Caja de Herramientas tiene como objetivo primordial orientar a aquellas personas que realizan Relocalizaciones Planificadas proactivas, las listas de verificación, ejemplos y retos también pueden ser útiles para situaciones reactivas. De hecho, algunos de los ejemplos incluidos se extraen de casos en los que se han utilizado Relocalizaciones Planificadas en respuesta a un desastre.

Esta Caja de Herramientas se refiere a las Relocalizaciones Planificadas emprendidas por autoridades estatales dentro de las fronteras nacionales. Sin embargo, las consideraciones y cuestiones aquí identificadas podrían ser útiles para elaborar guías para las Relocalizaciones Planificadas transfronterizas, en caso de que éstas sean necesarias. Por supuesto, tales guías también tendrían que considerar una serie compleja adicional de cuestiones para las relocalizaciones transfronterizas. Del mismo modo, si bien las Relocalizaciones Planificadas pueden afectar de manera única a las comunidades indígenas y otras comunidades que tienen un particular apego a la tierra, esta Caja de Herramientas no proporciona directrices para asegurar el cumplimiento de los derechos y obligaciones relacionados con esas poblaciones. Además, respecto a la ejecución de Relocalizaciones Planificadas en el contexto de diferentes sistemas de tenencia de la tierra, sólo señala algunas de las complejidades asociadas con este tema. Por ejemplo, los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra evolucionan y cambian con el tiempo. Por último, la Caja de Herramientas se centra en las Relocalizaciones Planificadas de grupos y comunidades en vez de medidas para apoyar a las personas a trasladarse por su propia cuenta³.

Esta Caja de Herramientas es un trabajo en progreso. No todas las cuestiones incluidas serán aplicables a todas las situaciones. Si bien ha habido muchos casos de Relocalizaciones Planificadas tanto en países desarrollados como en desarrollo, la literatura publicada es irregular. En la medida que aumenten las evidencias, otras consideraciones, ejemplos y desafíos podrán ser incorporados.

La terminología utilizada en la Caja de Herramientas se extrae de las definiciones utilizadas en la **Guía sobre Relocalizaciones Panificadas** (enumeradas a continuación en el Cuadro 1.1). Con el fin de construir sobre la práctica existente -y para no reinventar la rueda- algunas secciones de esta Caja de Herramientas han sido adaptadas de la **Guía de Reasentamiento para Poblaciones en Riesgo de Desastre del Banco Mundial**⁴.

3 Sin embargo, el Anexo 1 incluye algunas reflexiones sobre el uso de las “adquisiciones voluntarias” para apoyar personas para trasladarse fuera de las áreas de riesgo.
4 Correa, Elena con Fernando Ramírez y Haris Sanahuja. *Guía de Reasentamiento para Poblaciones n Riesgo de Desastre*. GFDRR y Banco Mundial, 2011. https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf.

CUADRO 1.1. Definiciones claves

- “Relocalización Planificada” se define como: un proceso planificado en el que personas o grupos de personas se trasladan, o son asistidos para trasladarse de sus hogares o lugares de residencia temporal, asentarse en un nuevo lugar, y se les brindan las condiciones para la reconstrucción de sus vidas. La Relocalización Planificada se realiza bajo la autoridad del Estado, dentro de las fronteras nacionales, y se lleva a cabo para proteger a las personas de los riesgos e impactos relacionados con los desastres y el cambio ambiental, incluyendo los efectos del cambio climático. La Relocalización Planificada puede llevarse a cabo a nivel individual, familiar y / o comunitario⁵.
- “Estado” significa niveles de autoridad, en el país en el que se lleva a cabo la Relocalización Planificada, de los órdenes nacional, local, o de otros niveles, incluidas las instituciones pertinentes, según corresponda.
- “Personas Relocalizadas” designa a las personas o grupos de personas que participan en una Relocalización Planificada, o que han aceptado participar en una Relocalización Planificada, o en ambos casos, según corresponda.
- “Poblaciones Receptoras” se refiere a las personas o grupos de personas que viven en zonas en las que se asientan las personas reubicadas, o donde se proponen asentar, o en ambos casos, según corresponda.
- “Personas que optan por no participar en la Relocalización Planificada” designa a las personas o grupos de personas que son elegibles para participar en la Relocalización Planificada y optan por no hacerlo.
- “Personas viven en las Proximidades Cercanas” designa a las personas o grupos de personas que viven en y alrededor de las áreas donde salen las Personas Relocalizadas y cuyas vidas se ven afectadas negativamente por la Relocalización Planificada.
- “Otras Personas Afectadas” cubre a las Poblaciones Receptoras, las personas que no optan por participar en la Relocalización Planificada y las personas que viven en las Proximidades Cercanas.

CUADRO 1.2. Principios básicos de Relocalizaciones Planificadas

- Estos principios han sido extraídos con pequeños ajustes de la Guía sobreprotección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante Desastres y Cambio Ambiental.
- La Relocalización Planificada se lleva a cabo para beneficio de las Personas Relocalizadas y de una manera que respete y proteja sus derechos y dignidad.
 - Los Estados tienen la responsabilidad primordial en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y velar por el cumplimiento los derechos humanos de las personas dentro de su territorio o que estén sujetas a su jurisdicción. Esto incluye la obligación de tomar medidas preventivas, así como remediales, para defender estos derechos y ayudar a las personas cuyos derechos han sido vulnerados.
 - Los Estados deben tener razones convincentes, pruebas contundentes y una base jurídica sólida para llevar a cabo Relocalizaciones Planificadas.
 - Los Estados deben garantizar fondos suficientes y sostenibles para la Relocalización Planificada.
 - Las personas o grupos de personas en riesgo de, o afectados por, los desastres y el cambio ambiental deben tener el derecho de solicitar la Relocalización Planificada, así como el derecho a impugnar la Reubicación Planificada ante un tribunal de justicia.
 - La Relocalización Planificada debe ser utilizada como una medida de último recurso, después de que otras opciones de reducción de riesgos y / o de adaptación hayan sido consideradas de manera oportuna y exhaustiva.
 - La Relocalización Planificada debe llevarse a cabo dentro de un marco basado en los derechos para proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales tanto individuales como los colectivos de las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas, en todas las fases del proceso. Los derechos a la libre determinación, la preservación de la identidad y la cultura, el control de la tierra y los recursos son importantes, sobre todo para las comunidades indígenas.

5 El término “relocalización” y “relocalización planificada” se usan indistintamente en esta guía para referirse a “Relocalización Planificada” como se define aquí. El término “relocalización física” se utiliza para referirse simplemente al traslado físico de personas de un lugar a otro. Estas definiciones se incluyen en la *Guía sobre Protección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante Desastres y Cambio Ambiental*, 2015. <https://isim.georgetown.edu/Planned-Relocations>.

- Las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas deben ser informadas, consultadas y se les deben brindar condiciones para participar en la decisión de la Relocalización Planificada, así como en las decisiones sobre cuándo, dónde, y cómo va a llevarse a cabo la relocalización, según corresponda.
- La voluntad, capacidad, resiliencia y empoderamiento de las Personas Relocalizadas deben ser reconocidas, promovidas y fortalecidas a lo largo de una de Relocalización Planificada.
- Las necesidades, circunstancias y vulnerabilidades específicas de las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas, según corresponda, deben ser tenidas en cuenta y atendidas en todas las fases de una Relocalización Planificada. Estos derechos, necesidades, circunstancias y vulnerabilidades específicas pueden estar relacionados, entre otros aspectos, con:
 - características demográficas y de salud;
 - características socioeconómicas;
 - pertenencia a un grupo marginado;
 - dependencia especial y / o apego a la tierra o a recursos / oportunidades locales;
 - impactos directos e indirectos de desastres o cambios ambientales, o
 - experiencias previas de desplazamiento.
- La Relocalización Planificada debe proporcionar oportunidades y condiciones para:
 - posibilitar a las Personas Relocalizadas mejorar, o como mínimo restablecer, sus niveles de vida;
 - posibilitar a las Poblaciones Receptoras mantener los niveles de vida preexistentes, o alcanzar los mismos niveles de vida de las Personas Relocalizadas, cualquiera que sea mayor de ellos; y
 - mitigar los impactos adversos relacionados con la Relocalización Planificada que puedan afectar a las Personas que viven en las Proximidades Cercanas.
- La Relocalización Planificada debe llevarse a cabo de una manera que respete y defienda el principio de la unidad familiar. La Relocalización Planificada también debe realizarse de una manera que respete y mantenga la cohesión social de los hogares, la comunidad, así como los lazos de parentesco.
- Las Personas Relocalizadas deben:
 - gozar, en igualdad de condiciones, de los mismos derechos y libertades, bajo el derecho internacional y nacional, de otras personas en situación similar en su país;
 - no ser objeto de discriminación en el goce de los derechos y libertades sobre la base que ellos participan, o participarán, en una Relocalización Planificada; y
 - tener derecho a la libertad de movimiento circulación y derecho a elegir su lugar de residencia.

CUADRO 1.3. Isla Manam, Papua Nueva Guinea: Una historia difícil de Relocalizaciones

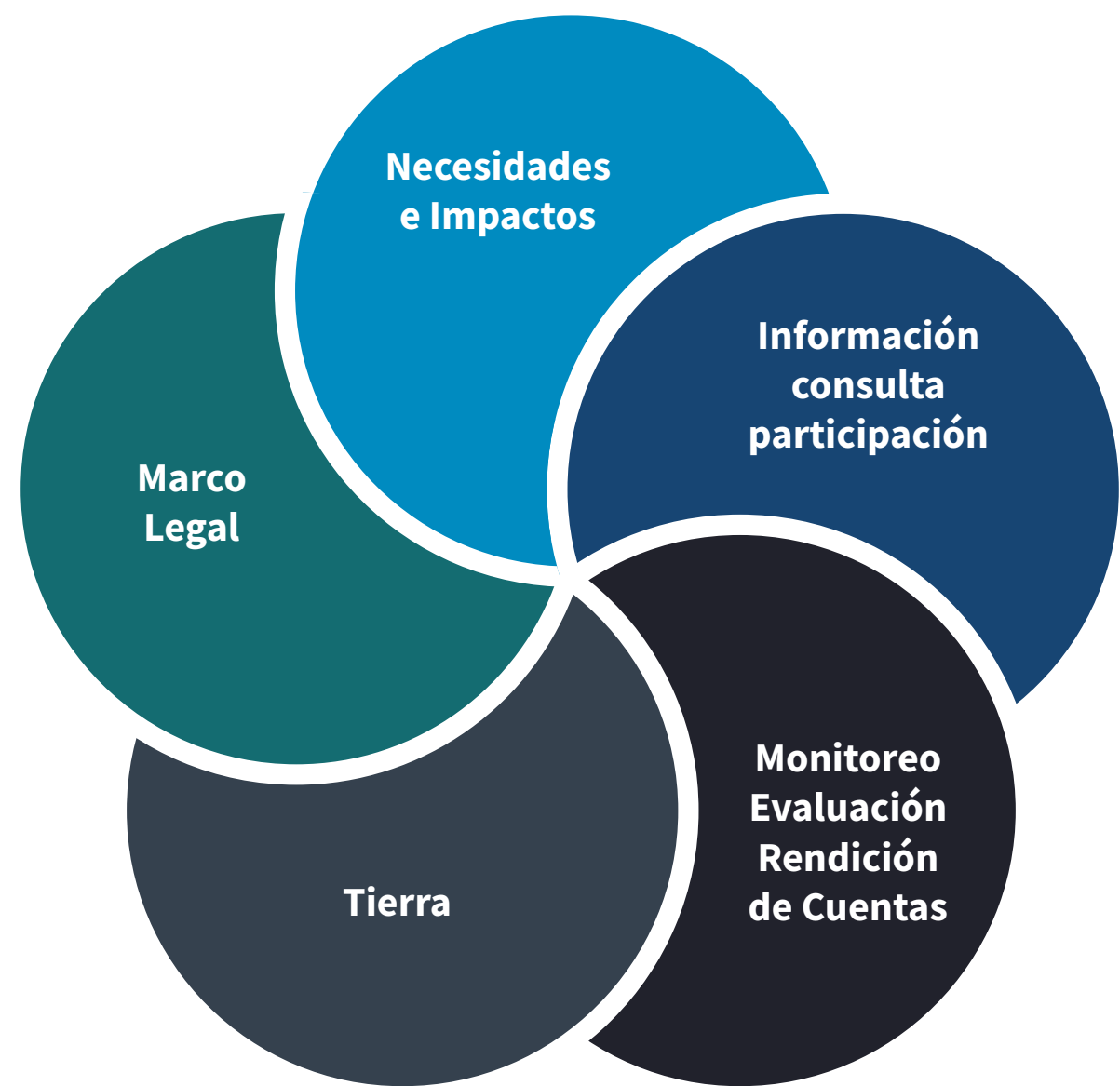


La isla de Manam en Papua Nueva Guinea es una isla de origen volcánico con una larga historia de actividad volcánica. Los habitantes de Manam tenían mucha experiencia evacuando temporalmente la isla y buscando alojamiento con socios hereditarios en la isla principal, pero cuando se produjo actividad volcánica con grandes erupciones en diciembre de 2004 y enero de 2005 se desplazó a toda la población de la isla, alrededor de 10.000 personas. Los centros de atención estaban sobrepoblados y el acceso a servicios como el saneamiento, la educación y el agua dulce era limitado. No había programas de generación de medios de subsistencia y los centros de atención no tenían suficiente espacio para satisfacer las necesidades agrícolas de subsistencia de los isleños de Manam. Para 2015, a medida que la vida del centro de atención y las relaciones con la comunidad receptora se hicieron insostenibles, varios miles de isleños de Manam regresaron a Manam, a pesar de que los vulcanólogos habían considerado la isla insegura para habitar. El parlamento de Papua Nueva Guinea aprobó el proyecto de ley de la Autoridad de Reasentamiento de Manam en abril de 2016, autorizando el reasentamiento de los isleños de Manam a una sitio a unos 30 kms tierra adentro. El traslado a esta nueva zona del interior, lejos de Manam, del mar, de las fuentes tradicionales de vida y de los espacios espirituales de los isleños, precipitaría cambios importantes en la vida y cultura de los isleños.

Fuentes:
Connell, J., and Lutkehaus, N. “*Environmental Refugees? A tale of two resettlement projects in coastal Papua New Guinea.*” Australian Geographer, 2017. 48:1, pp. 79-95;
Connell, J., and Lutkehaus, N. *Another Manam? The Forced Migration of the Population of Manam Island, Papua New Guinea, Due to Volcanic Eruptions 2004-2005.* International Organization for Migration Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy, 2016. <http://environmentalmigration.iom.int/another-manam-forced-migration-population-manam-island-papua-new-guinea-due-volcanic-eruptions-200-0>.

Cinco elementos transversales y su relación con las etapas

Los cinco temas transversales están interconectados y son relevantes para todas las Relocalizaciones Planificadas.



Como se puede apreciar en la Tabla abajo, cada etapa de las Relocalizaciones Planificadas necesitará considerar cada uno de los cinco elementos.

Tabla 1.1: La Relación entre los Cinco Elementos Transversales y las Tres Etapas Claves de un Proceso de Relocalización Planificada

	Etapla 1. Decidiendo la relocalización de un grupo o comunidad	Etapla 2. Planificación Pre-Traslado	Etapla 3. Implementación del Plan: antes, durante y después del traslado
1. Marco legal	El marco proporciona una base legal para emprender la Relocalización Planificada e identifica quién tiene autoridad para tomar la decisión	El marco proporciona salvaguardias contra el desplazamiento arbitrario y la relocalización en zonas de alto riesgo, identifica quién está a cargo, sus responsabilidades y los derechos de las poblaciones afectadas	El marco señala cómo cumplir con la prohibición contra la discriminación y otros derechos de las poblaciones afectadas durante todo el proceso de implementación
2. Necesidades e Impactos	La evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo de las poblaciones afectadas es un componente esencial para tomar la decisión de relocalizar	Es necesario un análisis detallado de las características socioeconómicas, culturales de las personas y comunidades, así como de los impactos que pueden enfrentar, para planificar adecuadamente	El Plan de Relocalización debe diseñarse de acuerdo con las características socioeconómicas y culturales de las poblaciones afectadas y deben incluirse medidas para mitigar o compensar cualquier impacto adverso con el fin de garantizar su éxito.
3. Información, Consulta y Participación	Es necesaria la participación de las poblaciones afectadas para tomar la decisión de relocalizar	La participación de las poblaciones afectadas es necesaria en el proceso de planificación	La continua participación de las poblaciones afectadas es crucial durante la implementación del plan
4. Tierra	Es necesario saber si existe tierra disponible para la relocalización, antes de tomar la decisión de la Relocalización Planificada	Es necesario adquirir o “preparar” la tierra para el asentamiento, conocer el sistema de tenencia, decidir el uso de la tierra que quedará vacía, etc.	La evaluación continua de la idoneidad de la tierra es necesaria durante la implementación, así como la resolución de disputas sobre la tierra
5. Monitoreo, evaluación y Rendición de cuentasy	Las evaluaciones de riesgos son fundamentales para tomar la decisión de relocalizar	Es necesario levantar líneas de base y establecer mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas como parte del plan	Las experiencias de implementación se retroalimentan de los procesos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, incluyendo la modificación de esos mecanismos cuando sea necesario



PARTE II.

CINCO ELEMENTOS TRANSVERSALES

Los cinco elementos transversales y fundamentales, discutidos en la Parte II, son relevantes para todas las Relocalizaciones Planificadas. Estos elementos deben informar y guiar cada una de las tres etapas del proceso de Relocalización Planificada que se discute en la Parte III: tomando la decisión inicial de emprender la Relocalización Planificada, preparando un plan e implementándolo en el corto y largo plazo. Esta sección proporciona una breve introducción a cada uno de los cinco elementos transversales y luego identifica una lista de verificación de los temas que se deben tener en cuenta para la comprensión e incorporación de cada uno de los elementos en el contexto de las Relocalizaciones Planificadas.

Elemento 1: El marco legal

La implementación de la Relocalización Planificada a menudo puede abarcar varias generaciones, lo cual puede significar la participación de gobiernos sucesivos, prioridades políticas divergentes y, potencialmente, cambios múltiples en la política. Un marco jurídico claro, coherente y amplio, que incorpore los principios de derechos humanos, puede no solamente garantizar que la decisión de emprender la Relocalización Planificada y su planificación y ejecución se lleven a cabo de conformidad con las leyes y políticas nacionales, sino también que la ejecución de las etapas de la Relocalización Planificada permanezcan fieles a las razones, objetivos y visión originales. En este sentido, es crítico establecer y cumplir con un marco legal apropiado a lo largo de la experiencia de Relocalización Planificada.

Algunos Estados pueden haber adoptado leyes específicas sobre Relocalización Planificada que proporcionan un marco legal. Otros pueden tener leyes generales que podrían ser aplicables, pero es necesaria su revisión para determinar su adecuación, limitaciones y vacíos. Para otros Estados, puede ser necesaria la promulgación de nuevas leyes. En todos los casos, idealmente, el marco legal se establece antes de que haya una necesidad urgente de emprender la Relocalización Planificada. Establecer un marco legal bajo una fuerte presión de tiempo, incluso como medida reactiva ante desastres, puede llevar a tomar atajos y a descuidos que pueden resultar en daños y violaciones de derechos. Cada vez más, la preparación legal se considera un componente esencial de la reducción del riesgo de desastres⁶. También es un componente clave de la ley internacional de respuesta a desastres⁷.

⁶ Ver el *Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos, 2015 – 2030*.
https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

⁷ Ver por ejemplo el trabajo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y d la Media Luna Roja.
<http://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/programa-internacional-de-leyes-normas-y-principios-para-la-respuesta-a-desastres-idrl/>.

Un marco jurídico adecuado, basado en la legislación sobre los derechos humanos, puede reducir los casos cuando las Relocalizaciones Planificadas se usan por razones políticas, comerciales o nefastas, bajo el pretexto de proteger a las personas y reducir su exposición a los desastres y a los cambios ambientales. Un marco legal integral y considerado puede minimizar conflictos potenciales con leyes y normas consuetudinarias relevantes para la Relocalización Planificada. Las leyes son también un requisito previo para llevar a cabo legalmente la Relocalización Planificada con el fin de proteger la seguridad y la salud de las personas en situaciones en las que los Estados no pueden obtener su consentimiento.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

Aspectos legales de particular relevancia para decidir la Relocalización Planificada

- ☐ ¿Se ha llevado a cabo una revisión detallada para determinar si, y de qué manera, las leyes, políticas o normas existentes se relacionan con la Relocalización Planificada? ¿Existen leyes, políticas o normas que proporcionen la base legal, autoridad y / o un marco para que el Estado realice la Relocalización Planificada? ¿Se requieren nuevas leyes, políticas o normas? ¿Existen conflictos entre leyes, políticas o normas existentes?
- ☐ ¿Son las leyes, políticas o normas existentes compatibles con las obligaciones legales internacionales del Estado, incluidas sus obligaciones en virtud de la legislación de derechos humanos de individuos y / o grupos (derechos individuales y colectivos)? ¿Las leyes, políticas o normas pertinentes para llevar a cabo la Relocalización Planificada permiten al Estado proteger los derechos de las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas? ¿Existen leyes, políticas o normas que prohíban la discriminación?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas identifican mecanismos a través de los cuales individuos, hogares o comunidades pueden solicitar al Estado que lleve a cabo la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Qué medidas requieren las leyes, políticas o normas para garantizar que las personas o grupos de personas puedan dar su consentimiento libre e informado para llegar a ser Personas Relocalizas? ¿Qué medidas requieren las leyes, políticas o normas para asegurar que las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas, sean informadas, consultadas y les sea proporcionada la oportunidad de participar, cuando sea relevante, en el contexto de la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas proporcionan mecanismos para proteger del desplazamiento arbitrario? ¿Está claro que la razón para decidir que la relocalización es la seguridad y/o salud de las personas o grupos relocalizados?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas prohíben la relocalización física o el asentamiento de Personas Relocalizadas en áreas de alto riesgo?

