



Asamblea General

Distr. general
1 de julio de 2024
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

56º período de sesiones

18 de junio a 12 de julio de 2024

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Paula Gaviria Betancur*

Resumen

En este informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 50/6, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Paula Gaviria Betancur, describe las actividades emprendidas en cumplimiento de su mandato durante el período que abarca el informe y desde su anterior informe a la Asamblea General (A/78/245). También presenta un estudio temático sobre la relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático.

La Relatora Especial llega a la conclusión de que las relocalizaciones podrían ser cada vez más difíciles de evitar, a medida que determinadas zonas de origen desaparezcan o se conviertan en inhabitables. Independientemente de que tengan carácter preventivo o reactivo, las relocalizaciones planificadas deberían ser una solución de último recurso, que solo se utilice cuando resulte imposible mantener un asentamiento. En el contexto de los desastres y de los efectos adversos del cambio climático, las relocalizaciones planificadas pueden poner en peligro derechos humanos muy diversos y tener profundas consecuencias sociales y culturales. Cuando no exista otra opción, una relocalización planificada bien concebida, financiada y ejecutada, que dé prioridad a las necesidades de la comunidad, puede mitigar los riesgos de desplazamiento, proteger los derechos humanos desde el principio y sentar las bases para el logro de soluciones duraderas. Este proceso requiere un enfoque pansocial y dirigido por los poderes públicos, que se inscriba en marcos basados en los derechos humanos y elaborados de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

* Este informe se presentó a los servicios de conferencias para su tramitación fuera del plazo establecido a fin de incluir en él la información más reciente.



I. Introducción

1. En el presente informe, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos proporciona información sobre las actividades realizadas entre agosto de 2023 y abril de 2024.
2. El tema en el que se centra el informe es la relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático. Los anteriores titulares del mandato abordaron la cuestión de las relocalizaciones planificadas en sus informes sobre el cambio climático y los desplazamientos internos¹, así como sobre los desplazamientos internos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta². El Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto ha examinado la cuestión de los reasentamientos como una crisis de derechos humanos³.
3. Basándose en estas contribuciones, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos pretende identificar las principales dificultades que plantean para los derechos humanos las relocalizaciones planificadas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático, y proponer un enfoque de dichas relocalizaciones basado en los derechos humanos.
4. Para la elaboración del informe, la Relatora Especial llevó a cabo un examen documental, solicitó aportaciones y celebró cuatro consultas con representantes de la sociedad civil, el mundo académico y otras organizaciones de Asia, el Pacífico, América, Europa y África⁴. También celebró una consulta con los participantes en un curso sobre el desplazamiento interno organizado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a todos los asociados e interesados que participaron en las consultas y presentaron comunicaciones por escrito⁵.

II. Actividades

5. La Relatora Especial presentó su primer informe anual a la Asamblea General⁶ el 23 de octubre de 2023. En el informe, proporcionó información actualizada sobre las actividades realizadas desde la presentación de su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, en julio de 2023, y expuso las prioridades temáticas en las que tenía previsto centrarse durante su mandato.

A. Visitas a países

6. Por invitación del Gobierno de Mozambique, la Relatora Especial realizó una visita oficial a ese país del 9 al 21 de noviembre de 2023⁷.
7. La Relatora Especial lamenta la decisión del Gobierno de Sudán del Sur de posponer su visita al país prevista para los días 9 a 20 de octubre de 2023. Reitera su interés en visitar Sudán del Sur y espera tener pronto la oportunidad de estudiar fechas convenientes para esta visita.

¹ A/64/214 y A/66/285.

² A/75/207.

³ Véase A/HRC/55/53.

⁴ La Relatora Especial agradece a la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres que facilitara las consultas.

⁵ Las comunicaciones pueden consultarse en www.ohchr.org/es/calls-for-input/2024/call-input-hrc56-thematic-report-climate-change-and-internal-displacement.

⁶ A/78/245.

⁷ Véase A/HRC/56/47/Add.1.

8. La Relatora Especial expresa su agradecimiento al Gobierno de las Islas Marshall y al Gobierno de Vanuatu por las invitaciones cursadas para realizar una visita al país, y espera poder acordar pronto una fecha que convenga a las partes.

