

Reasentamientos: Documento breve de Política



Este documento breve de política está basado en un Análisis de Capacidades Post-Desastre (PERC) financiado por el Programa de Resiliencia frente a las Inundaciones de Zúrich. El documento analiza las inundaciones ocurridas en Perú por el Niño Costero en 2017. Se ha elaborado resumiendo temas importantes del documento PERC. El reporte completo se puede encontrar en: floodresilience.net/resources/collection/perc. Información adicional acerca de resiliencia frente a las inundaciones se puede encontrar en: www.infoinundaciones.com

En todo Perú existe un número considerable de ciudadanos que habitan en zonas de alto riesgo, algunos con título de propiedad y otros carecen de ellos. Las inundaciones de 2017 ocurridas en Perú por el fenómeno de “El Niño Costero” han generado discusión acerca de si se debe reasentar a las comunidades que fueron severamente afectadas y de qué manera hacerlo. Sin embargo, el reasentamiento es un tema complejo y lleno de desafíos.

La legislación peruana actual sobre reasentamiento permite al Gobierno reubicar las viviendas localizadas en zonas de “riesgo no mitigable”. Recientemente, han redefinido el concepto de “riesgo no mitigable” y han incluido áreas donde la comunidad o sus medios de subsistencia sean vulnerables de sufrir daños recurrentes en desastres. Sin embargo, un enfoque gubernamental vertical sobre reasentamiento no será capaz de incorporar las necesidades de la gente de acuerdo a sus realidades locales. La experiencia global sugiere que los esfuerzos que no involucran las necesidades y prioridades locales no son efectivos.

Implementación en proceso

El Gobierno quiere abordar el tema de las viviendas y comunidades que habitan en zonas de alto riesgo. El reasentamiento ha sido identificado como una solución en las zonas donde se ha determinado que existe riesgo no mitigable muy alto. De acuerdo con el Artículo 4 de la Ley 29869 sobre Reasentamiento Poblacional, el reasentamiento debe llevarse a cabo donde “la implementación de medidas de mitigación resultan de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.” El reasentamiento es un medio para asegurar réditos económicos para el desarrollo, resiliencia frente a desastres y para evitar pérdidas por desastres. En paralelo, el Ministerio de Vivienda está desarrollando viviendas modulares como una forma rápida de implementar reasentamientos.

Los desafíos al futuro

A pesar de los esfuerzos, aún quedan los siguientes desafíos:

- Los módulos de vivienda temporal tienen problemas técnicos. Por ejemplo, no soportan altos grados de calor y los que se instalaron en un principio ya muestran signos de deterioro. Los módulos están siendo cuestionados por la calidad y el costo. La experiencia global muestra que después de un desastre, la vivienda “temporal” que se otorgue a las personas se seguirá usando después de 10 años o más. Por lo tanto, la vivienda temporal, o parte de ella, debe ser diseñada para ser utilizada también después de la emergencia.
- La ubicación de las viviendas modulares/comunidades reasentadas: las tierras de muy alto riesgo han sido ocupadas porque dan un beneficio. Los espacios donde se reubique a las comunidades deben tener beneficios similares para atraer y retener a sus habitantes, por ejemplo, cercanía a servicios públicos, carreteras, hospitales, entre otros.

- Convencer a las comunidades para que se reubiquen: las personas escogen un lugar para vivir y viven de cierta forma por una razón. Además de los medios de subsistencia, las redes y los vínculos sociales son claves. Con frecuencia, el apoyo de familiares y amigos es el mecanismo principal de sobrevivencia. Las personas pueden no estar dispuestas a reubicarse a menos que la comunidad entera sea reubicada ya que separarse reduce las posibilidades de ayuda mutua. De igual manera, hogares multifamiliares pueden negarse a la reubicación si solamente se entrega vivienda o título legal de la tierra a una familia.
- Evitar que tierras no mitigables vuelvan a ser ocupadas. Esto se puede resolver creando espacios públicos como parques, áreas de juego, áreas de parqueo o servicios de bajo riesgo. Sin embargo, el Gobierno local debe comprar, instalar y mantener estas áreas.

Recomendaciones

- Para muchos hogares vulnerables, el capital social (redes sociales y el apoyo de la comunidad, familiares y amigos) es uno de sus pocos recursos. Comunidades enteras y los hogares que las forman necesitan ser reubicadas como una totalidad.
- La vivienda es un medio de sustento para la gente. En ella se han desarrollado actividades económicas locales (por ejemplo, bodegas o se alquila parte de la vivienda). Las acciones de reasentamiento deben considerar estas realidades locales.
- El reasentamiento es más que la reubicación física de las personas. Es un compromiso de largo plazo que requiere incluir servicios básicos. Se debe apoyar los medios de subsistencia de la gente y crear vínculos con el mercado. En cuanto a la seguridad que las viviendas experimentan, esta debe ser igual o superior a la situación actual.
- Los hogares individuales, así como toda la comunidad necesitan ser parte del diálogo y de la toma de decisión respecto al reasentamiento.



