The Bartlett Development Planning Unit

UCL

Colombia, Peru y Mexico
Reporte regional final para América Latina

Preparado por
Allan Lavell

(Basado en investigaciones e informes de Elizabeth Mansilla, Ángel Chávez & Omar-Darío Cardona y María-Pilar Pérez)

REDUCING RELOCATION RISK
IN URBAN AREAS

FLACSO

dpu
Development Planning Unit

Preparado por Allan Lavell. Basado en investigaciones e informes de Elizabeth Mansilla, Ángel Chávez & Omar-Darío Cardona y María-Pilar Pérez.

Revisado por Anthony Oliver-Smith.

Traducción del inglés realizada por Sarah Lavell Castillo y revisada técnicamente por Elizabeth Mansilla y Allan Lavell

Diciembre, 2016

Colombia, Peru y Mexico
Reporte regional final para América Latina

Preparado por
Allan Lavell

(Basado en investigaciones e informes de Elizabeth Mansilla, Ángel Chávez & Omar-Darío Cardona y María-Pilar Pérez)

REDUCING RELOCATION RISK
IN URBAN AREAS

FLACSO

dpu
Development Planning Unit

Contenido

Introducción: El Proyecto

Sección 1: Diagnóstico

Prólogo

1. Poblaciones en riesgo: procesos y productos

2. Lidiando con el reasentamiento: los factores administrativos, organizacionales, institucionales y financieros

2.1. Sobre políticas y leyes

2.2. Sobre la instrumentación y el proceso de reasentamiento

2.3. Sobre la organización territorial, la reducción del riesgo y el reasentamiento

2.4. Sobre instituciones y organizaciones: el rol de las partes interesadas

3. Casos de reasentamiento en los tres países: hacia la identificación de elementos tipológicos

4. Beneficiarios

Sección 2: Un resumen de la evidencia sobre la decisión y la implementación en América Latina

Introducción

1. Algunos conceptos, nociones y aspectos terminológicos relevantes

1.1. Sobre movimiento de población

1.2. Sobre opciones y soluciones al movimiento voluntario e involuntario y la idea de tipologías

1.3. Sobre la terminología

2. Metodología y enfoque general de la investigación en los países del proyecto

3.Casos de estudios en cada país: características

3.1.México

3.2.Colombia (Ciudad de Manizales)

3.3.Perú

4.Hacia una comprensión de los factores condicionantes para la toma de decisiones y la implementación de los planes de reubicación y reasentamiento

4.1.Preceptos legales, controles normativos y especificaciones técnicas

4.2.Historia de un tema y problemas para la ejecución de planes de reasentamiento

4.3.Las partes interesadas, los grupos de interés y el proceso de toma de decisiones

4.4.Demanda y suministro de protección y servicios para los medios de vida: intercambios entre diferentes expresiones de riesgo y necesidad

4.5.Muéveme, pero déjame ser

4.6.Usted me habla pero no me convierte en un verdadero partícipe en la toma de decisiones

4.7.Suelo urbano para el reasentamiento: renta urbana y falta de accesibilidad

4.8.Uso y reutilización de tierras abandonadas

4.9.Los que se quedaron atrás

4.10.Los que rodean el nuevo esquema y el impacto del nuevo esquema en la dinámica de la población

4.11.¿A qué clase de casa y lote voy?

5.Una visión general de la práctica, los contextos y los desafíos de los asentamientos: la toma de decisiones y la implementación y la clave para el éxito y fracaso de la práctica derivada de una consideración de los estudios de caso

Sección 3: Reasentamiento: los costos y beneficios para las partes interesadas

Introducción

1.Estudios de casos y método de investigación básica

2.El por qué y el cómo de la posible investigación

3.Sobre conceptos, nociones y definiciones utilizadas en la investigación

3.1.Sobre “Análisis de riesgo” o análisis “costo-beneficio” del reasentamiento

3.2.Sobre modelos interpretativos de ganancias y pérdidas, explicación y resultados

3.3.Factores condicionantes para comprender los impactos del reasentamiento y el proceso de evaluación realizado por los beneficiarios y otras partes interesadas

4.Principales resultados y conclusiones de la investigación sobre costos y beneficios

5.Una síntesis de nociones y evaluaciones de costos y beneficios en los casos estudiados en ALC

6.Conclusiones sobre el control del impacto y los resultados en el futuro: hacia una guía de políticas para América Latina

Referencias bibliográficas.

Anexo 1. Conceptos clave y definiciones.

Anexo 2: Tipología de estudios de casos

Introducción: El Proyecto

Entre abril del 2015 y diciembre del 2016, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales participó activamente en el proyecto financiado por CDKN sobre **"Decisión, implementación e impactos sociales y económicos del reasentamiento inducido por amenaza climática en áreas urbanas"**. Comprendiendo estudios realizados en México, Colombia y Perú, esta investigación formó parte de un esfuerzo más amplio que incluyó estudios en la India, Uganda y Tanzania, coordinados por el Instituto Indio de Asentamientos Humanos-IIHS; la Unidad Bartlett de Planificación del Desarrollo (Barlett DPU) del University College London-UCL y la Universidad de Makerere. La Dra. Cassidy Johnson de la Bartlett DPU fue la coordinadora general de la investigación y la coordinadora para África, y Garima Jain tuvo a su cargo la coordinación del estudio en la India.

El fundamento general del proyecto se expresó en los siguientes términos incluidos en el contrato del mismo: "Los impactos sociales y económicos sobre las personas, la sociedad y las regiones urbanas, derivados de las reubicaciones relacionadas con el clima, no son bien comprendidas por quienes promueven el reasentamiento. La reubicación puede reducir el riesgo futuro de desastres climáticos de una región, pero también puede aumentar la pobreza y la vulnerabilidad de las personas. El proceso de toma de decisiones sobre reubicación post-desastre, reasentamiento preventivo o mejoramiento in situ, y su proceso de implementación, tiene efectos drásticos en cuanto a si los resultados son socialmente justos y si realmente reducen los futuros riesgos para las personas, las regiones urbanas y la sociedad. El proyecto producirá conocimiento de los procesos e impactos del reasentamiento relacionado con el clima en los niveles de país y de ciudad, para ayudar en la formulación de políticas y la creación de capacidades".

Objetivos

La investigación se centró en una serie de estudios de casos en los que las poblaciones se han reasentado como una medida preventiva o posterior al impacto de un evento, para así evitar las amenazas y riesgo asociado con el clima. Esta investigación buscó comprender las implicaciones sociales y económicas de tales políticas y acciones de reasentamiento, específicamente en contextos urbanos.

Para ello buscó encontrar soluciones a los siguientes objetivos de investigación:

1. Comprender los contextos políticos, económicos e institucionales en los que tiene lugar el reasentamiento.

2. Comprender el costo-beneficio del reasentamiento tanto desde la perspectiva del Estado como desde la perspectiva del individuo.

3. Entender cómo el reasentamiento afecta el bienestar y la resiliencia de las personas en diferentes marcos temporales.

Las actividades clave para abordar las preguntas de investigación fueron identificadas como:

1. Para un grupo selecto de países, la identificación de los factores que contribuyen y definen el riesgo urbano relacionado con el clima, la sistematización de información sobre los marcos legales y políticos y las directrices que rigen el reasentamiento y reubicación de las comunidades afectadas;

2. La definición de una tipología de enfoques para reducir el riesgo climático para las comunidades urbanas, incluida el reasentamiento, y evaluar su importancia relativa para lograr resultados socialmente justos para las personas y las

comunidades, así como para la sociedad;

3. La definición y caracterización de la lógica subyacente y el proceso de decisión asociado con estrategias de reasentamiento promulgadas en diferentes contextos geográficos urbanos;

4. La comparación de tipos de "soluciones" similares y diferentes en cada continente, sistematizando costos y beneficios y lecciones aprendidas; ventajas y desventajas con respecto a la reducción de los costos económicos y sociales futuros; y las mejores políticas para maximizar los resultados beneficiosos.

Etapas de la investigación

Cinco paquetes de trabajo (PT) fueron implementados a lo largo del proyecto:

- **PT1 Diagnóstico**

Proporcionar una comprensión a nivel de ciudad y país sobre la naturaleza de los riesgos inducidos por el clima y cómo las estructuras sociales se manifiestan en las opciones de ubicación y exposición, así como una consideración de las políticas de suelo, la planificación y el reasentamiento y los marcos legales y normativos a nivel regional, nacional y local frente a ellos. Este diagnóstico condujo a la selección de estudios de caso específicos en cada país. Los métodos incluyeron una revisión de la literatura específica sobre los riesgos de desastres y el desarrollo urbano del país y la ciudad, complementada por consultas con expertos locales, entrevistas con informantes clave y talleres. Los resultados se formularon en tres informes de diagnóstico a nivel nacional o regional.

- **PT2 Investigación Primaria**

El desarrollo de una tipología de esquemas de reducción del riesgo urbano relacionado con el clima, incluyendo el reasentamiento preventivo y el posterior al impacto, a fin de comprender el papel de los diferentes actores y la política en la conducción de los procesos de toma de decisiones y en la implementación. Esto significó una investigación de campo primaria basada en encuestas de hogares, entrevistas con tomadores de decisiones y con ejecutores de las acciones de reasentamiento y la realización de grupos focales en las comunidades.

- **PT3 Evaluación de Riesgo**

Una evaluación de los distintos riesgos inducidos por el clima a la luz de otras manifestaciones cotidianas del riesgo, los riesgos evitados, los costos de reasentamiento y reubicación; y el estudio y comprensión de las implicaciones de estos riesgos para el desarrollo, las implicaciones sociales y económicas del reasentamiento y los métodos para evaluar los costos y los beneficios de las decisiones sobre reasentamiento.

- **PT4 Aprendizaje Trans-Regional**

Análisis comparativo de casos para entender las similitudes y diferencias en las políticas y prácticas de reasentamiento para así derivar una revisión crítica intra e inter geográfica. La metodología empleada buscó un entendimiento interactivo a partir de una interrogación de los casos. Se trata de un ejercicio de compartición de casos y de construcción de tipologías para todo el proyecto, en el que los resultados serían un libro, dos artículos académicos y un guía para la formulación de políticas públicas en la materia.[1]

- **PT5 Difusión**

Los resultados finales del proyecto se difundirían mediante informes metodológicos, informes de políticas y conclusiones clave, facilitando un diálogo internacional sobre políticas con el objetivo de acordar hojas de ruta para integrar los hallazgos de los proyectos en las prácticas locales y nacionales de reasentamiento y reubicación y finalmente producir materiales de capacitación para los ejecutores del proyecto, los evaluadores y los responsables políticos.

El Estudio en América Latina

El estudio y sus componentes se realizaron en América Latina bajo los auspicios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y fueron coordinados en su conjunto por Allan Lavell. La investigación en México, Perú y Colombia fue coordinada y llevada a cabo por Elizabeth Mansilla, Ángel Chávez (con el apoyo de Belén Demaison) y Omar Darío Cardona (Universidad Nacional de Colombia, Manizales) y María Pilar Pérez, respectivamente. El trabajo in situ, junto con la participación de los coordinadores nacionales y del coordinador general del proyecto, se complementó con reuniones y debates de coordinación regional celebrados en Costa Rica en mayo de 2015 y Colombia a principios de 2016, y dos encuentros generales celebrados en Londres en julio de 2016 y en Bangalore en agosto del mismo año, con la presencia de investigadores nacionales y coordinadores de los proyectos de los tres continentes. Una reunión final del proyecto y consulta internacional sobre los resultados se celebró en Quito, Ecuador, con

1 Ver la guía para las tres regiones incluidas en el estudio global en el sitio WEB del proyecto: www.barlett.ucl.ac.uk/dpu/reducing-relocation-risk/index.

motivo de la Conferencia Mundial de ONU Hábitat-III en octubre de 2016. El proyecto en América Latina se benefició enormemente del asesoramiento y presencia en los debates en Colombia y Quito de Anthony Oliver Smith, asesor del proyecto.

El Presente Informe Final Regional

Durante la vida del proyecto se produjeron tres informes síntesis regionales basados en los resultados de los PT 1-3, las etapas de investigación propiamente dichas del presente proyecto (Diagnóstico, Decisión e Implementación, Costos y Beneficios)[2]. Estos informes regionales, redactados originalmente en inglés, pretendían resumir los hallazgos más importantes a nivel comparativo nacional y regional de la investigación en los tres países del proyecto. El presente informe combina estos tres documentos revisados y mejorados en un solo documento, lo que proporciona una comprensión general de los procedimientos y resultados de la investigación. El informe termina con las directrices de política desarrolladas como insumo para la reunión de discusión y difusión global del proyecto celebrada en Quito, que en sí mismas proporcionan una exposición de conclusiones y recomendaciones para toda la investigación realizada en América Latina. En el presente informe regional no citamos, en general, la bibliografía base de las afirmaciones y conclusiones de los estudios nacionales per se, sino solamente aquellos estudios adicionales citados propiamente en esta síntesis regional. Las bibliografías completas por país pueden verse en los informes nacionales para los PT 1-3. En el Anexo No. 1 se puede encontrar un glosario de los conceptos y términos clave utilizados en este informe.

2 Los reportes nacionales (en español) están disponibles en la página web del proyecto: www.barlett.ucl.ac.uk/dpu/reducing-relocation-risk/index

Sección 1: Diagnóstico

Prólogo

El reasentamiento de la población y la búsqueda de reconstituir las bases de sus medios de vida, materiales, sociales, culturales y psicológicos, han sido adoptados históricamente, voluntaria e involuntariamente, bajo diversas condiciones económicas, sociales y ambientales. La demanda de terrenos para el desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura a gran escala o para la renovación urbana, la necesidad de asentar a personas expulsadas de sus lugares de origen debido a conflictos, y la reubicación y reasentamiento debido a la incidencia o posible incidencia de eventos físicos dañinos, son los tipos de movimiento prevalentes y mejor conocidos. Cualquiera de estos movimientos y procesos (a menos de que sean completamente espontáneos) necesitan marcos legales o normativos sobre el cómo operar, también sobre los arreglos institucionales y organizacionales requeridos para lograr metas establecidas, y sobre los mecanismos de financiamiento y sistemas de monitoreo a implementar. La experiencia ha demostrado que muchos de estos procesos incitan al conflicto social, demandas, insatisfacción y sospechas por parte de la población acerca del gobierno y su incapacidad para ofrecer soluciones, a la vez que muchos no se llevan a cabo de manera planificada, participativa, sostenible y sostenida.

Cuando el reasentamiento está relacionado con la existencia o posible existencia e impacto de eventos físicos perjudiciales, de origen climático, meteorológico, geológico, geomorfológico u oceanográfico, tal práctica puede considerarse parte de lo que comúnmente se conoce como “Gestión del Riesgo de Desastres” (GRD). Así constituye uno de los varios métodos disponibles para la “reducción” (gestión correctiva) o “anticipación o prevención” (gestión prospectiva) del riesgo de desastre (cada vez más asociado con el cambio climático). La reubicación y el reasentamiento relacionados con el riesgo de desastres puede adoptar una de muchas formas y ser inspirado y conducido bajo muchos esquemas institucionales y organizativos, legales y normativos, de planificación y participación. Por lo tanto, puede justificarse por diversas razones y ser dirigido por diferentes procesos de implementación y por diferentes organizaciones e instituciones. De hecho, independientemente de la relación explícita que se establece con el riesgo de desastre, también podría concebirse que el reasentamiento es una preocupación derivada esencialmente de una racionalización del uso de la tierra, de la planificación de la organización territorial, de integración y desarrollo social o de las políticas de dotación de vivienda digna por parte de gobierno, y que los criterios utilizados en estos casos difieren de los que predominan cuando prevalece una preocupación y práctica directamente dirigida por las políticas de GRD. La experiencia muestra que el mejor reasentamiento sería aquel en que el criterio relacionado con cada uno de los objetivos de las políticas distintas sea tomado en cuenta de forma integral.

El objetivo de esta sección es reunir los aspectos más destacados que se derivan de un corto ejercicio de diagnóstico realizado en Perú, México y Colombia sobre la demanda y el proceso de reasentamiento ante las amenazas climáticas y los desastres en esos países.

Los diagnósticos nacionales tienen un alcance limitado por factores de tiempo (se dedicaron 20 días de investigación a su elaboración) y se concentran en los elementos descriptivos y analíticos más esenciales. La idea principal de los diagnósticos era identificar las condiciones y circunstancias que garanticen mayor reflexión y consideración a medida que progrese el proyecto.

En la presente “síntesis” destacaremos contextos y condiciones, comparativos y contrastantes en los tres países. A diferencia de una repetición detallada de la información registrada en los tres diagnósticos de país, intentaremos proyectar los aspectos comparativos e idiosincráticos más destacados de tal manera que nos permita identificar los retos de investigación para el futuro.

En particular, destacaremos las formas contrastadas en que se construye el riesgo para los medios de vida de la población urbana a lo largo del tiempo; la magnitud del problema y lo que se puede esperar en el futuro con el continuo crecimiento urbano y el aumento de los factores de estrés climático; las estructuras institucionales y organizativas involucradas en las decisiones de reasentamiento y las formas en que se promulgan los procesos de reasentamiento, el cómo y con qué; las directrices o criterios utilizados en tales decisiones y prácticas; y ejemplos de los motivos y tipos de movimiento experimentados.

1 Poblaciones en riesgo: procesos y productos

América Latina, entre los continentes del sur, tiene el mayor número relativo de personas que viven en ciudades y pueblos, cerca del 80% según las cifras de las Naciones Unidas (United Nations, 2014). Esto se puede esperar que aumente en el futuro a medida que países con menores tasas de urbanización—la mayoría de los países centroamericanos junto con Bolivia y Paraguay, entre otros- se unan a la creciente comunidad urbanizada.

Aunque ha aumentado constantemente durante los últimos 50 años, el crecimiento de la población urbana ha pasado por diferentes períodos y ha sido alimentada por procesos diferentes y cambiantes. Esto también aplica al crecimiento y naturaleza del riesgo de desastres para las poblaciones urbanas, un tipo de riesgo que es moldeado y modificado por los procesos particulares que conducen al crecimiento urbano, su estructura y su desarrollo. Aquí asumimos que el “riesgo urbano” se refiere al riesgo que se genera por los procesos particulares que consideramos “urbanos” (en oposición a los rurales, sectoriales, etc.). En particular, nos referimos a procesos que conducen a la concentración, centralización y densificación; la segregación urbano-espacial (entre los más prósperos y los marginados o excluidos de los beneficios del crecimiento y desarrollo modernos); la falta de redundancia en las funciones urbanas de servicio lineal e integrado (electricidad, agua, calles y avenidas, etc.), procesos de degradación ambiental tanto dentro como fuera de las ciudades, pero presentes debido a la demanda concentrada para espacios y recursos naturales; la naturaleza de los acuerdos de gobernanza y la falta de coordinación general entre los diferentes niveles jerárquicos y burocráticos a nivel urbano y metropolitano (véase Mitchell et al 1999, Lavell, 2000).

- **México**

En el caso mexicano se hace una amplia distinción entre el proceso de concentración urbana posterior a la Segunda Guerra Mundial asociada a la industrialización con base en la sustitución de importaciones y el crecimiento de la agricultura comercial con la expulsión de la población de las zonas rurales a las urbanas, y la asociada con el proceso post 80’s de liberalización comercial y la reducción del tamaño del Estado, acompañados de períodos sucesivos de crisis económica.

En el primer caso, donde la búsqueda de mano de obra industrial barata y la necesidad de insumos industriales de bajo costo fue un factor importante en la expulsión rural, la población se concentró cada vez más en un pequeño número de áreas metropolitanas; México y Monterrey en particular. Hubo poca planificación urbana y existía un déficit extremo en la dotación de infraestructura. La ubicación de los grupos más empobrecidos en las zonas más pobres y más propensas al riesgo era frecuente.

En el segundo período, que se extiende desde la crisis de finales de los setenta hasta la actualidad, los patrones cambiantes han sido testigos de una importante oleada de crecimiento en las ciudades más pequeñas de provincia bajo la égida de la reestructuración económica y con una disminución de las funciones y el papel del Estado en la provisión de las necesidades básicas y la infraestructura. Durante las décadas de 1960 y 1970, ciudades como Guadalajara, Querétaro, Toluca y Puebla crecieron rápidamente bajo la influencia de la descentralización industrial, pero desde la década de 1980 se ha extendido a muchos más centros fuera de México Central, incluyendo las ciudades fronterizas con Estados Unidos.

El abandono de las funciones de planificación del gobierno durante el período posterior a los años 80 sucedió junto con el crecimiento de los intereses especulativos y prácticas del sector privado en el mercado del suelo urbano y la privatización de muchos tipos de infraestructura y prestación de servicios. Además, la mayor descentralización hacia los municipios ha llevado a la descentralización fiscal y a una presión para generar más recursos locales, concesiones de servicios públicos al sector privado y el desarrollo de grandes urbanizaciones en condiciones especulativas. Tales condiciones han conducido a un mayor riesgo en las ciudades.

Esto se manifiesta en la informalidad constante del uso de la tierra y la ocupación en áreas no aptas; la construcción para la clase trabajadora por parte de los urbanizadores en zonas de alto riesgo (existen casos de viviendas declaradas no habitables incluso antes de ser entregadas a sus propietarios, mientras que en el caso del Huracán Manuel y sus impactos en Acapulco en 2013 se descubrió un caso en el que los urbanizadores habían desviado un canal de drenaje pluvial para construir más de mil viviendas, aumentando así la intensidad de las inundaciones); la inadecuada construcción y ubicación de infraestructura básica, tales como sistemas de drenaje y carreteras y autopistas; y el mantenimiento de déficit histórico en la provisión de infraestructura adecuada. La imposibilidad de adquirir reservas de suelo para permitir un crecimiento planificado, en vez de irregular y marginal, ha llevado a un mayor número de asentamientos en riesgo. La imposibilidad de adquirir un lote urbano para un gran número de trabajadores muy mal remunerados significa que la ocupación de áreas inseguras es un imperativo.

Entre 1970 y 2009, el 80% de todos los eventos físicos dañinos registrados en la base de datos DESINVENTAR se encontraban en áreas urbanas y el 81% de ellos en áreas urbanas de entre 20 mil y un millón de habitantes. Cincuenta y dos por ciento de todos los eventos fueron hidro-meteorológicos (Mansilla, 2008). Según el Consejo de Instituciones Estatales de Vivienda, en 2010 había medio millón de casas en México con 2 millones de personas que necesitaban reubicación debido a condiciones de alto riesgo (CONOREVI, 2010).

- **Perú**

El caso peruano proporciona una clasificación más desagregada de los períodos de crecimiento urbano y de pobreza, que combina los dos períodos identificados en México pero salpicado con consideraciones de conflicto social.

Entre 1950 y 1970, el crecimiento urbano, posterior a la Segunda Guerra Mundial, se produce bajo los mismos estímulos que en México, pero acompañado por un interés temprano por la planificación urbana y la gestión de los recursos naturales en condiciones políticas no democráticas. En la década de 1980, la democracia había regresado al Perú y en 1981 se creó un primer Sistema Nacional de Planificación. Sin embargo, durante la década, un movimiento rápido y descontrolado hacia las ciudades fue fomentado por la búsqueda de oportunidades educativas y por la violencia rural propiciada por Sendero Luminoso –la principal organización guerrillera— y la fuga de muchos desde el mismo ejército peruano. Durante este período las ciudades fueron dispersadas y poco conectadas en una verdadera jerarquía urbana. El movimiento hacia las ciudades de la región indígena andina condujo al crecimiento de asentamientos suburbanos en tierras propensas a riesgos, acompañado por movimientos sociales en favor de una mayor infraestructura para estas áreas, consolidando e institucionalizando así por primera vez el riesgo de desastres urbanos.

La década de 1990 fue, una vez más, una década de crisis, frustración, aumento de la pobreza y una dictadura efectiva. El liberalismo económico se mantuvo con la consiguiente anarquía en la provisión de infraestructura urbana. El Instituto Nacional de Planificación desaparece y con ello el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF- asumió las políticas de desarrollo del país. De esta manera se eliminó cualquier intento de planificación territorial. Incluso con la creación del Centro de Planificación Estratégica en 2000, el MEF ha dominado la política de desarrollo desde entonces.

La derrota de Sendero Luminoso fue acompañada por crisis y violencia en las ciudades. El crecimiento de la población urbana llevó a la saturación del espacio urbano y al aumento del crecimiento de los asentamientos informales en muchas ciudades de tamaño intermedio, especialmente las cercanas a la zona de violencia política. Aun así, fue Lima la que recibió el mayor número de desplazados, especialmente de la zona centro-sur del país. Debido a esto, el Estado creó el COFOPRI, un organismo para la Formalización de la Propiedad Informal, que redujo el papel de los municipios en dichos procesos. COFOPRI operó, sin embargo, mediante la cooptación de la población y la infiltración de los pobres con el fin de desarrollar políticas asistencialistas a cambio de votos. Se formalizó el asentamiento humano de mano al puño, incluso en áreas de altísimo riesgo. Es en este período que comienza el proceso de zonificación económica-ecológica basada en la experiencia brasileña del planeamiento del uso de la tierra en la región amazónica. Este proceso se ampliará con éxito a muchas regiones y municipios del país después del 2000.

Después del 2000, el país vuelve a la democracia. La descentralización del gobierno se convierte en el mensaje del día y se crean 25 regiones para este fin. El papel desempeñado por COFOPRI es ahora asumido por los municipios. Se crea un Sistema Nacional de Inversión Pública que facilita la financiación de proyectos de infraestructura urbana, incluyendo el financiamiento en áreas de alto riesgo. Se inician programas de Acceso a la Vivienda Social y de Agua y Saneamiento para todos con repercusiones positivas para los habitantes de alto riesgo. En el 2011, el gobierno crea el Programa Presupuestario

para la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Desastres (PREVAED). Este programa maneja cerca de mil millones de dólares anuales para la reducción de riesgos y desastres, incluyendo el reasentamiento.

Las características más sobresalientes del asentamiento poblacional en zonas frágiles o inseguras de las últimas décadas se pueden resumir en las siguientes facetas: ubicación en áreas ecológicamente frágiles, predominio de métodos de autoconstrucción sin asistencia técnica, uso de materiales de construcción inadecuados, la "legalización" de lotes inseguros y construcción de infraestructura de reducción de riesgos a cambio de votos. Más recientemente, por la falta de tierras adecuadas para la expansión urbana se ha visto una tendencia al crecimiento de edificios verticales para fines habitacionales.

Según datos oficiales, más de 21 millones de personas están expuestas a los efectos de fuertes lluvias y 12 millones a condiciones de frío o congelación; más de 21 millones viven en condiciones de riesgo extensivo y el 1% de ellas se encuentran en áreas de riesgo no mitigable, sujetas a la necesidad de reasentamiento.

- **Colombia**

Colombia tiene más del 70% de su población en áreas urbanas y ésta continúa creciendo a un ritmo rápido y bajo condiciones de creciente exclusión o marginación para muchos. Las causas de la migración a los centros urbanos son típicas de América Latina en su conjunto, donde prevalece la pobreza rural y la atracción de la ciudad. En Colombia la inseguridad persistente y crónica de muchas zonas rurales debido al conflicto social asociado con el movimiento guerrillero de las FARC (paralelo al impacto de Sendero Luminoso en Perú en la década de 1980) ha sumado a las presiones asociadas con la migración de áreas no urbanas con poblaciones predominantemente más pobres.

La ubicación en áreas de alto riesgo, mitigables o no, puede explicarse esencialmente por los mismos factores que existen en otros países: la especulación con tierras en las grandes ciudades y la falta de acceso a tierras seguras (procesos de corrupción en la "venta" de tierras inseguras a los migrantes urbanos escapando de la violencia en las zonas rurales también ha sido mencionado en diferentes estudios de inseguridad en la ciudad); la ausencia o falta de ordenación urbana y ordenanzas eficientes de uso de la tierra; inaccesibilidad de la población más pobre a las políticas de vivienda social y a las finanzas dadas por el gobierno, debido a su pobreza y la falta de capacidad para endeudarse.

El déficit en la disponibilidad de vivienda en general aumentó 3.8% anualmente en la década de 1990 y continúa aumentando hoy día, asegurando la ubicación de más y más personas en áreas y viviendas inseguras. Más allá de los factores socialmente inducidos que obligan a las poblaciones más pobres a ubicarse en áreas inseguras y la incidencia de áreas peligrosas e inseguras en la escena urbana de Colombia, factores antropogénicos intervienen en la creación de más riesgo en zonas ya propensas a riesgos (Manizales, el centro del actual esfuerzo de investigación en Colombia es notorio por su topografía peligrosa y desde 1960 más de 8,000 casas han sido severamente afectadas debido a deslizamientos de tierra e inundaciones).