B. Labor de promoción y colaboración con los interesados

9. La Relatora Especial siguió participando activamente en el examen independiente de la respuesta humanitaria a las situaciones de desplazamiento interno realizado por el Comité Permanente entre Organismos en su calidad de miembro del equipo de principales responsables y de adjuntos del Comité, así como del grupo de referencia que asesoró a los expertos encargados del examen. Además, mantuvo un contacto regular con los principales responsables y los adjuntos del Comité, ante los cuales abogó por que se prestara una mayor atención a la protección y a los derechos humanos de los desplazados internos en las crisis humanitarias en curso, como las del Territorio Palestino Ocupado, la República Democrática del Congo, Haití, Myanmar, el Sudán y Ucrania. La Relatora Especial también publicó múltiples comunicaciones, comunicados de prensa y declaraciones a los medios, manteniendo así un diálogo sostenido sobre estas crisis y otras situaciones de desplazamiento interno.

10. Como codirectora del Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Grupo Temático Mundial sobre Protección, la Relatora Especial dirigió una misión a Ucrania con miembros del Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos, en noviembre de 2023, por invitación del Comisionado del Parlamento de Ucrania para los Derechos Humanos. La misión coincidió con la primera reunión del foro nacional ucraniano de consejos de desplazados internos, convocada por la Vice Primera Ministra y Ministra de Reintegración.

11. La Relatora Especial pronunció, en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, unas palabras de apertura de los cursos en línea sobre el desplazamiento interno impartidos en español, francés e inglés y contribuyó a numerosos actos, como el Foro de Alianzas del Consejo Económico y Social de 2024, la Conferencia sobre Desplazamiento Interno y Soluciones, la Conferencia Mundial sobre Desplazados Internos y el acto conmemoratorio del 25º aniversario del Observatorio de Desplazamiento Interno.

III. Relocalización planificada de personas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático

A. Enfoque conceptual

12. Se prevé que los desplazamientos internos vinculados a los desastres repentinos y de evolución lenta y a los efectos adversos del cambio climático aumenten a medida que este se intensifique⁸. Los efectos del cambio climático también se entrecruzan, cada vez más, con los conflictos. De los 20 países más vulnerables al cambio climático, la mayoría están en guerra⁹. Además, el 70 % de los desplazados internos se encuentran en Estados frágiles o afectados por un conflicto que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático¹⁰. Habida cuenta de la elevada vulnerabilidad de estas personas como

⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Technical summary”, en *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2022).

⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Cuando la lluvia se convierte en polvo: comprender y abordar el impacto combinado de los conflictos armados y la crisis climática y ambiental en la vida de las personas* (2020).

¹⁰ Véase www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/cfis/cfi-loss-damage-study/submissions/subm-impact-loss-damage-un-enti-unhcr.docx.

consecuencia del desplazamiento, es fundamental reflexionar sobre formas de mitigar los daños que sufren.

13. El derecho de las personas a permanecer en su domicilio o a regresar a él tras el desplazamiento es un derecho fundamental. Por lo tanto, debería darse prioridad a las medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de sus efectos, así como a la prevención de los desastres, para preservar los asentamientos humanos siempre que sea posible. La relocalización solo debería contemplarse como medida de último recurso, cuando sea necesario para la protección de la vida y la salud, en consulta con las comunidades afectadas o a petición de estas.

14. Las relocalizaciones planificadas deberían llevarse a cabo únicamente en circunstancias excepcionales, cuando sean inevitables y absolutamente necesarias por la inviabilidad de mantener asentamientos humanos en zonas propensas al peligro¹¹. Deben realizarse de forma no discriminatoria, ser conformes a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, cumplir las correspondientes salvaguardias sustantivas y de procedimiento y desarrollarse en condiciones de seguridad y dignidad. Debe prestarse particular atención a la protección de los grupos que tengan una especial dependencia de sus tierras y un fuerte apego a ellas.

15. Siempre y cuando los derechos humanos y el bienestar de la comunidad se respeten y protejan plenamente y se prioricen en todas las etapas, las relocalizaciones planificadas pueden favorecer el logro de soluciones duraderas para las comunidades de desplazados internos que no pueden regresar a sus antiguos hogares, ya sea porque las zonas afectadas se han vuelto inhabitables o excesivamente peligrosas para ser habitadas o porque, como en el caso del aumento del nivel del mar o de determinados desprendimientos de tierras, simplemente han desaparecido como consecuencia de los desastres naturales o de los efectos adversos del cambio climático.

16. Se utilizan diversos términos para describir los movimientos y los asentamientos de población en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático. Los términos ingleses *“planned relocation”* (relocalización planificada) y *“resettlement”* (reasantamiento) suelen utilizarse indistintamente en la literatura académica y en las normas¹². En su informe de 2024, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada utilizó el término “reasantamiento”, por el que se entiende “el traslado de un grupo de personas, grande o pequeño, a un nuevo lugar donde estas restablecen su lugar de residencia habitual y reconstruyen sus vidas y medios de subsistencia”¹³. Posteriormente, en su resolución 55/11, el Consejo de Derechos Humanos invitó a los Estados y a otras partes interesadas a que contribuyeran a la elaboración de las directrices sobre los reasantamientos de la que se encargaría el Relator Especial sobre una vivienda adecuada. La Relatora Especial está dispuesta a contribuir a estos esfuerzos.