CUADRO 2.1. Myanmar: Marco Nacional para la Reconstrucción



El Marco Nacional del Gobierno de Myanmar para la Reconstrucción por las inundaciones y los deslizamientos de 2015, publicado en septiembre de 2016, contiene salvaguardias para proteger a las comunidades sujetas a relocalización. El Marco incluye el requisito de que las personas que son inevitablemente desplazadas sean compensadas y asistidas “de manera que su futuro económico y social sea tan favorable como lo habría sido en ausencia de relocalización. El Marco de la Reconstrucción hace hincapié en que los ejecutores deben asegurar que las comunidades sean plenamente informadas y consultadas; sean capaces de ejercer su derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, incluyendo el diseño de paquetes de compensación, la selección del sitio, el desarrollo de los servicios en el sitio; tengan acceso a mecanismos de atención de quejas y reclamos; exista un sistema de monitoreo regular e independiente; y que los nuevos asentamientos dispongan de la infraestructura necesaria y de inversiones para los medios de vida”.

Fuente:
Alice Thomas, *Accelerating Threats from Climate Change: Disasters and Displacement in Myanmar*. Refugees International. 2016, pp. 11-13.
<https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5845f2e2f7e0ab230f4631cb/1480979178783/2016126+Myanmar.pdf>

CUADRO 2.2. Fiji: Guías para la relocalización en el contexto del cambio climático



Fiji está en el proceso de elaborar Guías Nacionales de Relocalización como complemento a la Política Nacional sobre el Cambio Climático, a fin de garantizar un enfoque de protección sensible y sostenible de las relocalizaciones. Las Guías se desarrollaron mediante un proceso de consulta exhaustivo que incluyó una serie de organismos gubernamentales y otros asociados. Se creó un Equipo de Trabajo Nacional de Relocalizaciones para apoyar la relocalización en Narikoso, Kadavu y se llevaron a cabo consultas nacionales sobre la Guía en 2015 y 2016.

El proyecto de Guía define la relocalización como el traslado voluntario, planificado y coordinado de las personas desplazadas por el clima dentro del Estado a lugares adecuados, lejos de las zonas propensas a riesgo, donde puedan disfrutar de toda la gama de derechos incluyendo la vivienda, tierra y derechos de propiedad, medios de subsistencia y otros derechos conexos.

La Guía enfatiza en que “el gobierno de Fiji, por lo tanto, ha tomado la iniciativa de desarrollar su propia Guía de Relocalización centrada en las personas que propende por, planifica y anticipa las necesidades individuales y comunitarias. Este trabajo proactivo es para asegurar que cuando las comunidades se trasladen dentro de Fiji, debido al cambio climático, lo hagan de una manera que proteja y defienda los derechos y dignidad de las personas involucradas”.

Fuente:
Cosmin Corendea, *Environment and Human Security Unit*, UN University

Aspectos legales de especial relevancia para las responsabilidades institucionales

- ☐ ¿Las leyes, las políticas o normas articulan los derechos y responsabilidades de los diferentes actores, incluidas las autoridades estatales pertinentes, las Personas Relocalizadas, Otras Personas Afectadas y los actores no estatales?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas identifican a los actores estatales -como ministerios, departamentos, instituciones, autoridades locales o individuos- con autoridad para tomar decisiones, incluyendo la decisión de iniciar la Relocalización Planificada y la autoridad para delegar la toma de decisiones en aspectos relacionados con la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas articulan criterios fundamentales sobre los cuales los actores estatales con autoridad delegada para tomar decisiones deben tomar decisiones, incluyendo la decisión de iniciar la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas identifican a los actores estatales -como los ministerios, departamentos, instituciones, autoridades locales y particulares- responsables de implementar la Relocalización Planificada, así como los actores estatales y no estatales autorizados para apoyarla?

Aspectos jurídicos de particular importancia para el proceso de planificación

- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas consideran el restablecimiento de los medios de subsistencia de Personas Relocalizada y de Otras Personas Afectadas?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas incluyen medidas para adquirir tierras y para regular el uso de las tierras que quedan desocupadas?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas articulan los medios a través de los cuales se obtendrán los fondos para llevar a cabo la Relocalización Planificada y para que la financiación sea sostenible a lo largo de la Relocalización Planificada?

CUADRO 2.3. Jamaica: Relocalización como una medida para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático



Reconociendo la necesidad de un enfoque proactivo y progresivo de la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático a nivel nacional, Jamaica está preparando una Estrategia de Reasentamiento para estos fines, así como para construir comunidades resilientes. La estrategia tiene seis componentes clave:

1. Prevención de asentamientos en zonas desocupadas que pueden ser altamente impactadas por amenazas naturales y otras zonas de alto riesgo, mediante, entre otros aspectos, el trabajo concertado con grupos de actores pertinentes con el fin de identificar usos comunitarios alternativos para esas áreas y que sean mantenidos por las comunidades;
2. Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y profesionales mediante la capacitación, la investigación, el desarrollo de proyectos pilotos, trabajos de campo, involucrando a la academia;
3. Manejo la inmigración inducida en las áreas de influencia de proyectos de e inversión como turismo, infraestructura y minería para evitar nuevos asentamientos en áreas de riesgo, a través de evaluaciones de impacto ambiental y planes de manejo ambiental.
4. Reasentamiento de las poblaciones que viven en zonas de alto riesgo, una vez se hayan agotado otras formas de adaptación;
5. Apoyo a las poblaciones en riesgo que esperan el reasentamiento para asegurar que sus niveles de vida no se deterioren, para prepararlas para responder a una emergencia (establecimiento de comités comunitarios de desastres, capacitación en rescate, primeros auxilios, alertas tempranas, comunicación); y para prepararlas para el futuro reasentamiento.
6. Reasentamiento post-desastre, que incluirá evaluaciones socioeconómicas para determinar si el nivel de vida / desarrollo se encuentra en un nivel “apropiado”.

Este proyecto de Estrategia de Reasentamiento está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo de Jamaica, que a su vez está alineado con las metas de Desarrollo Sostenible de 2030. Las evaluaciones de vulnerabilidad ya han identificado al menos a 1000 comunidades en riesgo y deben realizarse estudios detallados para determinar la necesidad del reasentamiento. Una vez que la organización institucional sea clara, Jamaica tiene la intención de adoptar la estrategia, elaborar directrices operacionales y buscar financiación para su aplicación.

Fuente:
Daintyann Barrett, *Jamaica Social Investment Fund*.

- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas articulan parámetros con respecto a los cuales se debe evaluar la Relocalización Planificada a lo largo del tiempo, o proporcionar un marco para hacerlo⁹?
- ☐ ¿Las leyes, las políticas o normas exigen la recopilación de datos, el monitoreo y la evaluación de la Relocalización Planificada, incluidas las distintas fases del proceso, o proporcionan un marco para crear e implementar dichos mecanismos¹⁰?
- ☐ ¿Los agentes estatales autorizados o los agentes del Estado sean responsables de la implementación de la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Las leyes, políticas o normas proveen acceso a mecanismos adecuados de atención de quejas y reclamos, resolución de disputas y reparación a las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas en todos los aspectos relacionados con la Relocalización Planificada, incluyendo la decisión de iniciar una Relocalización Planificada?

9 Ver Parte II, Elemento 5 sobre Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas.
10 Ver parte II, Elemento 5 sobre Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas.

Elemento 2: Necesidades de las poblaciones afectadas e impactos enfrentados¹¹

La relocalización de personas y grupos de personas de un lugar a otro -incluso cuando se tiene la intención de protegerlos de un daño mayor- es un proceso complejo que puede dar lugar a la pérdida de tierras, viviendas y medios de subsistencia, así como a la ruptura de las redes sociales y económicas. Existe una gran cantidad de literatura que detalla los riesgos inherentes al proceso de relocalización, en particular el riesgo de empobrecimiento¹². Es probable que estos riesgos afecten a grupos específicos dentro de la población afectada de manera diferente, como mujeres, niños, ancianos, discapacitados y minorías étnicas o religiosas.

Las Relocalizaciones Planificadas tienen un impacto no sólo en las personas que deben ser relocalizadas y en las comunidades receptoras, sino también en los antiguos vecinos de la población relocalizada y en aquellos que pueden continuar viviendo en el lugar original. La siguiente tabla, adaptada de la *Guía de Reasentamiento para Poblaciones en Riesgo de Desastre del Banco Mundial*, identifica algunos de los posibles impactos negativos de las Reubicaciones Planificadas en grupos específicos.

Tabla 2.1: Grupos que pueden enfrentar impactos negativos por las Relocalizaciones Planificadas

Grupo Afectado	Potencial Impacto Negativo
Personas Relocalizadas	• Pérdida de tierra • Pérdida de vivienda • Pérdida de ingreso • Pérdida de redes económicas (comercio, crédito) • Pérdida de acceso a servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, comunicaciones, seguridad pública) • Pérdida de redes sociales (familiares, comunitarias) • Efectos en la salud (incremento en mortalidad y morbilidad) • Pérdida de bienes comunitarios (salones comunales, iglesias, etcétera)
Personas viven en las Proximidades Cercanas y personas que optan por no participar en la Relocalización Planificada	• Pérdida de ingreso (clientes, inquilinos) • Pérdida de redes económicas (comercio, crédito) • Deterioro en la calidad de servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, comunicación, seguridad pública) • Pérdida de acceso o deterioro en la calidad de servicios sociales (salud, educación, recreación) • Pérdida de redes sociales (familiares, comunitarias)
Poblaciones Receptoras	• Incremento en la competencia por trabajo y recursos • Deterioro en la calidad de los servicios públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, comunicación) • Deterioro de la calidad de servicios sociales (salud, educación, recreación) • Efectos en la salud (incremento en morbilidad y mortalidad) • Tensiones comunitarias y conflictos

La participación de todos los afectados por la Relocalización Planificada y la comprensión de sus preocupaciones son fundamentales. En muchos casos las personas viven físicamente cercanas entre sí, pero no son comunidades en el sentido de constituir un grupo con cohesión social y la Relocalización Planificada colectiva pueden no ser la mejor opción. Algunos de los factores que deben tenerse en cuenta son si las personas en una ubicación física particular tienen características

11 Esta sección está basada ampliamente en la Fase II (págs. 73-92) de: Correa, Elena con Fernando Ramírez y Haris Sanahuja. *Guía de Reasentamiento Para Poblaciones en Riesgo de Desastre*. GFDRR y el Banco Mundial, 2011. https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf
12 Ver, por ejemplo, el trabajo clásico de Michael Cernea, incluido “*Understanding and Preventing Impoverishment Risks from Displacement: reflections on the state of knowledge*,” *Journal of Refugee Studies* 8 (3): 1995. <http://documents.worldbank.org/curated/en/909961468740152010/Understanding-and-preventing-impoverishment-from-displacement-reflections-on-the-state-of-knowledge>.

homogéneas, redes sociales, culturales y económicas fuertes, altos niveles de cohesión social, fuerte sentido de identidad colectiva, autoidentificación como miembros de la comunidad, y apego colectivo al lugar donde viven. Las Relocalizaciones Planificadas pueden involucrar a comunidades y grupos de personas que viven en proximidad física entre sí pero que no tienen una identidad colectiva. Los métodos para involucrar en el proceso a cada uno de estos tipos de poblaciones probablemente van a diferir.

La siguiente lista de verificación incluye información que puede ayudar a quienes planifican relocalizaciones a evaluar el impacto potencial de estas relocalizaciones en grupos específicos de personas afectadas. Esta información puede alimentar directamente la formulación del plan de relocalización y servir de base para el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Puede ser útil la realización de un censo de las poblaciones afectadas antes de comenzar el proceso de planificación, el cual también puede servir como una línea de base para el proceso de monitoreo y evaluación¹³. Como se planteará más adelante, se considera una buena práctica involucrar a las poblaciones afectadas en la recolección y análisis de información relevante¹⁴.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

Respecto a las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas

- ☐ ¿Existe un área física claramente delimitada desde la cual se va a relocalizar a las personas? ¿Las razones para esta delimitación particular están sustentadas en evidencias científicas?
- ☐ ¿Existe un censo de Personas Relocalizadas incluyendo información demográfica, socioeconómica y cultural relevante? ¿Existe un análisis de la población, incluyendo su organización social y familiar, características socioeconómicas, apoyo social, y las redes de asistencia mutua entre las Personas Relocalizadas?
- ☐ ¿Hay una comprensión de los lazos emocionales que tienen las Personas Relocalizadas con su vivienda, sus vecinos, su “comunidad” y el ambiente físico?
- ☐ ¿Existe una comprensión de las prácticas y costumbres de las Personas Relocalizadas en lo que respecta a cuestiones tales como el uso del espacio físico y común, el liderazgo comunitario y los valores culturales?
- ☐ ¿Hay una comprensión de la demanda y uso de recursos (por ejemplo, agua, electricidad y telecomunicaciones) y servicios (por ejemplo, disposición de residuos sólidos y aguas servidas)?
- ☐ ¿Existe una comprensión de la organización social, política y administrativa, incluyendo la autoridad consuetudinaria, dentro de las Personas Relocalizadas?
- ☐ ¿Existe un inventario de las actividades productivas, las fuentes de ingresos y los niveles de ingresos de las Personas Relocalizadas y otras Personas Afectadas?
- ☐ ¿Hay un inventario de los servicios sociales existentes disponibles para las personas en el área desde la cual se va a realizar una Relocalización Planificada? Por ejemplo, ¿hay un inventario de escuelas y centros de salud y análisis de prácticas relacionadas con la salud? ¿Existe un inventario de las causas de morbilidad y mortalidad?
- ☐ ¿Hay información de los impactos potenciales sobre objetos culturales, tradiciones y el patrimonio por la relocalización de personas de un área determinada?
- ☐ ¿Existe una comprensión del potencial impacto político por relocalizar personas de un área en particular a otra?

13 Ver Anexo II para un ejemplo de la información que puede ser útil incluir en dicho censo.

14 Adaptado de la Tabla 2.2 de Correa, Elena con Fernando Ramírez y Haris Sanahuja. *Guía de Reasentamiento para Poblaciones en Riesgo de Desastre*. GFDRR y el Banco Mundial, 2011. https://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf.

CUADRO 2.4. Propiedad cultural

El término “patrimonio cultural” contempla el patrimonio material e inmaterial, que puede ser reconocido y valorado a nivel local, regional, nacional o mundial, de la siguiente manera:

El patrimonio cultural tangible incluye objetos movibles o inamovibles, sitios, estructuras, grupos de estructuras y rasgos naturales y paisajes que tienen importancia arqueológica, paleontológica, histórica, arquitectónica, religiosa, estética o cultural. El patrimonio cultural tangible puede estar situado en entornos urbanos o rurales, y puede estar por encima o por debajo de la tierra o bajo el agua.

El patrimonio cultural inmaterial incluye prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y habilidades -como los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales asociados- que las comunidades y grupos reconocen como parte de su patrimonio cultural, transmitido de generación en generación y constantemente recreado por ellos en respuesta a su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia.

Fuente:

Environmental and Social Framework: Setting Environmental and Social Standards for Investment Project Financing, 4 August 2016. http://indianlaw.org/sites/default/files/third_draft_esf_for_disclosure_july_20_2016.pdf.

Respecto a construcciones e infraestructuras en el lugar de origen

- ☐ ¿Existe un inventario de las estructuras construidas, ya sea para vivienda o para actividades económicas, incluyendo estructuras privadas, públicas o comunales?
- ☐ ¿Existe un avalúo del valor de la tierra, o de las parcelas de tierra y de las construcciones existentes, incluyendo los espacios comunes?
- ☐ ¿Existe un estudio de tenencia de la tierra que identifique los derechos de la tierra de los habitantes, incluyendo por ejemplo los sistemas patrilineales o matrilineales de herencia? ¿Hay un registro de tierras?
- ☐ ¿Existe un inventario de la infraestructura de servicios públicos existente en el área física relevante (por ejemplo, agua, energía, transporte, saneamiento, comunicaciones, seguridad pública)?
- ☐ ¿Existe un inventario de la infraestructura utilizada para fines comunitarios (por ejemplo, actividades recreativas, deportivas, religiosas o sociales y un análisis de estas prácticas)?

Respecto a la Población Receptora

- ☐ ¿Existe un análisis de la relación entre las Personas Relocalizadas y las Poblaciones Receptoras con respecto a la naturaleza histórica de las interacciones, así como a las similitudes y diferencias en sus características y estructuras sociales, culturales, políticas y económicas?¹⁵
- ☐ ¿Existe información sobre el probable impacto ambiental de la Relocalización Planificada en las Poblaciones Receptoras, en términos de agua, tierra, energía y contaminación? ¿En infraestructura, recursos y servicios públicos y sociales?

15 Ver además Parte II, Elemento 4 sobre la Tierra.

CUADRO 2.5. Vunidogoloa, Fiji: Trasladando Sitios Funerarios



En la relocalización de Vunidogoloa, una villa en Fiji, el reto fue “llegar a un acuerdo con la decisión traumática de exhumar los restos de sus antepasados y moverlos a un nuevo lugar de entierro ... [Los ancianos] no querían dejar del cementerio donde estaba, para que éste fuera arrasado, por lo que la iglesia organizó el traslado de los sitios funerarios.”

Fuente:
Edwards, J. *A Story of Relocation and Rising Sea Levels: Vunidogoloa Village, Vanua Levu, Fiji*. Global Methodist Ministries, May/June 2016. <http://www.umcmision.org/find-resources/new-world-outlook-magazine/2016/may/june/0614risingsealevels>.

Respecto a las personas que optan por no participar en la Relocalización Planificada, así como otras poblaciones remanentes

- ☐ ¿Existe un análisis de los riesgos ambientales y otros riesgos e impactos sobre las personas que deciden no tomar parte en la Relocalización Planificada y sobre cualquier otra población remanente?
- ☐ ¿Hay evaluaciones de la capacidad de las personas que deciden no tomar parte en la Relocalización Planificada y de cualquier otra población remanente para vivir en condiciones de seguridad, acceder a los servicios públicos, mantener los medios de subsistencia y mantener redes sociales, económicas y culturales?
- ☐ ¿Se ha hecho una evaluación de los costos y factibilidad de proporcionar servicios sociales a una población reducida?

Respecto a las Personas que viven en las Proximidades Cercanas

- ☐ ¿Existe una evaluación de otras poblaciones que pueden verse afectadas por la Relocalización Planificada, p.e. el impacto en la industria del turismo, en las cadenas de suministro y en los precios de la vivienda?

Elemento 3: Información, consulta y participación

La participación significativa de las poblaciones afectadas en todo el proceso -desde la decisión inicial de llevar a cabo las Relocalizaciones Planificadas hasta el monitoreo y la evaluación- es esencial para el éxito del proyecto. Las personas necesitan percibir que han estado suficientemente involucradas en el proceso para apropiarse de la decisión y participar en su implementación. Como se analiza en el Cuadro 2.6, las reuniones comunitarias con las poblaciones afectadas, programadas en diferentes etapas del proceso, pueden generar apoyo y apropiación del proceso, así como anticipar y manejar problemas.

CUADRO 2.6. Organización de reuniones con Personas Relocalizadas: Guía del Banco Mundial

Las reuniones comunitarias deben celebrarse sólo para hitos importantes. Deben evitarse reuniones frecuentes para evitar el deterioro de las relaciones con las comunidades y la pérdida de interés. Las reuniones de la comunidad deben celebrarse en diferentes puntos del proceso de Relocalización Planificada.

Deben celebrarse reuniones para lanzar el plan de Relocalización Planificada con el fin de:

- Presentar al equipo de profesionales;
- Informar a la comunidad de las actividades y estudios a realizar en la preparación del Plan de Relocalización, el objetivo de cada actividad, el tipo de información que se recopilará y su finalidad, el calendario previsto para la recopilación de información, las alternativas que se explorarán y el calendario de las próximas reuniones y los asuntos que se discutirán; y
- Establecer canales de comunicación a través de los cuales se puede obtener y proporcionar información (por ejemplo, llegar a un acuerdo sobre el enfoque para implementar los otros mecanismos discutidos a continuación).

Las reuniones se deben realizar una vez completado el censo y el estudio socioeconómico, para:

- Presentar y validar los resultados del censo y del estudio socioeconómico; y
- Establecer la fecha de cierre del censo.

Deben celebrarse reuniones cuando se hayan identificado las alternativas de reubicación, a fin de:

- Presentar las diferentes alternativas, sus ventajas y desventajas, y los derechos y obligaciones en relación con cada una de ellas;
- Alcanzar un acuerdo sobre cómo obtener información más detallada sobre cada alternativa (por ejemplo, visitas a los sitios, etc.);
- Establecer el tiempo en el que las comunidades tendrán para elegir entre las alternativas ofrecidas; y
- Definir los tipos de participación, dependiendo de la alternativa seleccionada.

Por último, se deben llevar a cabo reuniones durante la preparación y ejecución del plan para brindar información sobre:

- El progreso y el estado de las diferentes actividades;
- La ejecución presupuestaria; y
- Los problemas enfrentados y las posibles soluciones.

Fuente:
Adaptado de: Correa, Elena con Fernando Ramírez y Haris Sanahuja. *Guía de Reasentamiento Para Poblaciones en Riesgo de Desastre*. GFDRR y el Banco Mundial, 2011 pp. 94-97.
https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf.

En particular, las autoridades tradicionales y los líderes consuetudinarios deben estar involucrados en la toma de decisiones. Por ejemplo, las tensiones sobre la tierra relacionadas con la pérdida de patrimonio cultural probablemente se podrán reducir y ser mejor manejadas cuando los propietarios de la tierra y los jefes tradicionales estén en la primera línea en las negociaciones sobre la tierra con las Poblaciones Receptoras

La participación puede adoptar diversas formas y puede considerarse como un continuo, desde la recepción pasiva de información impartida por las autoridades hasta el proceso de consulta bidireccional, para facilitar la participación de las poblaciones afectadas en la toma de decisiones. Los tres aspectos – información, consulta, participación- son esenciales para obtener resultados positivos en las Relocalizaciones Planificadas.