Entre los factores mencionados en el caso de Manizales, que en muchos aspectos son paralelos al contexto urbano general en Colombia, se observa: el depósito de basura y materiales de construcción en pendientes pronunciadas; la construcción de casas de sobrepeso en los tramos superiores de las laderas urbanas; excavaciones para la construcción o extracción de materiales de construcción en la base de pendientes pronunciadas; la deforestación de las áreas de la cuenca alta y el uso de materiales de construcción y sistemas de drenaje pluvial inadecuados en las viviendas. El riesgo se construye socialmente sobre las condiciones naturales ya inseguras.-

Un estudio realizado hace 10 años mostró que de cerca de 8 millones de unidades de vivienda en el país, 750 mil se localizaban en áreas de riesgo mitigable y 280 mil, 4% del total, en áreas de riesgo no mitigable. La noción de riesgo no mitigable derivaba de una consideración de aquellas unidades de vivienda donde las empresas de agua y drenaje se negaban a instalar servicios públicos debido a su condición insegura. En general, los que viven en viviendas de riesgo tanto mitigables como no, son pobres, marginados o excluidos, ilegales e informales y con altos niveles de desempleo. Esto significa que se preocupan menos por el peligro ambiental que por la ausencia de condiciones sociales y económicas que garanticen su supervivencia. Este es un factor que, obviamente, pesa sobre cualquier decisión de reasentarse o reubicarse, o para no hacerlo.

Discusión

Considerando los tres países en conjunto y también otros en la región, las condiciones y procesos similares que se desarrollan en diferentes periodos de tiempo, ayudan a explicar la creciente ubicación de la población y los medios de vida en las áreas expuestas a los peligros en general y a las amenazas hidro-meteorológicas en particular. Poco se ha estudiado o

escrito seriamente en cuanto a los impactos futuros del cambio climático sobre la inseguridad de estos asentamientos, pero la noción general es que esto aumentará el riesgo y, finalmente, las condiciones para el desastre. Una consideración de los datos y hechos presentados en los tres diagnósticos de país nos permite identificar una serie de desafíos y factores definitorios para la reducción del riesgo en poblaciones urbanas en el futuro.

En primer lugar, el número de personas que viven en zonas propensas a los riesgos extremos, áreas de alto riesgo no mitigable, es grande y creciente. Aquí debe hacerse notar que la condición de riesgo no mitigable asignada a los pobres urbanos no es necesariamente no mitigable para los adinerados urbanos y los intereses comerciales y económicos como un todo (con inversiones altas en recuperación y estabilización de terrenos, lugares considerados no aptos para los pobres pueden ser condicionados para usos donde el retorno sobre la inversión es alto). Más allá de los procesos económicos prevalecientes y la concentración del ingreso y la pobreza, la migración de población pobre hacia las ciudades continúa y se espera que el cambio climático impacte en las poblaciones rurales de tal manera que incremente aún más la migración rural hacia las ciudades. La suma de estos procesos y sus resultados, en términos de localización de la población, significa que los países se enfrentan a una tarea casi imposible en la promoción del reasentamiento pre-impacto, incluso de las poblaciones de mayor riesgo. Los números son simplemente demasiado grandes y los recursos demasiado escasos. Asimismo, como se indica en los análisis de los países, el proceso administrativo que conduce al reasentamiento incentivado por el Estado todavía está en pañales. Esto plantea así la cuestión de considerar el reasentamiento como último recurso, una vez que todas las demás opciones se han considerado y descartado. Esto es relevante como concepto no sólo debido a la disrupción social y económica que el reasentamiento puede y ha causado, sino también porque es imposible pensar en el reasentamiento para todos aquellos que lo necesitan, aún menos si se piensa en el crecimiento futuro de la población en áreas inseguras.

Una segunda pregunta y desafío entonces se relaciona con la capacidad de controlar u ofrecer alternativas a la ubicación continua en áreas propensas a alto riesgo, evitando así, desde el principio, la necesidad de reasentamiento. La ubicación en áreas propensas al riesgo en el pasado se ha debido a la combinación de varios factores. Entre ellos los más importantes son: la pobreza y falta de acceso a tierras seguras; la especulación y el aumento en los valores de la tierra en las ciudades; la falta de gobernanza urbana que pueda garantizar la implementación de la planificación del uso de la tierra y del ambiente, al mismo tiempo que ofrece alternativas para la ubicación en áreas sin amenaza; el proceso por el cual la población de las zonas de alto riesgo es cooptada por los intereses de los gobiernos locales y nacionales quienes ofrecen infraestructuras y otras instalaciones in situ “institucionalizando” así el contexto de riesgo. Cuando los patrones de ocupación establecidos se ven a la luz de la proximidad que ofrecen a las oportunidades de trabajo y la prestación de servicios, lo que son lugares inseguros desde una perspectiva (amenaza de desastre) se convierten en lugares sostenibles desde otra perspectiva (la reducción del riesgo cotidiano).

El reasentamiento será casi siempre un paliativo ex post para el riesgo. Sólo en los casos en que la amenaza física se ha desarrollado en periodos post-ubicación, como puede ser el caso con las condiciones ambientales cambiadas debido a la degradación del ambiente y al cambio climático, podemos pensar en el reasentamiento como una compensación necesaria para las condiciones cambiadas. También es una necesidad dictada por consideraciones humanitarias, pero incitada debido a la incapacidad previa de controlar el crecimiento de los asentamientos humanos. La búsqueda de un mayor control prospectivo sobre el asentamiento en áreas propensas a riesgos está presente, pero aún en ciernes. Esto significa que, contadas excepciones, probablemente ahora y en el futuro, el reasentamiento sólo será una opción real para las poblaciones que han sufrido desastres y donde la toma de decisiones en cuanto a necesidad y prioridad está dictada por la presión de circunstancias, consideraciones políticas y necesidades a corto plazo.

2 Lidiando con el reasentamiento: los factores administrativos, organizacionales, institucionales y financieros

El reasentamiento, la decisión de promulgar y el proceso para lograrlo, deben guiarse claramente por los dictámenes de políticas y estrategias y por marcos jurídicos y normativos, acompañados de metodologías e instrumentos adecuados, llevados a cabo por organizaciones e instituciones pertinentes, de manera coordinada y holística.

Al considerar lo que ha ocurrido y cuál es la situación actual en los tres países (que también pueden ser representativos del contexto general y la diversidad de circunstancias en ALC), es importante resaltar una serie de afirmaciones hechas en los diagnósticos que parecen capturar aspectos esenciales de los procesos pasados y actuales e indican necesidades de investigación futura. En la presente sección trataremos de condensar el contenido de los tres

diagnósticos en varios temas y áreas de discusión significativas. Serán indicativos y no detallados y remitimos a los lectores a los diagnósticos originales para los detalles de los procesos instituidos para el reasentamiento.

2.1 Sobre políticas y leyes

Afirmaciones centrales tomadas de los diagnósticos

"En México no hay un marco jurídico ad hoc o instituciones específicamente responsables del reasentamiento. A diferencia de la existencia de un marco legal, el reasentamiento provocado por riesgo o desastre está respaldado por una serie de normas establecidas en los planes y programas gubernamentales con objetivos de desarrollo, particularmente el Plan Nacional de Desarrollo y sus contrapartes a nivel estatal y local."

"Colombia es un país que históricamente ha generado un gran número de políticas públicas y programas dirigidos a resolver problemas de vivienda para la población que vive en zonas de alto riesgo no mitigable. Las normas existentes han permitido al Estado facilitar los procesos, pero las complejidades de cada caso y las capacidades y el nivel de gobernabilidad de cada municipio es lo que hace posible o no los proyectos... las normas son necesarias, pero no suficientes y hay que poder contar con personal comprometido que use inteligencia e ingenio para lograr los objetivos. "

"El Perú ha aprobado en 2011 una primera ley sobre el reasentamiento poblacional. El Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres aprobado en 2014 establece apoyo para el reasentamiento."

Los diagnósticos nacionales han mostrado un enfoque histórico diferenciado y un contexto actual distinto en cuanto al reasentamiento en cada país. En Perú existe una ley específica sobre el reasentamiento preventivo (y posterior al impacto) (2011). Esto se formuló en el contexto de, y se basa en la nueva Ley de Gestión de Riesgos de Desastre aprobada el mismo año y las prerrogativas institucionales y organizativas que dicta. En México existe ahora una política sin ley, expresada a través del Programa de Organización Territorial y Esquemas para la Reubicación de Población de Zonas de Riesgo (REPZOR) (2014). Esto se ha desarrollado en el marco de la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que sustituyó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en su dedicación al manejo de riesgos de desastres y a la reconstrucción. SEDESOL manejó temas de reasentamiento a través de su Programa de Vivienda Emergente y programas de vivienda federales existentes, en coordinación con autoridades locales y estatales. En Colombia se ha desarrollado una larga serie de leyes, decretos, acuerdos, normas y dictámenes a nivel nacional y local que se refieren a los problemas de reasentamiento, sin que exista una ley explícita sobre ello.

En el caso de México y Perú respectivamente, la política y la ley de reasentamiento surgieron debido a circunstancias particulares asociadas con desastres recientes o con respecto al desarrollo de la gestión del riesgo de desastres en general. En México, el impacto en 2013 de la tormenta tropical Manuel en Guerrero sobre la población pobre que vive en áreas inseguras fue fundamental para estimular el desarrollo del REPZOR. Mientras que en el Perú, fue crítica la reestructuración general de su ley y la administración para la gestión del riesgo de desastres en 2011 y los sucesivos impactos sísmicos e hidro-meteorológicos sobre la vivienda y la población en varias regiones desde El Niño de 1997-98.

En el caso de Colombia no existe una ley explícita de reasentamiento, mientras que una política hacia esto ha sido solo recientemente promovida en el Artículo 157 de la Ley 1573 (2015) que respalda el plan de desarrollo nacional más reciente. Sin embargo, la gestión integral del riesgo de desastres ha sido un tema importante en el país desde 1985 tras la ocurrencia de la crisis volcánica del Nevado de Ruíz y la destrucción de Armero. Esto llevó a la aprobación de la nueva ley de 1989 sobre la gestión del riesgo de desastres, que se actualizó y se reformó en 2012. En el marco de, o al menos guiado por la preocupación por la gestión del riesgo de desastres, el tema de reasentamiento y reubicación ha sido sujeto de interés en múltiples leyes, normas y decretos que se emitieron con el tiempo. Se ocupan especialmente del desarrollo urbano (desde la primera ley de 1989 sobre este tema) y de la vivienda social y sus finanzas. Curiosamente, el reasentamiento o reubicación, o en términos más específicos, la preocupación pre o post impacto por las poblaciones afectadas en zonas de alto riesgo, se ha guiado por las preocupaciones de vivienda y no explícitamente en una vena de reasentamiento más integral. Sin embargo, la ley del 2015 para el Plan Nacional de Desarrollo es explicita en cuanto a vivienda, acompañada de prestación de servicios sociales y la reactivación económica para las poblaciones afectadas.

La preocupación más reciente en Perú y México por los problemas de reasentamiento y el interés y experiencia más larga en Colombia se reflejan en la literatura bibliográfica más amplia sobre el tema en este último país donde las sistematizaciones de experiencias y estudios de casos están más o menos

disponibles. El ahora bien conocido y casi único estudio y directrices para el reasentamiento post o anterior al impacto de desastres, desarrollado por Elena Correa para el Banco Mundial, fueron de hecho estimuladas y desarrolladas como una secuela del trabajo realizado en Colombia sobre el proceso de reubicación de Guatavita en el norte de Bogotá.

2.2 Sobre la instrumentación y el proceso de reasentamiento

Afirmaciones centrales tomadas de los diagnóstico

"No hace falta decir que cada caso (de reasentamiento) es diferente y muy poco se puede decir que es en común. Esto dificulta la generalización. En Manizales las normas han cambiado de acuerdo con las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y la experiencia a nivel local"(Colombia).

"No hay normas que indiquen cuándo se permite o no el reasentamiento, o donde existen comunidades de alto riesgo, si se necesita reasentamiento o existen otras soluciones. Debido a esto, observamos que las condiciones de reasentamiento y consecuentemente los resultados finales, varían caso por caso... Las normas dictadas por SEDESOL y SEDATU en México no nos permiten entender plenamente quién decide la reubicación, con qué criterio o cómo se decide el lugar para la misma. Tampoco hay evidencia documental que nos permita saber si antes de la reubicación había estudios para verificar la viabilidad, condiciones de seguridad o lugar de destino o las especificaciones técnicas de reubicación. No existen estudios posteriores a la reubicación ni sobre el uso que se haga de la tierra abandonada. No hay evidencia de que se hayan considerado alternativas al reasentamiento al calor de las promesas posteriores al impacto" (México).

"Con el volumen de nuevos instrumentos (generados por la reciente Ley de Reasentamiento de 2011) existen problemas para la operacionalización, incluyendo: la información sobre el riesgo, la vulnerabilidad y la amenaza no está fácilmente disponible o está obsoleta; los instrumentos de planificación existentes no permiten una planificación urbana adecuada; aunque lo que se logre con la Gestión del Riesgo de Desastre es conocido, el cómo hacerlo todavía está pendiente" (Perú).

"Es necesario ejecutar la Ley 29869 sobre reasentamiento que ha estado operativa desde 2011. El desafío es hacer esto sin generar conflictos, por consentimiento mutuo, y con la población convencida de la necesidad. Debido a esto debemos generar incentivos eficientes para que la población vulnerable pueda decidir reasentarse en áreas más seguras aunque esto signifique partir de cero" (Perú).

La falta de una especificación adecuada y definición de conceptos clave, o el ajuste de las normas a las diferentes condiciones prevalentes y tipos de movimiento de la población significa que en muchas circunstancias la interpretación es idiosincrática y los casos difieren ampliamente en términos de proceso y en su nivel de éxito en todos los países.

Sin embargo, la nueva legislación peruana establece definiciones y criterios para identificar los tipos de reasentamiento, la selección de las comunidades y el proceso para lograr el reasentamiento. Y luego de su promulgación, se han desarrollado lineamientos para el inventario de comunidades de alto riesgo (como es el caso también en Colombia), para el estudio de poblaciones en riesgo y para guiar el proceso de reasentamiento. La naturaleza reciente de todas estas medidas y criterios hace imposible juzgar su eficacia en la actualidad. Pero lo que se sabe es que la ley peruana asume que la población está de acuerdo con el reasentamiento y no se hace provisión para la expropiación de bienes como es el caso del reasentamiento debido a la promoción de proyectos de desarrollo estratégicos.

En lo que respecta al caso colombiano, se han enfrentado una serie de problemas en relación con el reasentamiento por parte de los gobiernos nacionales, departamentales y locales. Estos son probablemente de preocupación más generalizada en ALC, a saber:

- Deficiencias en el proceso dada la indefinición en cuanto a los niveles de responsabilidad política, del sector privado y de la sociedad para las comunidades en riesgo. Además, la capacidad institucional es limitada para hacer que los procesos sean sostenibles y las visiones a corto plazo, no integrales, prevalecen sin una verdadera comprensión de la magnitud de los problemas enfrentados.

- Deficiencias en la estructura del Estado a nivel nacional que se evidencian por problemas de coordinación interinstitucional, apoyo débil al proceso de comprensión del riesgo local y para la elaboración de inventarios de riesgo, apoyo difuso y no continuo de diferentes instituciones y falta de incentivos a nivel local que prioricen e impulsen las acciones hacia adelante.

- Las deficiencias a nivel local se reflejan en la falta de una visión regional para la gestión de las comunidades en riesgo. La

desarticulación de la gestión del riesgo de desastres con la planificación territorial existe. La insostenibilidad de los procesos debido no sólo a problemas económicos, sino también a la baja capacidad de gestión existente y la poca comprensión de las complejidades y riesgos asociados al proceso de reasentamiento.

2.3 Sobre la organización territorial, la reducción del riesgo y el reasentamiento

Afirmaciones centrales tomadas de los diagnósticos

"Se crean nuevos instrumentos para fortalecer un enfoque de gestión de riesgos basado en la lógica de la organización territorial y la planificación de los asentamientos humanos" (México).

"La legislación sobre organización territorial, gestión del riesgo de desastres y cambio climático no está clara o explícitamente interrelacionada, revelando un débil ímpetu e interés por parte del Estado en tener una política que defina el sentido, la utilidad y el alcance de la organización territorial. Por otro lado, el número de normas genera desorden y problemas operativos al tratar de organizar el territorio" (Perú).

"La nueva ley de reasentamiento ha sido interpretada de manera reactiva, después del impacto, por CENEPRED. La ausencia de un enfoque prospectivo es un reflejo de la falta de institucionalización de la planificación territorial en el país"(Perú).

"La Ley 388 de 1997 obliga a los municipios a tener planes de ordenamiento territorial que definan áreas de alta amenaza y riesgo para prohibir su ocupación" (Colombia).

La gestión del riesgo de desastres y el reasentamiento y, en general, la ubicación y el funcionamiento de los asentamientos humanos y su relación con los recursos naturales y sociales es una preocupación central y debe ser promulgada a través de la planificación de la organización territorial. En los tres países esta relación está claramente establecida y la organización territorial asume una posición central en las ideas sobre reasentamiento, aunque no sean seguidas en la práctica. Sin embargo, es bien sabido que la legislación existente sobre organización territorial y uso de la tierra parece estar muy relacionada con la exposición y la determinación del uso óptimo de la tierra, pero poco con la vulnerabilidad. El reasentamiento puede reducir la exposición a amenazas físicas, pero aumentar la vulnerabilidad tal vez a otros riesgos considerados menores, pero con gran impacto para las personas que se han empobrecido por el reasentamiento.

En México el REPZOR, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-18, busca fortalecer la organización territorial como base para el desarrollo sostenible y tiene como objetivo central "contribuir a la organización y planificación territorial a través de la elaboración de programas de organización territorial y la mitigación y relocalización de población de zonas de riesgo". Los objetivos específicos son: promoción de estudios integrales de viabilidad y costo-beneficio para apoyar la reubicación y apoyo a la investigación y análisis de instrumentos legales y normas locales relacionadas con la organización territorial tendientes a promover y fortalecer el marco legal. Aquí es importante señalar que con la creación de SEDATU en México hay un intento deliberado de recuperar una perspectiva territorial estratégica para el desarrollo en el país que había estado perdida desde su temprano crecimiento en la década de 1970. De hecho, con este desarrollo una parte importante del enfoque de la gestión de riesgos se ve a través de los ojos de las organizaciones territoriales, donde la reducción de la exposición es preocupación fundamental y de suma importancia. Dado que se trata de una legislación nacional, "naturalmente" hace hincapié en los enfoques de arriba hacia abajo. Pero la legislación debe incluir la necesidad de la participación de las comunidades afectadas. Además, la legislación revela poca sensibilidad respecto de las complejidades con la operacionalización del proceso de legislación de reasentamiento.

La transición de los objetivos explícitos e intenciones sobre el movimiento y acción en el terreno es difícil y aún no resuelto en muchos lugares. En el Perú se afirma que el volumen de instrumentos para la organización territorial genera problemas operativos al intentar reducir el riesgo. La ley colombiana de 1997 es clara en la importancia concedida a los planes de organización territorial. Sin embargo, el número de planes de organización territorial a nivel municipal es pequeño comparado con los 1,101 municipios del país, debido principalmente a problemas de recursos humanos capacitados para la ejecución de planes y, en relación explícita con el riesgo de desastres, una comprensión limitada de esto entre muchos municipios.

En general, la siguiente conclusión tomada textualmente de un comentario personal ofrecido por Omar-Darío Cardona resume el significado y las dificultades encontradas con la organización territorial:

"Debemos enfatizar y plantear explícitamente

la cuestión de la ausencia e ineficacia de la planificación territorial (planes regionales, urbanos y de uso de la tierra).... En menos de medio siglo, los enormes centros urbanos crecieron sin control ni planificación.... A pesar del trabajo temprano, pero ignorado de personas como Phillipe Masure en La Paz en los años setenta (que advirtió que cerca del 70% del área de La Paz no era apta para la construcción) los temas de amenaza y riesgo no eran temas relevantes hasta hace poco y no fueron tomados en consideración en el desarrollo urbano... El tema de la organización territorial debería recibir atención prioritaria en la investigación y la práctica. Para hablar de reasentamiento primero hay que delimitar el contexto en el que se produce... Colombia, demasiado tarde, puso aspectos de la reubicación obligatoria en la ley 9 de 1989 y luego tarda en promulgar la ley 388 en 1997 indicando la necesidad de identificar zonas muy propensas al riesgo no mitigable que deben ser protegidas por los planes de organización territorial. Y es tan tarde como 2014 y no con mucho éxito que se intentan definir metodologías para la evaluación de amenazas y riesgos y cómo incorporarlos en los planes de organización territorial, invocando el principio de "progreso gradual" y, por lo tanto, el desarrollo retrasado... No es muy exitoso porque aquellos que legislan entienden muy poco sobre tales evaluaciones y piden cosas imposibles. Por ejemplo, 976 municipios de los 1,101 que están en una escala de desarrollo seis de seis (los más desaventajados) no tienen los recursos ni saben cómo cumplir con la ley... además, los requisitos están mal formulados.... Es evidente que, sin estudios "apropiados", poco se puede lograr con respecto a las intervenciones correctivas (reasentamiento) o prospectivas (prohibición de construir en zonas no aptas). Aquí es importante resaltar la relevancia de conocer el porqué de nuestros estudios, qué significa alto, medio, bajo riesgo (estos implican juicios que diferencian sitio a sitio y de modelador de riesgo a modelador). Y ¿qué significan estas evaluaciones no en términos de amenaza y riesgo, sino en términos de las acciones que derivan de tales zonificaciones de riesgo-correctivo, prospectivo y prescriptivo? Necesitamos un conocimiento específico y pertinente en contexto... y esto no es sólo una cuestión de tener sistemas de información geográfica como generalmente se supone. Aquí hay una dialéctica importante entre la objetividad (evaluación) y la subjetividad (percepción) del riesgo... El riesgo está asociado con la decisión y no hacer algo es también decisión... En resumen, el tema de la organización territorial es anterior a las decisiones y acciones de reasentamiento. Este es un problema muy serio que no sólo depende de normas, leyes y metodologías, sino también de comprensión, gobernabilidad, recursos, relevancia del conocimiento, factibilidad económica, política y comunitaria. Debido a esto debemos dar un paso atrás y examinar los problemas de raíz y tratar de entender las causas primarias y no sólo ver los efectos visibles"

2.4 Sobre instituciones y organizaciones: el rol de las partes interesadas

Afirmaciones centrales tomadas de los diagnósticos

"Considerando la diáspora de las leyes y normas que se relacionan directa o indirectamente con el reasentamiento poblacional debido a condiciones de desastre o riesgo, se llega a la conclusión de que en todo proceso de reasentamiento participan numerosas instituciones y los recursos federales son siempre fundamentales aunque algunas contribuciones son hechas por estados y municipios." (México)

"La sostenibilidad de los actuales procesos de reasentamiento es preocupante porque el Estado en su lógica sectorial no actúa eficientemente frente a problemas complejos y multidimensionales que exigen la concertación eficiente de casi todos los ministerios y con perfecta armonización de las autoridades regionales y locales." (Perú)

"En el marco de la política pública de los países sobre gestión de riesgos y reasentamiento, los actores pueden dividirse en dos tipos, los directos y los indirectamente relacionados. Las estrategias deben considerarse integralmente y no sólo como un problema de vivienda per se, de tal manera que todos los actores son importantes." (Colombia)

Aunque hay una tendencia a ver el reasentamiento como un problema de vivienda, necesita lidiar más ampliamente con otros problemas relacionados a los servicios sociales, la recuperación económica, la cultura, las redes sociales y otros aspectos. La colaboración interinstitucional es fundamental así como lo es la coordinación entre niveles nacional, estatal y local dada la diferencia en roles para planificar, estudiar, gestionar y financiar. Problemas reales y claros existen en tal coordinación y en la oportunidad de que sea promovida y promulgada.

3 Casos de reasentamiento en los tres países: hacia la identificación de elementos tipológicos

El proceso de diagnóstico permitió la recopilación preliminar de información sobre cerca de 30 casos de reubicación-reasentamiento en los tres países. Esto fue compilado y guiado por conceptos incluidos en una hoja de Excel y comunes a los tres continentes considerados en nuestra investigación global. Los conceptos incluidos en estas hojas Excel se incluyen

en el Anexo No. 2 al final de este informe.

Los principales elementos que revela esta sistematización preliminar son:

- La larga experiencia que los países tienen con algún tipo de proceso de reasentamiento.

- El predominio del reasentamiento post-impacto en lugar de soluciones preventivas. La nueva ley en Perú y la política en México pueden incrementar el número de esquemas preventivos ya que van acompañados de lineamientos y opciones financieras para hacerlo.

- La prevalencia de esquemas relacionados con eventos de inundación o deslizamientos de tierra.

- Varios tamaños de reasentamientos considerados, desde pequeños hasta muy grandes, involucrando ciudades o comunidades enteras y emprendidas con referencia a centros urbanos desde pequeños hasta metropolitanos.

- La existencia de esquemas e incluso de legislación que promueva el reasentamiento por parte de los gobiernos nacionales, departamentales, estatales o provinciales.

- Estructuras ad hoc que son una solución autónoma a los problemas pendientes, a través de esquemas concebidos en marcos de planificación más amplios, relacionados entre otros aspectos con la planificación del uso de la tierra, el desarrollo urbano y la organización territorial.

- Reasentamientos que afectan a la totalidad o la mayoría de la población de un asentamiento existente hasta reasentamientos que se basan en una población restringida, seleccionada de entre las familias en las comunidades afectadas.

- Múltiples opciones de adquisición de parcelas y de vivienda por parte de las poblaciones afectadas, desde el uso de bonos para alquiler a corto plazo, a través de vivienda asignada y financiada, hasta financiamiento de deuda para compra y construcción.

- Reasentamiento en lugares próximos y a distancias largas desde el sitio original.

- Reasentamiento basado en una población homogénea de la misma área y basada en comunidades heterogéneas con personas de diferentes comunidades afectadas por el mismo evento o en previsión de ello.

- Planes exitosos y totalmente sin éxito incluso en la misma ciudad.

- Poca sistematización del destino asignado a las áreas abandonadas.

La gama de diferentes características que definen las variadas experiencias ilustra la complejidad a la hora de proponer lo que debe estudiarse comparativamente, con el fin de contribuir más a las futuras acciones y prácticas de reasentamiento. La forma en que esta decisión fue tomada se resume en nuestra sección 2.

4 Beneficiarios

El análisis preliminar logrado en los diagnósticos de país identificaba por unanimidad a los municipios de cada país como los beneficiarios primarios de nuestra investigación dado su papel fundamental en el proceso de reasentamiento, complementario a sus funciones en la organización territorial y el desarrollo urbano. Además, las entidades financieras para esos esfuerzos también pueden derivar beneficios de los resultados (en particular, FONDEN en México y el Programa Presupuestario para la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Desastres en el Perú-PREVAED).

La naturaleza reciente de los preceptos legales y normativos en Perú y México ofrece una oportunidad real para influir y asistir a las organizaciones responsables del reasentamiento con mejoras y la identificación de problemas de proceso. En el caso de México, esto se aplica al Programa de Reasentamiento de la Dirección de Organización Territorial de la Secretaría de Organización Agraria, Territorial y Desarrollo Urbano. Además, la elaboración de una nueva Ley para la Sostenibilidad del Territorio ofrece un buen momento para que el Proyecto influya en el desarrollo de este mecanismo legal. Y, en Perú, el CENEPRED, el Centro Nacional de Estimación y Prevención de Riesgos de Desastres será sin duda uno de los principales beneficiarios. Aunque no es un tema de alta prioridad en general, el contexto actual en los países con El Niño y la temporada de huracanes en el norte son favorables a la promoción de proyectos. Más allá de estas instituciones existe una amplia gama de organizaciones gubernamentales que participan en cualquier proyecto de reasentamiento y que obtendrán beneficios de los resultados del proyecto. Esto incluye los Ministerios de Vivienda y Medio Ambiente.

La difusión de los resultados de los proyectos y la influencia indirecta pueden lograrse utilizando las redes establecidas de las Organizaciones de Gestión de Riesgos del país y las universidades participantes —La Universidad Nacional de Colombia, Manizales y la Oficina General de Gestión de Riesgos de Desastres y Adaptación al Cambio Climático en la Universidad Nacional, San Marcos, Perú, por ejemplo.

Sección 2: Un resumen de la evidencia sobre la decisión y la implementación en América Latina

Introducción

En la presente sección se presenta un resumen de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la investigación sobre la toma de decisiones y la implementación en los casos de reubicación y reasentamiento de poblaciones en condiciones de amenaza hidro-meteorológica estudiados en los tres países. En la siguiente sección 3 se resumen los resultados de un análisis posterior de los costos y beneficios, ganancias y pérdidas asociadas con algunos de los procesos de reasentamiento estudiados y resumidos en la presente sección.