17. A los efectos del presente informe, la Relatora Especial utilizará el término “relocalización planificada”, acordado por los Estados partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁴ y utilizado en los procesos de la Convención Marco¹⁵ y en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹⁶. Los Estados también han adoptado esta terminología fuera de los procesos de la Convención Marco y de Sendái¹⁷.

¹¹ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principios 7, párr. 1, y 24.

¹² Comunicación de David James Cantor.

¹³ A/HRC/55/53, párr. 6.

¹⁴ Marco de Adaptación de Cancún (FCCC/CP/2010/7/Add.1, párr. 14 f).

¹⁵ FCCC/CP/2018/10/Add.1, decisión 10/CP.24, anexo.

¹⁶ Párrafo 27 k): “Formular políticas públicas, cuando corresponda, destinadas a abordar las cuestiones relacionadas con la prevención o el traslado, cuando sea posible, de los asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres”.

¹⁷ Véase [https://forumsec.org/sites/default/files/2024-02/Pacific Regional Framework on Climate Mobility.pdf](https://forumsec.org/sites/default/files/2024-02/Pacific%20Regional%20Framework%20on%20Climate%20Mobility.pdf).

18. En el presente informe, por “relocalización planificada” se entiende:

“un proceso planificado en el que personas o grupos de personas se trasladan, o son asistidos para trasladarse de sus hogares o lugares de residencia temporal, asentarse en un nuevo lugar, y se les brindan las condiciones para la reconstrucción de sus vidas. La relocalización planificada se realiza bajo la autoridad del Estado, dentro de las fronteras nacionales, y se lleva a cabo para proteger a las personas de los riesgos e impactos relacionados con los desastres y el cambio ambiental, incluyendo los efectos del cambio climático.”¹⁸

Las relocalizaciones planificadas pueden tener carácter preventivo, cuando se llevan a cabo en previsión de un desastre, o reactivo, cuando se producen en respuesta a un desastre¹⁹; y el establecimiento de las condiciones necesarias para que las personas relocalizadas puedan reconstruir sus vidas en el lugar de relocalización supone facilitar la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos²⁰.

19. Al igual que las relocalizaciones planificadas, las evacuaciones y los desalojos en el contexto de los desastres y de los efectos adversos del cambio climático son movimientos de personas que solo deberían producirse en circunstancias excepcionales, y en plena conformidad con el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos²¹. No obstante, se distinguen de las relocalizaciones planificadas en el sentido de que estas últimas se supone que han de ser permanentes, mientras que las evacuaciones tienen carácter temporal²². En las relocalizaciones planificadas, las personas afectadas son realojadas en un lugar concreto en lugar de verse obligadas simplemente a abandonar un lugar, como sucede en el caso de los desalojos. Los movimientos en el contexto de los desastres y de los efectos adversos del cambio climático no constituyen una relocalización planificada a menos que formen parte de un proceso planificado con el que se pretendan resolver problemas relacionados con peligros específicos (por ejemplo, la mitigación de un riesgo de inundaciones).

20. Determinar en qué casos una relocalización planificada constituye un desplazamiento interno es una cuestión que merece una atención particular. El desplazamiento interno se refiere, entre otras, a situaciones en las que personas se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual como resultado de desastres naturales o provocados por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente²³. El factor determinante es el carácter involuntario del movimiento. Así pues, las relocalizaciones planificadas constituyen un desplazamiento interno cuando las personas se ven obligadas a trasladarse contra su voluntad. No obstante, cuando existen presiones ambientales, la línea que separa el movimiento voluntario del desplazamiento forzado suele ser difusa. Una comunidad tal vez acceda a relocalizarse frente a amenazas como el aumento del nivel del mar, pero ese consentimiento estará influenciado por la necesidad apremiante de evitar un peligro inminente en lugar de constituir una elección totalmente libre²⁴.

¹⁸ Brookings, Universidad de Georgetown y ACNUDH, *Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental*.

¹⁹ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres: Informe de síntesis multipaíses* (2019), pág. 95; y comunicación de David James Cantor.

²⁰ Erica Bower y Elizabeth Ferris, “Planned relocations and durable solutions: learning from parallel conversations”, *Researching Internal Displacement*, 12 de marzo 2024; y comunicación de David James Cantor.

²¹ En situaciones de conflicto armado, las evacuaciones temporales por razones relacionadas con el conflicto solo podrán autorizarse cuando la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas así lo requieran (Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, art. 49.); y Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, art. 17, párr. 1.