Si bien la participación de las poblaciones afectadas en cada una de las tres etapas de la Relocalización Planificada puede estructurarse de diferentes maneras, hay ciertos elementos comunes que deben tenerse en cuenta.

1. Determinar qué grupos / individuos pueden probablemente verse afectados (actores interesados) y cómo y cuándo deben involucrarse. Esto generalmente se hace en las etapas tempranas del proceso.
2. Identificar estrategias para involucrar a grupos diversos (incluidas minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, personas con discapacidades, mujeres, niños, jóvenes y personas mayores).
3. Los retos de trabajar directamente con los afectados, identificando a los representantes y evitando la “captura por las élites”.
4. Mecanismos de información, consulta y participación - quién divulga la información, quién participa en las consultas y cómo se estructura la participación.
5. Marco de tiempo para las consultas.
6. Mecanismos para las personas que disienten de las opiniones de la comunidad.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta¹⁶

Divulgación de información

- ☐ Reconociendo que los diferentes grupos tendrán diferentes expectativas y necesidades de participación, preguntar- ¿Se ha divulgado información que permita comprender a los interesados los riesgos e impactos de la Relocalización Planificada y las oportunidades potenciales? ¿Se ha proporcionado la siguiente información a las partes interesadas de tal manera que permita una consulta significativa con los actores interesados sobre la Relocalización Planificada?
 - a. El propósito, la naturaleza y la escala de la Relocalización Planificada;
 - b. La duración de las actividades propuestas;
 - c. Los posibles riesgos e impactos sobre las Poblaciones Receptoras y las propuestas para mitigarlos, resaltando los riesgos e impactos potenciales que podrían afectar desproporcionadamente a los grupos vulnerables y desfavorecidos y describir las medidas diferenciales adoptadas para evitarlos y minimizarlos;
 - d. Los riesgos potenciales de protección para las Personas Relocalizadas, el apoyo para mitigar estos riesgos, e información sobre las formas de reportar las amenazas de protección y los recursos para responder cuando esto suceda;
 - e. El proceso de participación de las partes interesadas propuesto, destacando la forma en que
 - f. Los actores interesados pueden participar, la fecha, hora y lugar de cualquier reunión de consulta pública propuesta, y el proceso por el cual las reuniones serán notificadas, resumidas y documentadas; y
 - g. El proceso por el cual las quejas y reclamos pueden ser planteados y serán manejados.
- ☐ Se ha facilitado información sobre la Relocalización Planificada en los idiomas pertinentes y de una manera accesible y culturalmente apropiada, teniendo en cuenta grupos que pueden tener necesidades de información

¹⁶ Adaptado del Banco Mundial, *Environmental and Social Framework: Setting Environmental and Social Standards for Investment Project Financing*, 4 August 2016. https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/es/materials/the_esf_clean_final_for_public_disclosure_post_board_august_4.pdf.

específicas basadas en aspectos tales como discapacidad, alfabetización, género, movilidad, diferencias de lenguaje o accesibilidad?

- ☐ La divulgación de información ha considerado los canales de comunicación utilizados regularmente por las poblaciones pertinentes, incluyendo las redes sociales?
- ☐ En cuanto a la información proporcionada por las autoridades a las poblaciones afectadas y otras, ¿existe un protocolo claro sobre quién puede proporcionar información?

CUADRO 2.7. Nueva Zelanda: Participación de las partes interesadas en la respuesta a los terremotos



Del 4 de septiembre de 2010 al 23 de diciembre de 2011, Christchurch, Nueva Zelanda, fue golpeada por una serie de grandes terremotos y miles de réplicas que causaron grandes daños a la tierra, las propiedades e incluso causó pérdida de vidas en algunos casos. Cuando en 2011 se creó la Autoridad de Reconstrucción del Terremoto de Canterbury (CERA por su sigla en inglés), autoridad gubernamental central para responder a estos acontecimientos, se modificó el enfoque de esfuerzos de reconstrucción los cuales se realizaban localmente, por un enfoque centralizado y nacional.

El papel central de CERA fue implementar la oferta del gobierno para comprar propiedades en zonas rojas. CERA informó a las personas y grupos afectados acerca de la oferta, lo que implicó la realización de cientos de reuniones comunitarias con los propietarios de viviendas y la coordinación con otros actores interesados pertinentes, incluida la Comisión de Terremoto, aseguradores privados, abogados que asesoraban a los clientes sobre la oferta, bancos, representantes del sector inmobiliario y otras partes interesadas en la oferta gubernamental. CERA aseguró que la información estuviera disponible para las partes interesadas a través de diversos canales, incluyendo por correo, teléfono directo, internet y en persona en los recién establecidos Centros de Asistencia para Terremotos. Las relaciones y las redes construidas por CERA - a nivel individual, comunitario e institucional - fueron claves para el éxito de la respuesta del gobierno.

Con el fin de implementar una amplia gama de programación y divulgación de información, los empleados de CERA construyeron relaciones con las comunidades y sus líderes; el involucramiento efectivo con estas redes comunitarias constituyó un elemento crucial para el éxito del trabajo de CERA. La participación de la comunidad requirió tanto la apreciación de la importancia de la participación como de la experiencia en el desarrollo e implementación de enfoques y procesos de participación. Esta iniciativa fue construida por las personas con experiencia en el trabajo con las comunidades en lugar de aquellos con conocimiento técnico sobre desastres. Los expertos psicosociales se involucraron temprano en el proceso de participación comunitaria para desarrollar y revisar las estrategias, los procesos y los mensajes. Al mismo tiempo, se enfatizó la valoración de la experiencia y el conocimiento de quienes comprendían el contexto local y / o quienes habían experimentado los impactos del desastre.

Uno de los papeles de CERA fue buscar retroalimentación de las comunidades sobre el apoyo que necesitaban, brindar servicios para lograr que la gente comprendiera la categorización de su tierra como “zona roja” y evaluar sus opciones. Con el fin de responder a esa retroalimentación, CERA tuvo que adoptar un enfoque flexible, revisando y ajustando constantemente sus planes para reflejar el conocimiento que surgía sobre los obstáculos experimentados por la comunidad afectada en la toma de decisiones.

Fuente:
Mitchell, M. *Relocation after Disaster: Engaging with Insured Residential Property Owners in Christchurch’s Land-damaged ‘Residential Red Zone.’* The Brookings Institution, June 2015.
<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Study-New-Zealand-June-12-2015.pdf>.

Consulta y participación

- ☐ ¿Se les ha dado a los líderes comunitarios tradicionales y no tradicionales la oportunidad de involucrarse y participar a lo largo del proceso de la Relocalización Planificada? ¿Se han hecho suficientes esfuerzos para empoderar y capacitar a las autoridades tradicionales para tomar decisiones informadas en todas las etapas del proceso?
- ☐ ¿Se han desarrollado mecanismos seguros y accesibles de retroalimentación y de atención de quejas y reclamos?

- ☐ ¿Se han adoptado medidas para asegurar que las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas tengan el tiempo y el espacio para reunirse y consultar entre sí?
- ☐ ¿Se han diseñado procesos participativos y de consulta que minimicen las expectativas poco realistas?
- ☐ ¿Se ha pensado en la posibilidad de que las consultas con los afectados por las Relocalizaciones Planificadas puedan desafiar las estructuras políticas e institucionales establecidas, incluido el liderazgo tradicional?

Elemento 4: Tierra

Las complejidades relacionadas con la tierra surgen durante todo el proceso de la Relocalización Planificada. Encontrar y adquirir tierras para las Personas Relocalizadas suele ser una tarea complicada. A veces los datos del censo y los sistemas de registro de la propiedad son incompletos, lo que hace difícil determinar quién posee o tiene derechos sobre una determinada parcela de tierra. Los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra pueden coexistir con los sistemas legales estatutarios, con contradicciones y conflictos potenciales. En las zonas donde prevalece la tenencia consuetudinaria de la tierra, la demarcación de la misma debe ser utilizada para evitar la pérdida de patrimonio cultural y los conflictos relacionados con la propiedad de la tierra¹⁷. Determinar una indemnización justa cuando se adquiere un terreno privado también puede ser una fuente de tensión¹⁸.

Otra cuestión difícil es el uso de tierras que quedan desocupadas una vez se ha relocalizado la población. En algunos casos, la tierra se habilita como parque o reserva para mitigar riesgos ambientales adicionales. En otros casos, la tierra se desocupa porque está en alto riesgo pero si se vuelve a poblar posteriormente, se pondrán en riesgo nuevas poblaciones¹⁹.

También existen complejidades asociadas con los criterios de elegibilidad y si, por ejemplo, los inquilinos, los ocupantes ilegales y los sin tierra pueden adquirir acceso y derechos a la tierra -incluyendo títulos formales- como resultado de la Relocalización Planificada. Las cuestiones de género surgen a lo largo de todas las discusiones sobre la tierra, incluyendo el derecho de las mujeres a heredar, poseer, ocupar y disponer de bienes. En este sentido, las Relocalizaciones Planificadas pueden ofrecer una manera de corregir algunas de las inequidades en torno a la tierra y la vivienda.

CUADRO 2.8. Fiji: El largo proceso de relocalización de Vunidogoloa



Vunidogoloa (ubicada en la segunda isla más grande de Fiji, Vanua Levu) sufrió una alta exposición al aumento del nivel del mar y eventos extremos, incluyendo el incremento en las tasas de graves inundaciones y erosión. La relocalización se había discutido ya en 1956, pero los habitantes fueron reacios a trasladarse y los fondos necesarios para reasentar a los habitantes del pueblo no estaban disponibles. Sin embargo, a partir de 2006, los habitantes de la aldea encabezaron un nuevo esfuerzo para relocalizarse pidiendo formalmente al gobierno ayuda en este proceso. El proceso involucró a muchos actores, incluyendo a los propios residentes, ministerios y organizaciones internacionales. La selección del sitio, que fue realizada por la población del pueblo, fue identificada como crucial para el éxito de la reubicación.

Fuente:
Tronquet, C. “From Vunidogoloa to Kenani: An Insight into Successful Relocation.” The State of Environmental Migration, 2015. Ed. by F. Gemenne, ,C. Zickgraf, D. Inoesco. International Organization for Migration and SciencesPo. <http://www.environmentalmigration.iom.int/projects/state-environmental-migration>

Muchos de los casos documentados de Relocalizaciones Planificadas se han llevado a cabo en áreas rurales o escasamente pobladas, donde un grupo de personas es reasentado colectivamente en un sitio. La disponibilidad de tierras adecuadas es un factor clave para determinar si los medios de subsistencia agropecuarios pueden sostenerse. Pero esto está lejos de ser el único modelo. Las personas pueden ser relocalizadas en múltiples sitios y en áreas urbanas donde un conjunto diferente, y potencialmente más complejo, de problemas puede entrar en juego. Los riesgos asociados con la relocalización dispersa se deben considerar desde las etapas tempranas del proceso de planificación.

17 En estos contextos, el Modelo de Propiedad Social ofrece un enfoque combinado para la gobernanza de la tierra basado tanto en el Estado como en la comunidad el cual podría utilizarse para abordar la seguridad de la tenencia de la tierra en la Relocalización Planificada. Ver Frank Byamugisha, “Improving Land Governance for Development: Opportunities and Challenges for the Survey Profession”, World Bank, 2013. https://www.fig.net/resources/monthly_articles/2013/september_2013/byamugisha.pdf. The ‘Fit-For-Purpose’ approach could also be relevant to address gaps in governance associated with land loss. UN-HABITAT, *Secure Land Rights for All*. Global Land Tool Network, 2008. http://www.gltn.net/jdownloads/GLTN%20Documents/secure_land_rights_for_alleng2008.pdf.

18 Banco Mundial. OP 4.12 — *Reasentamiento Involuntario*. Diciembre 2001 (actualizada 2013). <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>.

19 Banco Mundial. *Reasentamiento Preventivo de Poblaciones en Riesgo de Desastre: Experiencias de América Latina*. Elena Correa (ED.) https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/BM_ReasentamientoP_FINALPDF_BAJA.pdf.

La adquisición de terrenos para los lugares de relocalización en zonas urbanas es una tarea particularmente difícil dada la limitada disponibilidad de tierras y la diversidad de jurisdicciones municipales y gubernamentales. Del mismo modo, si bien la mayor parte de la literatura se centra en la reubicación de hogares individuales, la relocalización de empresas comerciales y otras actividades productivas puede requerir apoyo y ser regida por un conjunto diferente de leyes sobre compensación y acceso al debido proceso.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

Adquisición de tierra

- ☐ ¿Qué leyes o normas existen sobre planeación del uso del suelo? ¿Las leyes o normas que zonifican el suelo, designan tierras pertenecientes al Estado para la Relocalización Planificada?? ¿Las leyes y normas que zonifican las áreas de alto riesgo restringen los asentamientos humanos y la construcción de estructuras en esas áreas?
- ☐ ¿Se ha realizado una auditoría en las tierras pertenecientes al Estado para determinar su disponibilidad para la Relocalización Planificada? La asignación o adquisición de tierras del Estado para estos fines puede evitar las complejidades relacionadas con la adquisición de tierras privadas. Entre otros temas, se necesita llevar a cabo una auditoría y evaluación para identificar las tierras, sus linderos y las agencias del Estado que la poseen para que se puedan crear incentivos apropiados y llevar a cabo negociaciones entre los actores relevantes del Estado para asegurar la adquisición de la “mejor tierra” para la “mejor práctica” en la Relocalización Planificada.

CUADRO 2.9. São Tomé y Príncipe: Retiro Voluntario de Población



São Tomé y Príncipe está poniendo a prueba una estrategia para ayudar a las comunidades costeras a adaptarse mejor al cambio climático e incrementar su resiliencia al clima. La esencia de esta estrategia es gestionar eficazmente el retiro voluntario de la población de las zonas costeras en peligro a un terreno más elevado y seguro.

Basado en una comparación de mapas históricos, así como proyecciones futuras de cambio climático; el proyecto ayudó a desarrollar una serie de mapas de riesgo que mostraban áreas de alto riesgo, así como áreas adyacentes más seguras. Estos mapas fueron utilizados a través de un proceso interactivo y participativo para identificar “áreas de expansión” seguras en la vecindad inmediata de la comunidad (permitiéndoles así preservar sus medios de vida tradicionales y relaciones sociales). Al mismo tiempo, se mapeaban los hogares vulnerables, participando las comunidades en la identificación de los hogares más pobres. Los resultados de ambos ejercicios fueron validados juntamente con la comunidad en reuniones de consulta en las que se compartieron todos los resultados, de modo que se llegó a un acuerdo sobre quién es vulnerable y, por lo tanto, quiénes deberían tener prioridad en términos de relocalización a áreas más seguras.

Fuente:

Koskinen-Lewis, P., A. de Carvalho, C. M. Dias, C. Fernandes, O. Diogo, L. Taulealo, F. Evalu and N. Simi. “*Managing Population Retreat from At-Risk Areas*” SISRI Knowledge note no. 3. Small Island States Resilience Initiative. The World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), 2016. Washington.

- ☐ ¿Hay tierra comunitaria o de propiedad consuetudinaria disponible para la Relocalización Planificada y qué mecanismos existen para utilizar o “adquirir” dicha tierra para esta Relocalización? ¿Las leyes y normas reconocen la autoridad comunitaria o consuetudinaria sobre los derechos de la tierra para utilizarlos o alienarlos?
- ☐ ¿Es necesaria la adquisición de tierras privadas por parte del Estado para llevar a cabo la Relocalización Planificada? ¿Qué mecanismos existen para asegurar la adquisición voluntaria y transparente a precios de mercado? Cuando la adquisición obligatoria es inevitable, ¿qué mecanismos existen para asegurar que dicha adquisición se lleve a cabo de acuerdo con la legislación internacional, incluyendo el pago de una justa y equitativa indemnización?

CUADRO 2.10. Papua Nueva Guinea: Relocalización de la Isla Manam



En respuesta a una inminente erupción volcánica en 2004-05, 15 aldeas de la isla de Manam, ubicadas en el noreste de Papua Nueva Guinea (PNG), fueron evacuadas y relocalizadas físicamente en “centros de atención”, construidos en las antiguas plantaciones coloniales en el Distrito de Bogia, en la isla principal.

Sin embargo, la tierra donde se construyeron los “centros de atención”, había sido tomada por las autoridades coloniales a los propietarios consuetudinarios para utilizarlas en plantaciones de coco, y luego habían caído en desuso. Si bien esto lo convirtió en un lugar ideal para una relocalización física temporal en el momento de la erupción volcánica, los propietarios tradicionales de la tierra han reclamado la tierra desde entonces y se han quejado ante múltiples niveles de gobierno. Los propietarios de la tierra han prohibido a las comunidades de Manam el uso de parte de la tierra para entierros, un edicto de importancia simbólica y espiritual. Las personas de Manam deben viajar de regreso a la isla para enterrar sus muertos, lo que ha reforzado su visión de la isla como su única tierra ancestral.

Mientras que los isleños de Manam -como socios comerciales tradicionales- habían sido albergados anteriormente por esta comunidad durante breves períodos de tiempo en respuesta a los peligros menores que se presentaban en la isla, la comunidad de la isla principal no estaba preparada para una ocupación a largo plazo, especialmente cuando el grupo aumentó a 15.000-20.000 habitantes potenciales. En este contexto, los pobladores de Manam enfrentan severas restricciones sobre el área de tierra que pueden usar, en el uso de tierras cultivables, del agua y recursos marinos y en la recolección o tala de madera para la construcción.

La sobrepoblación y los problemas de acceso contribuyen a la carencia de saneamiento, higiene, salud y nutrición entre los Manam, incluidos sus hijos. Las tensiones en ambas comunidades debido a problemas de tierras se han acentuado en varias ocasiones desde 2005. Las aldeas cercanas al centro atención de Asuramba pidieron a su miembro del Parlamento que desalojara a los isleños de Manam en 2006 debido a preocupaciones de seguridad. Un enfrentamiento en Tobenam en 2008 resultó en dos muertes y el centro de atención fue totalmente quemado. En total, el número de personas muertas como resultado de enfrentamientos intercomunales desde 2005 es casi al mismo número de de personas que hubieran muerto como resultado de las erupciones del volcán Manam desde 1954.

Fuente:

Ghabaoui, D. & Blocher, J. “*Limits to Adaptation through climate-induced relocations in Papua New Guinea and Fiji*” In: Walter Leal Filho and Johanna Nalau (eds.) *Limits to Adaptation: Insights and Experiences*, 2017. Springer Climate Change Management Series.

Tierra y el (los) sitio(s) de relocalización

- ☐ ¿Se ha evaluado la tierra disponible para adquirir para la Relocalización Planificada con el fin de determinar su idoneidad? Tales evaluaciones pueden necesitar determinar:
 - a. Si el área física es suficiente para recibir a todas las Personas Relocalizadas;
 - b. Idoneidad de la tierra (en términos de ubicación y otras características) para sustentar las actividades productivas de las personas relocalizadas y mantener sus medios de subsistencia;
 - c. Idoneidad para el desarrollo de la ocupación principal de las Personas Relocalizadas y para las fuentes secundarias de los medios de subsistencia;
 - d. Proximidad a fuentes primarias y secundarias de empleo y de sustento de los medios de subsistencia; acceso a medios de transporte, si ese requiere;
 - e. Acceso suficiente a carreteras, escuelas, mercados, hospitales o clínicas de salud, puntos de venta minoristas, transporte público y otros servicios sociales;
 - f. Acceso suficiente a electricidad, agua potable, alcantarillado, drenaje, servicios telefónicos y otras formas de infraestructura;
 - g. Acceso suficiente a servicios de apoyo social para personas o grupos vulnerables.
 - h. Proximidad al lugar de origen de las Personas Relocalizadas;
 - i. Calidad del suelo para las actividades agropecuarias cuando se trata de una reubicación rural; y
 - j. Grado de exposición a amenazas y cambios ambientales para determinar los riesgos.
- ☐ ¿Existen mecanismos para manejar los conflictos sobre la tierra?

- ☐ ¿Existe un calendario factible para adquirir la tierra y subdividirla en lotes individuales? ¿Qué mecanismos existen para asignar las parcelas individuales a los hogares? ¿Se han consultado y acordado estos mecanismos con las poblaciones afectadas?
- ☐ ¿Se han consultado y acordado los criterios para seleccionar el lugar de reubicación con las Personas Relocalizadas? ¿Se han distribuido o compartido las evaluaciones de idoneidad de la tierra con las Personas Relocalizadas y se han seleccionado los lugares para la Relocalización Planificada en consulta con, y con la participación de, las Personas Relocalizadas (y otras personas afectadas, según corresponda)?
- ☐ ¿Existen mecanismos para determinar la elegibilidad de Personas Relocalizadas para diferentes formas de asignación de tierras dentro del (los) sitio (s) propuesto(s) y para verificar su identidad, sus condiciones anteriores y sus derechos? ¿Qué opciones se ofrecen a los propietarios de tierras? ¿Qué opciones se ofrecen a los arrendatarios? ¿Qué opciones se ofrecen a los beneficiarios de otras formas de tenencia de la tierra? ¿Qué opciones se ofrecen a las personas sin tierra? ¿Qué opciones están disponibles para los no ciudadanos, en particular los residentes de larga data de un área?
- ☐ ¿Existen aspectos de género que restrinjan los derechos sobre la propiedad, los bienes y los derechos? ¿Cómo son manejados estos aspectos? ¿Qué mecanismos existen para proteger los derechos de propiedad de las mujeres y los niños?
- ☐ Con respecto al marco legal, ¿hay conflictos entre las leyes o normas nacionales y las leyes y normas consuetudinarias en el contexto de la asignación y adquisición de tierras para las Relocalizaciones Planificadas? ¿Existen medidas para minimizar el fraude en las solicitudes de adquisición de tierras y en la adquisición de tierras por parte de los beneficiarios / Personas Relocalizadas?
- ☐ ¿Qué mecanismos existen para asegurar que las Personas Relocalizadas tengan seguridad sobre los derechos de uso de la tierra para las necesidades de vivienda y de subsistencia? ¿Existen mecanismos para asegurar que los

CUADRO 2.11. Medellín, Colombia: Relocalizaciones en el contexto de planeamiento urbano



En ciudades colombianas como Medellín, se han realizado esfuerzos para incorporar en la planificación urbana, la relocalización de personas que residen en áreas de alto riesgo. Se hacen esfuerzos para encontrar las mejores soluciones para el hacinamiento, para minimizar los impactos de las amenazas y para conservar el ambiente físico.