Nuestro agradecimiento colectivo a todos aquellos en los tres países que compartieron su tiempo, conocimiento y experiencia para generar los datos, información y análisis aquí presentados. Esto incluye académicos, funcionarios gubernamentales nacionales y locales, ONG y, lo que es más importante, la población residente en las áreas de reasentamiento estudiadas o el reasentamiento propuesto en el futuro.

La presente sección está estructurada en cinco subsecciones principales. En una primera, se resumen los principales conceptos o nociones utilizados en la investigación realizada en América Latina. Esto incluye aspectos relacionados con el debate terminológico sobre reubicación y reasentamiento, sobre el reasentamiento urbano como un componente de la gestión del riesgo de desastres y esto en sí mismo como parte de la planificación del desarrollo, y sobre una tipología de contextos de reasentamiento y soluciones para el riesgo urbano. Como tal, esa subsección ofrece un punto de articulación entre el diagnóstico ofrecido en la sección 1 y los resultados de la investigación presentados en esta sección 2 y en la 3. La segunda subsección proporciona un resumen del enfoque adoptado para la investigación sobre la decisión y la implementación y la metodología utilizada. La tercera subsección ofrece un resumen de los estudios de caso elegidos en los tres países. La cuarta sistematiza y resume las principales conclusiones derivadas de la investigación. Aquí la presentación se estructura en torno a aspectos clave relacionados con los procesos de toma de decisiones e implementación. Una última sección proporcionará conclusiones, recomendaciones y directrices para la formulación de políticas y declaraciones de políticas sobre la problemática del reasentamiento.

1 Algunos conceptos, nociones y aspectos terminológicos relevantes

1.1 Sobre movimiento de población

Una consideración de la extensa literatura sobre movimientos voluntarios e involuntarios de población, reubicación y reasentamiento (términos utilizados frecuentemente en inglés y ampliados en el idioma español, para incluir otros como reubicación/re-siting- o reacomodo/readjustment) demuestra claramente que estamos tratando con un tema complejo que tiene raíces comunes pero también que exhibe claras diferencias en contexto y circunstancias. Comprender lo que es y reconocer la diversidad de las circunstancias y condiciones se vuelve esencial. Esta diversidad también indica que tal vez no estamos tratando con una sola problemática homogénea y fácilmente identificable, sino más bien con una serie de circunstancias diferentes que, al examinarse conjuntamente, muestran rasgos comunes pero también una suma de diferencias significativas. Cuando se aplica al problema de clasificar, construir tipologías o sistematizar las diferentes condiciones y circunstancias bajo las cuales el movimiento tiene lugar o es inducido, esto debe ir acompañado de una comprensión diversa de las soluciones propuestas o posibles para los problemas identificados. Aquí vamos a proporcionar una visión desde adentro que deriva de una consideración de terminologías e ideas

anteriores, pero que se colorea por la experiencia del presente proyecto.

Ni aquí ni más adelante estamos postulando un marco conceptual para la investigación como tal (aunque esto está implícito en lo que se dice y se analiza), sino más bien un avance sobre las conclusiones derivadas de la propia investigación. Aquí no es nuestra intención revisar terminologías y nociones existentes, sino más bien derivar una conclusión acerca de las nociones y términos más apropiados para ser utilizados en la comprensión y construcción de tipologías de factores causales, condiciones y soluciones al problema de riesgo urbano, todas ellas basadas en evidencias del trabajo en el campo y coloreadas por consideraciones conceptuales anteriores.

La noción de tipología o clasificación puede ser sustanciada empíricamente a través de un proceso jerárquico y sistemático derivado de un análisis o consideración de diversos contextos y estudios de casos.

El punto de partida de cualquier discusión sobre terminología y concepto es la noción del **movimiento espacial,** la movilidad o el desplazamiento de la población y, en muchos casos, de sus medios de subsistencia y de los sistemas de apoyo ofrecidos por la infraestructura y servicios sociales y económicos. Tal movimiento puede ser **voluntario**, planificado como una respuesta colectiva, o emprendido espontáneamente en un nivel familiar individual, normalmente estimulado por la búsqueda de mejoramiento o seguridad, o puede **ser involuntario** u obligatorio, dictado por una institución o fuerza social jerárquicamente más penetrante, normalmente algún nivel de gobierno, que aplica la ley según las normas establecidas o impone su voluntad mediante alguna forma de represión. La represión y la fuerza pueden y han sido utilizadas por los intereses del sector privado en la búsqueda de valorizar sitios y territorios geográficos por motivos de ganancia económica. Esta es una forma de usurpación que constituye un robo a menos que se emprenda con la complicidad del Estado que pueda darle cierta apariencia o status de legalidad. El acaparamiento de tierras es ahora un problema importante en el mundo en desarrollo, por ejemplo.

Los movimientos voluntarios o involuntarios en respuesta a las amenazas relacionadas con el clima, pueden ocurrir bajo una serie de circunstancias o contextos diferentes.

En primer lugar, y de manera más dominante, **como una respuesta a un evento de desastre que afecta gravemente a la población o comunidad existente**, lo que lleva a una pérdida a gran escala de la vivienda y la seguridad del sitio. En segundo lugar, en respuesta a una **serie de acontecimientos secuenciados más pequeños** que acumulativamente han provocado daños y pérdidas, inseguridad y temor al futuro y que estimulan el pensamiento preventivo y quizás la acción de la población o las autoridades. En tercer lugar, como **una medida preventiva** donde se puede demostrar a través de análisis científicos o se percibe que un evento serio podría y va a ocurrir en el futuro cercano o a mediano plazo. En cuarto lugar, cuando los procesos de degradación ambiental han llevado a **un entorno físico cambiante** para una comunidad con la posibilidad de que ocurra un evento de amenaza en el futuro (eventos socio-naturales como deslizamiento de tierras e inundaciones debido a la deforestación in situ y aguas arriba). Y quinto, donde las **condiciones climáticas promedio han cambiado** hasta tal punto que los medios de subsistencia tal como se practican ya no son viables en el lugar actual (esta situación puede esperarse cada vez más en las zonas gravemente afectadas por el cambio climático y donde hay dependencia de las iniciativas basadas en recursos agrícolas o naturales).

En cualquiera de estas condiciones, el desplazamiento voluntario u obligatorio de personas puede justificarse en términos de reducción del riesgo de desastres. Al mismo tiempo, el movimiento obligado también puede explicarse a veces por motivos ocultos como la revalorización potencial del sitio abandonado, las necesidades de desarrollo, la reurbanización de los centros urbanos, etc., por parte del sector privado y de los actores gubernamentales. De hecho nada menoscaba la credibilidad del gobierno o del sector privado más que el uso de tierras abandonadas para ganancias privadas o públicas y donde esto no era explícito cuando se propuso el reasentamiento. En el caso de los movimientos preventivos (en oposición a post impactos) la responsabilidad de justificar el movimiento, la complejidad que esto implica y los argumentos técnicos que la favorecen se incrementan seriamente debido a la incertidumbre y al hecho de que el reasentamiento interrumpirá gravemente procesos, patrones y provisión de servicios en el sitio.

Teniendo en cuenta que la población puede moverse bajo condiciones de clima y estrés hidrológico podemos identificar dos contextos diferentes.

En primer lugar, **comunidades enteras o zonas de una ciudad** (incluidas a veces zonas multi-comunitarias, contiguas en términos geográficos). Estas pueden ser de tamaños muy variados, desde pequeños, digamos de 15 a 30 familias, a muy grandes, hasta o por encima de 15,000 habitantes. A veces ciudades enteras han sido reubicadas o las

funciones de las ciudades han sido reasignadas a nuevos lugares aunque la ciudad original persiste con funciones cambiadas o modificadas (por ejemplo, la reubicación de la capital de Belice en Belmopán debido a los huracanes que amenazan el funcionamiento del gobierno).

En segundo lugar, **las familias individuales o pequeños grupos de familias de diversas comunidades propensas al riesgo** en el mismo centro urbano, quienes son seleccionadas al mismo tiempo o en el marco del mismo proceso de reubicación-reasentamiento o decisión política. Este proceso normalmente prosigue a la ocurrencia de eventos que afectan seriamente varias partes de una ciudad recientemente y que han afectado a algunos pero no a toda la comunidad. Los impactos de esta "división" de comunidades o familias pueden ser considerables, reduciendo el acceso a las redes sociales y las opciones de subsistencia. El reasentamiento, particularmente de este tipo, también puede ocasionar un considerable estrés emocional y sentimientos de pérdida y no alienación que pueden afectar el proceso adaptativo al nuevo ambiente.

1.2 Sobre opciones y soluciones al movimiento voluntario e involuntario y la idea de tipologías

En cualquier intento de proporcionar una base conceptual para comprender los procesos de movimiento humano planificado bajo el estrés de amenaza, es necesario considerar también la gama de opciones que pueden existir para solucionar el problema de la localización bajo amenaza. Aquí la evidencia (incluyendo la de la presente investigación) sugiere varios tipos genéricos de solución.

En primer lugar, **el movimiento al por mayor de una comunidad, pequeña o grande, a un único punto de ubicación alternativa**, donde el acceso a un sitio adecuado es crítico en la decisión (adecuado en el sentido múltiple de costo eficiente, seguro de amenazas, oportunidades, servicios y comunicaciones, no invasivo de zonas ecológicas protegidas).

En segundo lugar, el movimiento al por mayor **de más de una comunidad** de diferentes o de las mismas partes de una ciudad a un solo nuevo sitio y donde el acceso a tierras adecuadas y consideraciones de cooperación intercomunitaria y redes sociales serán factores sobresalientes a considerar.

En tercer lugar, la creación de nuevas comunidades en lugares más seguros, formadas por **familias individuales de diferentes lugares propensos a las amenazas,** de la misma ciudad.

En cuarto lugar, **el movimiento de familias o individuos de una comunidad existente a diferentes partes de una ciudad** o pueblo de acuerdo a sus propias opciones y decisiones para la compra o alquiler de alojamiento alternativo. Esto puede incluir esquemas tales como aquellos en los que la población rechaza la reubicación a un sitio común, pero se les da la opción de encontrar una familia de un área no propensa al riesgo que quiere ocupar la nueva ubicación y donde el beneficiario original ocupa su casa. Esto exige que la casa esté certificada de estar en un lugar seguro y adecuado e implica que las personas se integrarán a las comunidades existentes, lo que en sí mismo puede ocasionar una serie de problemas y desafíos con respecto a la competencia con la comunidad anfitriona por los recursos, así como un potencial de conflicto sobre las bases étnicas o de clase.

En términos de poblaciones en movimiento y la creación de nuevos hábitats y espacios vivos, claramente, si consideramos las diferentes condiciones que estimulan el movimiento y las características de las poblaciones, cualquier tipología (o doble tipología) sería muy grande. Si asumimos que determinados tipos de situaciones o contextos de población determinan la necesidad de óptimos específicos e identificables en términos de tipos de solución, tal cruce de tipologías podría ser una base para la evaluación de casos reales y los factores que gobiernan o no su éxito.

1.3 Sobre la terminología

Los estudios de caso de ALC y la experiencia pasada nos llevan a una reflexión sobre la terminología en una búsqueda de discriminar entre contextos o situaciones significativamente diferentes que serán importantes a considerar desde el proceso, el éxito y el fracaso, los impactos sociales y económicos del cambio. Las terminologías que derivamos aquí difieren de otras terminologías desarrolladas o utilizadas por organizaciones internacionales, en particular.

Una diferencia básica en los tipos de movimiento, sus aspectos espaciales y sociales, requiere una consideración de la relación entre los medios de vida y la estructura social de la ubicación original y la nueva. Aunque la distancia física entre éstas es importante en cualquier distinción, la noción de distancia social y funcional es más importante. Por lo tanto, una población que se mueve o es movida y que puede, sin costo adicional o mayor esfuerzo, mantener sus esquemas de subsistencia actuales, su acceso a los servicios y determinados niveles de relación y cohesión social, etc. pueden ser consideradas en una categoría de movimiento. A esta categoría podemos referirnos como **"reubicación"**

(o relocalización). Esta categoría puede incluir comunidades enteras, grandes y pequeñas, únicas o compuestas, o familias individuales y personas de diferentes o mismos lugares que están dispersas en la ciudad o ubicadas juntas en un nuevo hábitat.

Por otro lado, cuando el movimiento claramente **interrumpe o modifica seriamente** las opciones de subsistencia y los tipos de acceso a los servicios existentes, e implica la necesidad de reconsiderar los establecidos, o el desarrollo de nuevas relaciones sociales y patrones de convivencia, nos referimos a **"reasentamiento".** Esto se deriva de la consideración del término mismo de "asentamiento", del cual la idea de reasentamiento se deriva, y que constituye una condición caracterizada y definida por la creación de hábitat y la generación y consolidación de opciones de subsistencia y relaciones sociales entre miembros de una nueva comunidad, formada por familias extendidas, amigos y otros.

Una alternativa a esta forma de definición, más en consonancia con los avances en curso del trabajo internacional sobre el tema, sería considerar todos los movimientos como reubicación planificada (o administrada o supervisada), y luego distinguir entre los dos contextos discutidos arriba usando alguna nueva terminología. Desde nuestra perspectiva, la distinción clave entre reubicación y reasentamiento se deriva del hecho de que la noción de asentamiento como tal implica un complejo desarrollo de múltiples dimensiones de la existencia humana, mientras que la reubicación no significa necesariamente esto si las estructuras, relaciones, patrones de comportamiento y metas quedan iguales o similares para las familias e individuos a pesar del cambio de ubicación (reubicación). Debería hacerse también una distinción entre las formas de reasentamiento que traen consigo un paquete de recursos, por pobre o insuficiente que sea, y el desplazamiento directo sin ningún tipo de ayuda.

Finalmente, la importancia de los detalles que proporcionamos en el examen de los múltiples factores que cambian y condicionan el escenario de movimiento de la población se puede encontrar en su relevancia para la comprensión de la toma de decisiones y la implementación. Claramente, dada la variedad de circunstancias en las que se produce el movimiento y para las cuales se buscan soluciones, no puede haber una sola teoría o materialización de los procesos de toma de decisiones y de implementación. Algunos factores y circunstancias clave y constantes pueden entrar en juego, pero más allá de estos aspectos genéricos, muchos casos muestran características sui generis e idiosincráticas, y la noción de procesos y procedimientos estándares o informes y recomendaciones de política únicas se hace difícil de alcanzar (ahora hay una plétora de pautas desarrolladas internacionalmente en relación con la reubicación, el movimiento forzado y el reasentamiento relacionado con el clima, basado muchas veces en el conocimiento derivado del movimiento inducido por proyectos de desarrollo y las pautas desarrolladas para guiar esto). La reubicación y el reasentamiento son procesos dinámicos relacionados con el contexto, que muestran una enorme gama de opciones, decisiones y retos de implementación. Esto no significa, por supuesto, que no puedan aprenderse lecciones de un estudio comparativo de diferentes casos ni que dicho estudio no pueda identificar una serie de elementos clave que, si no se toman en consideración, conducirán a graves problemas de aplicación y de resultados. Al señalar el carácter idiosincrático de muchos esquemas, simplemente estamos indicando la necesidad de precaución cuando se toman decisiones y se hace efectiva la aplicación.

2 Metodología y enfoque general de la investigación en los países del proyecto

Para examinar hipótesis y derivar conclusiones sobre el proceso de decisión e implementación, se seleccionaron estudios de casos de reubicación y reasentamiento en México, Colombia y Perú.

En los tres países, a pesar de los objetivos originales del proyecto, se tomó la decisión de incluir más de un caso por país en el análisis. Esto se justificaba dada la amplia gama de contextos diferentes que constituyen la escena de reubicación y reasentamiento y donde ningún caso es suficientemente típico como para proporcionar pruebas más que circunstanciales en cuanto a la complejidad de la decisión y la implementación. Se intentó seleccionar los casos que abarcaban los principios correctivos y prospectivos de gestión de riesgos, que se habían realizado en diferentes períodos de tiempo en los mismos lugares o próximos, que se promulgaron bajo diferentes condiciones políticas, normativas y legales y que fueron estimulados por diferentes autoridades gubernamentales a diferentes niveles jerárquicos. Se aceptó desde el principio que, a pesar de los aspectos comunes en cada país, cada uno comprende una realidad diferente, a nivel social, económico, político y administrativo y revela diferentes facetas y enfoques de un problema común. Cuanto mayor fuera el rango de casos que podríamos examinar, más completas serían las conclusiones y el conocimiento de las diversas realidades que existen.

La decisión de examinar más de un caso en cada país tuvo un impacto inevitable en el nivel y detalle del análisis realizado. Cada equipo de investigación tenía originalmente 16 días de tiempo de investigación

disponible. Esto se extendió más tarde a 25 días y se complementó con la presencia del coordinador regional de la investigación durante una semana de trabajo de campo in situ en cada país. Durante el período de tiempo asignado, se realizaron análisis documentales, identificación de sitios de investigación, visitas preliminares y programación de entrevistas, entrevistas in situ y redacción de informes. Tal limitación de tiempo significa que los resultados de la investigación son indicativos y exploratorios y no completos, ofreciendo un análisis inicial equilibrado y sucinto de los contextos que invitan a adicionales investigaciones en el futuro. En todos los casos, los resultados son comparativos dentro del país, con múltiples casos en una la ciudad de Manizales en Colombia; cinco casos en México dentro de un mismo estado: Yucatán; y tres casos en Perú en tres regiones diferentes: Cuzco, Iquitos y Arequipa (ver sección 2.3 para detalles).

En el caso colombiano, la justificación para el estudio de casos múltiples en una sola ciudad es que la ciudad de Manizales tiene una larga y rica historia de reubicación o planes de reasentamiento sin políticas establecidas ni controles normativos fijos. También es una de las ciudades más emblemáticas de Colombia y de otros lugares en términos de manejo del riesgo de desastres. Con estudios bien documentados disponibles para una larga serie de planes de reubicación-reasentamiento emprendidos durante los últimos 30 años o más, y la presencia de muchos actores sociales clave que participaron en estos esquemas y que estuvieron disponibles y dispuestos a ser entrevistados en cuanto a sus ideas, Manizales ofreció una oportunidad única para un estudio longitudinal de la toma de decisiones y la implementación en una sola ciudad. Este contexto existe en un país donde la reubicación-reasentamiento es una prerrogativa local en términos de acción (con apoyo regional y nacional donde sea necesario).

En México, el reasentamiento post-desastre no tiene una larga historia, aunque existen experiencias de reubicación después de los graves eventos de inundación de 1999. Es post 2010 que el país desarrolló pautas y normas para un programa nacional de reasentamiento por riesgo de desastres. La estructura federal de México significa altos niveles de autonomía y poder para el gobierno estatal y es dentro de la estructura del estado que los procesos de reasentamiento normalmente tienen lugar con apoyo nacional y poco poder en manos del gobierno local. El carácter estatal de muchos reasentamientos, junto con el contexto del marco de políticas pre y post 2010, condujo a la selección de varios casos previos y posteriores a 2010, en una sola entidad federativa (Yucatán) que está sujeto múltiples a eventos hidro-meteorológicos y al cambio climático (huracanes, inundaciones y sequías en particular). Por otra parte, en la principal ciudad estudiada, Celestún, existía la oportunidad de examinar un esquema pre 2010 ya terminado y un esquema en proceso de desarrollo hoy día, en un área donde existen conflictos de uso del suelo debido al impacto de los asentamientos humanos en la reserva natural de manglar, siendo un atractivo añadido dada la problemática mundial del impacto de la población en las reservas naturales y las áreas y dominios de los servicios ecológicos. Esto puede acelerarse cuando los planes de reasentamiento no ofrezcan opciones adecuadas para el apoyo a los medios de vida y para que la población explote las áreas naturales para subsistir sin depredarlas.

El Perú es el único caso en América Latina que cuenta con una ley y marco nacional para el reasentamiento, aprobado en 2011 tras la promulgación de una nueva ley, actual y moderna, que crea un nuevo sistema de gestión del riesgo de desastres (SINAGERD) y hace hincapié en la reducción del riesgo de desastres y la previsión, además de la gestión de desastres y la reconstrucción. La selección de los sitios de estudio se basó en la idea de los regímenes de reasentamiento previos y posteriores a la ley y los planes terminados y en curso. Además, en el caso de Belén, Iquitos, un sistema de reasentamiento en curso, se concedió una importancia especial al hecho de que, además de las directrices de la nueva ley de reasentamiento (2011), el proceso también se guía por los preceptos de una ley nacional especial sobre Belén y la necesidad de su reasentamiento (2014). Contribuyendo a las mejoras y al análisis de la funcionalidad de la nueva ley nacional de reasentamiento, esto permitió también que el proyecto fuera aceptado por las autoridades nacionales interesadas en mejorar la ley y el proceso de reasentamiento.

En general, la selección de sitios en los tres países proporcionó una amplia gama de casos desarrollados previos y posteriores al desarrollo de políticas y condiciones jurídicas específicas. Ofreció la oportunidad de un estudio longitudinal en una sola ciudad, estudios comparativos en un solo Estado, estudio de casos preventivos y correctivos y casos dirigidos por diferentes ministerios u organismos. Cabe señalar aquí que la gama de casos y procesos que existen con respecto al reasentamiento no sólo en ALC, sino también en otros lugares, no significa que los estudios de caso elegidos abarquen todo el campo, pero sí garantiza que parte de la diversidad de los procesos existentes pueda ser revelada añadiendo a la hipótesis de que al referirse a la reubicación y al reasentamiento estamos hablando de un contexto muy variado y normativamente diverso.

En el caso de Perú y México se estudió con mayor detalle un caso central: Celestún en México y Belén, Iquitos, en Perú. Los otros casos se utilizaron como un espejo para analizar las diferencias en contexto y proceso en el mismo país o Estado e involucraron menos investigación in situ. En Colombia el caso de La Playita en Manizales fue de particular importancia dada su naturaleza reciente y su novedoso enfoque de reubicación, pero fue uno de siete casos considerados.

El proceso de investigación en cada país varió. Esto se debió no sólo a las diferentes circunstancias de los casos seleccionados, sino también a la familiaridad o no con los contextos de investigación y la facilidad de investigación en estos casos. Además, la variedad de técnicas de investigación empleadas ilustra el uso que se puede derivar de cada una. En todos los casos, el escaso tiempo disponible para la investigación y la preexistencia de estudios y datos sobre los casos incluidos fue una de las principales razones para no realizar, en gran medida, entrevistas individuales con las poblaciones locales. En cambio, los grupos focales se utilizaron selectivamente para obtener información relevante. En todos los países, las entrevistas con los responsables de la toma de decisiones y los ejecutores del gobierno eran comunes. La investigación en cada país se llevó a cabo de las siguientes maneras específicas:

- **México**: Todos los sitios en México fueron novedosos, sometidos a poca o ninguna investigación previa, más allá de encuestas existentes basadas en censos y cuestionarios realizados por agencias gubernamentales con poblaciones beneficiarias. La investigación consistió en la recopilación preliminar de información basada en pruebas documentales y entrevistas individuales con las poblaciones y autoridades locales y, posteriormente, entrevistas más profundas con la población organizada en grupos focales y con un grupo más amplio de funcionarios gubernamentales a nivel estatal y local.

- **Colombia**: evidencia de investigación secundaria proporcionada por los investigadores locales a través del tiempo, basada en entrevistas con la población y en grupos focales; conocimiento personal por parte de los investigadores del proyecto que han ocupado cargos públicos clave en la gestión del riesgo de desastres o han desempeñado importantes funciones de asesoramiento en la ciudad; entrevistas con actores clave del gobierno y agencias locales de desarrollo con conocimiento directo de la suma de los esquemas de reasentamiento investigados. La naturaleza bien documentada e investigada del tema en Manizales, permitió un enfoque basado en fuentes documentales secundarias y complementadas por entrevistas con actores sociales claves en los procesos de toma de decisiones e implementación.

- **Perú**: Amplia información documental sobre Belén, basada en datos de encuestas recopilados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se complementó con entrevistas individuales con población local y oficiales de los gobiernos locales y nacionales, recopiladas durante dos visitas al sitio de campo y en Lima. La investigación en el área de Cuzco se basó en evidencias documentales, entrevistas individuales y de grupos focales con la población local y funcionarios gubernamentales y un cuestionario estructurado aplicado a 32 personas en la comunidad reasentada. La investigación basada en Moquegua (volcán Ubinas) fue puramente documental y con entrevistas selectas con funcionarios del gobierno nacional. Las pruebas in situ y documentales en el Perú se complementaron con la coorganización de dos grandes reuniones. Una en el marco del reasentamiento relacionado con El Niño y la otra, una reunión específicamente organizada con el Centro de Estimación y Prevención de Riesgo-CENEPRED— sobre el tema del reasentamiento y con la participación de representantes de múltiples organismos del sector.

3 Casos de estudios en cada país: características

Los casos particulares elegidos en cada país fueron los siguientes:

3.1 México

Barrio FONDEN, Celestún, Yucatán—un proyecto correctivo de reubicación urbana financiado por el Fondo Nacional de Prevención de Desastres (FONDEN), entre 2007 y 2010, luego del huracán Dean en 2007. Ochenta y tres de las más de 300 familias identificadas como afectadas por el evento fueron reubicadas, procedentes de diferentes partes de la ciudad, pero predominantemente de una zona. Ninguna se movió a más de dos kilómetros de su ubicación original. El proyecto fue instrumentado por la Secretaría de Política Social y Comunitaria de Yucatán y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a nivel nacional en el marco de su programa de reconstrucción de viviendas post-huracán. Celestún es una ciudad de cerca de 10,000 personas que creció rápidamente a través de la migración de trabajadores ex-henequén durante la década de 1960. La población se dedica principalmente a la pesca, la recolección de sal y actividades de turismo, y cerca del 85% de la población es pobre o extremadamente pobre. Celestún se encuentra en una de las principales áreas de manglar en México y es un área protegida nacional y reconocida internacionalmente.

FONDEN: Antigua y nueva localidad. Fuente: E. Mansilla

Vistas de Las Charcas. Fuente: E. Mansilla

Vistas de Las Charcas. Fuente: E. Mansilla

Las Charcas: Tipos de vivienda dentro de la zona de riesgo: a) Precaria; b) semi-consolidada; c) consolidada. Fuente: SEDUMA-SEDATU-AXIS

Las Charcas: Tipos de vivienda dentro de la zona de riesgo: a) Precaria; b) semi-consolidada; c) consolidada. Fuente: SEDUMA-SEDATU-AXIS

El Arenal-Las Charcas, Celestún. Un proceso recientemente iniciado de reasentamiento prospectivo con el fin de recuperar degradados pantanos de manglares de jurisdicción nacional y reducir el riesgo de desastres debido a las inundaciones por incremento en la mareas. Es promovido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA) de Yucatán con el apoyo del municipio de Celestún en el marco del REPZOR instrumentado por la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU). A diferencia del proyecto FONDEN, el esquema de reubicación busca reducir el riesgo, recuperar áreas naturales y ordenar el desarrollo urbano. Es decir, tiene múltiples elementos que se refuerzan mutuamente y que son diferentes al proyecto FONDEN con sus objetivos puramente de reducción del riesgo de desastres. Dos mil doscientas noventa y ocho personas viven en 763 casas en el área de Charcas y están sujetas a un debate continuo en cuanto al reasentamiento; este es casi un tercio de la población de Celestún. La población varía entre los que tienen niveles precarios y altos de pobreza, hasta

Origen y destino del asentamiento de Campestre Flamboyanes, Progreso Fuente: E. Mansilla

Nuevas viviendas en Campestre Flamboyanes Fuente: PROVIVAH

Vivienda en el reasentamiento de El Escondido Fuente: E Mansilla

Vivienda en el reasentamiento de Tigre Grande. Fuente: E. Mansilla

viviendas más consolidadas propiedad de los que tienen ocupaciones de manera estable.

Campestre Flamboyanes, Progreso, Yucatán. Reubicación de 321 familias, a 8 kilómetros de su sitio original propenso a inundaciones y localizado en una zona ambientalmente frágil de manglares. Comenzado en abril de 2011, la construcción se terminó en seis meses, pero los derechos de propiedad sólo se otorgaron hasta abril de 2013. El área ocupada ya tenía servicios e infraestructura dado que era el sitio de esquemas de construcción anteriores para otros tipos de población. El proyecto fue instrumentado por el Gobierno del Estado de Yucatán a través de la SEDUMA y el Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY), con el apoyo financiero de un programa especial de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para la reubicación de la población en zonas de riesgo y un fondo disponible del sector privado de la construcción destinado a la construcción de vivienda social (PROVIVAH). Progreso es un municipio costero cercano a Mérida con una población total de 40,000 personas, 50% pobre. Es un centro turístico y un suburbio residencial para Mérida.

