

Ciudades Resilientes al Clima en América Latina

Primera Edición | Febrero 2018

Hacia una gobernanza inclusiva: el reasentamiento poblacional como proyecto de desarrollo socio-económico sostenible

Introducción

Los procesos de reasentamiento poblacional traen consigo desafíos para el bienestar social y económico de los ciudadanos involucrados, al igual que impactos al entorno social y ambiental en donde se sitúan estos nuevos asentamientos. Por eso, estos proyectos deben ir más allá de buscar reducir los niveles de vulnerabilidad física de una población y convertirse en una oportunidad de desarrollo socio-económico, brindando un centro urbano adaptado al clima y a la geografía y que propicie una mejor calidad de vida. Para esto, se requiere un trabajo de cooperación multisectorial y una activa participación de múltiples actores en el proceso de toma de decisiones, que incluya a las entidades gubernamentales, la academia, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y, sobre todo, la ciudadanía misma.

Este diálogo y cooperación interinstitucional requiere de una clara estrategia de gobernanza, cuya definición según la Real Academia Española es la "manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado".

A continuación analizaremos el actual proceso de reasentamiento de la comunidad de la Zona Baja de Belén hacia la Nueva Ciudad de Belén, en Iquitos - Perú, junto con los desafíos que el mismo ha conllevado para las autoridades de todos los niveles de gobierno, para la población usuaria y para el entorno urbano y natural, y se proponen algunas recomendaciones y soluciones identificadas desde el proyecto CASA de investigación-acción.



Mensajes Claves

1. Debido a los efectos del cambio climático, se prevé que entre 250 y 1000 millones de personas alrededor del mundo tengan que desplazarse de su lugar de origen y reasentarse en nuevas poblaciones.
2. Estas nuevas ciudades deben reducir los niveles de vulnerabilidad y, además, brindar oportunidades de desarrollo valorizando e incorporando los lazos entre la ciudadanía y su territorio.
3. Se presentan aquí tres recomendaciones de gobernanza y gestión para la promoción de ciudades resilientes a los efectos del cambio climático: una participación multisectorial y ciudadana en todo el proceso, ampliar la visión de los proyectos de reasentamiento como programas de desarrollo y una integración de estos proyectos dentro de la planificación urbana de las ciudades.

Autores: Belen Desmason

DESAFÍOS

Reasentamiento como un programa de desarrollo socio-económico

La Nueva Agenda Urbana (NAU) de las Naciones Unidas (ONU-Habitat 2016) guiará el desarrollo de las ciudades a nivel global por los próximos 20 años. 167 países se comprometieron a cumplir los objetivos de la NAU en el 2016, entre ellos Perú. Entre los objetivos de la NAU se establece como una de las prioridades el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales y una participación eficaz de la población en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo urbano y territorial (Art. 148). Esto incluye programas, normas y estrategias de reducción de riesgo de desastres como el reasentamiento poblacional preventivo. Además, la planificación de los reasentamientos debe estar enmarcada y coordinada con la planificación urbana de las ciudades, incluyendo la identificación de las repercusiones que, a largo plazo, estos nuevos centros urbanos tendrán sobre ellas. Para ello, estos nuevos asentamientos se deberán diseñar de manera participativa entre diversos actores con roles específicos determinados durante el proceso de toma de decisiones.

Participación ciudadana y multisectorial para soluciones adaptadas al contexto local

El reasentamiento de aproximadamente 16,000 personas de la Zona Baja de Belén (ZBB) hacia la Nueva Ciudad de Belén (NCB) fue una decisión tomada con una casi nula participación de los ciudadanos afectados. Del mismo modo, la toma de decisión sobre la ubicación del nuevo centro urbano, así como su diseño urbano y de las viviendas, tampoco contó con la participación de los ciudadanos,

las autoridades locales y otras instituciones, como el colegio de Arquitectos e Ingenieros. La participación de todos estos actores consistió en la aprobación de decisiones previamente establecidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Asimismo, el diseño de la NCB no se encuentra articulado con un programa de desarrollo socio-económico claro para la futura población usuaria y tampoco resulta clara su integración con la planificación a futuro de la ciudad de Iquitos y sus alrededores.

Reasentamiento como estrategia de adaptación para ciudades amazónicas dinámicas y cambiantes.

Esta falta de participación y articulación se hace evidente en el diseño urbano y arquitectónico monótono y con conceptos y materiales foráneos que resultan en una poca adaptabilidad de la propuesta de la NCB para con las particularidades sociales, culturales y ambientales de la población Amazónica y las pocas oportunidades de desarrollo que brinda a largo plazo. Además, la poca participación en la toma de decisiones de otros actores, resulta en un limitado fortalecimiento de capacidades de las autoridades locales para afrontar, gestionar e implementar programas integrales de reasentamiento poblacional preventivo a futuro. Estas capacidades de adaptación y gestión serán cada vez más necesarias debido al territorio cambiante y móvil propio de la selva baja y los efectos que el cambio climático tendrá sobre las ciudades amazónicas, haciendo evidente la necesidad de una planificación urbana flexible, dinámica y preventiva.