²² ACNUR, Grupo de Trabajo del Grupo Temático de Protección, *Manual para la Protección de los Desplazados Internos* (2010), pág. 503; y comunicación de David James Cantor.

²³ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, introducción, párr. 2.

²⁴ Elizabeth Ferris, *Climate Justice and Environmentally Displaced Persons* (de próxima publicación); y comunicación de David James Cantor.

21. El Principio 6 de los Principios Rectores reconoce explícitamente el derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios y prohíbe el desplazamiento forzoso de las personas afectadas por desastres, a menos que lo requieran su seguridad y su salud; así pues, si bien las relocalizaciones planificadas pueden ser esenciales para preservar la seguridad y/o la salud de las personas afectadas cuando se utilizan como medida de último recurso, existe el riesgo de que en otras circunstancias constituyan un desplazamiento arbitrario. Los desplazamientos que no cumplen los requisitos mínimos del debido proceso y otras salvaguardias, que duran más de lo necesario o que tienen repercusiones negativas a largo plazo en el disfrute de los derechos humanos pueden considerarse arbitrarios²⁵. Además, las relocalizaciones planificadas que podrían evitarse mediante la elección de alternativas más seguras, como la mejora de las infraestructuras, también pueden considerarse desplazamientos arbitrarios²⁶.

B. Alcance mundial de las relocalizaciones planificadas

22. Actualmente no se dispone de cifras mundiales o nacionales sobre el número de personas relocalizadas²⁷. Un ejercicio de cartografía mundial de las relocalizaciones planificadas en el contexto de los peligros naturales, los desastres y el cambio climático publicado en 2021-2022 identificó 408 casos en 78 países: cerca del 40 % en Asia, el 38 % en América, el 10 % en África y el 9 % en el Pacífico. Se documentaron pocos casos en Europa o en Oriente Medio. Según el estudio, en proporción con el tamaño de la población, el Pacífico registró el mayor número de casos. Es probable que el fenómeno sea más amplio, ya que el estudio solo registró casos documentados en inglés, español, francés y portugués en la literatura académica y gris. La distribución regional de la documentación sobre las relocalizaciones planificadas coincidía con las estimaciones de desplazamientos por desastres y con las zonas críticas de peligro, lo que demostraba que las relocalizaciones planificadas habían surgido tanto como estrategia de prevención como de solución en el contexto de los desastres y de los efectos adversos del cambio climático²⁸.

23. Un análisis en profundidad de 34 casos bien documentados de relocalización planificada, en el marco de la cartografía mundial, puso de manifiesto diversas tendencias. La mayoría de los casos habían afectado a menos de 250 hogares, aunque muchas de las relocalizaciones se habían llevado a cabo a una escala mucho menor. En la mayoría de los procesos, los afectados habían sido trasladados desde un lugar de origen común a un lugar de destino común. Tanto los lugares de origen como los de destino eran predominantemente rurales (salvo en Asia, donde un mayor porcentaje de las zonas de destino eran urbanas). En la mayoría de los casos, el lugar de destino se encontraba a menos de 20 km del lugar de origen, y en algo menos de la mitad, la distancia era inferior a 2 km. Los procesos de relocalización habían sido iniciados, a partes iguales, por actores comunitarios y por organismos gubernamentales, y su implementación había contado con el apoyo de actores gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios. Por último, casi la mitad de los 34 casos se referían a la relocalización de Pueblos Indígenas²⁹. Para confirmar el carácter mundial de estas tendencias, se necesitaría una muestra de mayor tamaño.

²⁵ Véase A/76/169.

²⁶ Véase Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 6, párr. 2 d).

²⁷ Una excepción es Fiji, que mantiene datos sobre el número de hogares relocalizados.

²⁸ Erica Bower y Sanjula Weerasinghe, *Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the Evidence Base on Planned Relocation Cases in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change* (Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, 2021).

²⁹ *Ibid.* Véanse también las comunicaciones de Human Rights Watch, el Alaska Institute for Justice y Miriam Cullen; y las comunicaciones conjuntas de la Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales y CICrA Justicia Ambiental y Merewalesi Yee, Annah Piggott-McKellar y Celia McMichael.

C. Marcos jurídicos y de política aplicables

1. Instrumentos internacionales

24. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se aplican a las personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales en el contexto de desastres, incluidos los relacionados con el cambio climático, y constituyen el principal marco internacional para la salvaguardia de los derechos humanos de los desplazados internos. Los principios 7, párrafo 3; 15; 18; 20; y 28 estipulan la responsabilidad primordial de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de los desplazados internos, prestar asistencia y establecer las condiciones para el logro de soluciones duraderas, las cuales se definen con mayor detalle en el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos. Los Principios Rectores establecen que el desplazamiento arbitrario está prohibido, y que las autoridades deben explorar todas las alternativas viables al desplazamiento. El Principio 15 aclara que los desplazados internos tienen derecho a recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro³⁰.

25. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Programa de Protección de la Iniciativa Nansen de 2012, la decisión de Cancún sobre el Marco de Adaptación al Cambio Climático de 2010, el Pacto Mundial para la Migración y los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados ofrecen orientación conceptual, normativa y jurídica sobre la relocalización planificada en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático. Los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, elaborados en 2007 por el Relator Especial sobre el derecho a la vivienda³¹, destacan la importancia de garantizar que las relocalizaciones se lleven a cabo de conformidad con las normas de derechos humanos.

26. Con arreglo al derecho internacional, los Pueblos Indígenas tienen derechos singulares en lo que se refiere a la relocalización planificada. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece, en su artículo 10, que los Pueblos Indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios, y que no se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. El artículo 16 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo dispone que, por regla general, los Pueblos Indígenas no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan; no obstante,

cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de [los Pueblos Indígenas] se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.³²

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales especifica la obligación de los Estados de prevenir su desplazamiento y de garantizar su protección contra todo desplazamiento arbitrario e ilegal que los aleje de su tierra y de su lugar de residencia.

27. La *Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental*, elaborada por la Institución Brookings, la Universidad de Georgetown y el ACNUR, tiene por objeto ayudar a los Estados, las comunidades y otros

³⁰ Véase también Daniel Petz, *Operational Guidance and Frameworks Relevant to Planned Relocations Caused by Natural Hazards, Environmental Change, and Climate Change* (Brookings, 2015).

³¹ Véase A/HRC/4/18, anexo I.

³² Estos derechos se aplican a todos los casos de relocalización planificada, incluidos los que se producen fuera de situaciones de peligro natural.

actores a proteger a las personas, mediante las relocalizaciones planificadas, frente a las secuelas de los desastres y el cambio ambiental, incluidos los efectos del cambio climático. La *Guía* incluye principios clave y consideraciones sobre el marco jurídico, político e institucional, así como parámetros que abarcan desde la evaluación de la necesidad de relocalización, la planificación y la toma de decisiones hasta la implementación a largo plazo, prestando especial atención a los elementos transversales, como las consultas a la comunidad. La *Guía* y su caja de herramientas, publicadas por el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Universidad de Georgetown en 2017³³, destacan la importancia de que se tomen en consideración las necesidades de los grupos vulnerables, el mantenimiento de los medios de vida y de las redes sociales, culturales y económicas, las complejidades relacionadas con la tierra, la financiación sostenible, la evaluación de riesgos y el seguimiento posterior a la relocalización. La caja de herramientas también trata los marcos de gobernanza y las consideraciones relativas a los derechos de las personas que optan por rechazar la relocalización.

28. Según el principio 6 de la Declaración de Principios de Sídney sobre la Protección de las Personas Desplazadas en el Contexto de la Elevación del Nivel del Mar, tras su relocalización, las personas relocalizadas deben recuperar el nivel de vida de que gozaban antes de que esta se produjera. En lo que respecta a la vivienda, las tierras y la valoración de la propiedad, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas³⁴ se centran en la importancia de indemnizar a las personas desposeídas para permitirles recuperar la posición en la que se encontraban antes de perder sus bienes. La determinación de las indemnizaciones debe ajustarse al derecho internacional y a las normas de derechos humanos, teniendo en cuenta otros factores más allá de las estructuras físicas. El modelo de riesgo de empobrecimiento y de reconstrucción³⁵ cuantifica las consecuencias más amplias de la relocalización, como la falta de tierras, el desempleo, la falta de hogar, la marginación, el aumento de la morbilidad y la mortalidad, la inseguridad alimentaria, la pérdida de acceso a los bienes comunes y la desarticulación social. Análogamente, las metodologías de evaluación del impacto del desalojo pueden ayudar a cuantificar las pérdidas sufridas más allá de las estructuras físicas³⁶. Lo que antecede se aplica igualmente a las personas desplazadas por desastres de evolución lenta, como el aumento del nivel del mar³⁷.

2. Instrumentos regionales

29. El Marco Regional del Pacífico sobre la Movilidad Climática, el primero de su clase, reconocía el derecho a permanecer en el lugar de origen como una prioridad fundamental y señalaba que la relocalización planificada debía ser únicamente una medida de último recurso, que habría de llevarse a cabo de forma segura, digna y oportuna³⁸. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ofrece orientación a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Asia y el Pacífico sobre los pasos a seguir para llevar a cabo una relocalización³⁹.