El Escondido y Tigre Grande, municipio de Tzucacab. Dos pequeñas comunidades rurales ejidales (propiedad colectiva de la tierra) ubicadas cerca de los límites con los estados de Campeche y Quintana Roo que fueron reubicadas cerca de los asentamientos originales debido a inundaciones severas e inusuales en 2002 asociadas con el paso del huracán Isidoro. Inundaciones de hasta 10 metros que duraron más de dos meses se materializaron una semana después del paso del huracán. Nadie tiene una explicación adecuada de los orígenes de las aguas de inundación como tal. Constando de 34 y 31 viviendas y familias, respectivamente, la reubicación se llevó a cabo en zonas muy próximas a los sitios originales y se finalizó en 2004, dos años después del evento, durante el cual la población ocupó refugios

Localización de los proyectos de reasentamiento estudiados: México Fuente: E. Mansilla

temporales. La población es de agricultores y también cultivan para la subsistencia y obtienen ingresos escasos de los fondos destinados al mantenimiento de servicios ambientales asociados con sus parcelas agrícolas y boscosas de 40 hectáreas. El Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya (INDEMAYA) encabezó el proyecto con fondos del gobierno francés y Carrefur, una empresa minorista francesa que se canalizó a través de una ONG dedicada a atender a niños indígenas y encabezada por Ofelia Medina, una famosa actriz mexicana. El asentamiento fue diseñado por su hermano Fernando Medina.

3.2 Colombia (Ciudad de Manizales)

Barrio Holanda. Un sistema de mejoramiento in situ que se llevó a cabo a finales de los años 70 con el apoyo del gobierno holandés y que fue implementado por la Corporación para la Defensa de Manizales, Aranzazú y Salamina (CRAMSA), ahora renombrada Corporación Autónoma Regional para CALDAS-CORPOCALDAS. La protección del medio ambiente se combinó con la mejora de la vivienda. Una buena parte de la población original o sus familias todavía viven allí. El área estaba sujeta a deslizamientos.

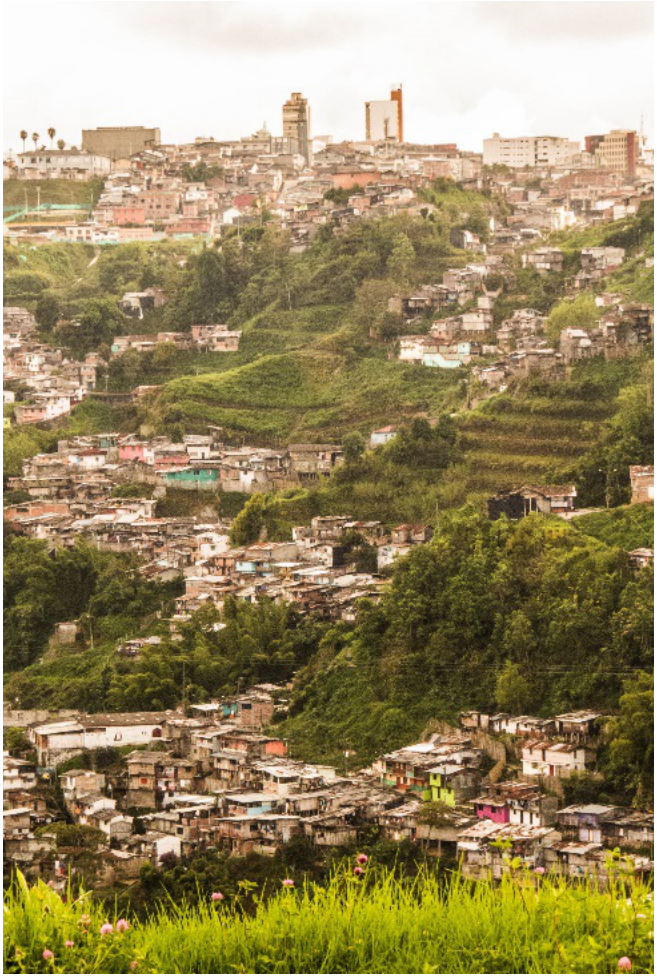
Barrio Paraíso. Según fuentes documentales, este fue el primer plan prospectivo, preventivo y de reubicación organizado oficialmente en Manizales por el gobierno local en 1987. 425 familias de cinco áreas de alto riesgo de inundaciones y deslizamientos de tierra, incluyendo Barrio Bajo Andes, recibieron tierra en el barrio y construyeron sus casas con materiales asignados individualmente. Hoy en día el barrio es un elemento consolidado de la estructura urbana, pero los vecindarios de donde proviene la población han sido continuamente repoblados por nueva población, reconstruyendo así el riesgo.

Yarumales: Un plan de reasentamiento promovido entre 1993 y 1995 para 36 familias de diferentes partes de la ciudad que estaban bajo amenaza de inundación y deslizamiento de tierra. El proyecto fue promovido por el Fondo de Vivienda Popular en colaboración con una la ONG religiosa “Minuto de Dios” y con apoyo técnico y arquitectónico de la

Barrio Holanda actualmente Fuente: Dora Suarez

Localidad de Barrio Paraíso Fuente: Dora Suarez

Barrio Yarumales Fuente: Dora Suarez



Universidad Nacional. Hoy en día la misma población ocupa el barrio y el esquema es considerado por muchos un modelo para el futuro.

Barrio Samaria. En 2003 la ciudad de Manizales se vio seriamente afectada por dos casos de fuertes lluvias y deslizamientos de tierra en marzo y octubre. Debido a esto Barrio Samaria se creó como un plan de reasentamiento para las familias de las diferentes partes de la ciudad afectadas por el fenómeno. La Alcaldía junto con la Dirección Municipal de Prevención y Atención de Desastres y el Fondo de Vivienda Popular, en apoyo al Departamento de Prevención y Atención de Desastres del Gobierno de Caldas, la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres y el Fondo de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente (FONVIVIENDA) decidió patrocinar el programa de reasentamiento de Samaria. Las familias fueron reubicadas de las actuales comunidades de Camino Viejo a Villamaría, Andes, Carmen, Sierra Morena, Avanzada, 20 de Julio, El Aguacate, Chachafruto, Camino del Medio, Tachuelo, Nevado, Albania, Bosconia, entre otras. Las familias necesitaban co-financiamiento de otras fuentes que las agencias promotoras. En 2004, la vivienda había comenzado a ser entregada a la población afectada.

La Playita. En 2003, 15 familias de La Playita fueron trasladadas a Samaria debido a la destrucción de sus casas por las inundaciones. En 2005, una caída de tierra causó daños y pánico en la comunidad restante, lo que condujo a un proceso de reasentamiento que duraría 3 años en total.

324 casas, aproximadamente 600 familias, fueron reasentadas en diferentes y diversas partes de la ciudad debido a la falta de acceso a tierra suficiente para una sola estructura comunitaria. El plan fue dirigido por el alcalde de Manizales junto con la Unidad Municipal de Prevención y Atención de Desastres.

Renovación Urbana, San José. A partir de 2008, se ha llevado a cabo un programa inspirado en el programa nacional para la renovación del área de San José, con el plan de reasentamiento de 1,615 familias de áreas de alto riesgo de deslizamiento bajo un plan de renovación urbana. Hasta la fecha, pocas de las familias han sido reasentadas en edificios de apartamentos de gran altura cerca de sus ubicaciones originales, debido a los problemas actuales con el plan de renovación.

3.3 Perú

Bajo Belén, Iquitos. 16 mil hogares están marcados para su reasentamiento desde el área de Belén Bajo, junto al río Itaya, afluente del río Amazonas en Iquitos. Más del 80% de la población es de pobre a muy pobre y la enfermedad y la insalubridad son comunes en la zona debido a la contaminación de las fuentes de agua y la falta de instalaciones de drenaje. En 2014 se promulgó una ley especial que respalda legalmente el reasentamiento que está siendo promovido y ejecutado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Los hogares serán reubicados en un sitio de 56 ha a 12 kilómetros de la ubicación actual en una zona segura de inundaciones. Los intentos previos de mejorar el área actual fracasaron y el reasentamiento es visto como la única solución dada la migración prevista del río Amazonas al actual emplazamiento de Belén.

Tongobamba, Lucre, Cuzco. Las fuertes inundaciones en 2010 en todo el Valle de Urubamba y en el área de Cuzco llevaron a una promesa presidencial de reasentar a la población de la zona de Huacarpay-Lucre a Tongabamba, una zona donde USAID y COSUDE habían colocado a la población afectada en refugios. El reasentamiento tardó un año en completarse y fue emprendido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 242 unidades de vivienda fueron construidas para 200 familias de medio a un kilómetro del sitio original en tierra segura.

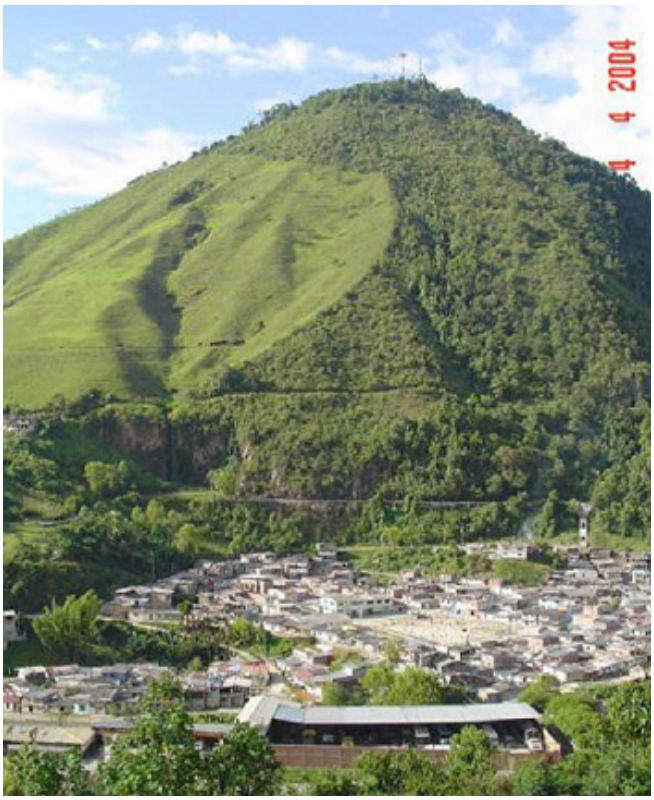
Moquegua: Volcán Ubinas, Querapi. La reactivación del volcán Ubinas en 2013 llevó a una propuesta de reasentamiento de más de 1,300 familias ubicadas en zonas de riesgo en el distrito de Ubinas. Doscientas familias de mayor riesgo fueron priorizadas en Querapi. El reasentamiento está previsto en otra provincia del mismo departamento llamada Pampas de Jahuay, que se encuentra en la zona de influencia del proyecto de riego Pasto Grande, una zona eminentemente agrícola.

4 Hacia una comprensión de los factores condicionantes para la toma de decisiones y la implementación de los planes de reubicación y reasentamiento

Los estudios de caso llevados a cabo en los tres países del proyecto proporcionan una amplia gama de pruebas en cuanto al proceso diverso de decisión e implementación involucrado en el reasentamiento-reubicación. Aquí reiteramos la noción de que el reasentamiento se refiere a circunstancias muy variadas, en condiciones muy diferentes y a pesar de muchas facetas en común siempre parece tener elementos idiosincráticos que los hacen sui generis per se. Tomando en cuenta los casos estudiados, trataremos de destacar los elementos genéricos que nos permitan elaborar un conjunto común de directrices, pero también esbozar elementos particulares como se revelan en los estudios de

Barrio Yarumales Source: Dora Suarez

La Playita: previo al reasentamiento Fuente: Unidad de Gestión de Riesgos de Manizales



Barrio Samaria Fuente: M. Pilar Pérez

Inundación en la zona de Bajo Belén Fuente: PNC-MVCS, 2015 (David Ramírez)

Diseño de planta y edificaciones para el proyecto de reasentamiento de la Nueva Belén. Fuente: PNC-MVCS, 2015 (Ing. David Ramírez)

Proyecto de reasentamiento de Tongabamba. Fuente: Ángel Chávez

casos de país y que requieren tratamiento y guías específicos.

4.1 Preceptos legales, controles normativos y especificaciones técnicas

Las estructuras y sistemas jurídicos y normativos vigentes en cada país para el reasentamiento varían enormemente, de lo formal a lo dispar, e indefinido. Claramente, tanto la decisión como la implementación están condicionadas por tales estructuras y el medio que ofrecen o no al proceso de reasentamiento. Una pregunta sobresaliente a la que nos enfrentamos se refiere a si la existencia de requisitos legales claros es algo positivo o no, o si un conjunto de directrices más ampliamente interpretable y una asignación clara de funciones es más apropiada. En nuestros tres casos tenemos estructuras que están legalmente definidas en el Perú; que son guiadas por consideraciones políticas y sin ley en México; y guiadas básicamente por indicaciones sobre la responsabilidad de los procesos de reasentamiento en Colombia, sin ley o marco de políticas explícitos, pero con indicaciones claras hacia la naturaleza del proceso y una serie de elementos de apoyo para su aplicación.

Perú aprobó una ley nacional específica que orienta el reasentamiento desde áreas de alto riesgo, en 2011 (Ley 29869), el mismo año en que el país aprobó su más reciente e innovadora ley nacional sobre la gestión del riesgo de desastres. Esto proporcionó una mayor atención a la gestión correctiva y prospectiva del riesgo en oposición a la respuesta y reacción ante desastres (Ley 29664); las dos eran contemporáneas pero no concatenadas o vinculadas específicamente. La ley de reasentamiento estableció un complejo proceso institucional y metodológico iniciado a nivel local y regional y apoyado por instituciones nacionales, predominantemente el Centro Nacional de Estimación y Prevención de Riesgos, componente del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En la actualidad (2015) se están considerando en la nueva ley unos 24 planes de reasentamiento que afectan a 21,000 personas y se han iniciado o completado algunos casos hasta la fecha. Las primeras pruebas sugieren que el proceso burocrático y técnico y sus múltiples pasos serán difíciles de manejar y lentos. Implica muchas relaciones interinstitucionales y necesidades de coordinación, aparte de los requisitos para los estudios necesarios y la aprobación de muchos entes de gobierno, incluyendo el que declara que los nuevos sitios para la ubicación no estén sobre sitios arqueológicos. Recientemente, la ley ha sido acompañada por normas que permiten que los bonos de vivienda previamente disponibles para la población pobre, para la construcción de casas nuevas o la compra, de ahora en adelante se asignen también a las poblaciones afectadas o potencialmente afectadas por el desastre. Esto les permite comprar viviendas usadas sin necesidad de construir nuevos asentamientos o pequeños desarrollos urbanos, como era el caso antes.

La legislación nacional en el Perú se acompaña con la opción de aprobar leyes más específicas relacionadas con casos específicos de reasentamiento necesario cuando se determine que esto es de interés público y se considera necesaria la expropiación efectiva de los sitios actuales y la vivienda. Éste es el caso de la ley especial aprobada en 2014, luego de una promesa presidencial de reubicación de la zona propensa a las inundaciones del bajo Belén en Iquitos, Loreto, nuestro estudio de caso principal en Perú. La ley elude varias cláusulas de la ley nacional de reasentamiento, facilitando así la toma de decisiones y la implementación. Nombra al Ministerio de Vivienda como la agencia ejecutora, asigna 176 millones de soles o cerca de 60 millones de dólares para el plan de reasentamiento y determina que el sitio original en el Río Itaya se convertirá en propiedad pública una vez que se realice el reasentamiento. El reasentamiento de la población se considera obligatorio, por interés público. A pesar de la existencia de una ley nacional genérica, algunos ahora ven la ley de Belén como un modelo para futuros planes de reasentamiento donde éstos involucran un gran número de población, como es el caso de Belén, donde participan 16,000 personas y 2,600 viviendas, es decir casi tantas como se consideran actualmente en virtud de la legislación nacional sobre reasentamiento (21,000). La ley específica invierte por completo la legislación nacional en el sentido de que la decisión y la ejecución se ordenan desde arriba hacia abajo. Con esto, todo el proceso de negociación y coordinación, apoyo y oposición cambia con referencia a la ley nacional de reasentamiento, sus procesos y preceptos.

La limitada experiencia adquirida hasta la fecha con la legislación nacional y sus reglamentos ha puesto de manifiesto las dificultades que plantea, especialmente cuando los aspectos técnicos se cruzan con consideraciones y cambios políticos. En Querapi, el primer plan que se ha emprendido bajo la nueva ley ha sido suspendido o está inacabado debido a dificultades de operación, financiamiento y decisión asociadas a la larga lista de requisitos establecidos en la ley junto con demandas legales y cambios políticos. La minuciosidad burocrática limita la eficacia operativa en contextos donde hay una demanda muy real y una necesidad de solución. La complejidad de los nuevos procedimientos de evaluación de riesgos de CENEPRED complica el requisito técnico del análisis de costo-beneficio para decidir sobre la modernización in situ frente a la mitigación del riesgo

mediante el reasentamiento.

En Manizales, a pesar de los avances en la introducción de criterios técnicos, hasta la fecha el reasentamiento ha obedecido a consideraciones jurídicas, políticas y de responsabilidad. Esto sucede principalmente cuando el reasentamiento se considera una obligación legal después del impacto de un evento, y es correctivo como tal. En esquemas prospectivos es más probable que se hagan consideraciones técnicas y en Manizales una relación ágil entre la universidad y el gobierno local y la población permite el desarrollo de criterios técnicos manejables para influir en la toma de decisiones. Por ejemplo, una consideración de las necesidades asociadas con la intervención correctiva, prospectiva y prescriptiva ha llevado al desarrollo de un resumen que guía o puede guiar a los responsables de la toma de decisiones de Manizales (ver Cuadro No. 1).

El desarrollo de criterios para apoyar diferentes enfoques de la reducción y control de riesgos en Manizales ocurre en un contexto legal y normativo donde no existe un marco político o legal explícito. El reasentamiento tiene lugar de manera más ad hoc donde no existen reglas y procedimientos establecidos. Se facilita en lo que puede considerarse una forma menos burocrática, por la existencia de consideraciones de reasentamiento o reubicación en las ordenanzas de vivienda, en los principios y normas de planificación del uso de la tierra, en las opciones de financiación de la vivienda, etc. Esto parece dar suficiente flexibilidad y directrices para la acción, poniendo al reasentamiento en relación con las preocupaciones actuales de planificación y financiamiento, en lugar de convertirlo en un tema de preocupación especial y separada, aislada de contextos y necesidades inherentemente relacionadas. Sin embargo, requiere una legislación específica que defina los derechos y los niveles necesarios de bienestar. Recientemente, en Colombia, al igual que en Perú, las necesidades de reasentamiento y particularmente la adquisición de viviendas se han visto facilitadas por cambios en la ley que permiten el acceso al financiamiento para la compra de vivienda usada a diferencia de viviendas de nueva construcción, como es el caso normalmente con planes de reasentamiento.

México está a medio camino entre las estructuras legales de Perú y el enfoque más flexible en Colombia. Desde un programa especial de reubicación de población en zonas de riesgo promovido por la Comisión Nacional de Vivienda en 2009, el país cuenta ahora con un Programa de Reubicación de Población en Zonas de Riesgo (REPZOR) iniciado en 2014. Tras haber cambiado de dirección ejecutiva en al menos una ocasión hasta la fecha, el programa ha inspirado varios planes de reubicación a título experimental, pero es difícil juzgar su eficacia en conjunto en comparación con otros enfoques de la legalidad y la política. Aquí su instrumento financiero es el Fondo Nacional para la Prevención de Desastres (FONDEN) que, como

Cuadro No. 1. Tipos de intervención asociadas a niveles de riesgo

Nivel de Intervención	Riesgo implícito y configurado	Niveles de Riesgo	Intervención Prospectiva	Intervención Correctiva	Perspectiva de intervención acorde a la demanda
5	Inestabilidad altamente probable	Muy alta	Prohibición total de las estructuras y la población	Reasentamiento	Explora cómo reducir amenazas
4	Inestabilidad factible	Alta	Reducción de la amenaza funciona así como los sistemas de alerta temprana	Reducción del riesgo funciona y los sistemas de alerta temprana	Reducir amenazas y proteger el área
3	Inestabilidad improbable	Media	Reducción de la amenaza funciona	El control funciona	Controlar la amenaza y proteger las áreas
2	Inestabilidad remota	Baja	Reducción de la amenaza funciona	Impide el crecimiento de la amenaza	Control the amenazas y monitoreo de su evolución
1	Inestabilidad muy improbable	Muy baja	Control en el incremento de amenazas	Impide el aumento de amenazas	Verificar que no hay incremento de amenazas

Preparado por: O.D. Cardona, K. Méndez, M.P. Pérez, y J.P. Londoño.

veremos más adelante, no ha sido un muy buen medio para promover la construcción de viviendas socialmente adecuadas después del desastre.

4.2 Historia de un tema y problemas para la ejecución de planes de reasentamiento

El área de Bajo Belén ha sido objeto de varios intentos de reasentamiento en el tiempo, cuando las inundaciones periódicas anuales han cobrado su precio en viviendas y personas. Hace unos 30 años el gobierno local reubicó a la población a sitios más seguros, pero al no exigir que las propiedades originales se entregaran al gobierno, esto simplemente llevó a la venta de las nuevas propiedades y un regreso al sitio original donde el comercio y la actividad económica podrían darse más fácilmente. Entre 1990 y finales del siglo pasado, mientras el presidente Fujimori estaba en el poder, las autoridades regionales también emprendieron un plan de reubicación de personas y familias más propensas al riesgo. Sin embargo, tampoco se exigió la expropiación de los sitios originales y esto, más la corrupción, permitió a poblaciones sin riesgo acceder a la asignación de tierras y también llevó a la venta de las nuevas parcelas y el retorno a los sitios originales. Después de las inundaciones del 2012, el reasentamiento de población de Belén, San Juan Bautista, Punchana y Maynas se llevó a cabo sin acceso a servicios básicos o títulos de tierras en la zona de Calipso, que está muy cerca de donde se reasentará Belén. La zona de Calipso continúa recibiendo población afectada por las inundaciones de 2013-1014, pero ha fracasado dramáticamente con muchos de los residentes, aunque no todos, que han retornado a sus antiguas áreas y en la venta o alquiler de viviendas nuevas.

Más recientemente, en 2014, el gobierno nacional, a través del programa “Nuestra Ciudad” del Ministerio de Vivienda, inició un programa de renovación urbana en el área de Bajo Belén. Con la intención de mejorar 2,000 unidades de vivienda para 12,500 personas, proporcionando agua y drenaje a viviendas inseguras e insalubres, le fueron asignados 200 millones de soles; más que lo asignado al actual esquema de reasentamiento para la población de Belén. Un poco más de 100 viviendas fueron mejoradas antes de suspender el proyecto debido a problemas financieros y técnicos en el diseño de sistemas de alcantarillado aéreo y en la asignación de contratos de construcción. La decisión de suspender el programa nunca fue plenamente comprendida o explicada a la población local, pero ahora es causa de una grave falta de confianza en el Ministerio y el gobierno nacional. Esto ha estimulado la oposición al nuevo plan de reasentamiento. Basándose en argumentos sobre el carácter no constitucional de la ley de reasentamiento de Belén, la violación de los derechos de los grupos indígenas y el éxito comprobado de la vivienda proporcionada por el programa de Belén Sostenible, un grupo de parlamentarios promovió un intento de suprimir la ley con el apoyo de grupos políticos y de población en el área de Belén. Esto fracasó debido a la oposición de otros grupos de la zona y al apoyo dado por las agencias gubernamentales nacionales, pero sirvió para demostrar las actitudes e intereses contrastantes involucrados en este esquema de reasentamiento que inevitablemente reúne a todos los tipos de grupos de interés y las partes interesadas.

En Colombia, en una sola ciudad como Manizales la historia no se refleja en la continuidad o consolidación de esquemas. Los casos analizados e instigados durante un período de 30 años son básicamente diferentes, e inspirados y promovidos según diferentes motivos y procesos, instituciones y mecanismos de apoyo. Sin embargo, la acumulación de experiencias y el aumento de la planificación conducen a nuevas restricciones y reflexiones y a la necesidad de nuevos estudios técnicos.

4.3 Las partes interesadas, los grupos de interés y el proceso de toma de decisiones

Belén en Perú ofrece un excelente caso para examinar grupos de interés y su influencia e impacto en la toma de decisiones. Esto se ve facilitado por la existencia de un concepto y método de evaluación de tales influencias, elaborado y realizado por un consultor independiente contratado con el programa del Ministerio de Vivienda, Nuestras Ciudades. El método, respaldado conceptualmente por estudios académicos, se aplicó a una amplia serie de intereses y grupos de interés que van desde el Presidente de la República hasta los miembros del comité parlamentario nacional, las autoridades regionales y locales, comerciantes, agricultores, pescadores, iglesias, ONG y los burócratas. Estos se clasificaron según el tipo de participación e interés en el programa de reasentamiento, desde los beneficiarios, pasando por los involucrados en la toma de decisiones y la implementación, hasta aquellos con intereses colaterales. Mediante el análisis de la relevancia de cada grupo en el proceso de toma de decisiones, utilizando indicadores de la influencia o poder que cada uno ejerció (coercitivo, utilitarista y normativo), fueron mostrados los niveles de legitimidad y urgencia de cada grupo de interés, las demandas e intereses relacionados con el papel y la posición particular de los actores en el programa en la zona de Bajo Belén. De acuerdo con la calificación alta en uno, dos, o tres de los criterios, el grupo de interés o la persona se calificaron como latente, expectante o definitivo en influir en las decisiones. Entre los actores, fueron

calificados como definitivos en las decisiones el Presidente del país, el Ministerio de Vivienda y la Comisión Parlamentaria de Vivienda, el Presidente del Gobierno Regional y el Gobernador de Loreto, el Alcalde Provincial de Maynas, el Alcalde de Belén. Se identificaron treinta y tres grupos o individuos diferentes en la clasificación de intereses y grupos de interés.

Los agricultores, los pescadores y los comerciantes del mercado callejero se oponían al reasentamiento debido al distanciamiento que significaría de sus lugares de trabajo y oportunidades de generación de ingresos. Las personas involucradas en actividades ilegales, desde el tráfico de drogas hasta la prostitución, el lavado de dinero hasta la venta de armas, se opusieron debido a la forma en que el reasentamiento perjudicaría a sus intereses y les obligaría a salir de la ilegalidad y lo informal para ingresar en el sistema formal. Las madres, los estudiantes y las iglesias estaban a favor dado la oportunidad de un mayor acceso a la infraestructura de servicios y una mayor seguridad para los niños y los medios de subsistencia. Los políticos estaban divididos e incluso dentro de las líneas partidarias, dependiendo de cómo veían el equilibrio entre los beneficios electorales y las desventajas, y las ONG estaban indecisas debido a los impactos potenciales en sus formas tradicionales de desarrollo de proyectos e incidencia en el área de Belén.

Como señala Chávez en su informe nacional peruano, “los argumentos de los diversos grupos son bien conocidos porque son ampliamente difundidos por la prensa o por cotilleos. Es importante señalar que los mensajes están polarizados y provocan confusión entre la población. Para la población es muy importante quién dice qué y cómo se dice. Confían y dependen mucho de la palabra de sus líderes. El análisis de los tomadores de decisiones revela que las decisiones trascienden los campos político, técnico y científico... los procesos de reasentamiento demandan una nueva práctica para la toma de decisiones cuando esto afecta a una colectividad ... las consideraciones normativas son cuestionadas por todos aquellos actores que no han sido consultados previamente, que están poco convencidos o que se verían muy afectados por el programa... la ausencia del Estado en Perú, desde hace años, ha favorecido un tipo de clientela política que condiciona la actitud de la población... está condicionada por la recepción o no de sobornos de los diferentes intereses en juego... en el caso de Belén un bajo nivel de apropiación del proyecto puede ser presenciado y esto se ha complicado por la desconfianza que el fracaso del proyecto Belén Sostenible causó... el cambio de gobierno de julio 2016 pesará sobre la decisión de continuar o no. Mientras tanto, el programa continúa y el nuevo sitio está listo para construirse. Este es un proceso favorecido por la recesión económica sufrida actualmente en la Selva, que motiva a los políticos locales a promoverlo para crear nuevas oportunidades de empleo para el trabajo no calificado”.

Mientras que los políticos locales se mueven con las actitudes cambiantes al reasentamiento entre la población, los políticos regionales “se apoyan, se oponen, o demuestran indiferencia” según la conveniencia política. Entre la población misma no existe un nuevo mecanismo y organización que garantice el apoyo al reasentamiento. Un número considerable de personas están dispuestas a considerar la reubicación, especialmente cuando ven el proyecto materializado en edificios y servicios reales (especialmente si logran mantener sus hogares originales para otros usos). Sin embargo, la oposición al esquema, apoyada por una serie de intereses locales (comercio y actividades ilegales, informales), alentadas por sectores de la prensa y debido a la necesidad sentida de estar cerca de las opciones de trabajo, tiende a dominar todavía.