En el curso de este trabajo, en Medellín, el proceso de planificación pasó de un enfoque de arriba hacia abajo a un enfoque de abajo hacia arriba con planes de relocalización que se están desarrollando a nivel municipal dentro de un marco de planificación nacional general. Sin embargo, no existe un marco jurídico a nivel nacional. Entre las principales lecciones aprendidas se encuentran:

- Las relocalizaciones pueden ser parte de una planificación urbana adecuada, pero es importante planificarla cuidadosamente y tener los recursos para hacerlo bien.
- La participación de las comunidades en el proceso es importante para asegurar que las personas afectadas se apropien del proceso y de sus resultados. Las relocalizaciones deben ser voluntarias. Cuando la gente se ve obligada a trasladarse, hay menos posibilidades de que la gente permanezca en los sitios de relocalización.
- La planificación y gestión de la tierra también es crítica y muy relevante para la relocalización. Esto incluye la evaluación de áreas de alto riesgo, la zonificación, la construcción de infraestructura para incentivar los traslados fuera de áreas de riesgo, y la identificación de áreas para nuevos asentamientos. También implica asegurar un título y tenencia seguros, facilitar las transferencias de tierras y crear y proporcionar acceso a los espacios públicos.
- Al mismo tiempo, se necesitan acciones para mitigar los riesgos y minimizar los impactos sobre la tierra y el medio ambiente.

Fuente:
Oscar Montoya, Empresa de Renovación Urbana de Manizales, Colombia.

CUADRO 2.12. Papua Nueva Guinea: La tenencia de la tierra consuetudinaria



La tenencia de tierra consuetudinaria puede ser intergeneracional, lo que significa que incluso la tierra “vendida” a las partes externas está sujeta a apropiación por la siguiente generación. En Papua Nueva Guinea, por ejemplo, donde el 97% de la tierra está bajo tenencia consuetudinaria un “arrendamiento” amigable de tierras, es la mejor opción para la Relocalización Planificada.

Fuente:
‘Legal Action for Land Rights Papua New Guinea.’ Friends of the Earth International. 30 September 2015.
<http://www.foei.org/no-category/legal-action-land-rights-papua-new-guinea>.

permisos temporales de ocupación u otras formas intermedias de tenencia lleven a formas de tenencia más seguras y más permanentes?

- ☐ ¿Qué mecanismos existen para proporcionar una indemnización justa y equitativa a las Personas Relocalizadas cuando el Estado u otros actores adquieren tierras desocupadas? ¿Qué mecanismos existen para determinar el tamaño y el valor de propiedades y bienes relacionados con la tierra? ¿Cómo se valoran los derechos informales a la tierra, los derechos territoriales comunales, los derechos consuetudinarios sobre la tierra, los derechos de ocupación y otras formas de relación con y uso de la tierra?
- ☐ ¿Qué mecanismos existen para entregar los títulos de propiedad de las Personas Relocalizadas, incluyendo, cuando sea aplicable, a los herederos de personas fallecidas?
- ☐ ¿Qué mecanismos existen para proporcionar asistencia financiera a las personas desplazadas sin tierra con el fin de apoyarlas para asegurar derechos de tenencia o arrendamiento sobre la tierra?
- ☐ ¿Qué mecanismos existen o necesitan establecerse para asegurar que las Personas Relocalizadas puedan mantener relaciones consuetudinarias, incluso con los socios comerciales tradicionales?
- ☐ ¿Qué mecanismos existen o necesitan establecerse para asegurar que las Personas Relocalizadas puedan restablecer las normas, rituales y tradiciones consuetudinarias y culturales y mantener el conocimiento cultural, espiritual, los objetos culturales y el patrimonio?
- ☐ ¿Cómo se usan las relaciones tradicionales, incluyendo a los socios comerciales tradicionales para apoyar el proceso de relocalización? ¿Pueden proporcionar apoyo a las Personas Relocalizadas mientras están esperando la relocalización física? ¿De qué forma pueden apoyar el restablecimiento de los medios de subsistencia?

Tierra desocupada

- ☐ ¿Qué mecanismos existen para garantizar que las tierras desocupadas no sean tratadas o utilizadas de manera ilegal o que creen riesgos futuros? Por ejemplo, ¿se ha pensado en cómo prevenir que personas vuelvan a ocupar la tierra, quizá convirtiéndolo en un parque o para otros fines públicos?
- ☐ ¿Se han considerado mecanismos para permitir el acceso continuo a los terrenos desocupados, incluidos los sitios culturales importantes, para los anteriores residentes?
- ☐ ¿Se ha hecho una evaluación para comprender los enfoques tradicionales para abordar la inseguridad de la tenencia de la tierra?
- ☐ ¿Cuáles son las tensiones entre generaciones alrededor de la tierra? ¿Cómo se relacionan con y cómo impactan la Relocalización Planificada?

Elemento 5: Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas

Al emprender la Relocalización Planificada, es esencial establecer desde el principio líneas de base multidimensionales (evaluaciones ambientales, económicas, sociales) y mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Los procesos de monitoreo y evaluación pueden servir a varios propósitos. Pueden permitir a los Estados, las Personas Relocalizadas y a otras personas que evalúen los avances y hagan cambios durante la Relocalización Planificada. Del mismo modo, pueden identificar prácticas eficaces y lecciones que pueden informar y mejorar futuras Relocalizaciones Planificadas. El monitoreo y la evaluación son también un medio para hacer responsables a las autoridades del Estado y asegurar que la Relocalización Planificada se realice para proteger a las personas de los riesgos e impactos relacionados con desastres y cambio ambiental. El monitoreo y la evaluación también pueden ser un medio a través del cual se lleva a cabo una auditoría integral del uso de los recursos financieros.

Las medidas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas pueden usarse para evaluar los resultados de la Relocalización Planificada y dar respuestas a la pregunta básica: ¿están mejor las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas -o por lo menos no están peor que antes de la Relocalización Panificada? Las respuestas a estas preguntas son necesarias y útiles para determinar cuándo finalizó una Relocalización Planificada y si las Personas Relocalizadas ya no necesitan ayuda relacionada con este proceso.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas: El proceso de Relocalización Planificada

- ☐ ¿Existen estructuras y mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas establecidos desde las primeras etapas de la Relocalización Planificada para asegurar que existan líneas de base apropiadas para la comparación con los resultados? ¿Se han desarrollado indicadores y se han asociado con plazos específicos (por ejemplo, ¿al principio de la relocalización física, después de un año, después de tres años?) ¿Hay indicadores cuantitativos y cualitativos? ¿Los indicadores incluyen dimensiones ambientales, sociales, culturales, económicas y de derechos humanos? ¿Reflejan los indicadores la valoración de lo que es importante para las Personas Relocalizadas (y para Otras Personas Afectadas, según corresponda)?
- ☐ ¿Existen mecanismos para la participación de Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas en el monitoreo y evaluación?
- ☐ ¿Hay oportunidades para realizar ejercicios regulares periódicos de evaluación para que las evaluaciones puedan ser longitudinales, en relación con las medidas que se toman mientras se espera la relocalización, durante la relocalización física, los resultados inmediatos y los impactos a largo plazo?
- ☐ ¿Se establecen relaciones para que el monitoreo y la evaluación puedan ser tanto internos (actores estatales como poblaciones afectadas) e independientes (actores no estatales)? ¿Se realizan esfuerzos para involucrar a expertos de la academia, de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo grupos de derechos humanos y actores internacionales del desarrollo, entre otros, en la realización de investigaciones sobre líneas de base e indicadores como una manera de asegurar la participación de expertos y mejorar la apropiación de los resultados?
- ☐ ¿Se han establecido canales de comunicación transparentes para que los resultados del monitoreo y evaluación que se vayan produciendo sean compartidos, de manera oportuna, con las Personas Relocalizadas y otras Personas Afectadas, según corresponda?
- ☐ ¿Existen mecanismos para asegurar que los resultados que se vayan produciendo del monitoreo alimenten el proceso de planificación e implementación de la Relocalización Planificada?

CUADRO 2.13. Alaska y Fiji: estrategias de monitoreo y evaluación en Relocalizaciones Planificadas



En Alaska, Estados Unidos, se han levantado líneas de base y realizado evaluaciones ambientales, geográficas y económicas a en el proceso de relocalización planificada para Newtok, una comunidad costera que se enfrenta a la erosión. Estos pueden servir como puntos de referencia para evaluar el progreso en el tiempo; sin embargo, hay una falta de datos sobre los impactos sociales del proceso de reubicación.

El Gobierno de Fiji ha emprendido evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación comunitarias a escala nacional que han dado como resultado una lista de sitios potenciales que necesitan ser reubicados. Estas evaluaciones pueden servir de base para el seguimiento y la evaluación futuros.

El proyecto de relocalización de Narikoso en Fiji ha utilizado métodos de análisis de costo-beneficio para analizar una serie de cinco escenarios (ninguna intervención, reubicación de toda la aldea, reubicación de la “zona roja”, reubicación de la “primera línea” y construcción de un nuevos diques). Si bien este análisis reconoce costos económicos, ambientales y sociales, las conclusiones se basan únicamente en indicadores cuantificables y, por lo tanto, no reflejan las complejas implicaciones sociales y culturales de la relocalización planificada para las comunidades afectadas.

Fuentes:
Bronen, R. and Chapin F. S. “Adaptive Governance and Institutional Strategies for Climate-Induced Community Relocations in Alaska.” Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 110.23 (2013): 9320–9325. PMC. Web. 1 Mar. 2017;
McNamara, K. E., & Des Combes, H. J. “Planning for Community Relocations Due to Climate Change in Fiji.” International Journal of Disaster Risk Science, 6/3: 315–9. 2015;
Joliffe, J. Narikoso Relocation Project: Cost Benefit Analysis Update Note. 28 January 2016. http://ccprojects.gsd.spc.int/documents/new_docs/28012016%20-%20Fj%20-Narikoso%20CBA%20briefing%20note%20for%20stakeholders.pdf.

Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas: los resultados de la Relocalización Planificada

- ☐ ¿Se ha recopilado información de la línea de base, con indicadores específicos y medibles antes de la Relocalización Planificada²⁰, sobre temas como:
 - a. Características socioeconómicas de la población;
 - b. Tenencia de la tierra;
 - c. Características de las viviendas y otras infraestructuras;
 - d. Necesidades y vulnerabilidades de la población; y
 - e. Nivel de goce de los derechos por parte de las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas
- ☐ Este proceso tiene en cuenta el hecho de que las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas podrían cambiar su composición demográfica (nacimientos, defunciones, matrimonios, otros cambios), podrían haber alterado su nivel de vida debido a fuerzas externas (globalización), o podría haber desarrollado otras necesidades o vulnerabilidades no relacionadas con la Relocalización Planificada, las cuales deben ser controladas y consideradas en la comparación con la línea de base?
- ☐ ¿Se ha establecido un proceso para recopilar información sobre estos indicadores a intervalos regulares, inclusive a largo plazo, y para utilizar estos indicadores para determinar cuándo se puede decir que una Relocalización Planificada ha terminado y las Personas Relocalizadas (y otras Personas Afectadas, según corresponda) ya no necesitan ayuda relacionada con la Relocalización?

20 Ver también el Anexo 2.



PARTE III:

ETAPAS CLAVES DE LA RELOCALIZACION PLANIFICADA

Esta sección está organizada alrededor de tres etapas: (1) tomando la decisión que la Relocalización Planificada es necesaria; (2) iniciando el proceso de planificación y preparando un plan para la Relocalización Planificada; Y (3) implementando el plan tanto a corto como a largo plazo. Cada uno de los cinco temas transversales presentados en la Parte II debe tenerse en cuenta e incorporarse a cada una de estas etapas siempre que éstos sean pertinentes.

Etapa 1: Tomando la decisión que la Relocalización Planificada es necesaria

Tomar la decisión de que la Reubicación Planificada es necesaria es una tarea compleja. El marco legal debe especificar quién tiene la autoridad y responsabilidad de tomar la decisión de que la Relocalización Planificada es la mejor -o única- alternativa para proteger a las poblaciones en riesgo de desastres y cambios ambientales. Como mínimo, para tomar la decisión que la Relocalización Planificada es necesario incluir:

- una evaluación, basada en pruebas científicas y consultas con las poblaciones afectadas, de que el riesgo de permanecer en la zona es inaceptablemente alto;
- consideración de alternativas a la Relocalización Planificada, incluyendo medidas de reducción del riesgo y, cuando sea apropiado, otros medios para apoyar a las personas que deciden abandonar el área;
- una evaluación preliminar de la existencia de sitios factibles para la Relocalización Planificada. Si bien se necesita un análisis mucho más detallado de los sitios para una Relocalización Planificada, en esta etapa, si simplemente no hay tierra disponible para relocalizar a la gente, entonces otras alternativas deben ser consideradas.

En algunos casos, los individuos o los grupos mismos pueden tomar la determinación de que el riesgo de permanecer en un área es inaceptablemente alto y solicitan a los gobiernos que los apoyen en sus esfuerzos de relocalización. En otros casos, las autoridades gubernamentales podrán decidir que se debe trasladar a una población porque no es seguro para ellos permanecer donde están.

CUADRO 3.1. Sao Tomé y Príncipe: Evaluando el riesgo de permanecer en el lugar



En el caso de Santo Tomé y Príncipe, el primer paso fue determinar la tasa de pérdida de la costa y los cambios en la expansión de asentamientos mediante la comparación de mapas topográficos de 1950s con imágenes satelitales de alta resolución de la situación actual. El resultado de este estudio fue la creación de proyecciones futuras de patrones de inundación, lo que permitió a las autoridades identificar qué áreas estarían en mayor riesgo.

Fuente:

Koskinen-Lewis, P., A. de Carvalho, C. M. Dias, C. Fernandes, O. Diogo, L. Taulealo, F. Evalu and N. Simi. “Managing Population Retreat from At-Risk Areas” SISRI Knowledge note no. 3. Small Island States Resilience Initiative, 2016. The World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). Washington.

Evaluar el riesgo de permanecer en un área debe basarse en pruebas científicas y evaluaciones comunitarias sobre la habitabilidad del área. Los científicos que trabajan el tema climático ofrecen algunas orientaciones sobre la identificación de factores que limitan la habitabilidad de determinadas zonas, como el estrés por calor más allá de los límites fisiológicos, la disminución de la disponibilidad del recurso agua y la pérdida de superficie terrestre²¹. Se han realizado esfuerzos para elaborar un “índice de habitabilidad para el cambio climático”²², basado en cinco factores identificados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: agua, costas, alimentos, salud y ecosistemas. Se han desarrollado otras herramientas para evaluar riesgos de amenazas no relacionadas con el clima, como los riesgos geofísicos de los terremotos y volcanes. Sin embargo, algunas de estas herramientas se mantienen en un nivel algo abstracto para los tomadores de decisiones que tratan de decidir si es seguro que personas permanezcan en un área geográfica en particular.

Los expertos en gestión de riesgos de desastres han desarrollado metodologías y técnicas para identificar y evaluar el nivel de riesgos de diferentes amenazas naturales, que incluye la identificación y caracterización de la amenaza, la identificación de los elementos expuestos (personas, infraestructura y activos), la evaluación de la vulnerabilidad de los elementos expuestos, la estimación de las pérdidas potenciales, la determinación de los niveles de riesgo y la determinación del riesgo aceptable (este último en consenso con las personas expuestas al riesgo). Sobre la base de estos estudios y evaluaciones, se pueden identificar medidas de reducción del riesgo. La decisión de emprender la Relocalización Planificada se hace cuando no hay otras medidas factibles para reducir el riesgo de permanecer en el área.

Las percepciones sobre el medio ambiente y el cambio ambiental tienen elementos sociales y culturales. Los conocimientos tradicionales sobre la relocalización como respuesta de adaptación a eventos ambientales extremos en el área son cruciales.

Todos los que puedan verse afectados por el impacto de amenazas naturales o los efectos del cambio climático tienen un interés fundamental en el resultado de los estudios y evaluaciones de riesgos y deben participar en la medida de lo posible. En algunos casos pueden tener evidencia útil para complementar las evaluaciones científicas; en otros casos, necesitan comprender los riesgos de permanecer en sus áreas para decidir su participación en Relocalizaciones Planificadas.

Desafíos potenciales: Tomar la decisión de que un grupo de personas necesitan ser relocalizadas suele ser difícil por una serie de razones. La evidencia científica puede ser ambigua o la evidencia científica puede ser clara pero no totalmente aceptada por la población afectada. Puede haber diferencias entre las evaluaciones científicas encargadas por el gobierno y otras evaluaciones realizadas por las poblaciones afectadas. Puede haber casos donde la evidencia científica se manipula para apoyar lo que es esencialmente un ejercicio de despojo de tierras o un intento de relocalizar poblaciones por otras (nefastas) razones. El hecho de que las personas de una comunidad puedan tener diferentes niveles de tolerancia al riesgo y diferentes niveles de apego a la tierra puede conducir a diferentes puntos de vista

21 Marotzke, Jochem, Christian Jakob, Sandrine Bony, Paul A. Dirmeyer, Paul A. O’Gorman, Ed Hawkins, Sarah Perkins-Kirkpatrick, Corinne Le Quéré, Sophie Nowicki, Katsia Paulavets, Sonia I. Seneviratne, Bjorn Stevens, and Matthias Tuma. “Climate Research Must Sharpen its View.” Nature Climate Change 7, 89–91, 2017.

22 Pan, Yue, Chit Meng Cheong, and Eli Bleviss. “The Climate Change Habitability Index.” Interactions. November/December 2010. <http://eli.informatics.indiana.edu/p29-pan.pdf>.

sobre permanecer o no en un área. Incluso cuando la evidencia es clara que la Relocalización Planificada es necesaria, puede haber impedimentos políticos importantes a tal acción. Puede haber consecuencias negativas asociadas con la generación de expectativas de que la Relocalización Planificada es necesaria cuando los recursos políticos y financieros necesarios no están disponibles. Puede resultar difícil evaluar la habitabilidad futura de un área, sobre todo a largo plazo, y pueden surgir interrogantes sobre la equidad intergeneracional.

Lisita de verificación de temas que se deben considerar
Decidiendo que el riesgo de permanecer en un área es inaceptablemente alto

- ☐ ¿Cuál es la naturaleza de la evidencia científica (por ejemplo, registros históricos, fotografías aéreas, mapas) que el riesgo de permanecer en la zona es inaceptablemente alto? ¿Quién proporciona las pruebas? ¿La evidencia ha sido validada por otros expertos competentes? Si no hay consenso entre la comunidad científica, ¿hay claridad sobre quién decide?
- ☐ ¿Se ha tenido en cuenta la evidencia local y el conocimiento indígena al hacer evaluaciones de los riesgos de permanecer en un área? ¿Se han hecho esfuerzos para incluir la evaluación de riesgo de los jóvenes que puede ser diferente de los ancianos en posiciones de liderazgo?

CUADRO 3.2. Samoa: Evaluación de los riesgos mediante la gestión de la infraestructura comunitaria en Samoa



En Samoa, los planes de Gestión de la Infraestructura Comunitaria (CIM por su sigla en inglés) proporcionaron un instrumento clave para identificar y abordar los riesgos climáticos y de desastres. Los planes de la CIM utilizaban fotografías aéreas y otros insumos que permitían a las aldeas identificar y evaluar los riesgos que enfrentaban, e identificar estrategias para reducirlos. La relocalización fuera de las zonas de amenazas era una característica común de estos planes. Sin embargo, fue necesario un tsunami y la devastación que causó para que esta recomendación prioritaria fuera implementada.

Fuente:

Koskinen-Lewis, P., A. de Carvalho, C.M. Dias, C. Fernandes, O. Diogo, L. Taulealo, F. Evalu and Ni. Simi. “Managing Population Retreat from At-Risk Areas,” SISRI Knowledge Note No. 3 Small Island States Resilience Initiative, 2016.The World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). Washington, DC.

CUADRO 3.3. Alaska: ¿Cuándo es necesaria una reubicación planificada? Toma de decisiones y gobernanza



Algunas comunidades indígenas de Alaska han determinado que la relocalización es la única solución que los protegerá de la combinación de cambios ecológicos inducidos por el clima, por el aumento de las temperaturas, el descongelamiento de los hielos perpetuos y la pérdida de hielo marino del Ártico. En el caso de Newtok, una tradicional aldea esquimal de Yup’ik ubicada en el extremo occidental de Alaska, se llevó a cabo un largo proceso de estudios y evaluaciones, que llevaron a la conclusión de que la relocalización era la única opción para responder a los cambios ambientales.

Ya en 1984, los gobiernos estatales, federales y tribales y las entidades no gubernamentales autorizaron y llevaron a cabo una serie de informes para documentar la crisis socio-ecológica que enfrentaban los residentes de Newtok. Los actores en este proceso incluyeron el Consejo Tradicional de Newtok, el Grupo de Consultoría Arctic Slope, la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos. El Cuerpo de Ingenieros en particular fue bastante activo en el proceso de relocalización, evaluando la habitabilidad del sitio de reubicación de Newtok en la Isla de Nelson, Mertarvik, y financiando varios informes para analizar los problemas de erosión de Newtok y proponiendo soluciones.

