

REDUCING RELOCATION RISK

IN URBAN AREAS

Reduciendo el Riesgo asociado con la Reubicación de Asentamientos Urbanos

Allan Lavell, Omar Darío Cardona, Ángel Chávez,
Elizabeth Mansilla, Tony Oliver Smith and Pilar Pérez

Introducción

El rápido crecimiento urbano, en gran medida impulsado por la migración a la ciudad de personas pobres de las zonas rurales, y acompañado de una falta de acceso suficiente a tierras seguras, una pobre planificación del uso de la tierra urbana y altos niveles de informalidad, marginalidad y exclusión, han conducido a un gran, si no conocido con exactitud, número de personas que viven en zonas propensas a las amenazas en las ciudades latinoamericanas. Muchas de ellas viven en zonas sujetas a amenazas hidrometeorológicas como inundaciones, hundimientos y deslizamientos. El cambio climático probablemente aumentará el número y el alcance de estas amenazas, según varios observadores.

La reubicación y el reasentamiento se han promulgado cada vez más para reducir el riesgo de desastres en poblaciones propensas a amenazas. Esto se ha empleado principalmente en las circunstancias posteriores a un desastre. Relativamente pocos esquemas preventivos pueden encontrarse donde una población es reasentada antes de la ocurrencia de grandes impactos, daños y pérdidas. Las dificultades para evaluar adecuadamente el riesgo que enfrentan las poblaciones, la falta de financiamiento, la ineficiencia burocrática y la resistencia al reasentamiento de la

población son factores importantes para explicar la falta de esquemas preventivos.

Muchos reasentamientos fracasan, muchos de ellos miserablemente. Esto es particularmente cierto con el reasentamiento post-impacto. Los resultados del proyecto de investigación “Reduciendo el riesgo asociado con reubicación en zonas urbanas” apoyan las conclusiones anteriores sobre la influencia de la falta de participación de los beneficiarios; la falta de financiamiento adecuado; el desarrollo en sitios inadecuados y alejados de las oportunidades de trabajo; la sobre-concentración en la provisión de infraestructura física y en la provisión de servicios, en comparación con las opciones de medios de vida y de subsistencia, en tales fracasos. Sin embargo, la significativa recurrencia de “errores” similares en diferentes contextos y casos sugiere que el problema es más estructural que contextual. Esta investigación, la cual se centró en la toma de decisiones y la implementación en múltiples sitios de tres países latinoamericanos, sugiere que el problema se relaciona más con las formas en que el reasentamiento se construye como problema y las mentalidades sectoriales asociadas con ellas, que, con causas específicas e individuales. Estos últimos son más bien un producto de los primeros.

Recomendaciones

Evitar la necesidad de reasentamiento:

1. El reasentamiento de las poblaciones debe ser **la última opción de gestión posible y sólo debe ser contemplada en casos extremos**. Antes de decidir sobre el reasentamiento de poblaciones ya expuestas, todas las demás opciones posibles para reducir el riesgo deberían examinarse de cerca y calcularse. La participación de las poblaciones afectadas en el análisis es fundamental y el análisis debe considerar tanto las necesidades de reducción de riesgo de desastres como de los riesgos cotidianos, muchos de las cuales están asociadas con la pobreza.
2. Evitar la necesidad de reasentamiento post-evento

requiere una mejora sustancial en **la planificación del uso de la tierra, la toma de decisiones en materia de inversión y la gobernanza urbana**.

La disponibilidad de tierras seguras a través de un aumento de **los terrenos urbanos de propiedad pública** es imprescindible si se quiere asegurar la ubicación segura.

3. Deben controlarse la degradación ambiental a través de procesos tales como la deforestación, la extracción de taludes urbanos para materiales de construcción y la filtración de aguas residuales en estratos superficiales, con el fin de **evitar que los lugares originalmente seguros se conviertan en lugares propensos a amenazas socio-naturales**.

Toma de decisiones e implementación del reasentamiento

A. Líneas de base y legalidad

1. El reasentamiento, cuando se considere indispensable, no necesariamente debe regirse por una ley específica, aunque esta opción siempre puede contemplarse bajo determinadas condiciones nacionales y locales. Las leyes o normas que incidan directa o indirectamente en el reasentamiento deben establecer claramente el carácter holístico e integral de este proceso y las funciones, tipos y niveles de coordinación y colaboración que deben existir entre las agencias gubernamentales nacionales y locales relevantes para el riesgo de desastre y el riesgo cotidiano.
2. Deberían establecerse **tipologías** de reasentamiento, según el tipo y tamaño de la zona urbana, así como según el tipo y el tamaño del reasentamiento, y **adaptar los procedimientos a las diferencias**.

B. Sobre la participación

1. La participación de la población debe **dejar de ser vista por los responsables políticos, como demagógica e innecesaria**. Los encargados de tomar decisiones a menudo ven la participación de la sociedad como un mecanismo que dificulta o retrasa los procesos debido al gran número de grupos de interés que deben tenerse en cuenta. Sin embargo, la participación es la única manera de garantizar la apropiación y racionalización de los costos y beneficios entre los diferentes grupos de interés.

C. Sobre la base científica y de información para el reasentamiento

1. Se debe disponer de una **evaluación científica rigurosa y objetiva** de las condiciones de riesgo de la población y de la necesidad de reubicación. Esto debe ser **integral y participativo**. Debe incluir no sólo la consideración de las amenazas físicas (magnitud, intensidad, recurrencia, etc.) y los niveles y tipos de exposición y vulnerabilidad a estas, sino también las **necesidades sociales de la población, la gama de contextos de riesgo que enfrentan y sus actitudes y percepciones generales del riesgo y sus diferentes manifestaciones**.
2. Las instituciones gubernamentales nacionales y locales responsables de la gestión del riesgo de desastres deben **supervisar las zonas de alto riesgo no mitigable** para evitar una mayor ocupación y densificación urbana y una mayor progresión del riesgo en esas áreas.