30. La Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África confirma que el desplazamiento interno incluye la evacuación y la relocalización involuntarias o forzadas. El artículo 4 de la Convención establece que los Estados deberán diseñar sistemas de alerta temprana en las zonas de posibles desplazamientos y elaborar y aplicar estrategias de reducción del riesgo de

³³ *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change*.

³⁴ E/CN.4/Sub.2/2005/17, anexo.

³⁵ Véase Michael Cernea, *Impoverishment Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations*, Brookings Institute (2002).

³⁶ ACNUDH y otros, *Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles in the Middle East and North Africa* (de próxima publicación). Véase www.ohchr.org/en/climate-change/impact-loss-and-damage-adverse-effects-climate-change-human-rights.

³⁷ Véase [Tribunal Internacional del Derecho del Mar, opinión consultiva de 21 de mayo de 2024 sobre el cambio climático y el derecho internacional](#).

³⁸ Véase <https://forumsec.org/publications/pacific-regional-framework-climate-mobility>.

³⁹ Véase <https://disasterlaw.ifrc.org/media/3797>.

desastres⁴⁰. El artículo 9 insta a los Estados a proteger los bienes individuales, colectivos y culturales que hayan abandonado las personas desplazadas. Por último, la Convención pone de relieve el deber de los Estados de conceder reparaciones en los casos en que, en el contexto de un desastre, las autoridades no hayan protegido ni prestado asistencia a los desplazados internos.

3. Instrumentos nacionales

31. A 2024, seis países habían elaborado un instrumento nacional sobre la relocalización planificada en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático: Fiji, las Islas Salomón, Jamaica, Papua Nueva Guinea, el Perú y el Uruguay. En Fiji, las Directrices sobre la Relocalización Planificada se basan en el derecho internacional en materia de medio ambiente, derechos humanos y migración, así como en el derecho interno y el derecho consuetudinario tradicional (*kastom*) por el que se rigen las comunidades locales⁴¹. En Vanuatu, la política nacional sobre el cambio climático y los desplazamientos provocados por desastres establece directrices para la relocalización planificada en el contexto de los desastres y/o los efectos adversos del cambio climático. Es importante señalar que, incluso cuando existen marcos aprobados para la relocalización planificada, no siempre hay garantías de una implementación coherente ni de una asignación de capacidad institucional o de financiación adecuada.

32. La relocalización planificada también se ha incorporado en algunos marcos jurídicos y de políticas en materia de desastres. En Mozambique, la Ley Nacional de Gestión de Desastres contempla la relocalización como medida preventiva y define las responsabilidades institucionales⁴². En Malawi, la Ley de Gestión de Desastres (2023) ha establecido un procedimiento para clasificar como zonas de “alto riesgo” determinadas zonas propensas a los desastres, e incluye disposiciones sobre la relocalización de las personas que viven en ellas. En Guatemala, el plan de acción 2022-2024 para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los efectos adversos del cambio climático prevé que se formulen principios sobre la relocalización planificada con un enfoque de respeto de los derechos humanos, la perspectiva de género y las identidades territoriales y culturales⁴³. Las políticas y estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres de Bangladesh, Côte d’Ivoire, Egipto, Filipinas, Granada, la India, el Japón, Malawi, Myanmar, Namibia, el Pakistán, el territorio de Samoa Americana, Vanuatu y Viet Nam hacen referencia a la relocalización planificada.

33. Algunos Estados regulan la relocalización planificada en el marco de los planes de adaptación al cambio climático (Cuba), las leyes de ordenación territorial (República Dominicana) o las leyes de acceso a la vivienda (Argentina). Otros, como Ghana y el Senegal, han ampliado las políticas existentes de uso de la tierra y gestión del riesgo de desastres para elaborar marcos especiales para iniciativas de relocalización específicas⁴⁴. La relocalización planificada también puede regularse mediante instrumentos relativos al desarrollo, el reasentamiento, el desplazamiento interno o la zonificación y planificación.

D. Financiación de las relocalizaciones planificadas

34. Las modalidades de financiación de las relocalizaciones planificadas pueden variar. A menudo se combinan múltiples fuentes de financiación, a saber, las administraciones nacionales y locales, los bancos multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, las iglesias, los organismos de las Naciones Unidas, el Fondo Verde para el

⁴⁰ Véase también www.un.org/es/climatechange/early-warnings-for-all.

⁴¹ Fiji, Ministerio de Economía, “Planned Relocation Guidelines: a framework to undertake climate change-related relocation” (2018).

⁴² Véase Erica Bower y Sanjula Weerasinghe, *Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the Evidence Base on Planned Relocation Cases in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change* (2021).