Fuente:

Excerpted from Bronen, R. “Climate-induced Community Relocations: Creating an Adaptive Governance Framework Based in Human Rights Doctrine.” NYU Review of Law & Social Change, 2011. <http://socialchangenyu.com/2012/08/24/climate-induced-community-relocations-creating-an-adaptive-governance-framework-based-in-human-rights-doctrine/>.

CUADRO 3.4. Nueva Zelanda: Divulgación de mensajes claros y coherentes y a través de una variedad de canales



En el caso de las relocalizaciones después de los terremotos de Canterbury, la divulgación de información fue crucial. Según un empleado de CERA: “[El gobierno] tomó una decisión y la gente necesitaba entender y tener absoluta confianza en lo que iban a hacer como resultado de esas decisiones. Por lo tanto, se trataba de la claridad de la información”. Los mensajes claros y consistentes fueron primordiales para el éxito del enfoque centrado en la gente de CERA; esto incluyó aclarar el propósito de la participación de la comunidad y comunicar claramente la justificación de las decisiones del gobierno, enfatizando particularmente las razones científicas. Tener personas de alto nivel para entregar mensajes en persona hizo una diferencia significativa en la respuesta de la población afectada y en la confianza en los planes del gobierno. Debido a que las comunidades afectadas se enfrentaban a situaciones complejas, estresantes y a menudo emocionales, la divulgación técnica de mensajes sobre el peligro debía ser simple, repetirse a menudo y ser entregada usando múltiples canales, incluyendo reuniones, talleres, sitios web formales, medios sociales e impresos.

Fuente:

Mitchell, M. *Relocation after Disaster: Engaging with Insured Residential Property Owners in Christchurch’s Land-damaged ‘Residential Red Zone.’* The Brookings Institution. June 2015. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Study-New-Zealand-June-12-2015.pdf>.

- ☐ ¿Se ha analizado la relación entre los riesgos de permanecer en un área y el tamaño de la población? En otras palabras, ¿podría una población más pequeña residir con seguridad en la zona? ¿O residir en el área temporalmente? ¿Se ha considerado la vulnerabilidad específica de ciertos segmentos de la población afectada?
- ☐ ¿Existe un acuerdo sobre los tiempos de los riesgos - si hay un riesgo inmediato al continuar viviendo en la zona de riesgo o es un riesgo que es probable que aumente en el futuro? ¿Existen umbrales o puntos de inflexión identificados que puedan utilizarse para tomar la decisión de que un grupo necesita ser relocalizado?
- ☐ ¿Ha participado la población afectada, las autoridades locales y otras partes interesadas pertinentes en la recopilación de datos y en el examen o recolección de pruebas? ¿Hay mecanismos disponibles para las personas que no están de acuerdo con la evidencia científica encargada por el gobierno, recojan y presenten sus propias pruebas? ¿Existen mecanismos disponibles para resolver los desacuerdos entre la población afectada?
- ☐ ¿Es claro el rol de los actores estatales, incluyendo las autoridades nacionales, provinciales y locales, así como las tradicionales, en cuanto a quién tiene la autoridad para tomar la decisión de explorar la posibilidad de una relocalización planificada, incluyendo una consideración exhaustiva de alternativas²³?

Considerando alternativas a la Relocalización Planificada

Existen varias alternativas que deben ser consideradas antes de involucrarse en el a menudo complejo y costoso proceso de la Relocalización Planificada. Esto también está en línea con las lecciones que sugieren que la Relocalización Planificada debe ser una medida de último recurso. Las alternativas incluyen medidas de reducción del riesgo de desastres y estrategias alternativas basadas en la migración, las cuales pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad de individuos y grupos, aumentar su resiliencia y reducir su exposición a las amenazas. Existen muchos ejemplos de esfuerzos exitosos que han ayudado a las poblaciones a reducir el riesgo de desastres ya construir resiliencia en su entorno local, incluyendo la movilidad y otras estrategias de adaptación²⁴.

Desafíos potenciales: Si bien deben hacerse todos los esfuerzos posibles para ayudar a las personas a permanecer en sus comunidades, también deben considerarse los riesgos de atrapar a las personas en situaciones insostenibles o inseguras. Si es probable que un hábitat dado se vuelva inhabitable en el futuro, puede haber ventajas en relocalizar a las personas antes de que las condiciones se vuelvan desesperadas. Si bien las estrategias de adaptación basadas

23 Ver además la siguiente sección sobre el proceso de planificación.
24 Ver por ejemplo, *Compendium of IOM Activities in Disaster Risk Reduction and Resilience*, 2013. <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-DRR-Compendium-2013.pdf>

en la migración pueden ser útiles, la experiencia ha demostrado que no es fácil crear oportunidades para canales de migración seguros, legales y ordenados e integrar sin problemas a los migrantes en las zonas de destino²⁵. Antes de que se pueda tomar una decisión de que la Relocalización Planificada es necesaria para proteger a una población, debe haber algún indicio de que los sitios para la Relocalización Planificada están disponibles o podrían estar disponibles. Si simplemente no hay tierra disponible en el país o si el tamaño de la población afectada es demasiado grande, las autoridades y las poblaciones afectadas deben reconsiderar medidas de mitigación u otras medidas de adaptación, incluyendo apoyar a los individuos a migrar lejos de las áreas en riesgo.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

Permanecer en el lugar

- ☐ ¿Los individuos y los hogares de la población afectada quieren permanecer en el lugar, a pesar de entender los riesgos potenciales?
- ☐ ¿Los riesgos de la Relocalización Planificada superan los riesgos de permanecer en el lugar? ¿En qué medida se pueden considerar aceptables o tolerables los riesgos en el sitio actual donde reside la población?
- ☐ ¿Qué mecanismos de resiliencia y de manejo de la situación existen y se pueden fortalecer para ayudar a las personas a permanecer en el sitio?
- ☐ ¿Están bien comprendidas las causas socioeconómicas de la vulnerabilidad y los factores de riesgo de las personas en el contexto específico? ¿Pueden estos factores subyacentes y generadores de riesgo ser abordados in situ para reducir los riesgos para las poblaciones, por ejemplo, promoviendo la diversificación de los medios de subsistencia?

Reducir el riesgo de desastre *in situ*

- ☐ ¿Se ha llevado a cabo una evaluación para identificar medidas factibles de reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible que podrían ayudar a las poblaciones a permanecer en el sitio? ¿Cuáles fueron las recomendaciones claves de la evaluación? ¿Se han compartido los resultados de la evaluación con los actores interesados pertinentes? ¿Tienen las poblaciones y las autoridades nacionales / locales las capacidades, los recursos, el conocimiento técnico y la voluntad política necesarios para aplicar las recomendaciones de la evaluación? Si no, ¿qué es lo que hace falta? ¿Es necesario el apoyo externo?
- ☐ ¿Son conscientes las autoridades nacionales, locales, las poblaciones y los individuos de las posibles alternativas a la Relocalización Planificada, tales como invertir en medidas locales de reducción del riesgo? ¿Tienen ellos acceso a información sobre enfoques y prácticas exitosas en otros lugares?
- ☐ ¿Se podrían reducir el riesgo de desastres y los efectos del cambio climático de manera sostenible fortaleciendo o reconstruyendo la infraestructura, mejorando el acceso a ciertos servicios o manejando mejor los recursos?
- ☐ ¿Se han hecho intentos previos para manejar el riesgo de desastre o adaptarse a los efectos del cambio climático y han dado resultados positivos? De no ser así, ¿cuáles fueron las restricciones y las lecciones aprendidas de esos esfuerzos y cómo podrían mejorarse? ¿Se han considerado los riesgos potenciales y los impactos negativos de las medidas propuestas de reducción del riesgo de desastre y de adaptación al cambio climático?
- ☐ ¿Existen medidas para la reducción de riesgo o de adaptación en curso o previstas que puedan ayudar a reducir o eliminar los riesgos existentes? ¿Han tenido estas medidas resultados positivos? De no ser así, ¿cuáles fueron los factores restrictivos y las lecciones aprendidas de esos esfuerzos y cómo podrían mejorarse?

25 Ver Sultan, Riad. *Assessing the Climate Change – Migration Nexus Through the Lens of Migrants: The Case of the Republic of Mauritius*. International Organization for Migration. MECLEP, 2017. <http://environmentalmigration.iom.int/assessing-climate-change-migration-nexus-through-lens-migrants-case-republic-mauritius>.

- ☐ ¿Son los riesgos a los que se enfrenta la población el resultado de la capacidad limitada para manejar los desastres y los efectos del cambio climático y pueden reducirse estos riesgos mediante medidas no estructurales, tales como la generación de capacidades en las instituciones o en la población, la educación, capacitación y la sensibilización al público?
- ☐ ¿Cuáles son los riesgos que probablemente se mantendrán incluso después de que se hayan implementado medidas efectivas de reducción del riesgo? ¿Existen capacidades adecuadas de preparación para responder y recuperarse eficazmente en caso de desastre? ¿Cuáles son los vacíos existentes y en qué áreas? ¿Se necesita apoyo externo?
- ☐ ¿De qué manera se pueden utilizar los conocimientos indígenas o tradicionales y las prácticas de reducción y gestión del riesgo de desastres para encontrar alternativas a la Relocalización Planificada?

Otras medidas de adaptación relacionadas con la movilidad

- ☐ ¿Podría la migración temporal o circular servir como una estrategia para ayudar a reducir la vulnerabilidad de los hogares, por ejemplo, ayudando a diversificar sus fuentes de ingresos? ¿Algunos de los miembros de la población afectada ya participan en estas estrategias? ¿Qué se puede hacer para facilitar y apoyar estas prácticas?
- ☐ ¿Existen suficientes oportunidades y canales legales seguros para las estrategias de diversificación de los medios de vida basadas en la migración, como los planes de migración laboral estacional o internacional y están bien informadas las poblaciones acerca de estas oportunidades?
- ☐ ¿Cuáles son los obstáculos para la movilidad y cómo se pueden eliminar?
- ☐ ¿Se ha llevado a cabo una evaluación de los costos, beneficios y factibilidad de apoyar a las personas (y no a los grupos) a moverse (por ejemplo, ¿mediante adquisiciones voluntarias gubernamentales de inmuebles en áreas de riesgo²⁶?
- ☐ ¿Se han evaluado y comprendido los riesgos y desafíos asociados con la adaptación basada en la movilidad para las comunidades de origen, las comunidades de destino y los propios migrantes (por ejemplo, pérdida de capital humano y social, mayor competencia en el mercado de trabajo, y presión en los servicios; dificultades de integración y falta de acceso a los derechos básicos)?
- ☐ ¿Cómo se pueden maximizar los beneficios de la migración y del apoyo de la diáspora para ayudar a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas y ayudarles a adaptarse al cambio climático en el largo plazo?

Factibilidad de la Relocalización Planificada

- ☐ ¿Existen estimaciones presupuestales preliminares de los posibles costos humanos y financieros de la Relocalización Planificada? ¿Es probable que los recursos humanos y financieros necesarios para la Relocalización Planificada se puedan obtener de manera oportuna?
- ☐ ¿Todos los miembros de la población afectada participan en el análisis de alternativas a la Relocalización Planificada y en la toma de decisión de que la Relocalización Planificada es la respuesta más apropiada? ¿Existen foros para discusiones dentro de las poblaciones afectadas? ¿Existen mecanismos para comunicar los resultados de estas discusiones con las autoridades pertinentes?
- ☐ ¿Se han realizado evaluaciones preliminares de posibles sitios para la Relocalización Planificada? ¿Es probable que se pueda adquirir la tierra necesaria? ¿En esa tierra se reduciría la exposición a las amenazas naturales y otros riesgos? ¿Se han realizado evaluaciones del posible impacto de la Relocalización Planificada en las Poblaciones Receptoras, tanto a corto como a largo plazo?
- ☐ ¿Tienen las autoridades el compromiso político necesario para apoyar la Relocalización Planificada, que puede tomar años, para garantizar los mejores resultados posibles?

26 Ver Anexo 1.

Etapa 2: Preparándose para diseñar un plan de Relocalización Planificada

Las formas particulares en que un Estado se prepara para diseñar y desarrollar un plan para la Relocalización Planificada derivarán necesariamente del marco jurídico del Estado, así como de sus estructuras institucionales, mecanismos y de sus modos de funcionamiento. Este “marco” institucional también estará influido por la experiencia previa con Relocalizaciones Planificadas (o con el reasentamiento en apoyo de proyectos de desarrollo). Un marco institucional coherente y considerado puede facilitar el proceso de planificación y proporcionar el margen de actuación necesaria ante la evolución de las circunstancias.

Un Plan de Relocalización Planificada completo, detallado, flexible y oportuno, adaptado al contexto en cuestión, es necesario para asegurar que se comprendan y se anticipen muchos de los pasos necesarios para llevar a cabo la Relocalización Planificada, para reunir los recursos esenciales, para llevar a cabo las acciones preparatorias, para ajustarse con la mínima interrupción y demora a circunstancias o eventos no esperados. La falta de atención a estos factores o de implementar la Relocalización Planificada en consonancia con un plan, puede llevar a violaciones de derechos y a la privación de derechos socioeconómicos y culturales.

Es probable que el desarrollo del plan resulte más fácil de formular y de tener un alcance más amplio si se ha realizado un trabajo preparatorio, como la realización de un censo de las personas que probablemente se verán afectadas por la Relocalización Planificada²⁷. Desde el principio y en cada etapa del desarrollo del plan, las necesidades especiales y los aportes de mujeres, niños, personas con discapacidad, personas mayores y otros grupos diversos deben ser incorporados en el proceso de planificación y en el plan.

Desafíos potenciales: Un proceso de planificación integral e inclusiva requiere tiempo, pero a menudo el tiempo es insuficiente, en algunos casos debido a la posibilidad de daño inminente, pero también porque surgen problemas durante el proceso de planificación que son más complicados de lo esperado y requieren tiempo abordarse.

La falta de consulta y de una adecuada participación de las Personas Relocalizadas y de Otras Personas Afectadas en el proceso de planificación es una deficiencia persistente en los procesos de planificación. Puede faltar voluntad política o capital para seguir la implementación a largo plazo de la Relocalización Planificada, incluyendo el apoyo a la restauración de los medios de subsistencia y las condiciones de vida. Finalmente, quizá el escollo más común de las Relocalizaciones Planificadas es la falta de consideración adecuada a los medios de vida sostenibles. Si bien la preparación del lugar de relocalización y la construcción de nuevas viviendas pueden parecer necesidades más inmediatas, si las personas no tienen empleos o maneras de atender sus necesidades, ellos se podrán marchar.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

El marco institucional

- ☐ ¿Cuál es la entidad encargada de preparar e implementar el plan? ¿Esta entidad tiene experiencia en la planificación de Relocalizaciones Planificadas similares? Si no, ¿hay planes para contratar personas expertas y capacitar a todos aquellos que prepararán e implementarán el plan? ¿Existen sistemas para documentar y transferir experiencias de modo que las lecciones aprendidas no se pierdan y para asegurar la continuidad de las Relocalizaciones Planificadas cuando ésta se implementa durante largos períodos de tiempo?
- ☐ ¿Tiene la entidad identificada una base legal claramente definida para actuar? ¿Tiene el apoyo político de las autoridades políticas nacionales y sub-nacionales? ¿La entidad es vista como una autoridad creíble por las Personas Relocalizadas? ¿Tiene la entidad los recursos físicos, humanos y financieros necesarios?
- ☐ ¿Cómo se define el enfoque de implementación? ¿Está basado en el marco legal? ¿La entidad encargada implementará todo el proceso directamente o serán contratados servicios para algunas o para la mayoría de las

27 Ver Anexo 2.

- actividades del proceso de relocalización? ¿Cómo se garantizarán la cantidad y calidad de los recursos humanos para una planificación y ejecución eficaces de la Relocalización Planificada? Si se van a contratar servicios de organizaciones especializadas, ¿hay claridad en los términos de referencia y en los plazos? ¿Existen medidas para garantizar que el proceso de selección y contratación se realice de acuerdo con el sistema legal nacional?
- ☐

¿Cómo se constituirá el equipo de trabajo? ¿El número y tipo de profesionales varía de acuerdo con las características y el tamaño de la población a relocalizar, su distribución espacial y del enfoque particular a implementar? ¿Quién coordinará y supervisará el trabajo de los equipos interdisciplinarios? ¿Existen medidas para proporcionar una adecuada capacitación a los miembros de los equipos? ¿Hay espacio para que la población afectada participe en los equipos de trabajo?
- ☐

¿Están las agencias, departamentos y otras entidades pertinentes, tanto del nivel nacional como local, incluidas en el equipo o equipos de planificación? ¿Está determinada su participación en función de su necesidad de participar, dado el alcance, la naturaleza y el contexto de la Relocalización Planificada que se está llevando a cabo? ¿Se han realizado acuerdos con las entidades participantes para determinar cómo y cuándo participarán entidades específicas en el proceso de planificación? ¿Se han establecido mecanismos de coordinación apropiados con las normas de procedimiento necesarias, los participantes designados y los roles de coordinación?²⁸
- ☐

¿Se ha diseñado un sistema de manejo de información para sistematizar la recolección y el acceso a los datos relevantes que vinculan la información geográfica (propiedad, ubicación) y los datos socioeconómicos de cada unidad social?
- ☐

¿Existen mecanismos de información y canales de comunicación bidireccionales para responder a las necesidades de información de los diversos grupos que podrían verse afectados por la Relocalización Planificada? ¿Se ha considerado el uso de reuniones comunitarias, el establecimiento de oficinas o centros de atención en áreas relevantes, visitas domiciliarias, información en Internet y una línea telefónica especializada?
- ☐

¿Se ha consultado a las Personas Relocalizadas, Otras Personas Afectadas y a expertos pertinentes y se les ha dado la oportunidad de participar en la preparación y el desarrollo del plan?
- ☐

¿Están las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas en capacidad de solicitar alternativas y modificaciones al plan de Relocalización Planificada durante su desarrollo e implementación? ¿El plan especifica quién será responsable de responder a estas solicitudes?
- ☐

¿Se ha establecido un sistema para atender quejas y reclamos? ¿El sistema asegura que se mantengan registros precisos de las quejas y reclamos recibidos y de su disposición? ¿Incluye el sistema medidas para asegurar que la retroalimentación recibida de los procedimientos de atención de quejas y reclamos brinde información para ajustar al plan de Relocalización Planificada? ¿Establece el sistema el procedimiento que debe seguirse desde la recepción de la queja o reclamo hasta la respuesta al reclamante, incluyendo y especificando lo siguiente:

a. ¿Dónde presentar una queja o un reclamo?;

b. Cómo se debe hacer (¿por escrito o verbalmente?);

c. El procedimiento interno que se llevará a cabo para analizar la queja o reclamo;

d. Cuánto tiempo tomará para que el reclamante reciba una respuesta;

e. La forma en que se responderá (es preferible que sea por escrito para que ambas partes conserven un registro); y

f. ¿Existe un proceso para apelar las decisiones?
- ☐

¿Existe un sistema para resolver disputas dentro de la población, incluidas las estructuras o canales locales o el derecho consuetudinario? En caso afirmativo, ¿puede utilizarse o adaptarse para resolver conflictos que puedan ocurrir durante la Relocalización Planificada? De no ser así, ¿se ha establecido un sistema para tratar estas disputas, las cuales pueden incluir:

a. Disputas dentro de familias o entre herederos sobre la propiedad a ser heredada;

- b. Disputas entre individuos con algún tipo de derecho sobre la propiedad (por ejemplo, los inquilinos que pueden negarse a pagar el alquiler una vez que se toma una decisión de que una población va a ser relocalizada, socios de una actividad productiva que se van a relocalizar);

c. Disputas entre la Personas Relocalizadas y la entidad encargada de la planificación y ejecución de la Relocalización Planificada (por ejemplo, inclusión en el programa, monto de la indemnización, etc.);

d. Disputas entre las Personas Relocalizadas y otras entidades involucradas en el proceso (por ejemplo, falta de acceso a servicios públicos o cobros por estos servicios); y

e. ¿Disputas entre sub-grupos de Personas Relocalizadas o entre Personas Relocalizadas y aquellas que no son elegibles para relocalización?

Tabla 3.1: Instituciones que pueden participar en la Relocalización Planificada²⁹

Institución/Sector	Rol en el proceso de relocalización
Gestión del Riesgo (atención y prevención de emergencias y desastres)	- Efectúa el monitoreo del riesgo y maneja el sistema de alertas tempranas para determinar si la población debe ser trasladada con carácter urgente, aun antes de que las viviendas para la relocalización estén disponibles; - Emite concepto técnico sobre los usos que se puede tener al área en riesgo después del traslado de las personas.
Planeación	Regula los usos del suelo
Vivienda	Participa en conseguir la oferta de vivienda para la población que será relocalizada.
Salud	- Presta los servicios de salud a las poblaciones que viven en zona de alto riesgo y a las que son relocalizadas y coordina acciones para cambiar la jurisdicción de los servicios de salud cundo un grupo de población es trasladado de un lugar a otro. - Participa en la construcción o expansión de centros de salud en el área de relocalización - Presta asistencia en emergencias en caso que ocurra una emergencia
Educación	- Presta los servicios de educación a las personas que viven en las áreas en riesgo y a las que son relocalizadas. - Coordina acciones para asegurar que hay centros educativos para los niños y personas en edad escolar en el área de relocalización. - Participa en la construcción o expansión de centros educativos en el área de relocalización.
Servicios Públicos	- Prestan servicios de energía, agua, alcantarillado, recolección de basuras, transporte y comunicación en las áreas en riesgo y en las áreas de relocalización. Revisa con las empresas distribuidoras el estado de las cuentas de los usuarios. Coordina acciones para cancelar las cuentas de servicios públicos domiciliarios inmediatamente después que las personas son trasladadas. - Construye la infraestructura para las redes de servicios públicos directamente o por medio de contratistas.
Programas de desarrollo económico y social	Implementa diferentes tipos de programas sociales (tales como programas para adultos mayores, niños, mujeres) y ofrecen capacitación, crédito y proyectos productivos, entre otros servicios, los cuales pueden ser útiles para restablecer o mejorar las condiciones de vida de la población afectada.
Organismos de control y vigilancia	Como entidades autónomas e independientes, participan como observadores en la planificación e implementación del proceso de relocalización. Garantiza el uso adecuado de los bienes y recursos públicos, vigila la conducta de los funcionarios públicos y protege el interés público.
Centros de conciliación y resolución de conflictos	Se especializan en tipos específicos de conflictos, ayudan a resolver conflictos que surgen en el proceso de relocalización.