Desde el ángulo del programa Nuestras Ciudades, el esquema continúa y concluirá. Bajo condiciones en las que el gobierno cambiará en julio de 2016, el objetivo es avanzar los contratos y construir lo más posible en el corto plazo, haciendo la posible cancelación del plan más difícil. Aquellos que quieran moverse lo harán, se dará espacio a otros grupos de demanda si alguna población del Bajo Belén se niega a moverse y el reto mayor será qué hacer con los que permanecen en el área en contra de las estipulaciones de la ley.

El programa Ciudad Sustentable del INDECI muestra cómo más del 50% de Iquitos está en alto riesgo de inundación y una buena parte de la población en esas áreas podría requerir el reasentamiento. El reasentamiento de Nueva Belén es visto como un experimento para el futuro y una solución para la alta demanda de reasentamiento de áreas de alto riesgo no mitigables que sufren regularmente inundaciones de pequeña o severa escala en Iquitos. Además, dada la magnitud del esquema y la construcción de lo que será un nuevo centro urbano en sí, el esquema se ajusta claramente a la noción de utilizar el reasentamiento como un medio para ordenar el espacio urbano y planificar el futuro crecimiento.

El proceso de reasentamiento también está influenciado por las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas al estipular que no se puede invertir en áreas de alto riesgo. Con este dictamen, en teoría, la inversión que ha tenido lugar en el pasado en Bajo Belén en vivienda, servicios, rutas de escape,

etc. ya no puede continuar; el proceso por el cual el gobierno ha institucionalizado el riesgo se reduce en un principio. El tiempo dirá cómo la sociedad evita tales prohibiciones y cuál será el incentivo que den para el reasentamiento.

En el caso mexicano, el estudio comparativo de 5 reasentamientos o reubicaciones muestra cómo la improvisación, la prevalencia de los intereses de los diferentes intereses del gobierno y la verticalidad y centralización en las decisiones, con un predominio del apoyo federal al estado y poca participación de las autoridades locales, prevalece. El gobierno local es en el mejor de los casos utilizado como un mecanismo de apoyo en la ejecución y la aplicación de los procesos, pero no se considera en la toma de decisiones como tal. La población afectada por las catástrofes o las beneficiarias de planes de reasentamiento se trata como "víctimas" típicas de desastres y en ninguno de los casos estudiados se les consultó sobre sus necesidades y requisitos o sobre las condiciones que mejorarían su vida futura en una nueva ubicación.

Quién decide, siguiendo qué criterios sociales y técnicos y cuándo, son cosas que varían caso por caso, dependen del momento y las circunstancias económicas, sociales y políticas particulares. En general, no responden a procedimientos y protocolos previamente establecidos y planificados que reflejen el conocimiento adquirido a través de experiencias anteriores.

Las formas en que el reasentamiento se ha promovido y decidido en los estudios de caso de Yucatán durante un período de 10 años, ilustra la influencia cambiante de las diferentes instituciones y sus objetivos e intereses centrales. Los esquemas posteriores al impacto son normalmente financiados por FONDEN. Pero cuando el control sobre el verdadero proceso de implementación cambia en 2012 de la Secretaría de asuntos sociales a la de desarrollo urbano y rural y sus contrapartes estatales, tanto las modalidades como el impulso cambian. Con esquemas preventivos como Las Charcas y Progreso es claro que estos han ocurrido cuando hay coincidencia entre los objetivos de urbanismo y reurbanización junto con la necesidad de recuperación ambiental y la existencia de una población en riesgo. Aunque este último se utiliza para justificar el reasentamiento, el primero parece ser la verdadera motivación para hacerlo y para orientar el contexto y la acción. En tales casos, las representaciones a nivel estatal de las secretarías federales ejercen una buena parte del control sobre los procesos.

En Manizales debido a la fuerte descentralización en el país, la mayoría de las decisiones se toman utilizando parámetros locales guiados por el contexto político del momento. Estos se definen principalmente de acuerdo con las responsabilidades asignadas a los diferentes actores. En La Playita, la comunidad estaba involucrada en la definición de las necesidades y el tipo de reasentamiento que querían originalmente, un solo sitio. Este tipo de participación ejerció una gran presión sobre el proceso. Sin embargo, cuando se enfrentan a las realidades de la ciudad (falta de disponibilidad de suelo, costo, etc.), tales requisitos se eliminan a medida que la decisión pasó de una solución colectiva a soluciones individuales.

4.4 Demanda y suministro de protección y servicios para los medios de vida: intercambios entre diferentes expresiones de riesgo y necesidad

Chávez en el estudio del caso peruano afirma que "las decisiones tienen lugar en el contexto de un intercambio de bienes y servicios, comportándose como un mercado. Es decir, hay un conjunto de relaciones donde los que toman decisiones sobre servicios y bienes existen y hay una demanda pasiva o activa de esos bienes... No existe una lógica mecánica donde la demanda estimula al suministro... las poblaciones propensas a inundaciones no necesariamente convierten sus problemas en una demanda social de seguridad contra las inundaciones y sus consecuencias... Tampoco las poblaciones pobres demandan explícitamente mejores condiciones de vida... la población puede estar tan absorbida por sus necesidades cotidianas que no se concibe una demanda social más amplia. Si en la época de lluvias hay una demanda de mayor seguridad y protección, en la estación seca esto se olvida y la demanda es para la seguridad contra la criminalidad y la delincuencia. Esta fragilidad en la generación de demandas puede estar condicionada por los bajos niveles de ciudadanía de los pobres que están acostumbrados a prácticas clientelistas y asistencialistas... los políticos y proveedores de servicios y bienes deben recibir beneficios de sus decisiones para compensar sus posibles costos negativos así como las externalidades".

La evidencia basada en los resultados de la encuesta muestra el juego entre los factores de riesgo cotidiano y de desastre en el área de Bajo Belén. Más del 40 por ciento de la población no conoce la ley sobre el reasentamiento ni los riesgos asociados con las inundaciones y sus patrones previstos para el futuro. Por otra parte, muchos de ellos, aunque sí lo saben, no están demasiado preocupados dado su acceso actual a diferentes estilos de vida satisfactorios y su conocimiento de que el gobierno siempre proporciona protección y bienes durante las inundaciones (la noción de muerte o lesión grave no entra en la

ecuación debido a la naturaleza de desarrollo lento de las inundaciones en la zona). Al mismo tiempo, las consideraciones sobre la seguridad personal, las drogas, la delincuencia, la insalubridad y las preocupaciones sobre la salud dominan la mentalidad de la población. 56% de la población se declaró en contra del reasentamiento en la encuesta de Nuestras Ciudades. Sin embargo, en otra sección del mismo cuestionario, este resultado fue invertido y la mayoría favoreció el reasentamiento, pero bajo ciertas condiciones: ver edificios avanzados o terminados, mantener los derechos de sus tierras y viviendas existentes, etc. Sin embargo, la naturaleza política del problema, hace que los resultados de esta encuesta sean tan dudosos como las mismas encuestas de resultados de las elecciones y su predicción de los resultados en las elecciones nacionales o locales.

En general está claro que la situación social y económica de la población se mira de manera segregada y los aspectos que dominan son los más inmediatos a las necesidades y demandas cotidianas. Poco se hace para mostrar cómo los problemas aparentemente independientes están vinculados en formas concatenadas o integrales— las diferentes manifestaciones de riesgo están relacionadas y se refuerzan mutuamente. Un enfoque holístico para proporcionar una solución sería más productivo, pero la naturaleza de las demandas sociales y las ofertas políticas son muchas veces sectoriales o basadas en la segregación.

Como muestran los casos mexicanos de la colonia FONDEN, Progreso, y las comunidades rurales, donde la distancia recorrida es corta y se sostiene la capacidad de mantener los insumos de subsistencia y los planes de empleo así como el acceso a los servicios establecidos, la contradicción entre el aumento de la seguridad contra las inundaciones y el creciente riesgo cotidiano no existe, por lo que la reubicación en lugar de reasentamiento es un objetivo más viable. Esto se puede ver en Manizales donde el movimiento de las distancias más grandes de la población ha llevado a problemas severos mientras que los esquemas tales como Yarumales y La Playita han sido mucho más acertados dado la acción emprendida para mantener o reconstruir las opciones de subsistencia y la provisión de servicios.

4.5 Muéveme, pero déjame ser

Un hallazgo significativo, aplicable en los casos peruano y mexicano, se relaciona con lo que se planea para la tierra y las propiedades que quedan atrás al reasentar la población. La forma en que se aborda este problema tiene gran influencia en la aceptación o no del reasentamiento de la población.

En Perú, en el caso de Tongabamba, la población aceptó el reasentamiento con poca oposición, frustrada por haber vivido en viviendas temporales durante un año después de un gran evento de inundación y el trauma asociado con ello. El evento en sí fue extraordinario en la memoria y experiencia colectiva de los afectados, de tal manera que se percibió una necesidad de reasentamiento. Pero, más allá de esto, el proceso que siguió una vez que se entregó el plan de reasentamiento es parte de la razón por la cual el reasentamiento fue fácilmente aceptado como una opción. La población no estaba obligada a ceder la propiedad de sus casas originales, que eran más grandes y cómodas, teniendo acceso a servicios internos y externos. Las viviendas de reasentamiento eran pequeñas, y los servicios básicos no se prestaron hasta mucho más tarde, si es que lo hicieron. Debido a que la población retuvo la propiedad de su vivienda original esto ha llevado a la mayoría a regresar, alquilar o pasar su nueva casa a los miembros de la familia. Muchos han invertido en la mejora de las viviendas originales del sitio usando materiales más “nobles” y resistentes a las inundaciones y también construyendo más alto del suelo. Los nuevos hogares de reasentamiento se convierten así en un lugar de refugio si la zona se inunda de nuevo y mientras tanto la población vuelve y disfruta de todas las comodidades de empleo, servicios y transporte del sitio original. Esto, por supuesto, sólo puede ocurrir si el nuevo sitio está cerca del sitio original (reubicación, no reasentamiento) y las opciones de trabajo son las mismas, como es el caso de Tongabamba.

En Belén, aunque todavía no se han producido movimientos a gran escala y existen muchas dudas sobre cómo funcionará esto, muchos están jugando con la idea de mantener sus antiguas casas en la zona inundable mientras reciben viviendas gratis en el área más segura. Se trata de un movimiento activo de su parte a pesar de que la ley hace obligatoria la confiscación y destrucción de la vivienda y las reglas del juego solo les permitirán llevar partes de sus casas viejas con ellos para extender las casitas que serán donadas.

Aunque la sostenibilidad de la vida en áreas propensas a inundaciones es difícil para poblaciones más vulnerables como los niños, adolescentes, ancianos y discapacitados, las únicas áreas seguras disponibles están en la ruta norte de Iquitos a Nauta a 10 km o más de sus hogares actuales, o a través del agua de Punchanas, si se construye un nuevo puente planificado. En el área de Nauta, los afectados por las inundaciones en los últimos años han sido reasentados cerca de Varillalito, donde la población de Bajo Belén será reasentada y uno de los pocos lugares donde se garantiza la seguridad contra las

inundaciones. Si el proyecto se completa, el área estará bajo gran presión de muchos otros que buscan seguridad en el área más amplia de Iquitos.

También en México la vivienda original de los beneficiarios del proyecto FONDEN nunca fue confiscada y las familias aceptaron el traslado a una zona más segura con viviendas mucho más pequeñas y menos cómodas debido al hecho de que podían conservar sus antiguas propiedades y utilizarlas para otros usos no residenciales. Así recibieron una doble compensa por moverse: aumento en la seguridad en el nuevo lugar y opciones de medios de vida en el sitio original. En las zonas rurales de El Escondido y Tigre Grande la nueva vivienda era de baja calidad y necesitaba ser mejorada por la población. Al mismo tiempo era pequeña y hacinada en comparación con la vivienda original y las parcelas, y esto llevó a la oposición de la población. La confiscación de casas era obligatoria y su destrucción también, aunque se mostró resistencia a esta medida. Sólo amenazando con suspender los servicios era posible conseguir que la población abandonara sus viejas casas. La población todavía utiliza la tierra vieja para la producción agrícola, sin embargo, se reúnen regularmente para ocasiones sociales en la tierra cerca de las áreas inundadas, lo cual provee de seguridad emocional y existencial.

En general, está claro que los movimientos de viviendas más grandes y cómodas a la pequeña vivienda de reasentamiento nunca será atractivo de tal manera que la opción de mantener el control y el uso sobre el sitio original sea una ventaja añadida y pueda ser crítica en la decisión de reubicarse pacíficamente. Cuando tales procesos se acompañan de severos retrasos en la concesión de títulos de propiedad para las nuevas viviendas, como fue el caso en el proyecto FONDEN y en las comunidades rurales, las personas tienden a migrar de nuevo a sus casas originales, repararlas y seguir adelante. Esto también se revela por el hecho de que las nuevas ubicaciones son a menudo tan peligrosas como los sitios originales debido a la falta de tierra disponible y la mala planificación. Esto ha llevado a los padres a regresar a las viviendas originales dejando la nueva vivienda a sus hijos cuando se casan.

En Manizales, después de una experiencia temprana con problemas similares a los de Perú y México, los esquemas de Samaria y Playita exigieron la demolición voluntaria de viviendas y el uso de materiales demolidos para nuevos propósitos de construcción. Además, para tener acceso a un subsidio de vivienda los beneficiarios tienen que demostrar que la antigua casa fue demolida y que su propiedad de la tierra ha sido cedida al Estado.

4.6 Usted me habla pero no me convierte en un verdadero partícipe en la toma de decisiones

Un refrán popular en América Latina dice: “Yo participo, ustedes participan, nosotros participamos y ellos deciden”. Una faceta común del proceso de reasentamiento es el deficiente o ausente proceso de participación real de la población afectada en la selección de nuevos emplazamientos, nuevas viviendas y nuevos diseños urbanos. Los procesos verticales mediante los cuales la población es informada de lo que sucederá y persuadida a colaborar, en lugar de ser parte del proceso, son comunes y bien representados en los casos estudiados.

En Belén, a pesar de que se han promovido estudios por encuesta a gran escala en cuanto a las características de la población, sus actitudes y razones, sus preferencias y su oposición con respecto al reasentamiento, se ha seguido un proceso vertical de liderazgo local con respecto a la participación y la toma de decisiones. La mayor consulta ha ocurrido una vez que el esquema para construir Nuevo Belén estaba en camino, cuando la tierra había sido comprada y preparada y la construcción había iniciado. Los modelos urbanos y de vivienda son claramente basados en la ciudad de Lima y diseñados con poco intento de modelarlos a las necesidades y normas locales vernáculas o culturales. Las áreas ordenadas y autosuficientes con todos los servicios proporcionados reemplazarán las grandes, amplias calles, las estructuras de madera que se usan y forman parte de la imagen de Belén y su población; la Venecia de América Latina como se le llama cariñosamente. Cualquier aceptación de la necesidad de mayor espacio se expresa en el derecho a tomar materiales de la casa antigua para ampliar la casa de 60 m^2 que se les entregará. La conveniencia técnica, financiera y arquitectónica domina las necesidades y costumbres culturales y locales. Cualquier intento de explicar esta forma de hacer o pensar sólo puede basarse en la idea de que las especificaciones técnicas y las consideraciones de costos están por encima de las consideraciones culturales. Y, que la velocidad de construcción es fundamental debido al riesgo percibido de que el esquema será cancelado con el cambio de gobierno de 2016.

Los mismos argumentos son válidos en México donde las especificaciones para la construcción por FONDEN derivan de la decisión de la administración presidencial de Vicente Fox de que no se construirían nuevas casas con materiales no duraderos. Esto llevó al uso de cemento y block en áreas rurales, usando modelos de edificios urbanos, diseñados o pensados por personal con base en la Ciudad de México, con poca experiencia de las condiciones

locales y donde la solución es proveer una casa más que un hogar adecuado; y esto ha ocurrido a pesar del hecho de que la construcción vernácula maya ha sido elogiada a nivel internacional como resistente a amenazas, sostenible y de menor costo que las soluciones industriales. En México, el predominio de la reubicación financiada por FONDEN después del impacto, garantiza una falta de consulta de los beneficiarios, ya que todo se determina de acuerdo con especificaciones técnicas previamente determinadas. Las casas se construyen de una manera y de acuerdo a un conjunto de especificaciones y las necesidades de la población y las recomendaciones no se tienen en cuenta. No se aceptan opciones para la reconstrucción de viviendas preexistentes según las costumbres culturales locales. Este proceso conduce casi inevitablemente al abandono de la vivienda y a un retorno hacia los sitios originales. En el esquema de Las Charcas, donde se está planificando el reasentamiento en un vacío social, se han realizado encuestas de consulta y cuestionarios en circunstancias en las que la población ni siquiera sabe que se está planificando un reasentamiento. El razonamiento para esto es político y no técnico.

En Colombia las subvenciones que se otorgan para la adquisición de vivienda definen las características de diseño a aplicar. Esto se refiere al espacio, el área y la necesidad de obedecer normas sismo-resistentes y significa que la mayoría de las casas serán de concreto, ladrillo o materiales similares. La aceptación de cualquier otro tipo de material de construcción, de acuerdo con los imaginarios populares, es raramente aceptada. Debido a esto, la comunidad reasentada rara vez se tiene en cuenta al tratar con tipologías de vivienda, necesidades y tamaño óptimo. Casi inevitablemente las casas serán más pequeñas que en el asentamiento original.

4.7 Suelo urbano para el reasentamiento: renta urbana y falta de accesibilidad

Está claro que el acceso a tierras adecuadas es un problema importante en el reasentamiento. Las consideraciones de la renta urbana, las presiones del crecimiento, la naturaleza de la tenencia de la tierra y la falta de tierra comunitaria o municipal son los principales factores que contribuyen a esto.

En Belén, el tamaño del reasentamiento propuesto requería una gran cantidad de tierra que sólo podía encontrarse a unos 12 kilómetros del sitio del asentamiento original y en dirección a la expansión planeada de la zona de Iquitos en los municipios vecinos. Pero a pesar de estar a salvo de inundaciones, el sitio ha planteado ciertas dudas en términos de impactos en los ecosistemas locales y ciertamente en términos de distancia de las fuentes de trabajo y el costo que esto significará para la población. Esto es un hecho que afecta la estructura de costos de las familias en Belén que nunca han tenido que considerar los costos de transporte en sus presupuestos diarios o la inversión de tiempo en movimiento laboral o social.

En México, el control ejidal (comunal) de la tierra y la especulación del suelo urbano son problemas comunes en cuanto al acceso a tierras adecuadas. Y, en la mayoría de los casos, no está claro que el riesgo de inundaciones se ha reducido mucho en los nuevos lugares, mientras que al mismo tiempo la población todavía mantiene el control sobre las ubicaciones originales con sus amenazas de inundación.

Pero es en Colombia que las dificultades de acceso a la tierra son más evidentes, especialmente en la ciudad de Manizales con su terreno montañoso y la falta de terreno nivelado. Sin embargo, es aquí donde esta misma condición ha llevado a una serie de “soluciones” que son interesantes de considerar de manera más general a la luz de los retos del reasentamiento. El caso de La Playita revela varios factores.

En primer lugar, su tamaño no permitía que el gobierno local o la población identificaran un sitio adecuado en los límites de la ciudad donde toda la población pudiera ser reubicada; un solo lugar era, al principio, un requisito de la población local. Algunas alternativas también fueron rechazadas por las personas que viven en las áreas consideradas para la reubicación, ya que vieron a la población beneficiaria como una fuente de delincuencia y robo, a pesar de que sus propias comunidades estaban plagadas con estos problemas desde hacía tiempo. Finalmente, cuando no se pudo identificar un sitio, se tomó la decisión de proponer que la población buscara y comprara vivienda usada en áreas seguras en base al azar individual. El financiamiento se otorgó mediante subsidios del gobierno local y nacional (en este último caso, con un cambio en las leyes de financiamiento de la vivienda para hacer posible la compra de casas usadas). Esta fue la solución que se adoptó al final y las primeras personas en trasladarse fueron los mismos líderes de la comunidad que habían insistido en un solo sitio. La solución tardó tres años en materializarse pero tuvo éxito, aunque a medida que avanzaba el proceso el acceso a viviendas adecuadas se hizo más difícil debido al aumento de la demanda y los precios que comenzaron a subir.

Una conclusión que se deriva de esta experiencia es que la noción de comunidad es a veces mítica y exagerada y, de hecho, un solo grupo de población contigua no constituye necesariamente

una comunidad en un sentido real. Pueden existir divisiones fuertes dentro de muchas comunidades que permiten que la partición tenga lugar con éxito. Además, este tipo de solución en la que se tiene en cuenta la elección individual cubre otros casos de procesos de reasentamiento. Así, en Brasil, se han promulgado esquemas en virtud de los cuales se propone y construye una solución colectiva (normalmente apartamentos de gran altura), pero las familias individuales que no quieren mudarse allí tienen la opción de buscar una casa en otro lugar y ofrecer a la familia que la ocupa la oportunidad de vivir en el lugar de reasentamiento en lugar de ellos. Tal solución podría ser pensada para los habitantes de Belén que no quieren moverse a 12 kilómetros del nuevo sitio.

Un segundo aspecto de la escena de Manizales son los últimos esquemas de reurbanización de San José que reconocen el valor de la tierra urbana central y su peligro para las familias pobres, pero también su potencial de reurbanización y aumento del alquiler urbano y los beneficios bajo uso comercial. La población será trasladada a edificios cercanos de gran altura, mientras que la tierra abandonada será diseñada para la seguridad y se utilizará comercialmente con mucha mayor renta urbana. Esto, por supuesto, desafía la noción de áreas de riesgo no mitigables, porque esto se vuelve socialmente jerárquico y económicamente determinado. Lo que no se puede mitigar en términos de reasentamiento de bajo costo para los pobres no es necesariamente el caso para la empresa privada apoyada por el gobierno, por lo que los beneficios para el comercio, el cobro potencial de los impuestos y el alquiler urbano permiten inversiones mucho mayores en condicionamiento de tierras y reducción de riesgos que en el caso de planes de bajo costo para el reasentamiento.

4.8 Uso y reutilización de tierras abandonadas

Un aspecto crítico para un reasentamiento exitoso, o por lo menos un impedimento para el regreso a áreas preexistentes, es el uso dado a la tierra recuperada, la tierra que la población está o no obligada a entregar a las autoridades una vez que el movimiento a nuevos sitios tiene lugar. Anteriormente, hemos cubierto los casos en que dicha entrega no era obligatoria y sus consecuencias tanto positivas como negativas.

Perú y Colombia, donde la transferencia de sitios originales a la propiedad pública ha sido normalmente obligatoria, proporcionan casos interesantes para el análisis y la reflexión. La remodelación de las laderas del área de San José en Manizales y el valor agregado en términos de renta urbana ha sido ampliamente discutida. En este caso, la ecuación de costo-beneficio, aunque beneficia al gobierno municipal y los desarrolladores de tierras y usuarios comerciales en particular, podía ser visto como positivo, dado el aumento de la seguridad de la población y su todavía buen acceso a oportunidades de trabajo y servicios que la ubicación cerca del sitio original significó. En el caso de La Playita, la zona abandonada se utilizó como vertedero de basuras urbanas y materiales de construcción o tierras excavadas, y desde entonces se ha convertido en una zona de reforestación que ha dado lugar a mejoras urbanas y nuevas prestaciones de servicios ecológicos.

Tal esquema también nos incita a considerar las oportunidades que podrían encontrarse con un plan de reasentamiento como Belén, donde la población está ligada al lugar por razones de empleo o costumbre, mientras que al mismo tiempo la zona ocupada es una zona potencialmente rica para futura diversidad ecológica, producción agrícola y manejo de ecosistemas. Es interesante aquí considerar las oportunidades que podrían existir para el co-uso de la tierra abandonada por sus viejos dueños individual o colectivamente y por parte del gobierno. En la actualidad se postula que la tierra volverá a ser propiedad estatal y que la zona se convertirá en un refugio ecológico de valor para la ciudad en términos de turismo, higiene, seguridad, etc. aunque las autoridades locales a veces ignoren el alcance y la importancia de tal movimiento. Aquí, con el fin de reducir la oposición de la población a un movimiento distante de sus hogares, lugares de trabajo y oportunidades existentes, la tierra recuperada podría ser co-utilizada para fines productivos y de servicios eco-sistémicos con la población, obteniendo ventajas laborales e ingresos del área a través de la agricultura, la pesca, el turismo, etc. Esto sería similar a México, donde la población no estaba obligada a renunciar a la propiedad de las tierras existentes, sino que debía dedicarla a usos alternativos.

4.9 Los que se quedaron atrás

Cuando el reasentamiento ocurre a veces hay muchas más personas y familias en la misma área que también necesitan reubicación o mejoramiento en el sitio.

En el caso de Belén, el programa de reasentamiento de Nueva Belén está dirigido a un área de una ciudad que en cada una de sus cuatro jurisdicciones municipales tiene muchas otras familias en riesgo de graves inundaciones: Puchanas, Iquitos, Belén y San Juan. También se lleva a cabo en un área donde la demanda de vivienda es alta incluso por parte de las comunidades y familias no propensas a inundaciones. En este contexto, la pregunta inevitable es la de por qué Bajo Belén y no el resto fueron elegidos para el

reasentamiento. Y, si Nuevo Belén no logra atraer a la población beneficiaria identificada para la que se ha construido, como parece ser el caso hoy en día, con la mayoría de los habitantes que siguen resistentes al esquema, ¿quiénes, entonces, ocuparán la nueva vivienda? Algunas ideas pueden derivarse de reubicaciones asociadas con inundaciones previas en áreas cercanas a Varillalito-Calipso en particular. La población de las diferentes áreas de Iquitos reubicadas en el programa Calipso ha manifestado que a pesar de la lentitud en la provisión de servicios, las familias valoran la tranquilidad de vivir en una zona segura donde los niños no se ahoguen o enfermen todo el tiempo como lo hicieron durante la temporada de inundaciones en Belén. También ya no gastan en madera para pasarelas buscando escapar de las inundaciones y los niños pueden jugar todo el día, todo el año, en cualquier lugar. Aquí se podría sugerir que el gobierno está en una situación de ganar-ganar dada la demanda de vivienda segura de inundación y la vivienda en general en la zona. Llenar con población fuera de Belén es la primera solución obvia y las ventas de viviendas a grupos desfavorecidos que necesitan vivienda es una segunda opción. Lo que es seguro es que la vivienda no quedará vacía.

4.10 Los que rodean el nuevo esquema y el impacto del nuevo esquema en la dinámica de la población

Uno está acostumbrado a escuchar como la población en las áreas alrededor de un nuevo reasentamiento se opone a ellos, argumentando que perturba la armonía, la paz y las tradiciones locales. Tal es el caso de La Playita en Manizales así como en Progreso, México. En el caso de Nueva Belén parece que esto no ha ocurrido y de hecho la población local ve las ventajas de la proximidad a áreas con nuevas escuelas, hospitales y clínicas y facilidades recreativas que pueden compartir. Un proceso colateral negativo es la invasión continua de la propiedad privada circundante en la anticipación de aumentos en los valores de la tierra y opciones para el acceso a servicios y empleo. En México, en la reubicación de Progreso, parece que la población beneficiaria ha creado un nuevo barrio urbano donde, aunque cercano a otros grupos sociales anteriormente localizados, existe poco contacto entre ellos.

4.11 ¿A qué clase de casa y lote voy?

La evidencia sugiere que muchos esquemas ofrecen soluciones de vivienda muy inadecuadas, visto en términos de tamaño, ubicación y diseño. El plan de reasentamiento de Belén se basa en diseños que combinan controles de tamaño debido a razones financieras junto con una vivienda estándar y de diseño general de asentamiento que son más apropiados para los lugares costeros y de Lima que para la selva como tal. Poca preocupación por los modos vernáculos o culturales se da aunque, en principio, organizaciones tales como la Dirección de Construcción del mismo Ministerio de Vivienda que lidera el plan de reasentamiento, intentan promover el uso de esquemas y costumbres locales y vernáculas.