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

1. La ubicación es fundamental para el éxito del reasentamiento. La ubicación suele ser un reflejo o indicador de oportunidades de empleo e ingresos, de los costos de los servicios de transporte desde y hacia el trabajo o para fines recreativos, del acceso a la prestación de servicios, así como de ciertas preocupaciones relacionadas con la salud y otras cuestiones sociales. **Se debe prestar la máxima atención a la ubicación a la luz de estos factores y circunstancias**.
2. La reubicación o reasentamiento de poblaciones urbanas está estrechamente relacionada con el **uso de la tierra urbana y las cuestiones de planificación** y de desarrollo espacial de las zonas urbanas. **La revisión y actualización de los marcos legales existentes relacionados con la planificación del desarrollo urbano y el uso de la tierra** es urgente en muchos países y debe considerar explícitamente el reasentamiento y su papel en el desarrollo urbano.
3. Aunque normalmente se considera que una comunidad debe moverse como un todo, **esta idea no siempre debe dominar**. Siempre se debe considerar la posibilidad de otras opciones que involucren la **separación o segregación de una comunidad existente con su traslado a diferentes partes de una ciudad**. Esto puede servir más adecuadamente a los intereses y necesidades de la población en términos de trabajo, ingresos, relaciones sociales y costos.
4. Las tierras abandonadas nunca deben ser utilizadas para viviendas nuevas o ser puestas a disposición de otros grupos de población por medio de invasión u ocupación legal o ilegal.

E. Sobre el patrón de asentamiento y la vivienda para las poblaciones reasentadas

1. El reasentamiento en las zonas urbanas debe 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 los medios de vida 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 para evitar cambios traumáticos en la población objetivo. 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. Dada la diversidad de climas y costumbres que pueden prevalecer en un país, se debe **evitar la estandarización en el estilo, el tamaño y el diseño de la vivienda para las poblaciones reubicadas**. El uso de materiales y técnicas locales y el diseño "local" de las casas tienen una lógica clara y se requiere conocimiento de los estilos autóctonos o locales para lograr mejores resultados. **Arquitectos y constructores, social y culturalmente sensibles, deben ser empleados** y 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 evitarse.

F. Sobre el financiamiento del reasentamiento

1. Los conocimientos técnicos y financieros deben ser garantizados y legislados **más allá de determinados períodos de gobierno**. La financiación total para un enfoque integral del reasentamiento debe garantizarse desde el principio.
2. 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 los vínculos anteriores 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

- Cernea, M. M. (1999). The economics of involuntary resettlement. Questions and challenges. World Bank.
- Correa, E. (2011). Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide. With Fernando Ramírez and Haris Sanahuja, Washington, DC: The World Bank: GFDRR.
- Ferris, E. (2014). Planned Relocations - Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future. UNHCR Brookings.

Sobre los autores

Allan Lavell tiene un Doctorado en Geografía, coordina el Programa de Apoyo al Estudio Social del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático en la oficina de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en San José Costa Rica y es también un consultor independiente. Puede ser contactado en allanmlavell@gmail.com

Omar Darío Cardona es ingeniero civil, tiene un doctorado en ingeniería de terremotos, es especialista en riesgo de desastres y profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Manizales. Dirige una consultora de análisis de riesgos (Ingeniar Ltd.) ubicada en Bogotá, Colombia. Puede ser contactado en odcardona@unal.edu.co

Angel Chávez es sociólogo, dirige una ONG peruana en gestión de riesgo de desastres y es consultor independiente. Puede ponerse en contacto con él en awchavez@pucp.pe

Elizabeth Mansilla es economista con un doctorado en Planificación Urbana, es profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México y consultora independiente sobre gestión de riesgos y otros temas. Ella puede ser contactada en elisa.mansilla@gmail.com

Tony Oliver-Smith tiene un doctorado en Antropología, es profesor emérito de la Universidad de Florida, Gainesville y es consultor independiente. Es experto mundial en reasentamiento. Puede ser contactada en aros@ufl.edu.

Pilar Pérez es ingeniera civil, tiene una Maestría en Desarrollo Sostenible, ha ocupado diversos puestos de alto nivel en gestión del riesgo de desastres en Manizales y actualmente es responsable de la planificación para el municipio de Manizales. Ella puede ser contactada en pilarperez@yahoo.com

Sobre el proyecto

El proyecto de investigación “Reducir los riesgos asociados con la Reubicación en zonas urbanas” examina las diferentes repercusiones sociales y económicas de las políticas de reasentamiento y reubicación relacionados con las amenazas climáticas en las ciudades de Asia, África y América Latina. Resúmenes de recomendaciones para las políticas públicas están disponibles para cada región, y hay un informe de política inter-regional. El proyecto fue llevado a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), The Bartlett Development Planning Unit (DPU) del University College de Londres, la Universidad de Makerere, Uganda, y el Indian Institute for Human Settlements (IIHS), y financiado por el Climate and Development Knowledge Network. Más información sobre el proyecto y sus publicaciones se pueden encontrar en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/reducing-relocation-risk-urban-areas> “



Angel Wilson Chavez Eslava. Iquitos, Peru.