²⁸ La Tabla 3.1, extraída de la Guía de Reasentamiento para poblaciones en Riesgo de Desastre del Banco Mundial, enumera las instituciones potenciales involucradas en el reasentamiento para la reducción del riesgo de desastres la cual pueden ser una lista de verificación útil para planificar reubicaciones con el fin de proteger a las personas de desastres o cambios ambientales.

²⁹ Adaptado de Correa, Elena con Fernando Ramirez y Haris Sanahuja. Guía de Reasentamiento par Poblaciones en Riesgo de Desastre. GFDRR y el Banco Mundial, 2011. Tabla 2.3 pp. 83-84. https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf

- ☐ ¿El mecanismo de resolución de disputas es manejado por de terceros sin intereses en el proceso para que sean, y sean percibidos como, imparciales e independientes?
- ☐ ¿Se han definido mecanismos para asegurar la transparencia y rendición de cuentas, tales como la publicación de informes de progreso y medidas para asegurar que las poblaciones afectadas están proporcionando información precisa?
- ☐ ¿Se ha preparado un cronograma para realizar los estudios previos necesarios y para desarrollar el plan?
- ☐ ¿Se ha acordado un presupuesto para la etapa de análisis y planificación, incluyendo los costos de recursos humanos y físicos, así como de los servicios que se contraten?

Contenido general para incluir en el Plan

- ☐ ¿El plan establece el propósito, el alcance y los objetivos de la Relocalización Planificada? ¿El Plan menciona cualquier suposición que se haya hecho? ¿El plan esboza los riesgos que podrían afectar la implementación del proyecto de Relocalización Planificada y los pasos que se tomarán para mitigarlos?
- ☐ ¿El plan establece las leyes, normas y políticas relevantes para la Relocalización Planificada? ¿El plan es consistente con el marco legal del país para la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Es el plan consistente con otras políticas intersectoriales y promueve su coherencia, incluyendo las de reducción del riesgo de desastres, adaptación y mitigación al cambio climático y desarrollo sostenible?
- ☐ ¿Es el plan coherente con las evaluaciones y análisis que identificaron la necesidad de la Relocalización Planificada, y está diseñado con base en ellos?
- ☐ ¿El plan respeta y protege los derechos humanos, incluidos los derechos culturales y la dignidad de las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas? ¿El plan reconoce y aborda las necesidades y derechos particulares de grupos específicos, como mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y otros cuyas experiencias se pueden ser afectadas por la relocalización?
- ☐ ¿El plan evita impactos sobre el patrimonio cultural, o cuando no es posible evitarlos, ¿incluye medidas para mitigar dichos impactos?
- ☐ ¿Incluye el plan una estrategia para asegurar la coexistencia pacífica entre las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas, incluidos enfoques basados en la comunidad?
- ☐ ¿Incluye el plan medidas para mitigar o compensar los impactos negativos sobre Otras Personas Afectadas (por ejemplo, las comunidades receptoras y las Personas que viven en las Proximidades Cercanas)?
- ☐ ¿Se han consultado a las Personas Relocalizadas, Otras Personas Afectadas y expertos pertinentes y han tenido la oportunidad de participar en la preparación y desarrollo del plan? ¿Están las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas en capacidad de solicitar alternativas diferentes y modificaciones al plan de Relocalización Planificada durante su desarrollo e implementación? ¿El plan especifica quién será responsable de responder a estas solicitudes?
- ☐ ¿Está el plan adaptado a las necesidades y características específicas de las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas, en relación con la seguridad, la vivienda, las fuentes de ingresos, las actividades económicas, las relaciones sociales, la infraestructura, los servicios públicos, y las prácticas culturales, entre otros?

Participación de Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas

- ☐ ¿Incluye el plan de relocalización una estrategia para involucrar a todas las partes interesadas, y su divulgación tan pronto como sea posible, reconociendo que diferentes grupos estarán involucrados de diferentes maneras (por

ejemplo, para alcanzar a la población que tiene menos movilidad)? ¿Incluye el plan la identificación de las partes interesadas y sus opiniones?

- ☐ ¿Incluye el plan los tiempos y los métodos de participación de las partes interesadas durante el ciclo de vida del proyecto, considerando que las perspectivas de las personas pueden cambiar con el tiempo, incluyendo mecanismos continuos de consulta, tales como grupos focales? ¿Describe también el plan el alcance de la información que debe comunicarse a las personas afectadas y a otras partes interesadas, incluyendo el público en general, la sociedad civil y el sector privado, así como el tipo de Información que se busca de ellos?
- ☐ ¿Describe el plan las medidas que se utilizarán para eliminar los obstáculos a la participación y para recoger las opiniones de los diferentes grupos afectados? ¿Incluye el plan, cuando corresponda, medidas diferenciales para permitir la participación efectiva de las personas identificadas como vulnerables o desfavorecidas? Cuando la participación de las personas y las comunidades depende sustancialmente de representantes comunitarios, ¿se han hecho esfuerzos razonables para verificar que tales personas, de hecho, representan las opiniones de las personas y comunidades y que están facilitando el proceso de comunicación de una manera apropiada?

Suministro de servicios

- ☐ ¿El plan proporciona detalles sobre los servicios e infraestructura que deben estar disponibles y ser accesibles en el (los) sitio (s) de relocalización antes del traslado físico, tales como vivienda, redes de servicios y establecimientos de servicios sociales?
- ☐ ¿El plan para el suministro de servicios facilita una relación positiva entre los proveedores de los servicios, las Personas Relocalizadas y otras Personas Afectadas?
- ☐ Si se prestan nuevos servicios, ¿está claro quién tiene derecho a utilizar los servicios y quién es responsable por prestar los servicios una vez que la Relocalización Planificada esté completa?
- ☐ ¿Incluye el plan provisiones para reemplazar o renovar documentos personales de Personas Relocalizadas en el sitio de relocalización?

Educación

- ☐ ¿Ha participado el Ministerio de Educación y las autoridades educativas locales en el proceso de planificación?
- ☐ ¿Se ha previsto la construcción de nuevas escuelas o que los niños relocalizados asistan a las escuelas existentes en los lugares de relocalización? ¿El personal de las escuelas es adecuado para atender al incremento de la población en edad escolar? ¿Son accesibles las escuelas para niños con diferentes tipos de necesidades? ¿Se han analizado oportunidades para proporcionar empleo a las Personas Relocalizadas que tengan experiencia en el sector de la educación?
- ☐ ¿Se ha previsto la transferencia de documentación para los estudiantes que se trasladan a otras escuelas debido a la Relocalización Planificada? ¿Se han hecho cambios necesarios en los sistemas de registro y administración para facilitar la transferencia de estudiantes?
- ☐ ¿Se ha organizado el cronograma de la Relocalización Planificada en consulta con las autoridades educativas para minimizar la interrupción a la asistencia a la escuela?
- ☐ En el caso de que los estudiantes se trasfieran a las escuelas del sitio de relocalización, ¿se ha proporcionado información oportuna a los estudiantes, padres y otros miembros de la Población Receptora sobre de la transferencia de estudiantes?
- ☐ ¿Existe apoyo psicológico y emocional disponible en, o en conjunto con, las escuelas para tratar a estudiantes que experimenten traumatismos o que se vean afectados adversamente por la Relocalización Planificada? ¿Se

han establecido sistemas de apoyo entre compañeros para construir redes de pares entre los estudiantes de la Población Receptora y los estudiantes de las Personas Relocalizadas?

Servicios de agua y saneamiento

- ¿Se ha previsto el suministro adecuado de agua, servicios de saneamiento y recolección de basuras? Cuando sea necesario, ¿han sido las Personas Relocalizadas capacitadas o informadas sobre el uso de servicios de saneamiento cuando los servicios en el nuevo sitio son mejores o diferentes que en el lugar original? ¿Se les ha informado sobre los costos y medios de pago relacionados con la prestación de servicios? ¿Están las personas informadas y preparadas para el pago de los servicios?

CUADRO 3.5. Relocalización en Bogotá, Colombia.



Durante el proceso de relocalización, la Secretaría de Salud de Bogotá realizó cursos para la población relocalizada en temas ambientales, higiene de la vivienda, seguridad alimentaria, agua potable y agricultura urbana.

Fuente:

Banco Mundial, *Reasentamiento Preventivo de Poblaciones en Riesgo de Desastre: Experiencias de América Latina*. Ed. Elena Correa, 2011, p. 147. http://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/publication/preventive_resettlement_LAC_experiencesDS150.pdf.

Salud³⁰

- ¿Se han construido establecimientos de salud adecuados y accesibles en los lugares de relocalización o se han hecho previsiones para las instalaciones existentes con el fin de satisfacer las necesidades por el incremento de población? ¿Se ha garantizado un personal adecuado? ¿Se han ofrecido oportunidades para las personas que trabajan en el sector de la salud antes de la Relocalización Planificada para trabajar en cargos similares en los nuevos sitios? ¿Se han abordado los problemas de salud de Otras Personas Afectadas?
- ¿Se ha prestado especial atención para garantizar la continuidad del servicio y de los medicamentos para las personas con enfermedades crónicas? Dado que las personas de mayor edad están más expuestas a sufrir enfermedades crónicas y que su edad los predispone a riesgos adicionales para la salud en las Relocalizaciones Planificadas, ¿se han adoptado las medidas adecuadas para garantizar no sólo que los servicios de salud estén disponibles para las personas mayores, sino que puedan acceder a ellos? ¿Se ha previsto el transporte de ancianos frágiles, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidades o necesidades especiales?
- Como los niños también son desproporcionadamente vulnerables, sobre todo después de los desastres, ¿se han adoptado medidas para garantizar su acceso regular a la atención médica? ¿Se han previsto acciones para realizar vacunaciones de forma regular, así como otros cuidados preventivos para niños y otros durante y después de la Relocalización Planificada?
- ¿Hay sistemas para identificar la inseguridad alimentaria y la desnutrición? Si las personas no están recibiendo una nutrición adecuada, ¿existen medidas para identificar a las personas con necesidades específicas y para asegurar la provisión de una nutrición adecuada?
- ¿Existen servicios para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidades, como aquellas relacionadas con la rehabilitación? ¿Son adecuados los servicios de salud mental tanto para las Personas Relocalizadas como para Otras Personas Afectadas?
- ¿Durante el proceso en que las personas se trasladan físicamente de un lugar a otro, hay servicios de salud disponibles en el sitio de origen, en el sitio de relocalización y durante el traslado?

30 Con agradecimientos especiales para James Baier, de la Facultad de Medicina de la Universidad de Pensilvania por sus sugerencias sobre medidas específicas para el tema de la salud.

Vivienda

- ¿El plan contempla la seguridad de tenencia?
- ¿El plan ofrece vivienda geográficamente cercana a las opciones de empleo, los servicios de salud, escuelas, guarderías infantiles y otros servicios sociales, ya sea en áreas urbanas o rurales? ¿Es la vivienda accesible para los grupos desfavorecidos? ¿La vivienda es culturalmente apropiada?
- ¿El plan contempla asequibilidad para la vivienda?
- ¿El plan ofrece viviendas habitables con espacio adecuado, protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud, los riesgos estructurales y los vectores de enfermedades y garantiza la seguridad física de los ocupantes? ¿La vivienda responde a la protección del derecho a la privacidad?
- ¿El plan provee servicios, instalaciones e infraestructura para agua potable, energía para cocinar, calefacción e iluminación, instalaciones de saneamiento, lavandería, medios de almacenamiento de alimentos, disposición de desechos, drenajes y servicios de emergencia?
- ¿El plan provee recursos naturales y comunes, donde sea apropiado?
- ¿El plan ofrece vivienda segura³¹?

CUADRO 3.6. Brasil: Relocalización en Sao Paulo.



Se estableció un Consejo Consultivo de Reasentamiento para evaluar la atención de la salud y otras necesidades de servicios sociales para las comunidades relocalizadas y receptoras. Este Consejo se componía de personal experto y administrativo de las secretarías de vivienda, educación, salud, ecología, medio ambiente y cultura de Sao Paulo, junto con representantes de la comunidad.

Fuente:

Banco Mundial, *Reasentamiento Preventivo de poblaciones en riesgo de desastre: Experiencias de América Latina*. Ed. Elena Correa, 2011, p. 110. http://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/publication/preventive_resettlement_LAC_experiencesDS150.pdf.

Medios de subsistencia

- ¿Incluye el plan medidas para restablecer los medios de subsistencia de las personas o, cuando esto no sea posible, para desarrollar estrategias para substituirlos? ¿El plan proporciona detalles sobre los medios y las acciones a través de los cuales se deben emprender y completar las disposiciones de transición, incluidas las relativas a la recuperación de los medios de subsistencia?
- ¿El plan asegura que el transporte y otras infraestructuras estén disponibles para permitir que las Personas Relocalizadas continúen con sus medios de subsistencia? ¿Considera el análisis estrategias de subsistencia a largo plazo?
- ¿Incluye el plan medidas para apoyar los costos de subsistencia o los costos de manutención hasta que los medios de subsistencia y los ingresos sean restaurados o reemplazados?
- ¿Provee el plan un análisis de estrategias alternativas, incluyendo capacitación adicional en contextos en los que las Personas Relocalizadas no puedan restablecer sus medios de subsistencia? ¿Se ha desarrollado un plan de negocios para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de estrategias alternativas?

31 Ver Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo 1 del informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf.

- ☐ En el caso de los medios de subsistencia agrícolas, ¿la provisión de la tierra es adecuada para permitir que las Personas Relocalizadas subsistan? ¿Se dispone de infraestructura de transporte para garantizar el acceso a los insumos necesarios y a los mercados?
- ☐ ¿Se han tomado medidas para apoyar la relocalización de negocios y otras entidades del sector privado para que puedan mantener los puestos de trabajo? Si establecimientos industriales y manufactureros han sido relocalizados, ¿existe la infraestructura necesaria para apoyarlos?
- ☐ ¿Se ha consultado a Otras Personas Afectadas acerca del impacto de la Relocalización Planificada en sus medios de subsistencia y se han tomado las medidas apropiadas para asegurarse de que no se verán afectados negativamente?

Cronograma, monitoreo y evaluación

- ☐ ¿El plan identifica los plazos para implementar y completar fases específicas de la Relocalización Planificada? ¿Los cronogramas tienen márgenes de acción suficientes para ajustarse a circunstancias y eventos imprevistos?
- ☐ ¿Los plazos proporcionan a las Personas Relocalizadas el tiempo suficiente para tomar decisiones informadas en relación con los diferentes aspectos de la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿El plan incluye detalles sobre las medidas y acciones necesarias para asegurar una existencia digna y humana mientras se espera la relocalización física en el lugar de asentamiento?
- ☐ ¿El plan incluye una fecha de finalización o un mecanismo para establecer el final de la Relocalización Planificada y la asistencia del gobierno a las Personas Relocalizadas y a Otras Personas Afectadas? ¿Están el plan y los materiales relacionados disponibles para el público y son accesibles para promover la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas?
- ☐ ¿Identifica el plan las maneras de continuar monitoreando los riesgos y necesidades de las Personas Relocalizadas y de Otras Personas Afectadas? ¿El plan proporciona mecanismos para la continua revisión, en el contexto de circunstancias y necesidades cambiantes?
- ☐ ¿El plan identifica formas participativas para monitorear y evaluar la implementación de la Relocalización Planificada, incluyendo cada fase del proceso, contra los objetivos iniciales y los puntos de referencia en el corto y largo plazo, incluido el seguimiento al asentamiento en el (los) nuevo(s) sitio(s)?

Asegurando el financiamiento necesario para las Relocalizaciones Planificadas

Las Relocalizaciones Planificadas son proyectos costosos. En algunos casos, los recursos financieros necesarios pueden provenir de los presupuestos nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres o para la planificación del desarrollo, pero normalmente esos presupuestos son insuficientes para la relocalización de un gran número de personas. Por lo general, los recursos requeridos deben proceder de asignaciones presupuestarias especiales o de asistencia internacional. Es posible que las Relocalizaciones Planificadas se financien con fondos disponibles para la reducción del riesgo de desastres o la adaptación al cambio climático, como el Fondo Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, administrado por el Banco Mundial. Se han desarrollado diversos mecanismos de financiación para apoyar los esfuerzos de adaptación de los Estados y otros, entre ellos el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo para el Desarrollo Verde, el Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo Especial para el Cambio Climático y el Fondo de Adaptación. Además, existen mecanismos bilaterales como la Iniciativa Internacional sobre el Clima de Alemania o el Fondo Internacional para el Clima del Reino Unido³². Cuando sólo se solicitan fondos de fuentes internacionales, pueden producirse largos retrasos o, en el caso de que sólo se obtenga una financiación parcial, la relocalización física de las comunidades puede tener lugar, pero sin el apoyo necesario para garantizar el éxito ni un nuevo asentamiento sostenible.

32 Para mayor información sobre la compleja diversidad de mecanismos de financiación que pueden estar disponibles para la Relocalización Planificada, ver Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva, and Francois Gemenne, *The Atlas of Environmental Migration*, Routledge, IOM, and Earthscan, 2017. <https://environmentalmigration.iom.int/atlas-environmental-migration>.

CUADRO 3.7. Vietnam: Un enfoque centrado en el préstamo



Vietnam proporciona financiación a las autoridades locales que se encargan de obtener financiación adicional para llevar a cabo las relocalizaciones. Esto incluye fondos para adquirir terrenos con base en la Ley de Tierras la cual plantea que, “las localidades implementarán medidas para recuperar tierras no utilizadas o ineficientemente utilizadas de organizaciones, fincas agrícolas o cambiar el propósito de uso de la tierra según planes ya aprobados por las autoridades competentes para asignarlos a hogares e individuos dentro de los proyectos de distribución de la población”. Los costos asociados con la relocalización en dos comunas se cubrieron en gran parte a través de préstamos otorgados por hogares que cumplían ciertos criterios (pobres y casi pobres, según los líderes de la aldea, con base en los ingresos y la propiedad de la tierra). Estos préstamos, con tasas de interés generalmente bajas y pagos diferidos, fueron financiados por el presupuesto provincial y por el Banco de Vietnam para Políticas Sociales.

Se pidió también a las empresas privadas de la comuna aportar para compensar la financiación faltante y se planteó que los pagos de los préstamos de los hogares relocalizados contribuyeran al desarrollo de la infraestructura.

Pero las personas que fueron relocalizadas reportaron menores ingresos después de la relocalización, lo que dificulta el pago de los préstamos. Aunque la deuda es una característica prominente de la vida rural del Delta del Mekong, los préstamos asociados con los programas de relocalización son distintos, dado que éstos son sustancialmente mayores de los que la mayoría de los hogares pobres acumularían como parte de su vida cotidiana, ya que ellos son para cubrir los costos de bienes de alto valor - viviendas, terrenos y construcción de viviendas - normalmente inasequibles para hogares con capital financiero limitado. Muchos hogares percibieron que las deudas eran impagables, sobre todo teniendo en cuenta la disminución de los ingresos y el hecho de que muchos hogares tienen que tomar préstamos adicionales de fuentes privadas para cubrir la construcción de viviendas. La deuda inmanejable mantiene a los hogares en un estado de incertidumbre ya que ellos reciben el certificado legal de uso de la tierra sólo cuando pagan completamente todos los préstamos al gobierno. Esta disminución de los recursos financieros aumenta aún más la dependencia de las autoridades locales, mina el sentido de autosuficiencia y supone una falta general de protección jurídica y seguridad para los hogares pobres. Si bien los programas de relocalización han podido proporcionar a los hogares viviendas seguras alejadas de las amenazas, lo han hecho a expensas de los resultados de los medios de vida a corto y largo plazo y la vulnerabilidad a largo plazo ha aumentado debido a las presiones financieras sobre los hogares ya pobres.

Fuente: Chun, J. “*Planned Relocations in the Mekong Delta: A Successful Model for Climate Change Adaptation, A Cautionary Tale, or Both?*” Brookings-LSE Project on Internal Displacement, June 2015. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Case-StudyJane-Chun-Vietnam-case-study-June-2015.pdf>.

Los gobiernos pueden considerar diversos y creativos mecanismos de financiación para asegurar el apoyo necesario para la Relocalización Planificada, tales como:

- La creación de un fondo especial alimentado por una fuente sostenible (por ejemplo, un porcentaje de los impuestos sobre la propiedad, u otros impuestos, o un porcentaje de regalías). El gobierno puede identificar una fuente y determinar que un porcentaje dado irá al Fondo de Relocalización Planificada;
- Contribuciones de las Personas Relocalizadas (por ejemplo, ahorros, pago de una parte del valor de la vivienda recibida, contribuciones en especie, mano de obra);
- Un porcentaje de los fondos existentes en el país (normalmente, los países tienen fondos de vivienda, fondos de reducción de riesgos de desastre, etc.);
- Un fondo de solidaridad con contribuciones de particulares y del sector privado;
- Contribuciones de empresas privadas (por ejemplo, materiales de construcción, redes de servicios públicos cuando estas empresas son privadas, transporte durante el traslado físico, contribuciones de la academia para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación, etc.)