En México, se utiliza un modelo estándar de casa basado en FONDEN (diseñado e instrumentado a través del personal de la Ciudad de México), independientemente de la ubicación y cultura. Cuando una ONG y otros intereses entraron en juego en las zonas rurales de Yucatán, un intento de copiar el edificio tradicional maya fracasó debido a limitaciones de costos y arquitectura. Los únicos esquemas que realmente ofrecieron vivienda adecuada y parcelas fueron los esquemas Yarumales y Playita en Manizales. El primero se debió a una combinación única de trabajo realizado por una ONG en colaboración con arquitectos de la Universidad Nacional, junto con la naturaleza temprana del esquema que significaba que la tierra todavía estaba disponible en áreas más o menos centrales cerca de trabajo y servicios. En el caso de La Playita, esto se debió a la política de permitir que las personas busquen y compren viviendas usadas en la ciudad según sus propias necesidades de servicios, ubicación, proximidad al trabajo, etc. El juego de la política nacional y los intereses económicos debe ser considerado aquí, ya que puede afectar seriamente cómo se ve el reasentamiento y cómo se satisfacen las necesidades de vivienda. Hoy en día la construcción planeada de 100 mil hogares para los pobres en Colombia ha sido estimulada por la necesidad de lidiar con una economía de crisis donde la construcción es vista como un estímulo y un imperativo económico. Sin embargo, puede tener consecuencias para el reasentamiento, ya que el predominio de las soluciones de vivienda en la fórmula puede ser en detrimento de consideraciones más integrales y enfoques socialmente equilibrados. Además, se ha considerado que la donación de viviendas sin participación en el costo por parte de la población va en contra de la apropiación de las soluciones promovidas y de las buenas prácticas de reasentamiento.

La adecuación de las viviendas de gran altura para el reasentamiento, tal como se utiliza en el plan de renovación urbana de San José, ha sido severamente cuestionada por algunos en Manizales a pesar de las consideraciones de bajo costo. La integración comunitaria se ve comprometida y la ventaja de los hogares de dos pisos es que un piso puede usarse para actividades de apoyo a los medios de subsistencia. ¡Se ha comentado el caso de una señora que tenía cerdos en el piso 13 de su edificio de

apartamentos con el fin de proporcionar apoyo a los medios de subsistencia y dado a que no tenía patio donde mantenerlos!

5 Una visión general de la práctica, los contextos y los desafíos de los asentamientos: la toma de decisiones y la implementación y la clave para el éxito y fracaso de la práctica derivada de una consideración de los estudios de caso

Una hipótesis inicial sugiere que el proceso histórico asociado con el asentamiento original en áreas propensas al riesgo se combina con las condiciones estructurales existentes asociadas con la gobernabilidad, economía, gobierno y burocracia para impedir el reasentamiento exitoso, a menos que existan condiciones particulares que permitan romper con la costumbre, la conveniencia, la falta de afinidad cultural y social y la sensibilidad de los actores sociales que lo definen. Esto es así tanto con los tomadores de decisiones y los ejecutores como con la población afectada por el riesgo. Esta afirmación conduce a las siguientes consideraciones sustantivas apoyadas por evidencia derivada de los estudios de caso.

i. La reubicación y el reasentamiento deben considerarse en la mayoría de los casos como reflexiones de los “fracasos” previos de la sociedad en la planificación y control del uso de la tierra en las ciudades y en las preocupaciones más amplias de planificación del desarrollo. La pobreza, acompañada por la falta de normas municipales aplicables y aplicadas, la falta de opciones para el acceso a la tierra segura por parte de las poblaciones pobres, por costo u otras razones, la falta de reservas de tierra para formalizar la ocupación informal del suelo, entre otras razones, explican el asentamiento en lugares inseguros. Pero con esta ocupación, cuya inseguridad no sorprende en general a las poblaciones afectadas, se hace historia, se crea una nueva cultura, se crean vínculos y relaciones sociales y modos de vida. Estos, a su vez, normalmente se ven reforzados por la voluntad de los gobiernos locales, por razones políticas o de otra índole, al proporcionar a los sitios inseguros diversos servicios y apoyo. Así pues, la reubicación o reasentamiento tiene lugar con referencia a unidades poblacionales y territoriales históricamente constituidas, socialmente relevantes, con costumbres, estilos de vida y necesidades claramente establecidas y permanentes. La reubicación y el reasentamiento, en la mayoría de los casos, son medidas para compensar errores históricos, pero donde la historia se ha construido y convierte un “error” original en una realidad dinámica, cotidiana actual. O pueden responder a demandas y presiones de intereses del sector privado con segundas intenciones en términos de desarrollo urbano y planificación. Desde esta perspectiva, el problema del reasentamiento no radica tanto en el proceso de reasentamiento como tal, sino más bien en el proceso mediante el cual se logró el asentamiento original y en cuanto a las circunstancias y restricciones a la implementación. Los resultados de los procesos de reasentamiento y reubicación (vistos en términos de costos y beneficios, ventajas y desventajas, etc.) están directamente relacionados con la forma en que se toman las decisiones y se implementan y cómo se toman en cuenta la historia y la actual construcción de los asentamientos existentes, los medios de subsistencia y la existencia material. En este sentido, metodológicamente no hay separación entre la comprensión de la decisión y la implementación y, la comprensión y explicación de los resultados (esta idea fue seguida en el WP3 del presente proyecto).

La solución original es claramente una respuesta, en muchos casos, a los intereses políticos e incluso a los procesos de tráfico corrupto de tierras. En este sentido, la única manera real y efectiva de evitar el problema es a través de una mejor gobernanza urbana y controles de tierras que en sí mismos requieren la provisión de tierra segura para las poblaciones más pobres. Todas las demás soluciones, incluida la del reasentamiento, se quedarán cortas, ya que las finanzas nunca existirán para todos los sistemas de actualización o reasentamiento que se necesiten.

ii. La reubicación y el reasentamiento en busca de la reducción y control del riesgo de desastres no ocurren en un vacío social, temporal y espacial. No evolucionan, como procesos, con referencia a un objetivo singular, definido solamente en términos de reducción del riesgo de desastres “no contaminado” por otros procesos y necesidades. No constituyen un tema sectorial que tenga sus propios causales y objetivos claramente identificables y maneras inequívocas de alcanzarlos. Cuando se enfrentan a los altos niveles de fracaso que se registran en los procesos de reasentamiento, donde se sabe más que suficiente sobre las razones del fracaso en el pasado, cualquier explicación de tal falla debe expresarse en términos de lo que se puede llamar “intereses en conflicto”, “intereses especiales” y diferentes “marcos y criterios de valor” competitivos, diferentes mentalidades. Es decir, la reubicación y el reasentamiento no son procesos claros, autónomos y centrados en sí mismos, sino acciones que pueden desafiar el estatus quo y que implican intereses conflictivos o no compatibles que deben ser tenidos en cuenta en la búsqueda de una solución a la peligrosidad y el riesgo de desastre. A este respecto, pueden postularse tres series de factores.

- En primer lugar, el riesgo de desastre hidro-meteorológico, influido o no por el cambio climático, no es más que un aspecto de la vida de los pobres y sólo una expresión de la gama de riesgos que tienen que enfrentar diaria o recurrentemente. Bajo tales circunstancias, la reducción del riesgo de desastres sólo puede ser considerada y promulgada adecuadamente cuando se tenga en cuenta lo que esto significa en términos de los otros riesgos cotidianos a los que se enfrentan las poblaciones afectadas. La reducción o el control de los riesgos diarios relacionados con el desempleo, la salud, la violencia, la seguridad, el acceso desigual a tierras seguras y la pobreza en general, en muchas ocasiones es una prioridad y se prioriza sobre la reducción del riesgo de desastres. O bien, los requisitos para reducir el riesgo de desastres se ven más en términos de soluciones o reacciones a corto plazo, como alertas tempranas, rutas de evacuación, soluciones estructurales y respuesta a desastres, que en soluciones finales como el reasentamiento a áreas más seguras.

El crecimiento de las comunidades propensas a los peligros es principalmente el resultado de la pobreza o la conveniencia política y la coerción. La consolidación de estas áreas es el resultado de un proceso de institucionalización del riesgo y el desarrollo de la tolerancia al riesgo de desastres para reducir el riesgo cotidiano. Ambas condiciones hacen del reasentamiento una tarea difícil de ejecutar con éxito. La pobreza se expresa muchas veces a través de la necesidad de ocupar tierras inseguras y no controladas. La conveniencia política y la manipulación se expresan en las formas en que se apoyan las invasiones de tierras con fines de ganancia electoral, mientras que al mismo tiempo se desconoce la existencia de la planificación del uso de la tierra. La institucionalización se expresa en la manera en que los gobiernos locales proporcionan a las comunidades propensas a los peligros los servicios y el apoyo necesarios durante las emergencias. Y la tolerancia al riesgo se expresa en las formas en que la población pobre construye la cultura y la oportunidad cotidiana en lugares propensos a riesgos, disminuyendo así su preocupación por el riesgo de desastres como tal. La combinación de algunas o todas estas facetas históricas proporciona un contexto estructural en el cual el reasentamiento interrumpe la esencia misma de la política y de la existencia cotidiana. Cualquier opción para un reasentamiento exitoso requiere, por lo tanto, una visión y acciones que puedan ayudar a construir nuevas políticas y existencias cotidianas acordes con ganancias políticas y avances en los medios de subsistencia. Lógicamente, se puede asumir que las dificultades del reasentamiento pueden encontrarse en las condiciones existentes que explican las comunidades propensas al riesgo..

- En segundo lugar, las nociones de vulnerabilidad de la comunidad ante las amenazas se basan en la noción de comunidad como tal. Dado que muchos procesos de reasentamiento y reubicación se basan en la noción de comunidad y se ocupan de comunidades espacialmente segregadas y constituidas, es evidente que la comunidad es una noción predominante en el proceso y “mantener la comunidad” se convierte en un factor importante en muchos procesos socialmente inclusivos intentados por los gobiernos. Sin embargo, se puede postular que en muchas circunstancias en las que existen barrios urbanos contiguos, fomentados por la invasión de tierras y la ocupación ilegal, y atravesados por numerosas divisiones y conflictos sociales, la noción de comunidad puede ser inverosímil y exagerada, y a veces básicamente inaplicable, a pesar de las ideologías en sentido contrario. Entonces nos enfrentamos a la idea del “mito” de la comunidad y, por tanto, al mito de la necesidad de trasladar comunidades enteras de un sitio a otro para mantener la “integridad de la comunidad”. Tal integridad puede ser un mito y con ella la idea de un movimiento más amplio de comunidades enteras también puede ser un mito o una restricción para pensar en otras soluciones más dispersas. Esto no significa, por supuesto, que la comunidad no sea una fuerza poderosa para la adaptación a nuevas circunstancias y un objetivo a alcanzar en los procesos de reasentamiento.

- En tercer lugar, el reasentamiento muchas veces significa una contradicción e incluso una confrontación entre diferentes interpretaciones del riesgo y su solución. Los especialistas en riesgo de desastres y desarrollo, muchas veces trabajando en ubicaciones centrales y con poco conocimiento de las condiciones o necesidades locales y con poco contacto con otros intereses especializados, dominan las decisiones de la población local sobre la selección del sitio, el diseño urbano y de vivienda y las necesidades de medios de vida.

iii. Las dificultades con la colaboración institucional y con la introducción de ideas holísticas en los principios y enfoques de planificación se derivan de la competencia y de principios y roles indefinidos, donde la reducción del riesgo de desastres —el objetivo primario del reasentamiento como lo consideramos en este estudio- es una especialización con sus propios mecanismos y bases institucionales. El elemento jurisdiccional es un factor crítico para entender el éxito y el fracaso o las opciones para ambos. Los procesos de reasentamiento implican un conocimiento íntimo del contexto y de las poblaciones locales, lo que lo convierte en un proceso que debe ser llevado necesariamente a nivel local aunque contando con apoyo nacional o regional. Al mismo tiempo, la reubicación o el

reasentamiento de la población, donde la vivienda, los servicios, la planificación de los medios de subsistencia y la integración social son o deberían ser grandes preocupaciones, pueden ser dirigidos por diferentes organismos o ministerios de acuerdo a cómo se interpreta y entiende el problema desde sus perspectivas sectoriales. Se puede postular que frente a la necesidad clara e inequívoca de integración y enfoques holísticos, la naturaleza de la institución líder puede y afectará el resultado final y determinará el nivel de concentración en aspectos específicos frente a la propuesta de soluciones más integradoras. Por lo tanto, si el problema se ve como uno esencialmente de vivienda y dirigido por las autoridades de vivienda, esto puede y llevará a un enfoque y énfasis diferente en comparación con donde el problema se ve desde el uso de la tierra y la planificación urbana o el medio ambiente, la integración social y el ángulo de pobreza o de desarrollo comunitario. La superación de interpretaciones especializadas y formatos de acción se vuelve crítica.

iv. El compromiso de los gobiernos con la reinstalación y el reasentamiento se ve comprometido por el hecho de que normalmente se ha hecho una inversión sustancial en la provisión de servicios para aquellos que invaden u ocupan tierras “ilegalmente”. Tal proceso puede explicarse por diferentes factores políticos o humanitarios, pero el hecho mismo de que se dé es un antecedente grave para cualquier intento de reasentamiento debido a que el gobierno ha invertido en ello, y la población ha tenido acceso tanto a los servicios como a los mecanismos de respuesta a emergencias, influyendo en su visión sobre la localización y el movimiento a otro lugar. Los sitios de invasión son también presa de la cooptación política por la cual cualquier idea de movimiento lejos del área compromete el apoyo político para ciertos grupos pero aumenta el apoyo en otras áreas. Incluso, cuando las zonas ocupadas por la invasión ilegal son declaradas de alto riesgo no mitigable, lo que conduce a la prohibición de la inversión en tales áreas, los procesos legales basados en los derechos civiles y los principios humanitarios, llevan a la revocación de tales decisiones y a la decisión sobre la inversión. Una vez que la provisión de servicios está garantizada y existe, la adaptabilidad de la población local garantiza determinados niveles de apoyo a los medios de vida y un vínculo con el área y el lugar, un proceso también fortalecido por afinidad cultural e historia. Los diversos intereses de los diferentes actores, desde los políticos hasta el comercio local, los involucrados en actividades ilegales e informales y la población, circunscriben cualquier intento futuro de reubicación de la población y deben considerarse seriamente en cualquier negociación o plan de reasentamiento en el futuro. Los planes que permiten el mantenimiento de ganancias legítimas y legales pasadas, mientras permitan la ampliación de opciones de medios de vida, tienen más probabilidades de tener éxito. La confianza en que las opciones de subsistencia y los costos de transporte son accesibles aumenta en gran medida el apoyo al reasentamiento. Por esta razón, las siguientes experiencias y enfoques han tenido o podrían tener más éxito:

- Cuando se permite a la población reasentada mantener la posesión de sitios propensos al riesgo, pero bajo la condición de que se les den otros usos no amenazantes para la vida en el futuro; económicos, artesanales, etc.

- Donde se ofrecen opciones gratuitas, apoyadas por medios pecuniarios, para elegir sitios y casas en cualquier parte de la ciudad, comprando viviendas usadas disponibles.

- Donde la tierra original pasa en copropiedad al gobierno y a la población y se reacondiciona para uso ecológico, ambiental y agrícola con ganancias distribuidas entre el gobierno y la población.

- Mejoras en el sitio que aumentan la resistencia del edificio y reduce la ocurrencia y la intensidad de amenazas, mientras que permite que haya beneficios derivados de inversiones pasadas.

v. El diseño y la funcionalidad de la vivienda, el respeto de las normas y costumbres culturales, la espacialidad y la distribución de las instalaciones son claramente importantes en la elección de mudanza o la opción de quedarse una vez trasladado. Las casas pequeñas en parcelas pequeñas para personas acostumbradas a grandes lotes y casas más grandes sólo pueden funcionar donde las personas estén absolutamente convencidas de que están más seguras de las inundaciones y también se garantizan los medios de subsistencia. El acceso a viviendas adecuadamente diseñadas y construidas parece estar condicionado por la apropiación de los procesos por parte de los gobiernos locales. Una relación centro-periferia no puede funcionar, por lo que las personas que no están familiarizadas con las necesidades y las culturas locales toman el control del proceso. Esto significa entonces que los planes dirigidos localmente con apoyo regional y nacional es el único camino real por recorrer.

vi. El reasentamiento sólo puede tener éxito y siempre debe considerarse como un proceso multifacético en el que el diseño y el confort de las zonas urbanas y de las viviendas, el apoyo a los medios de subsistencia, la prestación de servicios y otros aspectos se cubran y se cubran con éxito. Es evidente que la participación y la consulta abierta y la asociación en la toma de decisiones

son requisitos previos importantes. Sin embargo, toda la noción de integralidad, holismo, problemas multifacéticos y la solución consecuente parecen distanciarse de los sistemas mentales y la práctica de la burocracia gubernamental, donde predominan las preocupaciones del sector y las relaciones con otros son escasas o difíciles. Dado que el reasentamiento puede ser promovido por cualquiera de muchas instituciones locales o nacionales, desde el Ministerio de Vivienda y los sistemas de gestión de riesgos a instituciones de bienestar social o ministerios ambientales, ONG o sector privado, los enfoques y las preocupaciones centrales pueden diferir con la concentración en aspectos parciales. Los ministerios de vivienda se ocuparán de las casas, los ministerios ambientales de recuperación ambiental, las unidades de integración social del bienestar social, etc. Por otro lado, las instituciones a nivel nacional se preocuparán más por las inquietudes y enfoques nacionales, mientras que las instituciones locales están más preocupadas por la apropiación y los problemas locales. Cuando la política del gobierno nacional favorece en general cuestiones como el crecimiento económico y la creación de empleo, el reasentamiento estará cada vez más dominado por la construcción de viviendas y menos por asuntos más sutiles como el bienestar social y la integración, las soluciones de vivienda alternativa a la construcción de nuevas unidades.

vii. En términos de legislación y las normas para el reasentamiento, parece que la solución más adecuada y flexible o el camino a seguir no es necesariamente a través de leyes y ordenanzas específicas. Las prescripciones normativas que establecen los principios básicos y los requisitos para un proceso de reasentamiento deben ir acompañadas de una clara inserción del problema del reasentamiento en las políticas y leyes sobre gestión del riesgo de desastres en un marco de desarrollo y previstas en las normas y leyes sobre organización territorial, la gestión ambiental y la reducción de la pobreza. El reasentamiento debe ser visto y tratado como una opción para la reducción y el control del riesgo de desastres y no como una opción en sí misma y los criterios para decidir sobre su adecuación deben considerarse a la luz de otras opciones de manera equilibrada.

Sección 3: Reasentamiento: los costos y beneficios para las partes interesadas

Introducción

En la etapa previa de investigación se ha realizado un diagnóstico de las condiciones de riesgo existentes y de los enfoques institucionales para la toma de decisiones y la implementación, y un estudio de la toma de decisiones y la implementación en casos de reasentamiento.

La tercera etapa sustantiva de la investigación en ALC, Asia y África se llevó a cabo bajo la noción de "análisis de riesgo" o análisis de los "costos y beneficios" asociados con el reasentamiento.

En la presente sección se destacarán las cuestiones teóricas, conceptuales y de formulación de políticas y de implementación más importantes que se pueden extraer de un estudio a escala nacional y la comparación de los costos y beneficios que corresponden a las personas reasentadas.

La investigación en los sitios de reasentamiento del proyecto, así como en otros lugares, ha revelado consistentemente problemas y virtudes similares. Esto es así aun cuando reconocemos la naturaleza sui generis de los diferentes proyectos de reasentamiento y la variación experimentada con los procesos de implementación dependiendo del tipo y magnitud del proceso de reasentamiento y las diferencias en el tamaño de la ciudad o pueblo. Ante esto, es importante identificar los principales contextos genéricos y específicos que condicionan productos y resultados. La hipótesis básica de este proyecto es que están muy relacionadas con los diversos procesos de implementación y toma de decisiones en diferentes lugares, modificados o influenciados por condiciones contextuales y coyunturales a lo largo del tiempo.

La presente sección comprende 5 consideraciones. La primera se refiere a los estudios de caso y el método utilizado para generar resultados y conclusiones de la investigación. El siguiente se refiere al por qué y el qué de la investigación. El tercero examina algunas cuestiones fundamentales de concepción y definición y el cuarto proporciona un resumen de las conclusiones sobre costos y beneficios en los estudios de país, destacando las cuestiones más sustantivas. Los párrafos finales proyectan los resultados en el campo de la política y de la implementación en la búsqueda de mayores beneficios y reducción de costos. Estos contribuyen a las directrices de política regional producidas por el proyecto y constituyen conclusiones y recomendaciones derivadas de los resultados globales del estudio.

1 Estudios de casos y método de investigación básica

En secciones anteriores se ha señalado que se utilizó un enfoque variado en la selección de los sitios de reasentamiento para su análisis en cada país.

En el caso de México se analizaron 5 sitios en el Estado de Yucatán, incluyendo dos comunidades rurales cercanas afectadas por el mismo evento y reasentadas simultáneamente. En Colombia se consideraron 7 sitios con fechas de implementación variadas, todos en la misma ciudad de Manizales. Y, en Perú, se estudió un sitio principal en la ciudad de Iquitos con información subsidiaria obtenida de un segundo y tercer cercanos a Cuzco y Arequipa.

El tiempo disponible para la investigación fue crítico para determinar la profundidad del análisis posible. En el caso de la investigación de análisis de costo-beneficio actual, se dispuso de 20 días por país para diseñar e implementar el método de investigación, analizar resultados y redactar informes. Esto permite un enfoque y resultados indicativos, pero no exhaustivos. Sin embargo, esto no invalida

los resultados. El valor de los resultados de la región de ALC puede encontrarse en la diversidad de sitios estudiados y en los problemas comparativos que surgen. El valor también se encuentra en los diferentes enfoques utilizados para recopilar información y conclusiones sobre la cuestión de costos y beneficios.

En el caso de México, las conclusiones sobre costos y beneficios y sus diferencias, sitio a sitio, se basan en los resultados obtenidos a través del PT2 en los dos sitios rurales de El Escondido y Tigre Grande, Campestre Flamboyanes en Progreso y Celestún-FONDEN y Celestún-Charcas. Esto se complementó con una encuesta sobre costos y beneficios realizada específicamente durante el PT3 en Campestre Flamboyanes (ver anexo en el informe nacional de México) y entrevistas informales con pescadores y otros informantes en el Proyecto Charcas en Celestún. Los resultados contrastan las diferentes formas en que los ejecutores de proyectos y los que analizan el proceso de implementación desde afuera concluyen en cuanto a costos y beneficios en comparación con las opiniones de las poblaciones beneficiarias como tales. Los temas considerados -tanto causales como costo-beneficio- son: justificación del reasentamiento; tipo de proceso de implementación y nivel de participación social; ubicación y características generales del lugar de reasentamiento; carácter y funcionalidad de la nueva vivienda; seguridad en la propiedad de la tierra; el nivel de cumplimiento de los objetivos originales de reasentamiento y el uso dado a las tierras desocupadas; consideración de otras opciones para la resolución de problemas; resultados a largo plazo.

En Colombia, los resultados de PT2 sobre la toma de decisiones y la implementación se reprocesan para los siete sitios estudiados en la ciudad de Manizales (Barrio Holanda, Yarumales, Barrio Paraíso, La Playita, Samaria y San José). Se derivaron conclusiones sobre costos y beneficios y su relación con los procesos de implementación. Esta información se complementa con entrevistas con las principales autoridades de vivienda de la ciudad y el reprocesamiento de un estudio comparativo sobre costos y beneficios en nueve diferentes sitios de reasentamiento en la ciudad entre 1987 y 2008, realizado por Anne Catharine Chardon de la Universidad Nacional. Este último estudio se basó en 574 cuestionarios administrados a los beneficiarios del proyecto. Los principales temas considerados en la investigación de Colombia en su conjunto, fueron: factores institucionales y relaciones; participación y organización social; aspectos jurídicos y normativos; percepciones; economía; práctica sociocultural; preocupaciones de salud mental y física; territorio; ambiente; confrontación social y estrategia.

En el caso de Perú, el programa de reasentamiento de Nueva Belén se utiliza para la investigación. Como se ha detallado en otro lugar, este esquema es de gran escala y, una vez completado, habrá involucrado el movimiento de unas 2,600 familias o 16,000 personas. El tamaño del proyecto, así como el gran número de grupos de interés involucrados, significa que los costos y beneficios sólo pueden abordarse mediante la comparación de las evaluaciones realizadas por grupos tan diversos. Por otra parte, sólo unas 100 familias han sido reasentadas en el nuevo sitio hasta la fecha, número que aumentará en la medida que avanza el proyecto y se completan las infraestructuras y los servicios. Esto significa que el análisis de costos y beneficios es hipotético, basado en las percepciones y nociones de los que se trasladarán o en las ideas más informadas de los pocos que han sido reubicados hasta la fecha. Dicha información se ha complementado con un estudio de cuestionario de población en los reasentamientos de Calipso y Villa Olímpica creados en respuesta a diferentes inundaciones en la zona de Bajo Belén durante los últimos 7 años. Los residentes de Calipso no serán reubicados en el nuevo esquema de Belén una vez que haya terminado, pero los de Villa Olímpica si lo harán. Las personas de estos sitios se han utilizado como sustituto de las personas trasladadas al nuevo esquema de Belén. Como provienen de la misma zona de Bajo Belén pero todavía no se encuentran en Belén, pueden emitir opiniones sobre costos y beneficios que toman en cuenta las condiciones preexistentes de Bajo Belén y sus nuevas condiciones en su ubicación actual, que son similares a las que se experimentarán en Nueva Belén (el cuestionario utilizado tanto para los beneficiarios como para los grupos de interesados puede consultarse en los anexos del informe nacional de Perú).

2 El por qué y el cómo de la posible investigación

El objetivo principal de la investigación fue proporcionar una serie de resultados que puedan contribuir con los responsables de la toma de decisiones y los ejecutores, la población y la sociedad civil, las ONG y otros, cambiando las mentalidades y prácticas dominantes con respecto al reasentamiento. Esto es crítico cuando a menudo se enfrentan con planes de reasentamiento y reubicación que fallan miserablemente, cuando se juzgan contra criterios y principios de desarrollo. La investigación de campo hasta la fecha sobre la decisión y la implementación en las geografías de nuestros proyectos ha permitido una identificación preliminar de los resultados tanto positivos como negativos. La investigación durante PT3 trabaja dentro del marco de estos resultados. Especifica más claramente los resultados y las búsquedas para pasar de una comprensión de las causas inmediatas del éxito o fracaso a

una comprensión más profunda de las causas subyacentes. Aquí, el porqué del proceso inadecuado y los resultados insatisfactorios se examinan más desde la perspectiva de la reducción de la exposición al riesgo en sus distintas modalidades, incluyendo, pero no únicamente con referencia al riesgo de desastre.

La complejidad de la pregunta de investigación general exigía una clara identificación de los subcomponentes del problema y resultado que pueden ser adecuadamente examinados e investigados en un marco de tiempo corto y con recursos financieros limitados. Estos pretendían ser complementarios y acumulativos entre nuestras regiones y países, tanto en términos de resultados como de métodos. Y, trataron de ofrecer claramente una entrada en la toma de decisiones y los procesos de aplicación futuros. En este sentido, la investigación sobre los resultados fue consecuente y constituyó una continuación de la investigación previa emprendida sobre la decisión y la implementación, garantizando así un enfoque holístico e integral de los resultados de la investigación. Bajo ninguna circunstancia podríamos pretender que la investigación sea completa y totalmente concluyente. Sin embargo, podría ser indicativo y sugerente y conducir a la identificación de una serie de aspectos críticos que se tendrán en cuenta en las futuras decisiones y procesos de reasentamiento. Podría incluso conducir a cuestionamientos sobre la conveniencia o no y bajo qué circunstancias el reasentamiento puede ser visto como una solución para el riesgo de desastre existente.

Un resumen de los tipos de posibles investigaciones discutidas incluyen (no son mutuamente excluyentes):

- La comparación entre los costos y los beneficios percibidos por la población aún no reasentada y los percibidos por poblaciones reasentadas en áreas similares a las consideradas para el nuevo reasentamiento (ver caso de Calipso y Villa Olímpica en el Perú) o en el nuevo sitio de reasentamiento. La investigación de las formas en que los costos y beneficios previstos se ven afectados por condiciones contextuales y circunstanciales.

- Estudios longitudinales sobre cómo cambian los costos y beneficios a lo largo del tiempo (p. ej., desde el inicio del reasentamiento hasta diez años después). Estudio de las variables que pueden explicar la mejora o degradación.

- En una situación en la que existen y contrastan los costos y beneficios, ventajas y desventajas, ¿Cuáles son las condiciones que tienen primacía en la decisión final de reasentamiento?

- Estudio de los aspectos cualitativos y cuantitativos contrastantes de la toma de decisiones asociadas con los costos y beneficios y la ascendencia o no de uno u otro.