Conservando la naturaleza, previniendo la expansión urbana descontrolada

La generación de ciudades satélite, alejadas de centros urbanos pre-establecidos, dificulta la generación de nuevos métodos de subsistencia y relaciones sociales. El tejido socio-económico se desarrolla no solo a través de la existencia de los equipamientos urbanos necesarios (mercado, colegios, centros de salud, etc.) sino, sobre todo, por las relaciones históricas, sociales, culturales, económicas y espaciales, que se forjan en esos equipamientos pre-existentes. Por ello, resulta muy complicado replicar las condiciones originales en un nuevo contexto. Además, estos nuevos centros urbanos, al estar poblados casi exclusivamente por un sector poblacional de bajos recursos, generan asentamientos marginalizados que dificultan la generación de comercio interno debido a la ausencia de un público con poder adquisitivo significativo que active la economía. Por último, las ciudades satélite, como la Nueva Ciudad de Belén (NCB), promueven un crecimiento expansivo de las ciudades a través de un proceso de conurbación o progresiva unión entre la ciudad satélite y la ciudad de origen, poniendo en riesgo ecosistemas frágiles e importantes que rodean estos centros urbanos. Por ello, la NAU promueve la prevención y contención del crecimiento urbano a fin de evitar la pérdida de espacios verdes (Art. 69). Actualmente, el diseño de la NCB no está integrado a un plan de desarrollo urbano con el resto de la ciudad, lo cual podría eventualmente propiciar una expansión urbana informal y no planificada en sus alrededores y el eje de la carretera Iquitos-Nauta, poniendo en riesgo a la reserva natural Allpahuayo-Mishana.

RECOMENDACIONES

La primera recomendación para promover la sostenibilidad en el tiempo de los procesos de reasentamiento es la **creación de comités organizadores locales** a diferentes escalas (barrial, distrital y urbana) (MINVU 2010). Estos comités deberán estar formados por actores gubernamentales (distritales, provinciales, regionales y nacionales) con un enfoque multisectorial (diseño urbano, transporte, salud, educación, inclusión social, adaptación ambiental) y la propia ciudadanía, con énfasis en sectores más vulnerables dentro de ésta como mujeres, niños y personas de tercera edad. Esto permitirá el desarrollo de propuestas holísticas e integrales que vayan más allá de la provisión de infraestructura, para convertirse en proyectos de propicien el desarrollo socio-económico sostenible de la población. Estos comités deberán participar en todos los momentos claves del proyecto como son el diseño, implementación, evaluación y monitoreo de estos nuevos centros urbanos, pensando no solo en soluciones inmediatas sino, además, en los impactos futuros que la generación de estos nuevos centros urbanos tendrán sobre su entorno social y ambiental y en cómo minimizar los impactos negativos.

La segunda recomendación es **incluir los proyectos de reasentamiento poblacional dentro de la planificación de las ciudades**, identificando no solo zonas seguras para futuros proyectos de reasentamiento sino, sobre todo, viendo cómo integrar estas nuevas zonas urbanas a la ciudad existente. Esto incluye una reestructuración de la planificación de la ciudad para disminuir la necesidad de continuar promo-

viendo su expansión descontrolada. Para esto, se debe promover una mayor densidad y uso mixto en zonas residenciales y, también, una mayor mixtura social en la composición de la ciudad con el fin de disminuir la creación de nuevos centros urbanos habitados exclusivamente por un sector socio-económico homogéneo para potenciar su competitividad económica.

SOLUCIONES

A través de talleres participativos en Iquitos, con la presencia de funcionarios de diferentes niveles de gobierno y de diversos sectores, y con representantes del colegio de arquitectos, la academia local y organizaciones no gubernamentales, se llegó a elaborar una lista de tres prioridades para asegurar procesos de gobernanza legítimos, eficientes y representativos en la creación de nuevos asentamientos urbanos debido a reasentamientos poblacionales:

1. Soluciones locales para el desarrollo local

Se debe promover la identificación colaborativa de las características sociales, culturales y ambientales del modo de vida de la población, tanto sus problemas como sus potencialidades, para la propuesta de soluciones específicas para su contexto. Además, se debe priorizar la participación de instituciones locales en todo el proceso, para fortalecer las capacidades de gestión y la replicabilidad de las soluciones planteadas en casos similares en el mismo ámbito urbano o cercanías.