Además, pueden considerarse fuentes de financiación relativamente nuevas, como las redes de financiación colectiva “*micromecenazgo*” y el uso de fondos de compensación por reducción de emisiones de carbono. Los impuestos pueden ser aumentados para apoyar programas permanentes.

Desafíos potenciales: Un problema aparentemente común es cuando se determina que las Relocalizaciones Planificadas son necesarias, pero la financiación es insuficiente para cubrir los costos a largo plazo, en particular para el restablecimiento de los medios de subsistencia. Se pueden movilizar fondos para apoyar el traslado físico de las poblaciones, pero luego no son suficientes para asegurar la adaptación a largo plazo con éxito. Este es un problema

particular cuando la Relocalización Planificada se concibe principalmente como un proyecto de vivienda en lugar de una estrategia de protección a largo plazo que comprende el restablecimiento o mejora de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones afectadas. Otro problema común ocurre cuando el gobierno o una población determinan que la Relocalización Planificada es la mejor o única solución para una comunidad, pero los fondos no se movilizan para permitir que esto ocurra. Esto resulta en frustración por parte de la población y algunas veces (como se discute abajo en las medidas antes de Reubicación Planificada) en una disminución en la prestación de servicios mientras se espera que la financiación se concrete. Cuando los fondos no se materializan por un período prolongado, las personas pueden

CUADRO 3.8. Luisiana: Apoyo del Gobierno Federal para el Plan de Relocalización de la Isla Jean Charles



El Estado de Luisiana recibió una subvención de 48 millones de dólares del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano del gobierno de Estados Unidos para apoyar el reasentamiento de la población de la Isla Jean Charles, una comunidad nativa histórica de la costa de Luisiana, como medida de adaptación al cambio climático. Más del 98 por ciento de la masa terrestre de la isla se ha perdido desde 1955 y repetidas inundaciones han llevado a muchos de los habitantes de la comunidad a emigrar a otros lugares, reduciendo la población de la isla de más de 400 habitantes a menos de 100. Desde 2002, se han realizado esfuerzos para relocalizar a la comunidad, pero éstos no fueron exitosos debido a complicaciones logísticas y políticas. La planificación para el reasentamiento ha comenzado y se basa en el apoyo a la viabilidad económica y cultural, así como en la participación incluyente de la comunidad. La planificación se basa en el principio de que el reasentamiento es un último recurso en el contexto de un marco general que reconoce que Luisiana siempre ha sido una costa activa y que se necesitan medidas de adaptación para mantener las zonas de trabajo. Un desafío importante es reubicar a la comunidad en un sitio seguro y sostenible, manteniendo la proximidad y el acceso a la comunidad original por razones económicas, culturales e históricas.

Fuente:
Coral Davenport and Campbell Robertson, “Resettling the First American ‘Climate Refugees,” New York Times, 3 May 2016. <https://www.nytimes.com/2016/05/03/us/resettling-the-first-american-climate-refugees.html?r=0>; Pat Forbes, Louisiana Office of Community Development.

CUADRO 3.9. Alaska



El Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos estima que el costo de trasladar la comunidad de Newtok (alrededor de 400 habitantes) a Mertarvik sería de US \$ 130 millones. El estado de Alaska y la Oficina de Asuntos Indígenas han proporcionado alrededor de US \$ 20 millones. En 2015, el estado de Alaska solicitó US \$ 62.6 millones a través del Concurso Nacional de Resiliencia a Desastres del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, pero éste no fue seleccionado. Recientemente, el departamento ha otorgado una subvención de US\$ 900,000 por amenaza inminente a través de su Programa de Subvención para el Desarrollo de la Comunidad Indígena, en colaboración con FEMA.

Fuente:
HUD, *Safer Ground*, 20 de mayo de 2016. <http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/states/alaska/stories/2016-05020>.

CUADRO 3.10. Islas Salomón



El pueblo de Choiseul (alrededor de 1.000 habitantes) en las Islas Salomón se encuentra a sólo 6,6 pies sobre el nivel del mar y se acordó que debe ser trasladado en su totalidad. Una subvención de US\$ 3 millones para comprar la tierra en una isla cercana más alta fue proporcionada por el gobierno de las Islas Salomón en 2008. El plan es que la población se traslade en etapas. Esta relocalización fue examinada por el equipo de trabajo del Programa de Planificación de Ciencia y Adaptación para el Cambio Climático Pacífico-Australia el cual tuvo un costo de US\$ 32 millones, junto con otras en las islas del Pacífico bajo. Sin embargo, se espera que la relocalización cueste cientos de millones de dólares y la financiación aún no se ha asignado.

Fuente:
Spross, J. ‘Meet The First Pacific Island Town To Relocate Thanks To Climate Change.’ Think Progress, 18 August 2014. <https://thinkprogress.org/meet-the-first-pacific-island-town-to-relocate-thanks-to-climate-change-de4e4ad413cd>.

experimentar implicaciones negativas en la salud mental y física asociadas con estar en el “limbo”. Finalmente, el compromiso con el proceso de Relocalización Planificada - por parte del gobierno o de las Personas Afectadas puede oscilar con el tiempo.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

- ☐ ¿Se ha preparado un presupuesto preliminar o tentativo para conocer los costos potenciales de emprender la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Qué fuentes de financiamiento están disponibles para las Relocalizaciones Planificadas dentro de los presupuestos nacionales y locales? ¿Los presupuestos o fondos para la reducción del riesgo de desastres y para la adaptación y mitigación al cambio climático tienen el alcance para llevar a cabo la Relocalización Planificada? ¿Hay formas de recaudar fondos para emprender la Relocalización Panificada?
- ☐ ¿Qué posibilidades existen para el apoyo financiero internacional para las Relocalizaciones Planificadas? ¿Puede la ayuda al desarrollo prestar apoyo para emprender la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Puede el sector privado participar para proveer apoyo financiero?
- ☐ ¿Se pueden considerar los préstamos a Personas Relocalizadas para financiar parte o la totalidad de los costos de la Relocalización Planificada? De ser así, ¿se ha considerado el impacto de la deuda de las Personas Relocalizadas, incluyendo grupos particulares como los ancianos, que pueden oponerse a asumir deudas?
- ☐ ¿Están los fondos necesarios disponibles para adelantar la Relocalización Planificada? ¿Los mecanismos administrativos para desembolsar los fondos están preparados y son eficientes?

Etapa 3(a): Implementación: Antes de la relocalización física

Una vez se ha acordado el plan de Relocalización Planificada, las poblaciones afectadas se han consultado y la financiación se ha asegurado, se inicia la implementación del plan. La implementación generalmente se produce en fases. En algunos casos, el movimiento físico de las personas es escalonado o la gente se traslada a diferentes sitios.

La Relocalización Planificada es un proceso complejo que invariablemente requiere una preparación significativa antes de que el traslado real pueda tener lugar de manera responsable. En el período anterior a ese traslado, pueden ser necesarias ciertas medidas para proteger los derechos y la dignidad de las poblaciones afectadas. Esta etapa del proceso es también una oportunidad importante para preparar a las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas para una relocalización exitosa. Si bien esta Caja de Herramientas se centra en las Relocalizaciones Planificadas preventivas -en lugar de aquellas llevadas a cabo en respuesta a desastres repentinos- es importante enfatizar que hay diferencias fundamentales en el proceso de relocalización de personas de sus lugares de residencia habitual en comparación con la de personas desplazadas internamente, quienes viven en alojamientos temporales o en refugios y en están a la espera de la Relocalización Planificada.

Desafíos Potenciales: Durante el período intermedio entre la decisión de emprender la Relocalización Planificada y su implementación real, pueden surgir una serie de dificultades, dependiendo de las circunstancias de las poblaciones afectadas y del tiempo previsto antes de la relocalización física. La financiación adecuada y sostenible para las medidas provisionales puede resultar insuficiente, especialmente cuando se producen retrasos. Los gobiernos se enfrentan al desafío particular de mantener los servicios a las poblaciones que esperan ser relocalizadas en el futuro, especialmente cuando se necesitan inversiones en infraestructura para mantener esos servicios, al mismo tiempo que se necesitan inversiones en infraestructura en los sitios de relocalización. Puede ser difícil mantener un sentido de cohesión comunitaria (cuando esto sea relevante) y las redes sociales durante el período de espera para la relocalización, especialmente cuando el periodo de espera es largo, y / o si las personas están geográficamente dispersas. El compromiso de las poblaciones afectadas con la Relocalización Planificada puede cambiar con el tiempo y sus expectativas pueden ser poco realistas - ya sea sobre los cronogramas o sobre las oportunidades que esperan encontrar en el nuevo sitio de relocalización.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

- ☐ ¿Están identificados los riesgos específicos de protección para las Personas Relocalizadas y están considerados en las medidas para ejecutar mientras se espera la Relocalización Planificada y durante el proceso? Esto incluye derechos específicos, necesidades, circunstancias y vulnerabilidades relacionadas con la edad, el género y la diversidad, entre otros factores³³.
- ☐ ¿Están las Personas Relocalizadas en capacidad de mantener un nivel de vida digno vida donde están mientras esperan la relocalización física? Esto implica asegurar y proporcionar acceso seguro a:
 - a. Necesidades básicas (incluyendo protección, alimentación, agua, seguridad personal, refugios de transición que tienen como objetivo preservar la unidad familiar y comunitaria);
 - b. Infraestructura y un entorno físico para soportar los medios de subsistencia y permitir satisfacer sus necesidades básicas (salud, educación, mercado de trabajo, energía asequible, acceso a la información y comunicación).
- ☐ ¿Los niños han podido registrarse y asistir a la escuela? ¿Existen medidas para proporcionar apoyo adicional a las personas en situaciones particularmente vulnerables³⁴ ?

33 Para una mayor explicación ver: UNHCR's Age, Gender and Diversity (AGD) Policy: <https://emergency.unhcr.org/entry/51771/age-gender-and-diversity-agd>. Diversidad se refiere a personas de diferentes perspectivas o creencias culturales, diferentes orígenes étnicos o nacionalidad, orientación sexual, habilidad, salud, estatus socioeconómico y otras características personales específicas. Las personas también pueden tener diversos derechos, necesidades, circunstancias y necesidades de vulnerabilidad vinculadas a su dependencia especial o lazos con la tierra y los recursos y oportunidades locales o por sus experiencias anteriores de desplazamiento.

34 Para mayor guía al respecto, ver: "Livelihood Programming in UNHCR: Operational Guidelines": <http://www.unhcr.org/en-us/publications/operations/4fbdf17c9/livelihood-programming-unhcr-operational-guidelines.html>.

CUADRO 3.11. Allenville y la cohesión comunitaria



En Allenville, Arizona, Estados Unidos, una de las razones principales para la respuesta abrumadoramente positiva al proceso de relocalización en el contexto de las inundaciones fue los esfuerzos de la comunidad y el compromiso para relocalizarse juntos. A pesar del largo proceso -cerca de tres años entre abandonar Allenville y ocupar Hopeville- las personas residieron juntas como una comunidad cohesionada en viviendas provisionales temporales (en un parque de casas móviles administrado por el DEM de Arizona), lo cual proporcionó ventajas de centralizar la comunidad y mantener el compromiso con la relocalización. Esta comunidad tenía un sistema organizado para la consulta, participación y cohesión antes de la inundación, que pudo aprovecharse durante el proceso de Relocalización Planificada, incluso para las medidas durante el tiempo de espera y durante la relocalización física. Ciudadanos de Allenville para el Progreso (ACP por su sigla en inglés), una organización sin fines de lucro fundada en 1965, funcionó como un “gobierno de la comunidad” y tenía una Junta Directiva que realizó reuniones mensuales regulares en las que se divulgó información a los residentes, y se solicitaban sugerencias para nuevas actividades y temas para abordar.

Fuente:
Perry, R. W. and Lindell, M.K. “*Principles for Managing Community Relocation as a Hazard Mitigation Measure.*” *Journal of Contingencies & Crisis Management.* 1 March 1997.

- ☐ ¿Excepto por circunstancias excepcionales de riesgo durante el periodo de espera, existen medidas para retrasar la relocalización física hasta tanto el lugar de relocalización esté en condiciones de asegurar y proporcionar un acceso seguro para la satisfacción de las necesidades básicas y para asegurar para asegurar un nivel de vida digno a las Personas Relocalizadas?
- ☐ ¿Existen planes para evacuar a personas reubicadas en el caso de que las amenazas se activen durante el período de espera?
- ☐ ¿Se prestan servicios antes de la relocalización física para prepararse para una relocalización exitosa y para prevenir impactos negativos, incluyendo:
 - a. **Para Personas Relocalizadas:** Formación en medios de subsistencia relacionados con el mercado de trabajo en el sitio de relocalización; apoyo y preparación de personas vulnerables tales como ancianos, y apoyo educativo e idiomas en caso de que sea necesaria la formación vocacional; consejería para personas que sufren traumas relacionados con el proceso de Relocalización Planificada; asesoramiento previo a la salida para manejar las expectativas sobre el sitio de sitio de relocalización.
 - b. **Para las poblaciones Receptoras (si en el sitio de relocalización se encuentran asentamientos):** desarrollo de infraestructura adicional, incluyendo vivienda y medios de subsistencia; asesoramiento antes de la llegada de la población para manejar las expectativas sobre Personas Relocalizadas.
 - c. **Para las personas que deciden no participar en la Relocalización Planificada:** Asistencia para determinar cómo afectará la Relocalización Planificada a sus vidas y para asegurar su acceso continuo a los medios de subsistencia y a los servicios básicos.
- ☐ ¿Existen medidas para asegurar la cohesión de la comunidad durante el período de espera a la Relocalización Planificada (cuando sea apropiado) y para facilitar la interacción entre Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas?
- ☐ ¿Existen también planes para garantizar que el patrimonio cultural y los vínculos con los ancestros, cuando esto proceda, se conserven durante el período de espera y durante la relocalización física?
- ☐ ¿Es transparente el proceso de toma de decisiones sobre el momento y la logística de la relocalización física al lugar de asentamiento (por ejemplo, el modo de transporte)? ¿Está la información disponible de manera continua para las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas mientras esperan la relocalización?

Etapa 3 (b) Implementación: Durante y después de la relocalización física

La Relocalización Planificada participativa y sostenible tiene el potencial de fortalecer el capital social existente y permitir la construcción de nuevas relaciones con impactos positivos en la salud, la alfabetización, la educación, el empleo y la vivienda. Sin embargo, el desarraigo de familias y comunidades es altamente perturbador y la anticipación y la prevención de los riesgos conocidos de empobrecimiento y marginación deben ser el objetivo central de la Relocalización Planificada, incluida la planeación relacionada con la rehabilitación económica en el nuevo lugar.

La investigación muestra que los riesgos para el éxito de la Relocalización Planificada surgen en diferentes etapas del proceso. En la fase inmediata de ajuste y asentamiento en el nuevo sitio, las Personas Relocalizadas están luchando para enfrentarse a la disrupción de sus vidas anteriores y al mismo tiempo tratando de adaptarse a los nuevos retos, lo cual requiere ayuda específica para facilitar ese ajuste. Posteriormente, pueden surgir otros desafíos que deben abordarse. En particular, los impactos a largo plazo de la Relocalización Planificada requieren un monitoreo y una respuesta cuidadosos.

La Relocalización Planificada afectará a individuos y hogares de manera diferencial dependiendo de su acceso a recursos físicos y sociales, así como su salud, educación y posición social dentro de la población. Los hogares en dificultades que están cerca o por debajo de la línea de pobreza, incluyendo los ancianos, mujeres cabezas de hogar o personas con complejas necesidades de salud y sociales, corren mayor riesgo de empobrecimiento como resultado de las Relocalizaciones Planificadas. La planificación del reasentamiento debe ser sensible a tales vulnerabilidades y debe poner en marcha un apoyo posterior a la relocalización que identifique y mitigue el riesgo de empobrecimiento.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

- ☐ ¿Se está implementando el plan de Relocalización Planeada según lo previsto? ¿Se necesitan cambios para acomodar nuevas ideas y el aprendizaje durante el proceso de implementación?
- ☐ ¿Los mecanismos de consulta proporcionan aportes adecuados al proceso de implementación?
- ☐ ¿Están funcionando bien los mecanismos de atención de quejas y reclamos, así como los sistemas de rendición de cuentas? ¿Es necesario hacerles ajustes?
- ☐ ¿Existen medidas para garantizar que las personas particularmente vulnerables reciban la atención adecuada durante todo el proceso, incluidas medidas para garantizar su protección y seguridad?
- ☐ ¿La relocalización física de las Personas Relocalizadas, de sus pertenencias y bienes, se realiza de manera segura, digna y oportuna? ¿Las Personas Relocalizadas tienen acceso a recursos y transporte para traer sus pertenencias con ellos?

CUADRO 3.12. Alaska: Frustración en Newtok



“Todo el esfuerzo para mover una aldea se siente un poco como estar atrapado en un círculo vicioso: el distrito escolar no va a construir una nueva escuela en el nuevo sitio hasta que 25 familias vivan allí, pero ninguna familia quiere vivir allí sin una escuela. La FAA (Autoridad Federal de Aviación) no financiará el diseño y la construcción del aeropuerto de Newtok hasta que haya generación de energía en Mertarvik para proporcionar iluminación de pista, pero sin un aeropuerto, es difícil conseguir una fuente de energía allí. El servicio de correo requiere al menos 25 familias y un horario de transporte regular a la comunidad, que no existe sin un aeropuerto “

Fuente:

Alana Semuels, “The Village that Will be Swept Away,” The Atlantic, 30 August 2015.
<http://www.theatlantic.com/business/archive/2015/08/alaska-village-climate-change/402604>.

CUADRO 3.13. Vietnam: Una larga historia de relocalizaciones manejadas por el Estado



Los programas de reubicación manejados por el Estado se iniciaron en el norte a partir de 1961 y en otras partes del país desde 1975 con millones de personas relocalizadas de zonas densamente pobladas a áreas escasamente pobladas. Se estima que 4,57 millones de personas fueron relocalizadas entre 1976 y 1995, la mayoría desplazándose a cortas distancias. De 1994 a 1999, el número total de personas relocalizadas fue de 2,1 millones. *La Estrategia Nacional para la Prevención, Respuesta y Mitigación de Desastres Naturales al 2020* incluye como uno de los nueve objetivos específicos:

Completar la relocalización, y estabilización para la vida de las personas en áreas propensas a desastres de acuerdo con la planificación aprobada por las agencias gubernamentales autorizadas. Para el 2010, relocalizar a todas las poblaciones de áreas afectadas por inundaciones repentinas, de las zonas de alto riesgo de deslizamientos de tierra y de áreas peligrosas, a lugares seguros.

Los planes de relocalización son vistos como un medio para reducir la pobreza y las poblaciones objetivo para la relocalización no son sólo aquellas que viven en áreas propensas a desastres, sino también las de “áreas altamente desfavorecidas” (áreas pobres), fronterizas (probablemente para intereses de seguridad nacional) y nómadas.

Fuente:

Chun, J. *Planned Relocations in the Mekong Delta: A Successful Model for Climate Change Adaptation, A Cautionary Tale, or Both?* Brookings-LSE Project on Internal Displacement, June 2015, pp. 8. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Case-StudyJane-Chun-Vietnam-case-study-June-2015.pdf>.
Ver también: Entzinger, H., and Scholten, P. *Adapting to Climate Change through Migration: A Case Study of the Vietnamese Mekong River Delta*. International Organization for Migration, 2016.
https://publications.iom.int/system/files/vietnam_survey_report_0.pdf.

- ☐ ¿Se han mantenido juntas las familias durante el traslado físico? ¿Se mantiene la vecindad, los símbolos culturales y el patrimonio de acuerdo con el plan de Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Están siendo indemnizadas las Personas Relocalizadas por sus pérdidas de manera adecuada y oportuna?
- ☐ ¿Las cuestiones logísticas relacionadas con el traslado físico se manejan de manera adecuada?

Etapa 3 (c) Implementación: En el largo plazo después de la relocalización física

Una vez que se ha llevado a cabo la relocalización física, es necesario un monitoreo continuo y la atención gubernamental a las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas. La investigación indica que el restablecimiento de los medios de subsistencia es clave para la sostenibilidad de las Relocalizaciones Planificadas. Cuando las personas no tienen medios de subsistencia en los nuevos lugares, pueden tratar de regresar a los lugares originales a pesar del riesgo o trasladarse a otro lugar.

Desafíos potenciales: Puede ser difícil realizar el monitoreo a largo plazo, así como brindar la atención necesaria y los recursos financieros de los gobiernos a medida que pasa el tiempo. Esto puede deberse en parte a otras prioridades emergentes de acción y a la rotación normal entre los funcionarios gubernamentales. Existe el riesgo de que, una vez que se ha producido la relocalización física, sea más difícil movilizar el apoyo necesario para asegurar el bienestar de las Personas Relocalizadas. En particular, el apoyo para los medios de subsistencia y los servicios sociales los cuales son menos “visibles” y más complejos que la construcción de viviendas nuevas y pueden no recibir la atención necesaria. Otro desafío puede ser que, si bien las evaluaciones externas indican que la Relocalización Planificada ha tenido éxito, las poblaciones afectadas todavía se sienten privadas de sus derechos o traumatizadas.