- Considerando los costos y beneficios particulares, las ganancias o pérdidas identificadas en las fases 2 y 3, trabajar para identificar causas y efectos particulares que se relacionan con procesos particulares de toma de decisiones y de implementación o con factores históricos y coyunturales. Mientras que el trabajo de la fase 2 permitió una correlación entre las causas inmediatas y las diferentes ventajas e inconvenientes, la fase 3 debería permitir ir más allá de las causas inmediatas, tales como la falta de adecuadas provisiones arquitectónicas y de ingeniería, falta de tierra disponible, falta de procesos participativos, etc. Profundizar en las causas estructurales o no estructurales de estas explicaciones inmediatas. En esencia, como el modelo PAR desarrollado por Blaikie et al (Blaikie et al., 1994) pasa de condiciones inseguras a presiones dinámicas y causas raíz, aquí se propone lo mismo. Es imperativo entender lo que puede modificarse teniendo en cuenta un régimen económico, social y político existente y lo que no puede modificarse sin una transformación significativa de los valores y la práctica.

3 Sobre conceptos, nociones y definiciones utilizadas en la investigación

3.1 Sobre “Análisis de riesgo” o análisis “costo-beneficio” del reasentamiento

Los términos “análisis de riesgo” y “análisis de costo-beneficio” son los utilizados en el proyecto para describir los objetivos de la tercera etapa del trabajo sobre reasentamiento urbano. La aclaración y especificación de estos términos son necesarias ya que informaron el desarrollo del proyecto.

En primer lugar, no se utilizan para cubrir procesos emprendidos antes de la decisión de implementar un proceso de reasentamiento. Es decir, no se aplican en el sentido de análisis por parte del gobierno u otros que proporcionó una justificación para el emprendimiento de un proyecto de reasentamiento. Esto es, por supuesto, un uso legítimo de tales nociones y procesos que de hecho se llevan a cabo en muchos casos de reasentamiento y reubicación. En los casos estudiados, sólo en el proceso de reasentamiento de Bajo Belén fue posible identificar un análisis de costo-beneficio completo aplicado para el actual esquema de Nueva Belén y para el pasado Proyecto de Belén Sostenible. En ambos casos, la ecuación de costo-beneficio fue negativa, pero menos negativa con el esquema de Nuevo Belén

que en el caso del suspendido Proyecto Sostenible (ver informe nacional de Perú). La legislación peruana es la única circunstancia en la que se requiere un análisis econométrico costo-beneficio para justificar un proceso de reasentamiento versus un proceso de mejora in situ. El análisis de riesgos, entendido como una búsqueda para medir y comprender las condiciones de riesgo existentes en una comunidad o área afectada por diferentes peligros, se lleva a cabo casi inevitablemente de una manera u otra antes de tomar decisiones. Esto puede basarse en la observación empírica, la experiencia, la percepción o en enfoques más sofisticados con la medición sistemática de las amenazas, la exposición y la vulnerabilidad.

En el presente proyecto, el análisis costo-beneficio y de riesgo se utilizan como sinónimos para el análisis post-reasentamiento de ganancias y pérdidas, ventajas y desventajas. Se refieren a los resultados del reasentamiento, medidos a corto y largo plazo, y el cómo son percibidos o medidos por los beneficiarios, los tomadores de decisiones y los ejecutores. El análisis de costo-beneficio o riesgo se refiere esencialmente a las ventajas y desventajas, las ganancias y pérdidas, o los impactos positivos y negativos del reasentamiento. Costo significa riesgos existentes mantenidos o repetidos o los nuevos riesgos incurridos. Los beneficios se refieren a los riesgos reducidos, evitados o abordados. “Riesgo” se entiende en un escenario de desarrollo completo que incluye no sólo el riesgo de desastres (la probabilidad de pérdida y daño con la ocurrencia de eventos físicos dañinos), sino también los riesgos crónicos y cotidianos que significan una pérdida de oportunidad y son un reflejo de desventaja para la población— mala salud, inseguridad debida a la violencia social y familiar, desempleo, desnutrición, etc.

Los costos y beneficios pueden ser explicados por factores estructurales o acondicionadores o por características personales, capacidades y oportunidades de adaptación. Siguiendo el concepto utilizado por el equipo de investigación de la India, los riesgos y beneficios se relacionan con las oportunidades que existen para el cúmulo de activos desde una perspectiva económica, social, cultural, psicológica, política y física. Por lo tanto, un marco y proceso de medios de vida sostenibles está implícito en la consideración de los beneficios y costos.

Los resultados pueden medirse en términos cuantitativos y/o cualitativos y ser positivos o negativos. El análisis debe permitir comprender el equilibrio o el contraste entre éstos y su impacto en las actitudes, las decisiones y las acciones en apoyo o en contra del plan y proceso de reasentamiento. El análisis cuantitativo nos empuja hacia técnicas econométricas más tradicionales, expresadas en términos de procesos de sumatorio que tienen en cuenta los costos adicionales o reducidos para el individuo o para los implementadores en lograr resultados diferentes (como movilidad, mitigación o reducción del riesgo de desastres en lugares antiguos y nuevos, vivienda y prestación de servicios). Las medidas cualitativas nos llevan por el camino de los intangibles y de lo “inconmensurable” — identidad cultural, cohesión social y redes, necesidades y deseos de vida, identidad con lugar, seguridad psicológica, etc. Como se explicó y argumentó en la investigación peruana, el análisis se refiere a aspectos captados bajo la noción de “valor de cambio”, mientras que los aspectos más cualitativos son considerados mejor bajo la noción de “valor de uso”.

Los productos (costos y beneficios) recaen en actores sociales diferentes y muchas veces variados, desde los beneficiarios (familias, individuos, vecindarios, que a su vez pueden clasificarse en función de los tipos, funciones, roles, posición, etc.) y agentes colaterales que han obtenido beneficios de los asentamientos existentes (ONG, comercio, iglesias, proveedores de servicios, etc.) o podrían obtener beneficios de los nuevos asentamientos (gobierno local en el sitio de reasentamiento, población y comercio existente, proveedores de servicios y personas de negocios cerca o alrededor del nuevo sitio, etc.). Desde una perspectiva humanitaria y social, claramente, son los costos y beneficios que los beneficiarios perciben que deberían asumir un estatus superior, aunque sabemos que las decisiones se toman y los resultados se forjan muchas veces de acuerdo con los valores de los ejecutores y tomadores de decisiones. Esta conclusión confirma la necesidad de procesos altamente participativos desde el principio y durante todo el proceso de reasentamiento.

Los productos pueden estar relacionados con el tiempo y variarán de acuerdo con el periodo de tiempo considerado, teniendo en cuenta los términos largos (10 años o más), medios (5 a 9 años), cortos (1 a 4 años) y los muy cortos (menos de un año). Los resultados iniciales positivos o negativos pueden transformarse con el tiempo y los procesos que originalmente eran difíciles o sin éxito pueden ser revertidos y viceversa. Los análisis longitudinales pueden permitir entender procesos en juego que incluyen la organización social, los mecanismos de apoyo del gobierno en la infraestructura, la creación de empleo, los factores del contexto relacionados con el pueblo o la ciudad y las oportunidades que proveen para la integración y el empleo. Desafortunadamente, el marco de tiempo en la presente investigación no permite un análisis longitudinal, aunque algunos aspectos fueron utilizados para la investigación en México y Colombia donde los esquemas de

reasentamiento analizados han estado vigentes por algún tiempo.

Los productos también están relacionados con la tipología. Una amplia categorización de los tipos de movimiento incluiría movimientos por desastre ex post o un movimiento preventivo previo al impacto y, la reubicación inducida por el cambio climático de sitios previamente seguros. Si se trata de un reasentamiento (movimientos a mayor distancia acompañados por la recreación de las condiciones de vida y las opciones de subsistencia) o reubicación (movimientos más cortos donde las condiciones existentes pueden ser aprovechadas en el trabajo, la prestación de servicios, redes sociales, vínculos culturales), el proceso es importante. El tamaño del asentamiento o de la comunidad también es significativo, al igual que el tamaño del pueblo o ciudad donde se produce el reasentamiento y el tipo de estructura social y base de subsistencia que existe en el asentamiento original y el nuevo.

Los productos pueden clasificarse de manera diferente de acuerdo con las consideraciones económicas, sociales, políticas, culturales, psicológicas, organizacionales, de gobernanza, urbanísticas, ambientales, de salud, urbanas o regionales. El reto de medir y dimensionar los beneficios e impactos intangibles siempre está presente, sin importar a qué categoría nos estamos refiriendo. Debido al marco de tiempo para esta investigación y la variedad de casos involucrados, tal tipología es referencial pero no tratada exhaustivamente. Esto contrasta con el caso de la India, donde una investigación más concentrada e intensiva ha permitido mucho más detalle y desagregación.

En el presente trabajo de investigación se ha podido llevar a cabo un análisis de ventajas y desventajas, ganancias y pérdidas desde una perspectiva principalmente cualitativa con algunos aspectos cuantitativos cubiertos. El análisis es más general que específico y toma en consideración a las diferentes partes interesadas, reconociendo que cada caso analizado es un mundo en sí mismo en muchos sentidos.

Por último, es importante señalar que los costos y beneficios han sido vistos de dos maneras: en primer lugar basados en la experiencia de reasentamiento o reubicación en diferentes marcos temporales (desde hace 28 años en Colombia hasta hace tres años en Perú) y segundo, en los casos de Perú y México, se relacionan con evaluaciones bajo condiciones donde el movimiento es latente, donde se ha anunciado un proceso de reasentamiento para el futuro aun no realizado. Es decir, un análisis basado en las percepciones o consideraciones de las personas en cuanto a costos y beneficios futuros. Estas percepciones y consideraciones inevitablemente alimentan e influyen en las actitudes y posiciones adoptadas por diferentes personas, familias o grupos cuando se enfrentan a la decisión de reasentarse.

Claramente, las valoraciones de post y pre reasentamiento se colorearán en grados diferentes por consideraciones subjetivas y evaluación inexacta. En el caso de la evaluación previa al reasentamiento mismo es más probable que sea influenciada por la política, las presiones sociales, las percepciones, las influencias individuales y colectivas sobre el pensamiento. Éste es el caso con Perú y la Nueva Belén que, además, es un esquema a gran escala donde la distorsión de las nociones y las ideas y las influencias más allá de la familia y el beneficiario operan a gran escala. De una manera u otra, es fundamental comprender cómo se miden o se valoran los costos y beneficios en condiciones previas al movimiento, ya que normalmente mostrará la importancia de las comunicaciones pre-reasentamiento por parte de los tomadores de decisiones y los implementadores y la necesidad de una amplia participación por parte de los beneficiarios. La distorsión, la manipulación, la manipulación política, la imposición de otros valores y criterios es mucho más probable cuando tales condiciones no se satisfacen. Esto se amplifica cuando los esquemas previos del gobierno han fallado con poco conocimiento de los porqués y el paradero de tal fracaso, como en el caso del Proyecto Belén Sostenible.

3.2 Sobre modelos interpretativos de ganancias y pérdidas, explicación y resultados

La discusión entre el equipo de investigación, tanto en ALC como en la India y África, concluyó con una primera hipótesis de orientación, a saber, que los productos específicos a lo largo del tiempo están estrechamente relacionados y explicados por los procesos originales de toma de decisiones e implementación. Aquí, los insumos y conocimientos locales versus nacionales, la participación local y de los beneficiarios en la toma de decisiones y la implementación y la sensibilidad o no a las costumbres y necesidades culturales, constituyen factores significativos de explicación. Los procesos de toma de decisiones y los procedimientos de implementación pueden ser subvertidos o degradados en sus efectos debido a factores contextuales o históricos in situ. Con el tiempo se pueden forjar nuevas condiciones y los resultados del reasentamiento se alteran de manera positiva y negativa.

Este complejo escenario se representa en el diagrama reproducido en la página siguiente, originalmente planteado por el equipo de ALC y modificado después de una discusión con el grupo de investigación completo de África y la India.

La comprensión de las causas de los diferentes impactos o resultados y su clasificación de acuerdo con el tipo y magnitud de los planes de reasentamiento propuestos debe proporcionar aportes importantes a los futuros procesos de toma de decisiones e implementación. Las lecciones extraídas de este análisis deberían incorporarse en formatos de decisión y ejecución ad hoc, ex ante. Aquí es importante señalar que muchos de los criterios utilizados para juzgar la eficacia y bondad de los proyectos de reasentamiento en las evaluaciones ex post probablemente nunca fueron considerados en el proceso original de toma de decisiones y de implementación. Muchas veces el objetivo singular de reducir el riesgo de desastres domina el proceso y la evaluación del proyecto, mientras que las consideraciones sociales, económicas, culturales, psicológicas y de otra índole que se sabe son fundamentales en el éxito rara vez se han considerado completamente o durante la implementación.

3.3 Factores condicionantes para comprender los impactos del reasentamiento y el proceso de evaluación realizado por los beneficiarios y otras partes interesadas

Un tema fundamental general en la explicación de las decisiones adoptadas y de los resultados alcanzados se refiere a la posición que toman las decisiones de reasentamiento y los procesos políticos, sociales y económicos previos con respecto a la política global de riesgo de desastre y esto en su turno con la política y planificación sectorial, territorial, ambiental y social. Esto es relevante tanto con la estrategia correctiva de reducción del riesgo que se refleja en los reasentamientos posteriores al impacto o con el cambio climático como con el reasentamiento preventivo previo al impacto. Se debe incluir aquí cuánto se ha considerado la opción más duradera de planificación prospectiva de los usos del suelo y los controles normativos de la ubicación en áreas propensas a riesgos, buscando evitar la necesidad de reasentamiento posterior, y en qué marco.

Un principio básico de nuestra investigación y la comprensión de los resultados a menudo negativos del reasentamiento, es que muchas decisiones y procesos de reasentamiento se guían por una visión estrecha del riesgo que esencialmente se relaciona con evitar la exposición a peligros físicos y, por lo tanto, el riesgo de desastre. Tales puntos de vista están “determinados” por las formas en que se observa la RRD, se promulga sus postulados y se busca resultados. Además, como hemos indicado arriba, cuando los resultados son analizados ex post y se encuentran severos problemas, muchas veces este análisis ha sido llevado a cabo considerando una variedad mucho más amplia de riesgos y problemas para los medios de vida que los que se implican en el riesgo de desastre como tal. Estos incluyen la salud, la cohesión social, los ingresos y las oportunidades de empleo que claramente muchas veces no se han tenido en cuenta cuando se deciden los criterios y decisiones de reasentamiento. Los contrastes, los conflictos o las relaciones entre “riesgo de desastre” y “riesgo cotidiano” y la falta de una visión clara en la política de reasentamiento, que debe apuntar a objetivos de desarrollo más amplios (incluyendo contribuciones a la reducción de la pobreza, etc.) pueden, en muchos aspectos, relacionarse con la sectorización de las actitudes hacia el riesgo de desastres y la falta de integración más amplia con las preocupaciones de, y los actores de desarrollo sectorial y territoriales. Los resultados son entonces el resultado de los enfoques, actitudes y mentalidades que existen sobre por qué y cómo implementar la reducción del riesgo de desastres y de acuerdo a qué directrices y criterios. Aquí podemos atestiguar que el reasentamiento —cuando se promulga bajo condiciones de estrés ambiental— se considera principalmente como una gestión y reducción del riesgo de desastres, pero no como un problema de desarrollo integral.

Hay, por supuesto, una compleja contradicción en todo el trabajo de GRD. La razón por la que la mayoría de las personas están en peligro está relacionada con su “subdesarrollo”, exclusión o marginación. Es decir, las personas en condiciones de pobreza tienen más probabilidades de estar en riesgo debido a la falta de acceso a tierra o vivienda segura y prácticas sostenibles y seguras de construcción. Es muy probable que los más pobres de las ciudades se localicen en los lugares más inseguros. Por lo tanto, si el reasentamiento es visto principalmente como un medio para sacar a la gente de condiciones ambientales inseguras sin transformar sus condiciones de vida, su acumulación de activos y capacidades en general, el reasentamiento probablemente sólo será un medio para intercambiar la reducción del riesgo de un tipo (riesgo de desastre) para un riesgo mayor de otro tipo (mayor riesgo crónico o cotidiano). En realidad, muchas veces el reasentamiento ni siquiera elimina el riesgo de desastre, sino que lo recrea en una forma diferente o incluso hasta similar. Sólo mediante métodos de planificación integral donde se considere el riesgo global de forma holística, el reasentamiento puede lograr objetivos sostenibles.

Es dentro de este contexto general y de acuerdo con la hipótesis básica detallada más arriba que la investigación tuvo lugar. Independiente de la importancia que las amenazas físicas juegan en el riesgo y los cambios que pueden sufrir sobre el tiempo, la investigación se basó firmemente en la noción de que la vulnerabilidad y la exposición y la precariedad de los medios de subsistencia siguen siendo los aspectos dominantes a superar con las políticas dirigidas a las comunidades propensas al riesgo.

4 Principales resultados y conclusiones de la investigación sobre costos y beneficios

Los estudios de casos de reasentamiento realizados durante el presente proyecto y en otros lugares son generalmente negativos en cuanto a los resultados, con algunas excepciones que se explican por las circunstancias y condiciones particulares en que se promulgan. La naturaleza sui generis de muchos trabajos en esta área es clara y los resultados dependen mucho del caso tratado y están influenciados por las condiciones muy diferentes en que se promulgan. A continuación, proporcionaremos un resumen de los principales resultados comunes e idiosincráticos que se han registrado en los estudios de caso de ALC.

Los principales factores que favorecen un saldo negativo en costos y beneficios son los siguientes:

- La obligación del cumplimiento de requisitos legales y normativos en materia de seguridad humana frente a los peligros derivados del desastre suscitan inquietudes en cuanto a las acciones legales que pudieron suceder contra los funcionarios públicos que no cumplen y, conduce a una burocratización de los procedimientos y a la ignorancia de las preocupaciones más amplias relacionadas con el reasentamiento-sociales, económicos, ambientales o culturales.

- La tendencia a considerar al reasentamiento como esencialmente un problema de provisión de vivienda y servicios y una solución para sacar a la gente del peligro, mientras las necesidades de subsistencia, desarrollo y reducción de la pobreza de la población son ignoradas u olvidadas.

- Problemas de coordinación y participación entre los ministerios relevantes del sector gubernamental.

- La falta de experiencia en reasentamiento y una rápida rotación de profesionales dedicados a dicha actividad.

- Falta de coincidencia entre las premisas culturales, estéticas y funcionales de quienes diseñan los planes de reasentamiento y los antecedentes y necesidades de las poblaciones locales.

- La naturaleza política del problema y la manipulación de información e ideas entre grupos contrastantes.

- El estado de privación, exclusión, necesidad y resiliencia de las poblaciones beneficiarias hace que sean “víctimas” fáciles de planes inadecuados en los que la satisfacción de las necesidades relacionadas con la vivienda, la seguridad de la tierra y el acceso a los servicios tiende a anular la satisfacción de las necesidades de subsistencia (empleo, ingresos, salud y seguridad).

- Los beneficiarios reciben información pero no forman parte de la toma de decisiones sobre aspectos tales como la ubicación, la vivienda, los servicios, etc.

- El uso del reasentamiento posterior al impacto como una conveniencia política y un enfoque rápido para resolver los problemas, junto con el fracaso en garantizar los fondos adecuados para el seguimiento y el cumplimiento de los requisitos de reasentamiento. Esto es especialmente cierto con respecto a los gobiernos locales que normalmente son responsables de la provisión de servicios en el sitio y la titulación de tierras.

Independientemente de la existencia de una o más de estas condiciones y circunstancias, la investigación en Perú sobre un proceso de reasentamiento aún incompleto es ilustrativo de las cosas que pueden ocurrir cuando el asentamiento original es grande, tiene una historia cultural y social importante, y donde múltiples actores y procesos sociales están activos. La situación de Bajo Belén no es de ninguna manera comparable a otros sitios estudiados en otros países, sirviendo una vez más para ilustrar que cada caso tiene sus propias características aunque demuestren varias facetas en común. Todo el proceso mediante el cual se analizan e internalizan los costos y beneficios futuros, influyendo así en la población en términos de aceptación o no de movimiento hacia otro sitio, se pueden examinar en detalle en Bajo

Belén. Sin embargo, la mayoría de los regímenes de reasentamiento no son esencialmente preventivos, sino que siguen la ocurrencia de graves daños y pérdidas, cuando no existen condiciones para un debate prolongado y detallado ni para la formación de percepciones alternativas y consideradas.

En el Bajo Belén, el área cubierta y altamente poblada ha sido inevitablemente asociada con una base de subsistencia altamente diversificada, en su mayoría informal, pero con elementos de formalidad también. Desde los negocios legítimos hasta las actividades delictivas, diferentes grupos se han ganado la vida con la pesca, la agricultura y el comercio en el mercado; así como drogas, esclavitud infantil, prostitución y otras actividades ilícitas. Iglesias y ONG, gobiernos locales y otros se han "beneficiado" de la zona a lo largo de los años. Tal situación inevitablemente ha dado lugar a percepciones y puntos de vista contrastantes sobre el reasentamiento, matizados por las nociones de beneficios o costos personales o grupales. Esto conduce también a opiniones subjetivas sobre tales costos y beneficios, y un movimiento social ha crecido defendiendo y oponiéndose a tal proceso. Esto ha sido coloreado aún más por el hecho de que debido a proyectos fallidos y promesas en el pasado es menos probable que la población crea en el gobierno y en nuevas propuestas, formando ideas sobre costos y beneficios que probablemente no corresponden a la realidad. Sin embargo, esto se complica aún más por el hecho de que hasta la fecha unas 100 familias han sido reasentadas en diferentes áreas fuera del área de Bajo Belén, pero cerca a, o en el principal sitio de reasentamiento en Nueva Belén. Estos tienen sus propias opiniones y medidas de costos y beneficios que pueden contrastarse con las percepciones de la población aún no movilizada.

Según Ángel Chávez (en el análisis proporcionado por el informe peruano), este contexto ofrece una oportunidad para la erosión del, aún dominante, más organizado, decidido y numeroso lobby de anti movimiento a través de lo que él llama el efecto del "jinete libre". Es decir, las personas que posiblemente están a favor del movimiento, pero que están reticentes a tomar una decisión final. No participan activamente en la defensa de la idea de reasentamiento, pero son susceptibles de persuasión sobre la base de las evaluaciones e ideas de las personas ya reasentadas. La experiencia de los reasentados ya sea en el nuevo esquema de Belén o en Calipso o Villa Olímpica se vuelve crítica para las decisiones finales de aquellos que aún no se han movido.

5 Una síntesis de nociones y evaluaciones de costos y beneficios en los casos estudiados en ALC

Una consideración primordial existe cuando se evalúan los costos y beneficios, las ventajas y desventajas, las ganancias y las pérdidas del reasentamiento. Este es el hecho de que estos procesos generalmente se promulgan en el contexto de grupos de población pobres a indigentes donde el riesgo de desastres es un resultado en buena parte de este contexto y donde la reducción del riesgo de desastres per se sin considerar el alivio de otros riesgos de subsistencia es una premisa insostenible. Cualquier evaluación de los costos y beneficios de los procesos de reasentamiento para la reducción del riesgo de desastres debe pasar inevitablemente por un filtro en el que las actitudes y conclusiones se contrasten con criterios más amplios de seguridad y sostenibilidad de los medios de subsistencia. Si la satisfacción o insatisfacción con el reasentamiento se evaluara meramente en términos de reducción o no reducción del riesgo de desastre, los resultados del análisis serían muy diferentes en muchos casos al comparárselo con cuando las personas evalúan su experiencia en un contexto más amplio de sustento. De este modo, se requiere un análisis de múltiples riesgos y al aceptar esto también aceptamos que la evaluación por parte de la población está matizada por diversos y variados criterios políticos, económicos, sociales y culturales. Es muchas veces objetivamente subjetiva o subjetivamente objetiva.

Los resultados del análisis en los pueblos y ciudades considerados en la investigación de ALC que toman en consideración el argumento anterior sobre los contextos de subsistencia en los que tiene lugar el reasentamiento, conducen básicamente a las mismas conclusiones y resultados, con algunas diferencias sobresalientes. Un resumen de los resultados proporcionados en los tres informes nacionales incluyen:

- En casos (no todos, sin embargo) en que el reasentamiento fue de pequeña escala (Yarumales, Manizales), los movimientos fueron a corta distancia (Celestún FONDEN, Yucatán), Se basaron en una expansión urbana ya existente con servicios preexistentes (Flamboyanes-Progreso, Yucatán) o involucraron una innovadora solución basada en la comunidad dividida dentro de la misma ciudad o pueblo (La Playita, Manizales) los beneficios fueron superiores a los costos. La solución de la comunidad dividida practicada en Manizales,

por la cual las familias recibían financiamiento para permitirles comprar una casa en cualquier parte de la ciudad que satisfacía sus necesidades, fue probablemente la más exitosa de todas.

- En cada uno de estos casos el proceso de implementación se caracterizó por elementos innovadores que involucran diferentes tipos de colaboración profesional, altos niveles de acuerdo o participación de la población, altos niveles de colaboración e incentivos regionales o locales o una combinación de estos.

- Los procesos a gran escala como los estudiados en Iquitos con el nuevo esquema de Belén son excepcionales, la excepción que prueba la regla, y rara vez se encuentra. Pero dado el compromiso del gobierno, debido a las circunstancias excepcionales en las que surgen estos procesos a gran escala (en Colombia existen varios casos comparables fuera del área de estudio del Proyecto), se producen procedimientos de implementación multi-institucional y multi-proceso que pueden conducir objetivamente a una más adecuada ecuación costo-beneficio. Además, estos procesos se han tenido lugar normalmente en circunstancias en que todavía no se ha producido un desastre a gran escala y el tiempo está del lado de los planificadores. Además, existen procedimientos presupuestarios que van más allá de los presentes en un proceso emergente o de emergencia. Sin embargo, cuando tales procesos ocurren en poblaciones establecidas, extremadamente marginadas y excluidas, ubicadas en áreas del país igualmente excluidas (como es el caso de Belén e Iquitos), tanto el proceso de reasentamiento como el proceso por el cual las poblaciones evalúan los costos y los beneficios de cualquier movimiento planeado en el futuro están extremadamente distorsionadas por el juego político, la protección de intereses creados y el contexto explotador en el que existen relaciones sociales en la zona de riesgo. Bajo tales circunstancias, es sólo con la consideración de las opiniones de la población ya reasentada que se puede introducir un equilibrio en el análisis. Es evidente que las entrevistas con poblaciones reasentadas han demostrado que el equilibrio entre costos y beneficios es positivo y pocos contemplarían volver a la zona original de Bajo Belén. Esto probablemente signifique que el llamado efecto de jinete libre operará cada vez más y la fuerza de las facciones anti-reasentamiento se erosionará con el tiempo.

- Es evidente que una población reasentada desea un fácil acceso al empleo, servicios, redes sociales y salud ambiental. Sin embargo, las entrevistas y análisis realizados en múltiples sitios muestran que si se dispone de viviendas y terrenos titulados y los servicios son adecuados, el saldo de costos y beneficios se considera favorable en general, a pesar de las caídas en la provisión de otros atributos sociales y económicos. Si, como en el caso de México, la tierra originalmente ocupada no tiene que ser entregada al Estado sino que puede ser utilizada posteriormente para fines productivos, los incentivos y el equilibrio de costos y beneficios resultan aún más favorables. La resistencia de la población a condiciones previas de estrés ambiental y social mejoran sus demandas de una solución más adecuada y a lo largo de los años la población reasentada se beneficia de mejoras en el empleo, los servicios y los costos generales de localización.

- En la mayoría de los casos colombianos y mexicanos la población expresó su insatisfacción por las oportunidades de empleo en el nuevo asentamiento, el aumento de los costos del transporte al trabajo, la ruptura de las relaciones familiares y otras relaciones sociales, las deficiencias en la prestación de los servicios al inicio y el tamaño y diseño de la casa. Seguían opinando que el reasentamiento había mejorado su situación general y aumentaba su seguridad ante los peligros físicos y la violencia social, pero en muchas ocasiones se expresó que la preocupación por la seguridad de las inundaciones u otros peligros no era alta en su lista de prioridades, siendo eclipsada por las preocupaciones de la vida cotidiana.

- La combinación de los altos niveles de exclusión y marginación de las poblaciones reasentadas con altos niveles de resiliencia in situ y la importancia para la población de recibir vivienda y tierras libres hacen a la población presa de la ineficiencia burocrática y organizativa y la falta de comprensión. Esto es especialmente cierto cuando la participación es baja. El gobierno puede salirse con la suya haciendo poco y todavía obtener un resultado donde la población ve su situación mejorada. Este contexto requiere una mayor consideración por cuestiones éticas y morales, respaldada por una mayor preocupación por los mecanismos de planificación intersectorial y territorial.

6 Conclusiones sobre el control del impacto y los resultados en el futuro: hacia una guía de políticas para América Latina

Existe una clara relación entre los resultados logrados y las formas en que se considera y se conceptualiza el reasentamiento (desde las consideraciones expresadas en términos de reducción del riesgo de desastres y de vivienda y prestación de servicios hasta aspectos y criterios de desarrollo espacial, sectorial y de medios de subsistencia más amplios) y su base institucional y lógica de implementación.