⁴³ Véase <https://pamad.disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/Guatemala-NIP.pdf>.

⁴⁴ pub2021_183_r_2022_final-version-march-2022.pdf (iom.int).

Clima y el Fondo de Adaptación. También se puede hacer una colecta de fondos entre los propios miembros de la comunidad relocalizada. Fiji estableció un fondo fiduciario para la relocalización planificada en 2019, financiado en parte con los ingresos de la tasa nacional para el medio ambiente y la adaptación al clima y las contribuciones internacionales⁴⁵. Diversos proveedores de fondos suelen cubrir distintas fases del proceso, como la evaluación del riesgo y la planificación, la adquisición de tierras o la construcción de instalaciones. Por lo general, los fondos disponibles para la relocalización física son insuficientes para cubrir los costes a largo plazo, en particular el restablecimiento de los medios de vida. En algunos casos, la relocalización planificada se considera una medida de último recurso, aunque nunca se garantiza su financiación⁴⁶.

35. La Relatora Especial recuerda la decisión 1/CP.28, adoptada en el 28º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, relativa a la puesta en marcha de los nuevos arreglos de financiación, incluido un fondo, para dar respuesta a las pérdidas y los daños. En su opinión, el fondo también debería utilizarse para financiar las relocalizaciones planificadas, cuando estas sean necesarias como medida de último recurso y no haya alternativas viables o disponibles. En el marco de un esfuerzo mundial, los Estados partes desarrollados deberían financiar el fondo y liderar la movilización de financiación climática, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades, prioridades y estrategias de los Estados partes en desarrollo. No obstante, en última instancia los Estados partes desarrollados deberían redoblar sus esfuerzos de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de evitar relocalizaciones innecesarias. Esto afecta en particular a los Estados con una escasa superficie terrestre, como las Islas Marshall, que dependen de los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático y del apoyo de los donantes para la adaptación al clima⁴⁷.

E. Repercusiones de las relocalizaciones planificadas en los derechos humanos

36. En esta sección, la Relatora Especial se basa en ejemplos de relocalizaciones planificadas mencionados en las comunicaciones para demostrar que, aunque cada caso es distinto, con demasiada frecuencia las personas y las comunidades relocalizadas se enfrentan a repercusiones negativas en el disfrute de sus derechos humanos, y años después de la relocalización, muchas de ellas aún no se han recuperado plenamente de las pérdidas sufridas⁴⁸. La Relatora Especial destaca las repercusiones para los derechos humanos que se han señalado a su atención en las comunicaciones recibidas y en las consultas, sin pretender detallar de forma exhaustiva todos los derechos afectados.

37. Ante la perspectiva de relocalización, las comunidades y sus miembros responden de forma diferente. Algunos proponen y lideran la relocalización de su comunidad, como los indígenas guna en Gardi Sugdub (Panamá)⁴⁹; otros prefieren no trasladarse a pesar de los desastres reiterados y de las posibles ventajas que podría entrañar la relocalización para su seguridad, lo que también se conoce como “inmovilidad voluntaria”⁵⁰. Por ejemplo, algunas comunidades de Tonga, Fiji y Ghana prefieren evitar el traslado debido al fuerte apego que sienten por sus tierras⁵¹, mientras que otras, en Bangladesh, Colombia, la India, Filipinas, Viet Nam y la República Democrática del Congo, tienen como principal preocupación la

⁴⁵ Véase https://researchinginternaldisplacement.org/short_pieces/planned-relocations-what-we-know-dont-know-and-need-to-learn/.

⁴⁶ ACNUR, Universidad de Georgetown y OIM, *A Toolbox: Planning Relocations*.

⁴⁷ Comunicación de las Islas Marshall.

⁴⁸ Beatriz Felipe Pérez y Alexandra Tomaselli, “Indigenous Peoples and climate-induced relocation in Latin America and the Caribbean: managed retreat as a tool or a threat?”, *Journal of Environmental Studies and Sciences*, vol. 11, núm. 3 (2021).

⁴⁹ Comunicación de Human Rights Watch.

⁵⁰ Carol Farbotko y otros, “Relocation planning must address voluntary immobility”, *Nature Climate Change*, vol. 10, núm. 8 (2020), págs. 702 a 704.

⁵¹ Comunicación del Observatorio de Desplazamiento Interno; véase también Mumuni Abu y otros, “Social consequences of planned relocation in response to sea level rise: impacts on anxiety, well-being, and perceived safety”, *Scientific Reports*, vol. 14 (2024).

pérdida de sus medios de subsistencia⁵². Algunas comunidades han cambiado de opinión con el tiempo. Inicialmente reacia a partir, la comunidad de El Bosque, en Tabasco (México), solicitó ayuda para su relocalización tras haber intentado sin éxito luchar contra la erosión costera y adaptarse *in situ*, y después de verse obligada a desplazarse por las intensas tormentas⁵³.