Lista de verificación de temas para tener en cuenta

- ☐ ¿Están las Personas Relocalizadas en capacidad de restablecer sus medios de vida o encontrar nuevas fuentes de sustento? ¿Existen mecanismos para asegurar que se pueda ajustar la planificación y se movilice apoyo adicional para quienes no han podido hacerlo? ¿Las Personas Relocalizadas reciben capacitación para desarrollar habilidades adicionales relevantes para el mercado de trabajo en el sitio de relocalización?
- ☐ ¿Se han relocalizado las empresas comerciales y han podido reanudar sus operaciones? ¿Han recibido el apoyo necesario de actores gubernamentales y del sector privado, como los bancos?
- ☐ ¿Es la infraestructura de transporte adecuada, accesible y asequible para apoyar la restauración de los medios de subsistencia?
- ☐ ¿Están las personas relocalizadas en capacidad de visitar o regresar temporalmente a sus antiguas áreas de residencia?
- ☐ ¿Se han implementado medidas y actividades para apoyar la reorganización comunitaria y restablecer las redes sociales?
- ☐ ¿Han participado las poblaciones afectadas en la implementación de la Relocalización Planificada?
- ☐ ¿Están las Personas Relocalizadas, incluidas las poblaciones indígenas, las minorías étnicas y las personas sin tierra en capacidad de participar en el proceso político mediante elecciones y otros medios?

CUADRO 3.14. ¿Cuándo finaliza la Relocalización Planificada?

“Una Relocalización Planificada se puede considerar terminada cuando las Personas Relocalizadas ya no tienen necesidades o vulnerabilidades relacionadas con la Relocalización Planificada y pueden gozar de sus derechos, al menos, al mismo nivel que tenían antes de la Relocalización Planificada, o antes de que los efectos de los desastres y el cambio ambiental afectaran el goce de sus derechos, y en un nivel que sea al menos igual al de las Poblaciones Receptoras.”

Fuente:

Instituto Brookings, Universidad de Georgetown y ACNUR, *Guía sobre Protección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante desastres y Cambio Ambiental*, 2015. <https://georgetown.app.box.com/s/98ui68izc9roidczrkryyh0qjksxceln>.

- ☐ ¿Las tierras desocupadas por Personas Relocalizadas se usan de la manera señalada en el plan? ¿Ha sido la tierra repoblada por otras personas y, en caso afirmativo, esto presenta riesgos adicionales?
- ☐ ¿Existen estrategias para transferir el desarrollo del nuevo asentamiento a Personas Relocalizadas?
- ☐ ¿El monitoreo del impacto de la Relocalización Planificada sobre Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas identificó áreas donde se necesita más apoyo? ¿Se han incorporado estas medidas en los procesos de planificación y se han aplicado?
- ☐ ¿Se han identificado áreas para mejorar los marcos legales e institucionales y se han implementado esas recomendaciones?
- ☐ ¿Se han recopilado las lecciones aprendidas de la Relocalización Planificada y están disponibles para las entidades interesadas, incluyendo las Personas Relocalizadas y Otras Personas Afectadas, en caso de que otras Relocalizaciones Planificadas sean necesarias en el futuro?

CUADRO 3.15. Nueva Zelanda y Ecuador: la importancia de garantizar el retorno a las zonas afectadas



Las áreas de Christchurch en Nueva Zelanda, y la isla de Muisine en Ecuador, tuvieron que ser evacuadas debido a terremotos graves. En ambos casos, sin embargo, se hicieron esfuerzos para asegurar que las poblaciones obligadas a abandonar estas zonas pudieran visitar la tierra después de haber mejorado su seguridad y cambiado su uso. En Christchurch, los residentes anteriores de las áreas consideradas inhabitables podían visitar su tierra de vez en cuando, a menudo para hacer picnics o para visitar sus jardines. Este fue un componente importante para ayudar a las personas a sentirse conectadas a su tierra y hacer frente a algunas de las rupturas asociadas con su desplazamiento. En el caso de Ecuador, aunque se determinó que la isla de Muisine es insegura para la vivienda, se ha propuesto un nuevo uso como una zona de recreación conectada al continente por puentes peatonales y de bicicletas. Esto también permitirá a los ex -residentes mantener su conexión con la tierra.

Fuentes:

‘Government plans to relocate an entire town because of earthquake and tsunami risk.’ Cuenca High Life. 15 July 2016. <https://www.cuencahighlife.com/government-plans-relocate-entire-town-earthquake-tsunami-risk/>;
CERA. *Recovery Strategy for Greater Christchurch*. 2012. <http://cera.govt.nz/sites/default/files/common/recovery-strategy-for-greater-christchurch.pdf>.

CUADRO 3.16. Vietnam: Relocalizaciones, Medios de Subsistencia y Migración



La mayoría de las relocalizaciones en Vietnam se han realizado en distancias cortas lo que permiten a los hogares involucrados preservar sus fuentes de ingresos anteriores mientras se estabilizan en los nuevos lugares donde viven. Si bien esto minimiza la interrupción, la desventaja a largo plazo es que no conduce a una diversificación de las actividades, lo que significa que la vulnerabilidad de los hogares se mantiene. Los proyectos de relocalización a menudo se combinan con programas más amplios de desarrollo institucional, tales como la creación de escuelas, industrias, mercados y servicios de salud, lo cuales no solamente hace que las zonas de reasentamiento sean mucho más atractivas para los hogares, sino también brindan oportunidades para la diversificación de las actividades económicas y para el aumento de los ingresos. En algunos casos, las relocalizaciones pueden marcar el punto de partida de movimientos migratorios, especialmente cuando la relocalización permite aumentar la escolarización, la capacitación y los medios de subsistencia. La relocalización en áreas específicas debe verse siempre con una perspectiva más amplia que incluya patrones más amplios espontáneos de migración en áreas afectadas por la presión ambiental.

Fuentes:

Extraído de: Etzinger, H. and Scholten P., “Relocation as an adaptation strategy to environmental stress: Lessons from the Mekong River Delta in Viet Nam,” Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series, issue 6, vol. 1, November 2015. Ver también: Etzinger, H. and Scholten P. *Adapting to Climate Change through Migration: A Case Study of the Vietnamese Mekong River Delta*. IOM. 2016. https://publications.iom.int/system/files/vietnam_survey_report_0.pdf.



RECURSOS Y LECTURAS ADICIONALES

Banco Mundial. *Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*. Disponible en: <https://www.gfdr.org/sites/default/files/documents/Preventive%20Resettlement%20%28Spanish%29.pdf>

Banco Mundial. *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre: Experiencia de América Latina*. Disponible en: https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf

Camp Coordination and Camp Management Cluster, *The Mend Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters*. <http://www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/mend-guide>

Compendium of IOM Activities in Disaster Risk Reduction and Resilience. Disponible en: <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-DRR-Compendium-2013.pdf>.

Guía sobre Protección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante desastres y Cambio Ambiental, 2015. <https://georgetown.app.box.com/s/98ui68izc9roidczrkryyh0qjksxceln>

IOM Training Manual on Migration, Environment and Climate Change. Disponible en: <http://environmentalmigration.iom.int/training-manual>.

Ionesco, Dina, Daria Mokhnacheva, and Francois Gemenne, *The Atlas of Environmental Migration*, Routledge, IOM, and Earthscan, 2017. <https://environmentalmigration.iom.int/atlas-environmental-migration>

Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners. Disponible en: <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2973>.

Land Tool Alert! (FAO 2008) *Land Reform*. www.fao.org/catalogue/bulletino

Principios rectores de los desplazamientos internos. (OCHA). Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>

UN HABITAT. *“Accessing Land for Relocation and Infrastructure,”* in Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners. 2010. pp. 109 - 114. <https://unhabitat.org/books/land-and-natural-disasters-guidance-for-practitioners/>

UN Food and Agricultural Organization (FAO). *The Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure*. 2012. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

UNHCR, Brookings Institution, and Georgetown University. *Planned Relocations, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future. Background Document for the San Remo Consultation*. 2014. <http://www.unhcr.org/53c4d6f99.pdf>

Recursos Web

Cambio Climático y desastre naturales. ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/que-hace/cambio-climatico/>

Derecho relativo a los desastres. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Luna Media Roja. Disponible en: <http://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-relativo-a-los-desastres/>

Environmental Change and Migration Thematic Working Group. KNOMAD. Disponible en: <http://www.knomad.org/thematic-working-groups/environmental-change-and-migration>

Los Principios de Península sobre el desplazamiento climático dentro de los Estados. Disponible en <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf>

Migration, Environment, and Climate Change: Evidence for Policy. IOM. Disponible en: <http://www.environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep>.

Planned Relocations. Institute for the Study of International Migration, Georgetown University. Disponible en: <https://isim.georgetown.edu/Planned-Relocations>

Platform on Disaster Displacement. Disponible en: <http://disasterdisplacement.org/>

ANEXOS

Anexo 1: El caso de adquisiciones voluntarias³⁵

Las Adquisición voluntaria (*Buyouts, en inglés*) es una forma de adquisición de propiedades mediante la cual se compran casas y lotes de vendedores dispuestos a vender para convertir la tierra restaurada en un espacio abierto natural a perpetuidad. Como una herramienta cada vez más común para mitigar el riesgo de inundación en los Estados Unidos, estas adquisiciones permiten la demolición de propiedades individuales recurrentemente inundadas o agrupaciones de hogares vulnerables. Además de mover a las personas y las propiedades de la exposición a los riesgos, las adquisiciones también pueden reducir el riesgo para las áreas vecinas al permitir la construcción de parques y reservorios que ayudan a absorber el agua y hacer más lenta la oleada de una tormenta.

Aspectos para considerar al escoger la alternativa de las adquisiciones

- **Nivel de demanda de la comunidad:** Estos programas de adquisiciones requieren una participación voluntaria. Funcionan con mayor eficacia cuando se inician y se organizan a nivel de base, especialmente en los casos en que un grupo entero de hogares es el objetivo de la compra o cuando la confianza en el gobierno es baja. Los lugares con una “infraestructura social” más fuerte tales como espacios de reuniones públicas, grupos comunitarios y medios locales pueden estar mejor posicionados para alcanzar decisiones colectivas para estas adquisiciones y para mantener un sentido de apropiación del proceso.
- **Daño previo y riesgo futuro:** Los sitios de daño recurrente tienen sentido económico para estas adquisiciones, y a menudo son lugares donde los residentes existentes están dispuestos a mudarse si se les da la opción ya que les puede ser muy difícil vender sus casas en el mercado privado o comprar un seguro. Estos programas de compras se financian típicamente después de que ocurre un desastre, permitiendo que los dueños afectados reciban el valor de mercado de antes del desastre por las casas dañadas. Sin embargo, existe un creciente interés en buscar adquisiciones preventivas anticipando riesgos futuros.
- **Opciones viables de reubicación:** Si bien estos programas de adquisición no exigen o normalmente proporcionan vivienda de reemplazo, es importante asegurarse de que el precio pagado por una compra es suficiente para que

³⁵ Liz Kozlov, Universidad de Nueva York

el destinatario encuentre una casa nueva (teniendo en cuenta la disponibilidad de viviendas, su asequibilidad, que esté en un lugar menos vulnerable, pero cerca de lugares de trabajo, escuelas y redes sociales). En algunos casos, las comunidades pueden tratar de permanecer juntas en lugar de reubicarse individualmente.

- **Otras Poblaciones Afectadas:** Estos programas de compras a menudo afectan a las poblaciones más allá de los propietarios a los que se les adquiere, tales como los inquilinos que pueden requerir asistencia de reubicación y financiamiento adicional para compensar una posible diferencia en los costos de alquiler. Otras poblaciones potencialmente afectadas incluyen a los residentes de las zonas de destino y de las zonas limítrofes de las zonas adquiridas.
- **Uso futuro y mantenimiento de la tierra:** Aunque estas adquisiciones requieren volver la propiedad comprada en un espacio abierto esto puede tomar varias formas, incluyendo un parque público, un malecón cerca de un cuerpo de agua, humedales restaurados u otro hábitat litoral. El uso planificado y bien mantenido estos servicios pueden aumentar los valores de propiedad adyacentes, compensando las posibles pérdidas en los ingresos fiscales por las compras de las propiedades afectadas. Tales planes también pueden aumentar la participación de la comunidad desde un inicio.

Ejemplo: Isla Staten, Nueva York

Después que el huracán Sandy golpeó en octubre de 2012, los dueños de casas de la costa en la ciudad de Nueva York la Isla Staten solicitaron a varios niveles del gobierno la opción de la compra (*buyout*) que les permitiría trasladarse a la tierra más alta en lugar de reconstruir en el lugar. En Estados Unidos, la financiación federal para estos programas de adquisiciones aumentó después de la Gran Inundación del Medio Oeste de 1993, que rompió más de mil diques y llevó a un cambio a las respuestas no estructurales al riesgo de inundación. Típicamente, los fondos federales de post-desastre cubren el 75% del costo de una compra, y el 25% restante se proporciona a través de una partida local. Después de que más de un centenar de propietarios de viviendas en un vecindario de la Isla Staten se organizaran y presentaran una propuesta mostrando su intención unánime de participar en el programa de adquisiciones (*buyout*), el Estado de Nueva York declaró el área como un sitio para un nuevo programa piloto estatal.

El programa ofreció valor de mercado previo a la tormenta a los propietarios elegibles que optaron por participar. En la Isla Staten, a varios vecindarios con alta demanda en el programa de adquisiciones voluntarias que estaban contiguos a un sistema existente de manejo de aguas pluviales, el estado los declaró “áreas mejoradas” y de esta manera los propietarios recibieron un incentivo adicional para participar de 10% (con el fin de evitar un mosaico de lotes vacíos y viviendas habitadas), así como un bono del 5% para relocalizarse dentro de la ciudad de Nueva York (con el objetivo tanto de preservar la base impositiva y dar a la gente mayores posibilidades de permanecer en la comunidad, dada la existencia de terrenos altos pero poco asequibles). En otras partes del estado de Nueva York, las compras de grupos de viviendas contiguas se acompañaban de adquisiciones independientes de propiedades individuales recurrentemente inundadas. A octubre de 2015, el estado de Nueva York había hecho ofertas a aproximadamente 1200 propietarios por un valor total cercano a los US\$ 450 millones.

En el vecindario piloto de Oakwood Beach, hubo un nivel sin precedentes de participación en el programa de adquisiciones voluntarias, que se desarrolló rápidamente con la ayuda de contratistas que habían trabajado en uno de los mayores programas de adquisiciones voluntarias antes del huracán Sandy en Cedar Rapids, Iowa. Sin embargo, las “áreas mejoradas” posteriores tuvieron tasas de participación más bajas. Esto se debió, en parte, al largo tiempo que tomó efectuar la declaración de estas áreas. Algunos dueños de casas que inicialmente buscaban el programa de adquisición voluntaria terminaron invirtiendo dinero en reconstruir sus casas, sobre todo si no podían pagar una vivienda temporal además de los pagos de la hipoteca. Otros propietarios entraron en ejecución hipotecaria. Aquellos que mantuvieron el interés y la elegibilidad para el programa encontraron que el valor de mercado previo al huracán no respondió al aumento de los costos de la vivienda en el mercado privado. Los propietarios de viviendas fuera del vecindario piloto también eran elegibles para un programa competitivo de reparación de viviendas en la Ciudad de Nueva York que ofrecía fondos para reparar y elevar viviendas o para comprar propiedades para su reconstrucción.

Problemas potenciales:

- **Costos:** Los programas de adquisiciones voluntarias tienen altos costos iniciales, porque la participación voluntaria depende de que los propietarios reciban lo que ellos consideran ser el valor razonable que les permitirá trasladarse a una vivienda comparable en un área menos vulnerable. En el caso de estos programas de compra en los Estados Unidos, la contrapartida local puede ser un obstáculo para los municipios más pequeños o menos ricos que también tienen mayores impactos de una pérdida en la base impositiva. Si bien el gasto en mitigación genera ahorros a largo plazo y evita numerosos costos, estos beneficios pueden no trasladarse directamente a las municipalidades, lo que conduce a una participación desigual entre los diferentes niveles de gobierno.
- **Precedentes y equidad:** tiende a haber un mayor número de propietarios que buscan el programa compra voluntaria que los fondos disponibles para ello. Los criterios para determinar quién recibe esta financiación varían y pueden ser una fuente de conflicto. Existen tensiones entre financiar a los más afectados por un desastre en particular o aquellos que están más expuestos a riesgos futuros, así como entre focalización de propiedades basadas en herramientas tales como mapas de inundaciones, o comunidades que deciden basándose en el interés individual y colectivo o el conocimiento local sobre las inundaciones. Los programas de adquisiciones funcionan mejor cuando se inician a nivel comunitario, pero las comunidades tienen recursos desiguales para organizarse y poder político para ser escuchados y recibir financiamiento.
- **Resistencias:** La gente puede negarse a aceptar una oferta de compra o ser incapaz de participar debido a un título poco claro o un patrimonio negativo (hipoteca mayor que el valor de la vivienda en el mercado). En esta última situación, aquellos que implementan programas de adquisiciones voluntarias pueden buscar la condonación de la deuda por parte de los prestamistas. Las resistencias y otras poblaciones “atrapadas” presentan un problema no sólo porque están más aisladas y son potencialmente vulnerables sino también porque requieren una continua provisión de infraestructura y servicios a pesar de la disminución de la población dado el traslado de sus vecinos que sí pudieron participar en el programa de compra.
- **Falta de confianza en el gobierno:** los programas de adquisiciones se pueden obstaculizar si son percibidos como una “toma de tierras por parte del gobierno” o debido a rumores sobre lo que sucederá con la tierra una vez que la gente se vaya. El apoyar la apropiación del proceso por parte de la comunidad, llevar a cabo actividades de información personal y mantener líneas abiertas de comunicación puede ayudar a contrarrestar los temores y la desinformación.
- **Riesgo de desplazamiento:** En lugar de reducir el riesgo, los programas de adquisición voluntaria simplemente pueden desplazarlo a otro lugar, si no proporcionan suficiente apoyo y financiación para que los participantes encuentren viviendas seguras y estables en un lugar menos vulnerable. Por ejemplo, debido a que la vivienda en las zonas de inundación puede ser la más barata disponible, los propietarios podrían encontrarse sin otra opción que trasladarse a otra zona de inundación donde también podrían estar a una mayor distancia de su familia, amigos y lugares de trabajo. Además, si los que tienen más recursos son los más capaces de acceder y participar en los programas de adquisiciones voluntarias, existe el riesgo de desplazamiento por efectos de dominó (por ejemplo, mediante la gentrificación en las zonas de destino).

Anexo 2. Llevando a cabo el censo y el estudio socioeconómico

Información que puede ser necesario recolectar³⁶

Variables e información que debe ser recolectada:
Datos de identificación - Nombre del jefe de hogar - Documento de Identidad - Número de identificación de la propiedad - Dirección o ubicación - Número de teléfono/ correo electrónico
Tenencia de la tierra y las construcciones (propietario, inquilino, poseedor, ocupante, otro)
Usoa del inmueble (vivienda, renta, industria, negocio, agricultura, ganadería, otro)
Uso Residencial
Composición de la familia y características: - Número de miembros - Parentesco - Sexo - Edad - Escolaridad - Ocupación primaria y seduncaria - Lugar de desarrollo de la ocupación - Discapacidades
Ingreso y fuentes de ingreso - Ingreso por miembro familiar e ingreso familiar total (en dinero y en especie) - Gastos por rubro y gastos totales - Formas de obtener los bienes de consumo (compra, autoproducción, donaciones) - Lugar donde obtienen los bienes de consumo
Vivienda - Area interna y externa - Número de habitaciones y usos - Materiales de vivienda, paredes y techo - Condición de la vivienda
Servicios Públicos - Energía - Agua - Alcantarillado - Recolección de basuras - Teléfono - Internet
Arraigo - Lugar de origen/ número de lugares donde han vivido previamente - Razón para los traslados - Tiempo de vivir en el lugar - Actitud hacia la relocalización

³⁶ Adaptado de de Correa, Elena con Fernando Ramirez y Haris Sanahuja. *Guía de Reasentamiento par Poblaciones en Riesgo de Desastre*. GFDRR y el Banco Mundial, 2011. Tabla 2.3 pp. 103-107. https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/BM_Gu%C3%Ada_Reasentamiento_FINALPDF.pdf

Organización Social - Tipo de organizaciones existentes - Participación de la comunidad (eventos, tipo y frecuencia) - Membrecía a alguna organización
Aspectos Culturales - Valores predominantes - Práctica cuturales existentes - Costumbres y patrones de comportamiento - Religión (prácticas, sitios sagrados, cementerios) - Mascotas y otros animales domésticos
Satisfacción social - Satisfacción con lo localización espacial - Satisfacción con la vivienda - Satisfactción con la comunidad y el vecindario
Problemas sociales
Uso comercial, industrial o de servicios
Información de identificación del propietario de negocio, industria o servicio - Nombre del (los) propietario(s) (individuales o compañías) - Edad - Sexo - Documento de identidad - Númro de identificación del inmueble - Dirección o ubicación - Nombre del negocio, industria o servicio (nombre registrado)
Tenencia del local donde se desarrolla la actividad económica
Área y características del local
Servicios Públicos - Énergía - Agua - Alcantarillado - Recolección de basuras - Teléfono - Internet
Tipo de producto o servicio
Equipo, maquinaria y herramientas de trabao
Volúmen y valor de la producción o ventas mensuales
Número de empleados
Clientes (fuente) - Local - Zonal - Regional - National - International
Tiempo en el lugar

Usos Agropecuarios
Datos de identificación del propietario de la actividad productiva - Nombre del (los) propietario(s) (individuales o compañías) - Edad - Sexo - Documento de identidad - Número de identificación del inmueble - Dirección o ubicación - Nombre del negocio, industria o servicio (nombre registrado)
Area total del predio y área dedicada a la agricultura o ganadería
Servicios Públicos - Énergía - Agua - Alcantarillado - Disposición y recolección de basuras - Teléfono - Internet
Calidad de los suelos
Tipo de cultivo - Permanente - Semi-permanente - Temporal - Ciclos de cosecha
Tipo y número de animales
Tecnología de producción
Infraestructura productiva, equipos y maquinaria
Uso de la producción , ingresos - Consumo - Venta (cantidad, periodicidad, ingreso)
Lugar de venta
Empleados - Permanentes - Temporales
Uso de recursos naturales, generación y disposición de desechos