También es importante el involucramiento de las instituciones que tienen ese rol, junto con el Gobierno descentralizado quien tiene conocimiento de las necesidades locales, la empresa privada, sociedad civil y medios de comunicación.

- Los actores no estatales pueden ayudar a constituir un espacio “neutral” de diálogo entre la población y las autoridades, considerando que los temas de reasentamiento son frecuentemente muy conflictivos.
- Las estimaciones de “muy alto riesgo no mitigable” deben considerar alternativas menos disruptivas como viviendas elevadas o mejoras en el drenaje. Evaluaciones simples de costo-beneficio conducidas con las comunidades en riesgo pueden frecuentemente identificar alternativas que no son siempre obvias para expertos y los actores externos.
- No se pueden concentrar todos los esfuerzos sobre el reasentamiento, sin mirar el tema de asentamiento: nuevos asentamientos se van creando permanentemente por el crecimiento poblacional en las ciudades, especialmente en zonas de riesgo porque suelen ser espacios “disponibles”. Sin embargo, es común que las

autoridades otorguen títulos de propiedad y servicios públicos, consolidando de facto estos asentamientos en zonas de muy alto riesgo.

- Por lo tanto, el uso de un enfoque basado en la gestión de riesgos para la zonificación de uso de los terrenos ayudará a prevenir nuevos asentamientos en zonas de peligro y la necesidad de reasentamientos.
- Además del control de las invasiones de terreno, es necesaria una política de vivienda para que los sectores más pobres de la población tengan una oferta de vivienda en zonas seguras adecuada a sus necesidades.
- Es importante hacer un reasentamiento progresivo, planificado, integral, que tome en cuenta la gestión de riesgo de desastres. El saneamiento físico legal del terreno es fundamental. Si ese tema no se resuelve, el reasentamiento seguirá siendo una utopía. Es importante establecer alianzas con Cofopri, MVCS, municipalidades, empresa privada y sociedad civil, entre otros, para generar un proceso profundo y fuerte.

Conclusión

El reasentamiento puede funcionar cuando se lleva a cabo correctamente, contribuyendo con soluciones permanentes, de bajo riesgo para comunidades vulnerables. Sin embargo, para su buena realización es importante aprovechar los ejemplos globales de esfuerzos de reasentamientos exitosos. No existe un enfoque uniforme. A nivel nacional se pueden definir pautas, pero los temas específicos de reasentamiento necesitan ser acordados e implementados a nivel local. El proceso debe ser flexible e involucrar a múltiples grupos de interés.

En resumen, el reasentamiento es costoso, lleva tiempo y cuando se realiza mal puede

dejar a los habitantes más vulnerables, sin sus medios de sustento y sin acceso a servicios básicos. Sin embargo, en algunas situaciones, el reasentamiento es la única solución real para la reducción de riesgo de poblaciones altamente vulnerables. El desafío es reasentar a las personas cuidadosamente para mejorar sus vidas en lugar de empeorarlas y proteger la zona evacuada de nuevos asentamientos.

Con las inundaciones, Perú ha tenido la oportunidad de reducir riesgos y aumentar su resiliencia. Tomarse el tiempo para asegurar que el reasentamiento sea exitoso beneficiará no solo a las comunidades involucradas, también influenciará positivamente a la economía actual y la respuesta frente a futuros desastres.

Para mayor información sobre el trabajo de Soluciones Prácticas en Perú, puede contactar a:

Pedro Ferradas Pedro.Ferradas@solucionespracticas.org.pe

Emilie Etienne Emilie.Etienne@solucionespracticas.org.pe

El PERC del Programa para la Resiliencia de Zúrich contribuye con investigación y revisión independiente de grandes inundaciones. Busca investigar preguntas sobre aspectos relacionados a la resiliencia frente a las inundaciones, manejo del riesgo de inundaciones, e intervención frente a catástrofes. Se enfoca en lo que ha funcionado bien, identificando las mejores prácticas y oportunidades para mejorar en el futuro.

Este documento preparado por el Programa para la Resiliencia de Zúrich y ISET-International es solo para propósitos de información. Toda la información ha sido obtenida de fuentes confiables; sin embargo, las opiniones expresadas son del Programa para la Resiliencia de Zúrich y de ISET-International. — agosto 2017.