2. Nuevos centros urbanos como catalizadores de desarrollo y disminución de la pobreza

Más que reducción de riesgos a través de la provisión de infraestructura, los proyectos de reasentamiento deben ser entendidos como programas de desarrollo socio-económico de largo plazo. Estos proyectos deben buscar reducir la pobreza de la población involucrada, con énfasis en los grupos más vulnerables, y así reducir su dependencia a la asistencia del Estado, promoviendo la generación de capacidades de adaptación y poder adquisitivo para enfrentar futuros riesgos.

3. Ciudades integradas con visión de futuro

Es necesario integrar las estrategias de adaptación al cambio climático, como el reasentamiento poblacional, dentro de la planificación urbana a largo plazo. El desarrollo urbano de las ciudades amazónicas debe considerarse un proceso dinámico, flexible y en movimiento que acompaña los cambios constantes del territorio natural en donde se emplazan y los cambios a futuro producto del cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- MAYORGA, F. & CÓRDOVA, E. (2007) "Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina".
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU), GOBIERNO DE CHILE (2010). Plan de Reconstrucción MINVU: Chile Unido Reconstruye Mejor.
- ONU HABITAT (2016). Nueva Agenda Urbana.

Sobre este informe para políticas

Esta publicación resume resultados del proyecto CASA [CIUDADES AUTO-SOSTENIBLES AMAZÓNICAS] Generando Hogares, el cual comprende un equipo multidisciplinario de investigadores de Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad – Pontificia Universidad Católica del Perú (CIAC-PUCP), Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables (INTE) - PUCP y The Bartlett – Development Planning Unit – University College London (DPU-UCL)

Sobre la Iniciativa Ciudades Resilientes al Clima en América Latina (CRC)

Es una iniciativa conjunta entre la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). La Iniciativa CRC está financiando seis proyectos de investigación innovadora para la toma de decisión y la acción en 13 ciudades pequeñas y medianas de América Latina para promover un desarrollo urbano resiliente al clima.

Sobre la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN).

CDKN apoya a tomadores de decisión en el diseño y ejecución de un desarrollo compatible con el clima. CDKN hace esto combinando la investigación, los servicios de asesoría y la gestión del conocimiento en apoyo a los procesos políticos trabajados y gestionados a nivel local. CDKN trabaja en alianza con tomadores de decisión en los sectores público, privado y no gubernamental a distintas escalas.

Sobre el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

IDRC invierte en conocimiento, innovación y soluciones para mejorar las condiciones de vida de las personas en el mundo en desarrollo. Al reunir a los socios adecuados en torno a oportunidades de impacto, el IDRC ayuda a formar los líderes de hoy y de mañana y a impulsar el cambio para aquellos que más lo necesitan. El programa sobre cambio climático pretende apoyar a la investigación, las alianzas y redes que informan la adopción de soluciones costo-efectivas ante eventos climáticos extremos y el cambio climático, y que generan ganancias sociales y económicas de largo plazo.

Sobre la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA).

FFLA es miembro y Coordinadora Regional para América Latina y el Caribe de CDKN. El trabajo de FFLA se enfoca en la promoción del diálogo constructivo, y el fortalecimiento de capacidades ciudadanas, políticas e institucionales. Trabaja sobre aspectos de importancia para el desarrollo sostenible, incluyendo la gestión de los recursos naturales, los conflictos socioambientales y el cambio climático. FFLA también presta servicios de capacitación, facilitación y asesoría en áreas afines.



Este documento es un resultado de la iniciativa conjunta "Ciudades Resilientes al Clima en América Latina" apoyada por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN por sus siglas en inglés) y el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC por sus siglas en inglés). Este documento fue creado bajo la responsabilidad de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) como receptor de apoyo a través de la iniciativa conjunta.

CDKN es un programa financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos y es dirigido y administrado por PricewaterhouseCoopers LLP. La gestión de CDKN está liderada por PricewaterhouseCoopers LLP y una alianza de organizaciones que incluye a Fundación Futuro Latinoamericano, LEAD Pakistán, el Overseas Development Institute, y SouthSouthNorth.

La iniciativa es financiada por DFID e IDRC. Las opiniones expresadas y la información contenida en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por DFID, DGIS, IDRC y su Junta Directiva, o las entidades de gestión de CDKN, quienes no podrán aceptar ninguna responsabilidad u obligación por tales puntos de vista, integridad o exactitud de la información o por la confianza depositada en ellas.

Esta publicación ha sido elaborada sólo como guía general en materias de interés y no constituye asesoramiento profesional. Usted no debe actuar en base a la información contenida en esta publicación sin obtener un asesoramiento profesional específico. No se ofrece ninguna representación ni garantía (ni explícita ni implícitamente) en cuanto a la exactitud o integridad de la información contenida en esta publicación, y, en la medida permitida por la ley, IDRC y las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo no aceptan ni asumen responsabilidad, obligación o deber de diligencia alguno por las consecuencias de que usted o cualquier otra persona actúe o se abstenga de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en la misma.