Esto ha sido evidenciado por los resultados de la investigación en México, Colombia y Perú y como un revisor de nuestros resultados de investigación comentó "suma más agua al molino" en cuanto a evidencia contra malas prácticas en todo el mundo. Los resultados, obtenidos en el marco de un concepto que pone énfasis en los aspectos causales de los productos y percepciones, nos permiten llegar a una serie de conclusiones sobre los factores o condiciones necesarias para cualquier proceso de reasentamiento exitoso o al menos aceptable que tenga un equilibrio de los productos positivos cuando se enfrentan con el riesgo de desastres o el desastre mismo. Como tales, estas conclusiones ofrecen una base para el desarrollo de un informe de política global dirigido a los encargados de formular políticas y a los ejecutores de proyectos. Además, constituyen conclusiones generales del esfuerzo de investigación emprendidos en las fases 1 a 3 del presente proyecto. No concluimos automáticamente que tales conclusiones son válidas para el reasentamiento asociado con riesgos geológicos o con otras demandas y necesidades sociales como el reasentamiento basado en el desarrollo o la violencia. Pero estamos seguros de que muchos también son relevantes en tales situaciones.

Con el fin de presentar estas conclusiones, mencionaremos primero las conclusiones más generales, contextuales y basadas en conceptos, y luego aquellas asociadas con los diferentes impactos o resultados que se han visto surgir en los esquemas de reasentamiento analizados.

Consideraciones primordiales:

1. La mayor parte del reasentamiento-reubicación asociado con las amenazas hidro-meteorológicas y otros tipos de peligro en las ciudades, se inspiran en una experiencia permanente y recurrente de pérdida y daño de desastres o por la ocurrencia de un gran desastre que afecta gravemente a la población, sus medios de vida e infraestructura. Algún tipo de análisis formal del riesgo respalda normalmente la decisión de reasentamiento, pero hay **muy pocos casos en los que el reasentamiento se basa únicamente en un análisis del riesgo de desastres que precede algún tipo y nivel de pérdida previa.**

2. El único medio sostenible para evitar la necesidad de reasentamiento es mediante el uso de estrategias e instrumentos de ordenación urbana que prohíban de manera eficiente y equitativa la ocupación de esos sitios y mediante la prohibición de inversiones en servicios e infraestructura por parte de organizaciones del sector público y privado a tal efecto en estos sitios. Para que esto sea exitoso, la **planificación del uso de la tierra, la toma de decisiones en materia de inversión y la gobernanza urbana deben mejorarse mucho y asegurar tierras para la ocupación por parte de la población más pobre,** mediante la creación de bancos o reservas de tierras municipales viables a nivel local. A pesar de esto, también debe aceptarse que con la intervención humana en el medio ambiente, la degradación de la tierra y el cambio climático lugares que antes se consideraban seguros para la ocupación pueden llegar a ser cada vez más peligrosos. Esto requiere acciones que protejan los lugares de tales efectos y resultados.

3. Debido a los complejos factores económicos, sociales y culturales y los costos involucrados en una gran mayoría de reubicaciones o reasentamiento de poblaciones que viven bajo riesgo climático, esto debe ser considerado como **la última opción de manejo posible y únicamente contemplado en casos extremos**. Antes de decidir sobre el reasentamiento de las poblaciones ya expuestos, todas las demás opciones posibles para reducir el riesgo deben examinarse y calcularse de cerca.

4. Cuando se considere absolutamente inevitable y esencial, la reubicación-reasentamiento de la población nunca debe concebirse y planificarse como un proyecto aislado o auto-contenido, con sus propios objetivos específicos y limitados de reducción del riesgo de desastres, aunque éstos deben estar claramente presentes en la formulación de los objetivos. Dado que la gran mayoría de las comunidades de alto riesgo son pobres o muy pobres y es la pobreza lo que mejor explica su ubicación peligrosa y los niveles de riesgo que experimentan, todos **los proyectos de reasentamiento deben formularse y planificarse en términos de objetivos más amplios de reducción de la pobreza, creación de empleo, ingresos y medios de subsistencia**. Es decir, deberían considerarse desde una **perspectiva más amplia de desarrollo sostenible e involucrar a las instituciones de desarrollo pertinentes**. Los esquemas que juzgan el éxito principalmente en términos de metas de reducción del riesgo de desastre es probable que fallen. Las poblaciones pobres siempre favorecerán el acceso al empleo, los ingresos,

los medios de subsistencia y la infraestructura social y económica sobre el objetivo singular de reducir el riesgo de desastres o evitar un desastre poco frecuente. La tolerancia al riesgo y los intercambios de preferencia entre los contextos diarios, crónicos de riesgo y el riesgo de desastre inevitablemente ocurrirán.

5. Los proyectos de reasentamiento de la población no sólo deben ocuparse de los componentes físicos (vivienda, infraestructura y prestación de servicios) del hábitat, sino que deben dar igual importancia a las **necesidades y requerimientos sociales, económicos y culturales de la población afectada**. Si bien los componentes físicos y la propiedad de la tierra y la vivienda son las condiciones generalmente **más valoradas por la población**, la falta o dificultad para mantener los medios de subsistencia, el empleo y la cohesión social y familiar genera un grave riesgo de fracaso.

6. El reasentamiento no tiene que estar regido por una ley específica, aunque esta opción puede contemplarse bajo determinadas condiciones nacionales y locales. En lugar de dictar condiciones y características rígidas y fijas de los regímenes de reasentamiento, **las leyes o normas deben establecer claramente la naturaleza holística e integral del reasentamiento y las funciones, tipos y niveles de coordinación y colaboración que deben existir entre las agencias gubernamentales nacionales y locales pertinentes**. Éstos deben incluir el uso de la tierra, el empleo y los medios de subsistencia, la vivienda y la infraestructura, las relaciones sociales y las preocupaciones culturales, entre otros.

7. Se deben establecer **tipologías** de reasentamiento de acuerdo al tipo y tamaño del área urbana y tipo y tamaño del reasentamiento y **procedimientos adaptados para acomodar las diferencias.**

Sobre la base científica y de información para el reasentamiento:

1. Cuando se juzga que el reasentamiento es inevitable, debe estar disponible una **evaluación científica rigurosa y objetiva** de las condiciones reales de riesgo de la población y la necesidad de reubicación. Esta evaluación científica debe ser **integral y participativa**. Debe incluir no sólo la consideración de las amenazas físicas (magnitud, intensidad, recurrencia, etc.) y los niveles y tipos de exposición y vulnerabilidad a éstos, sino **también una consideración de las necesidades sociales de la población, la gama de contextos de riesgo que enfrentan y sus actitudes y percepciones generales del riesgo junto con sus diferentes manifestaciones.** En muchas circunstancias, la **población entiende el riesgo que afronta**, ha sido afectada por desastres en el pasado y está muchas veces dispuesta a aceptar determinados niveles de riesgo de desastres para **mantener medios y estilo de vida, reduciendo así el riesgo cotidiano a diferencia de solamente el riesgo de desastre.**

2. Las instituciones gubernamentales nacionales y locales responsables de DRM **deben monitorear áreas de alto riesgo no mitigable** para evitar una mayor ocupación y densificación urbana y una mayor progresión del riesgo en estas áreas.

3. En el lado institucional, antes de una reubicación, **debe evaluarse con precisión** lo siguiente (ver a continuación detalles sobre estos aspectos): a) el lugar más apropiado para el nuevo asentamiento; B) la existencia de un proyecto viable para el uso de tierras desocupadas; C) los recursos financieros disponibles y las fuentes de los mismos; D) la capacidad de los municipios para satisfacer su justa proporción de necesidades (generalmente la provisión de servicios básicos); E) oportunidades para que el proyecto concluya de manera realista, culminando en la entrega de los correspondientes títulos de propiedad.

Sobre la ubicación de las comunidades reasentadas y el uso dado a las tierras abandonadas:

1. La ubicación es fundamental para el éxito de los reasentamientos. La ubicación es muchas veces un indicador de oportunidades de empleo e ingresos, costos de los servicios de transporte hacia y desde el trabajo o para fines recreativos, del acceso a la prestación de servicios, así como ciertas preocupaciones relacionadas con la salud y otras cuestiones sociales. Cuando se trata de grandes comunidades que requieren reubicación, se debe prestar la **máxima atención a la ubicación y a los factores y circunstancias mencionados anteriormente.**

2. Dado que la reubicación de las poblaciones urbanas está más estrechamente relacionada con **el uso del suelo urbano y las cuestiones de planificación** y el desarrollo espacial de las áreas urbanas, es esencial que se establezcan protocolos para los proyectos de reasentamiento como parte de las normas existentes. Estos deberían asignar claramente las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil y los procedimientos para su implementación. En muchos países es urgente **revisar y actualizar los marcos legales existentes relacionados con la planificación del desarrollo urbano y los usos del suelo.**

3. Muchas veces, debido a los costos del suelo y su disponibilidad, es difícil, si no imposible, adquirir un terreno adecuado y bien ubicado y el reasentamiento ocurre muchas veces en tierras distantes, y social y económicamente insostenibles. Aunque normalmente se considera que una comunidad debe moverse como un todo, **esta idea no siempre debe dominar**. Incluso cuando se encuentra una sola parcela de tierra adecuada, capaz de albergar a toda la población reasentada, siempre se debe considerar la posibilidad de **separar o segregar una comunidad existente con su traslado a diferentes partes de una ciudad**. Esto puede servir más adecuadamente al interés y las necesidades de la población en términos de trabajo, ingresos, relaciones sociales y costos. Esta división de la población, por grupos de familias o individualmente, puede fomentarse mediante esquemas que permitan, por ejemplo, la compra o el alquiler de viviendas usadas en diferentes partes de una ciudad; esquemas de intercambio donde la población a reasentarse puede tomar el hogar de los demás y estos toman la nueva ubicación que se ofrece en el plan de reubicación.

4. **La tierra abandonada nunca debe ser utilizada para nuevas viviendas o puesta a disposición de otros grupos de población mediante la invasión o la ocupación ilegal.** La tierra abandonada debe ser cedida al Estado por la entrega de nuevas viviendas tituladas en sitios de reubicación. Los incentivos y esquemas para usos ambientales y recreativos en áreas abandonadas de alto riesgo deben ser considerados como un mecanismo para prevenir los intentos de usarlo para viviendas nuevas y aumentar la provisión de servicios eco-sistémicos en el área urbana.

Sobre el patrón de asentamiento y la vivienda para poblaciones reasentadas:

1. Los planes de reasentamiento en áreas urbanas deben incluir todos los servicios necesarios para una nueva generación de espacios urbanos seguros y saludables. Esto requiere la **participación y coordinación de las instituciones sectoriales y de desarrollo territorial** para lograr el objetivo de salvaguardar la integridad física y de los medios de subsistencia de la población en riesgo.

2. La diversidad cultural es la base de **numerosos estilos de vida en las ciudades**. Estas medidas merecen una estrecha consideración en el diseño de los planes de reasentamiento a fin de evitar cambios traumáticos en la población meta. Las casas nuevas deben **ser funcionales y adecuadas a las condiciones geográficas y las necesidades de la población, así como ser coherentes con sus costumbres.**

3. Debido a la diversidad de climas y costumbres que pueden prevalecer en un país, **se debe evitar la estandarización en el estilo, tamaño y disposición de la vivienda para las poblaciones reubicadas** si lo que se busca es la permanencia de la población en el nuevo asentamiento y minimizar el descontento que un proyecto de este tipo puede generar y que, a menudo, genera. El uso de materiales y técnicas locales y el diseño “local” de las viviendas tiene una razón clara y se requiere conocimiento de los estilos autóctonos o locales para lograr mejores resultados. Siempre será **mucho menos costoso económica y socialmente invertir en mejorar las técnicas tradicionales de construcción de viviendas,** que imponer modelos ineficientes y degradantes con los cuales la gente no puede identificarse fácilmente. Para que esto ocurra**, los arquitectos y los constructores social y culturalmente sensibles deben ser empleados**, muchos deben ser de las áreas donde la relocalización se promulga.

4. **La práctica de conceder vivienda gratuita no es sostenible en general** y debe ser evitada. Dicha práctica implica un alto costo financiero para proyectos de

reubicación, altos niveles de ineficiencia y bajos incentivos a la población.

Sobre la participación:

1. La participación de la población durante las primeras etapas del proceso y más tarde debe dejar **de ser vista por los responsables políticos, como demagógica e innecesaria.** Los tomadores de decisiones a menudo ven la participación de la sociedad como un mecanismo que dificulta o retrasa el proceso debido al gran número de grupos de interés que tienen que ser considerados y tenidos en cuenta. Sin embargo, la práctica ha demostrado que incluso si hay conflictos que involucran a la gente en la planificación de un proyecto de este tipo, hay **mayores posibilidades de éxito cuando se negocian tales conflictos que cuando las decisiones se imponen sin consulta.** La participación es la única manera de garantizar la apropiación y racionalización de los costos y beneficios.

Sobre la financiación del reasentamiento:

1. Las finanzas y los conocimientos técnicos deben ser garantizados y legislados **más allá de determinados períodos de gobierno**, a fin de promover la continuidad y la finalización exitosa de los planes. La financiación total para un enfoque integrado del reasentamiento debe garantizarse desde el principio.

2. **Buenas prácticas con financiamiento** pueden incluir: la creación de un fondo de reserva de contingencia que financie las acciones iniciales de un proceso de reasentamiento; intervenciones sectoriales financiadas con presupuestos institucionales; la articulación del financiamiento a los bonos de vivienda creados para los diversos programas de vivienda social manejados por el Estado.

3. Los beneficios económicos generados por las actividades en tierras abandonadas (ingresos, empleo, producción, etc.) pueden o deben ser **compartidos con la población reubicada**, respetando y manteniendo sus vínculos con la tierra, garantizando un incentivo adicional para aceptar la reubicación y garantizar el empleo e ingresos para la población reasentada o una parte de ella.

Referencias bibliográficas.

Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis & B. Wisner (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. Routledge. London and New York.

CONOREVI (2010). *Zonas en alto riesgo por entidad federativa y municipio, viviendas y habitantes afectados*. Consulta en línea: http://www.conorevi.org.mx/pdf/zonas_riesgo_detalle.pdf

Mansilla, E. (2008) *Marco general de riesgo en México*, contribution paper to Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2009. PNUD-EIRD. Nueva York.

Lavell, A. (2000). *Gestión de Riesgos Ambientales Urbanos*. FLACSO-LA RED. Mimeo.

Mitchell, James. (ed.) (1999). *Crucibles of Hazards: Megacities and Disasters in Transition*. United Nations University Press. Tokyo.

UNISDR (2011). *Global assessment report on disaster risk reduction: Revealing Risk, Redefining Development*. Geneva.

UNISDR-UN (2009). *Global assessment report on disaster risk reduction: Risk and Poverty in a changing climate*. Geneva.

United Nations (2014) *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. www.compassion.com/multimedia/world-urbanization-prospects *United Nations*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Wisner, B. P. Blaikie, T. Cannon, & I. Davis, (2003). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. Routledge. London 4and New York (second edition).

Anexo 1. Conceptos clave y definiciones. (Tal como se expuso al principio del proyecto y sujetos a redefinición en parte a medida que avanzaba el proyecto)

Reubicación vs. Reasentamiento vs. Rehabilitación vs. Desalojo

Tal como se define en esta investigación, el reasentamiento es un movimiento integral y comprensivo de personas y familias que normalmente involucra una distancia significativa entre el origen y la nueva ubicación. El reasentamiento implica no sólo nuevas viviendas y servicios, sino también nuevas relaciones sociales y económicas y nuevos desafíos como el acceso al trabajo y la cohesión social. La reubicación, por su parte, se refiere a movimientos no sistemáticos de familias o individuos desde lugares propensos a amenazas hacia zonas cercanas. Por lo tanto, la reubicación implica menos trastornos en términos de acceso al trabajo y redes sociales. La rehabilitación podría ser una reubicación o un reasentamiento, pero también podría significar una actualización in situ. Los desalojos son casos en que los hogares son trasladados a la fuerza sin una ubicación alternativa planeada para el traslado.

Enfoques de Gestión de Riesgo: Correctiva vs. prospectiva vs. compensatoria

La gestión del riesgo de desastres es vista por algunos (UNISDR, 2011) como tres tipos distintos pero complementarios: correctiva, por lo cual el riesgo existente es el centro de atención y la reducción es la meta; prospectiva, donde la meta es evitar o prevenir (dentro de límites acotados) el riesgo futuro; y compensatoria, donde el riesgo residual se maneja a través de diferentes mecanismos sociales y económicos. Los tipos de intervención posibles para cada uno de estos tipos de gestión son de amplio alcance. La gestión correctiva involucra todo, desde la reestructuración de los edificios hasta la recuperación ambiental y la reforestación y las decisiones sobre los usos del suelo mediante la reubicación o el reasentamiento de población de áreas de amenaza severa. La gestión prospectiva implica las decisiones de la planificación de los usos del suelo y el ambiente para prevenir la exposición y la vulnerabilidad en el futuro y las decisiones de inversión pública basadas en criterios de riesgo y objetivos de reducción. La prevención de las localizaciones propensas a los peligros mediante mecanismos de planificación urbana, identificación y acceso a suelo seguro para las poblaciones más pobres, etc., se consideran medidas prospectivas. La gestión compensatoria implica abordar el riesgo residual a través de mecanismos tales como transferencia de riesgos, seguros, transferencias y compensaciones en efectivo, redes de seguridad social y fortalecimiento de la capacidad de recuperación en comunidades y familias. La recuperación y la reconstrucción posterior al impacto pueden ser de tipo correctivo, prospectivo o compensatorio.

Contexto «de desarrollo» y «reducción de riesgos/clima»

Mientras que la reducción del riesgo podría ser en sí misma un objetivo o resultado de desarrollo, para los propósitos de nuestro trabajo la diferencia entre los dos es que este último está motivado por reducir los riesgos de personas/sistemas/ciudad como prioridad, mientras que el primero apunta a mayores ganancias económicas o es principalmente motivado por usos para la tierra desocupada.

Definición de "Riesgo" y quién lo decide

Históricamente, el riesgo de desastre estaba asociado principalmente con una fuerza o agente externo. Pero ahora se acepta que el riesgo es un resultado de las condiciones externas como de las intrínsecas de los elementos afectables lo cual determina su propensión al riesgo. Puede surgir en relación con los peligros naturales (tectónicos o climáticos) así como con los provocados por el hombre (manejo insostenible de los recursos, suministro de agua insegura y prácticas

de saneamiento, etc.). Algunos de estos peligros son exacerbados tanto en intensidad como en frecuencia por el cambio climático. Estos se acentúan aún más por la ubicación física de los elementos y la exposición de ellos a ciertas fuerzas externas.

A menudo, la capacidad de las personas y el sistema para responder a estos eventos peligrosos los coloca en mejores o peores situaciones en comparación con otros, y estas capacidades necesitan ser exploradas y mejoradas para reducir los impactos globales del riesgo. Estos riesgos varían con el tiempo, tanto en el impacto como en su acumulación, y varían significativamente según la ubicación geográfica de los elementos. Las razones subyacentes de las vulnerabilidades pueden surgir del proceso socioeconómico, que en última instancia puede estar muy alejado del evento de amenaza en sí. Pero es debido a estas vulnerabilidades, que los impactos que sienten algunas personas pueden ser más severos que otros.

A menudo, hay razones sociopolíticas más profundas donde ciertas personas (generalmente de los estratos económicos de la población más débiles) se ven obligadas a vivir en áreas que las hace más expuestas a las amenazas, y por lo tanto con mayores riesgos. Esta falta de elección exacerba sus vulnerabilidades, la exposición y, a menudo, también las habilidades para responder, y ante un evento los deja aún más vulnerables que antes. Es esto lo que Wisner et al llamaron el modelo de causa y efecto de vulnerabilidad (Wisner, Blaikie, Cannon, & Davis, 2003).

Las amenazas y los resultados a los que finalmente conducen no se limitan a los eventos ruinosos repentinos y espontáneos, sino que también se acumulan con el tiempo en forma de condiciones recurrentes de intensidades moderadas. Los riesgos intensivos son los riesgos asociados con la exposición de grandes concentraciones de personas y actividades económicas a eventos de riesgo intenso tales como terremotos de alta intensidad, inundaciones y ciclones severos, etc., que pueden conducir a impactos por desastre potencialmente catastróficos que involucran una alta mortalidad y pérdida de activos. Por otra parte, los riesgos extensivos son los riesgos generalizados asociados con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones de peligro repetidas o persistentes de intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo que puede conducir a impactos debilitantes por desastres acumulados (UNISDR, 2009).

Lo que los individuos y las comunidades pueden identificar como riesgo, informado por sus propias capacidades para lidiar, a menudo varía de la imaginación institucional del riesgo. Por ejemplo, las personas pueden haber aprendido a moverse temporalmente ante las inundaciones o los ciclones, pero consideran que el acceso a los sistemas de trabajo, educación y de salud son riesgos importantes que no siempre están bajo su control, mientras que las instituciones siguen respondiendo al riesgo y esto da lugar a variaciones en las respuestas de reducción de riesgo de las diversas partes interesadas. Los autores instan a los lectores a distinguir la definición de riesgo por quién define y quién asume el riesgo a lo largo del informe y después del trabajo en este proyecto.

La naturaleza de la amenaza sísmica vs. la hidro-meteorológica

A partir de la definición del riesgo, hay otra distinción entre las amenazas sísmicas e hidro-meteorológicas: si bien estos últimos pueden predecirse mediante sistemas de alerta temprana, y las respuestas pueden planificarse en consecuencia, la primera no ha tenido todavía tales avances tecnológicos. Cuando las instituciones toman decisiones sobre medidas de reducción del riesgo, pueden considerar esta distinción y tratar de evitar los reasentamientos y reubicaciones tanto como sea posible por alternativas “más baratas” en el caso de los riesgos no sísmicos (lo más frecuentemente climáticos). (Esto está alineado con el contexto de la política latinoamericana de riesgo “no mitigable”, donde el reasentamiento se considera como el último recurso, cuando todo lo demás es más “caro” y menos efectivo para reducir riesgos).

Costos y beneficios de las reubicaciones: ¿Cómo calcular; costos y beneficios y para quién?

Esto requeriría una investigación a fondo de cuáles son los costos y beneficios y quién soporta estos costos y beneficios frente a los riesgos. Este proyecto profundizará en algunos métodos en las próximas etapas.

Anexo 2: Tipología de estudios de casos

Las siguientes son las diversas características de reasentamientos-reubicaciones, una combinación de las cuales puede definir una tipología. En los informes de países se describen diferentes estudios de casos de las tres geografías (y más allá).

A.	Características a nivel de proyecto	
A1.	Tipo de proyecto Refiérase a las distinciones entre rehabilitación, R & R como se define en la nota conceptual.	Reconstrucción in situ/mejoras Reasentamiento temporal Relocalización Reasentamiento
A2.	Tipo de Gestión de Riesgos Refiérase a las definiciones de gestión de riesgos correctivas y prospectivas (y compensatorias) en la nota conceptual. Además, tenga en cuenta que podría ser una combinación de dos o más de estos también, y cuando no se considera el riesgo, entonces ninguno de estos puede aplicar.	Correctivo / Post impacto Prospectivo / Preventivo No aplicable
A3.	Naturaleza de la planificación	Planificado con medidas de riesgo Planificado sin medidas de riesgo No planeado / Orgánico
A4.	Nivel de participación prevista Tenga en cuenta que esto podría ser más de una opción también	Parte del proceso de toma de decisiones Parte del proceso de planificación Parte de la implementación Parte de la administración a largo plazo después de la finalización

A5	Motivación / Naturaleza de la amenaza	Post evento climático extremo Pérdida de tierra después de un evento extremo Eventos de alta frecuencia y baja intensidad Evento no climático (tectónico, etc.) Desarrollo
A6.	Nivel de atribución de CC a la frecuencia y la intensidad de peligro	Bajo Medio Alto
A7.	Tomador de decisiones principal En caso de una combinación, por favor describa en la nota	Personas Sociedad civil (ONG, etc.) Gobierno Combinación
A8.	Distancia entre lugares antiguos y nuevos	0 a 1 km 1 a 5 km Más de 5 km

A9.	Tiempo entre la decisión y la implementación Se observa que los resultados varían cuando transcurre el tiempo entre la decisión y la implementación.	0 a 1 años 1 a 2 años Más de 2 años
A10.	Tiempo necesario para completar el proyecto Se observa que con el tiempo que transcurre en la etapa de implementación y el cambio de liderazgo, los resultados del proyecto varían.	0 a 2 años 2 a 5 años Más de 5 años
A11.	Edad del proyecto (tiempo transcurrido desde la finalización) Durante un período de tiempo, las personas que viven en los sitios de estudio de casos pueden haberse adaptado a los escenarios cambiantes, adoptar nuevas formas de sustento, las formas urbanas de la ciudad pueden haber cambiado, o la gente puede haber vendido o mudado a otro lugar.	Menos de 5 años 5 a 10 años Más de 10 años
A12.	Tamaño del Proyecto	Pequeño (1-100 Hogares-HH) Mediano (101 – 500 HH) Grande (más de 500 HH)

A13.	Naturaleza de la división de la población Este tipo de división puede haber afectado a las redes sociales de muchas maneras.	Toda la población se trasladó a un lugar Parte de la HH se movió juntos a un lugar Diferentes asentamientos en su totalidad se movieron juntos a un lugar Diferentes partes de los asentamientos se movieron juntos a un lugar Todo HH se movió pero se esparció en partes Parte de HH se movió y se dispersó en diferentes lugares
A14.	Fuentes de financiamiento La fuente, así como las cantidades (que a menudo son insuficientes) afectan el resultado del proyecto. Los marcos de monitoreo y evaluación adoptados por diferentes agencias para el resultado del proyecto también impactan los resultados reales.	Pequeño (1-100 HH) 100 por ciento fondos del gobierno 100 por ciento financiado por donantes / Sociedad Civil 100 por ciento financiado por la comunidad Contribución de fondos de diferentes fuentes, pero ninguna de los beneficiarios Contribución de fondos de diferentes fuentes incluyendo los beneficiarios
B.	**Características a nivel del Asentamiento Original**	
B1.	Tipo de tenencia de la tierra	Propia Derecho de ocupación No hay derechos explícitos / legales

B2.	Edad del asentamiento (antes del traslado) Mover un antiguo asentamiento podría ser muy diferente de mover un asentamiento relativamente más joven ya que las redes y los vínculos con la tierra son diferentes.	0-5 años 5-10 años Más de 10 años
B3.	Tamaño del asentamiento	Pequeño (1-100 HH) Mediano (101-500 HH) Grande mayor de 500 HH)

B4.	La naturaleza más dominante de las opciones de subsistencia para HH	Trabajo en domicilio Viajar 0-1km por trabajo Viajar más de 5km para trabajar Migrar regularmente a otras ciudades / pueblos para trabajar Migrar estacionalmente a otros lugares para trabajar Naturaleza del trabajo mixta
B5.	Nivel de Exposición al Riesgo de Amenaza Esta evaluación podría basarse en información secundaria sobre acontecimientos pasados o informes de proyectos si estuvieran disponibles.	Alta Mediana Baja
B6.	Tipo de Forma Urbana	Vivienda en Clúster Vivienda en filas Vivienda de varios pisos
B7.	Niveles de infraestructura social distinguidos por el proveedor	Bueno - proporcionado por el gobierno Buena - proporcionada por la sociedad civil (donantes, ONGI, ONG, etc.) Buena creación propia / comunidad Pobre - con contribuciones de fondos públicos Pobre - con contribuciones de la sociedad civil Pobre - previsiones propias
B8.	Fortaleza de las redes sociales También comentar sobre la naturaleza de la creación de redes - idioma, casta, medios de subsistencia, regional, etc.	Alta Mediana Baja
B9.	Forma más dominante de las estructuras familiares	Familia nuclear con cabeza de familia masculina Familia nuclear con cabeza de familia femenina Familia común con cabeza de familia masculina Familia común con cabeza de familia femenina
B10.	Uso dado al sitio abandonado También comente sobre quién posee, planifica e implementa el nuevo uso - sector público, sector privado, comunidades mismas, etc.	Sin uso planeado Vivienda planeada Comercial previsto Uso medioambiental del suelo

C.	Características a nivel del nuevo asentamiento	
C1.	Nivel de exposición al peligro	Alto Mediano Bajo
C2.	Tipo de tenencia de la tierra	Propiedad Derecho a ocupar Ningún derecho explícito / legal
C3.	Tipo de nueva forma urbana	Igual que lo que era antes Similar pero no exactamente igual Absolutamente diferente de la forma anterior
C4.	Nivel de planificación y provisiones (buena, media, mínima, ninguna)	Vivienda diseñada Calles Transporte Público Agua y saneamiento Electricidad Escuelas Hospitales o centros de salud Mercados