38. Las relocalizaciones suelen retrasarse y, una vez iniciadas, pueden tardar años en finalizarse. Entre los casos examinados para el presente informe se han producido algunos retrasos importantes, al parecer debido al tiempo que requiere la realización de evaluaciones técnicas, la búsqueda, negociación, adquisición y transferencia de terrenos apropiados, la movilización de recursos financieros suficientes y la construcción de viviendas e infraestructuras⁵⁴. Esos retrasos, que en algunos casos han llegado a impedir que se produzca la relocalización, también pueden atribuirse a la falta de un marco jurídico o de políticas aplicable a las relocalizaciones planificadas, la falta de coordinación interinstitucional, las carencias institucionales y de gobernanza, las limitaciones de capacidad técnica para realizar evaluaciones del riesgo y la falta de colaboración entre las administraciones nacionales y locales⁵⁵. En Alaska, si bien las aldeas indígenas de Newtok y Nakapiak recibieron, respectivamente, 25 millones de dólares de los Estados Unidos en el marco del programa de ayuda a la relocalización tribal establecido en los Estados Unidos de América en 2021, esa cifra solo suponía, al parecer, una cuarta parte de la cantidad necesaria para la relocalización completa de sus comunidades⁵⁶.

39. La Relatora Especial fue informada durante una consulta en línea de que algunas comunidades se habían visto obligadas a trasladarse antes de que comenzara la relocalización al darse cuenta de que su territorio ya no era seguro. En América Latina, algunos Pueblos Indígenas tuvieron dificultades para conseguir autorización y ayuda económica para la relocalización y finalmente se trasladaron por sus propios medios. Al parecer, los evacuados vivieron durante largos períodos en alojamientos provisionales inapropiados, sin infraestructuras ni servicios adecuados, mientras esperaban su relocalización⁵⁷. No obstante, otras personas que han permanecido en su lugar de residencia original se enfrentan a unas condiciones de vida cada vez más precarias y a la creciente degradación ambiental. Por ejemplo, la comunidad de El Bosque, en el Golfo de México, obligada a desplazarse por las intensas tormentas, así como debido a la erosión costera provocada por las inundaciones de marea y el rápido aumento del nivel del mar, lleva esperando su relocalización desde 2021. Según una de las comunicaciones recibidas, las personas afectadas tienen un acceso irregular a la electricidad y a los medicamentos; no pueden conservar los alimentos; los pozos de agua de la comunidad se han salinizado por el aumento del nivel del mar; y los daños en las escuelas siguen sin repararse, lo que dificulta el acceso de los niños a la educación y repercute negativamente en sus derechos a la vivienda, la salud, el agua, el saneamiento y la alimentación. Algunos miembros de la comunidad han construido refugios improvisados por su cuenta, gastando todos sus ahorros o endeudándose⁵⁸. Los retrasos en la relocalización, junto con el desplazamiento, han generado angustia psicológica en algunos miembros de la comunidad⁵⁹.

1. Derecho a la información, la consulta y la participación en tiempo oportuno

40. A las comunidades no siempre se les consulta acerca de su relocalización. En Filipinas, las comunidades desplazadas que debían ser relocalizadas tras el paso del tifón Rai

⁵² Comunicaciones del International Centre for Climate Change and Development y el Observatorio de Desplazamiento Interno; véase también OIM, *Planned Relocation in the Context of Environmental Change in Hoa Binh Province, Northern Viet Nam* (2017).

⁵³ Comunicaciones de Juan Manuel Orozco Moreno y Claudia Fry y de México.

⁵⁴ Comunicación de la Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁵⁵ Comunicaciones de Moreno y Fry y del International Centre for Climate Change and Development.

⁵⁶ Comunicación del Alaska Institute of Justice; véase también Naho Kimura, Rose Lagrotte y Emily McFadyen, "Understanding the needs of indigenous communities and assessing risks when developing planned relocation in the Caribbean", Policy Brief Series (OIM, 2023).

⁵⁷ Gobierno de Fiji, 10 de abril de 2024, correspondencia por correo electrónico.

⁵⁸ Comunicación de Moreno y Fry.

⁵⁹ *Ibid.*

en 2021 y del tifón Nalgae en 2022 denunciaron que no se las había consultado al respecto y que no disponían de suficiente información sobre el fundamento de la relocalización y ni sobre los planes para llevarla a cabo. En Sri Lanka, la escasa participación comunitaria en la planificación de los procesos de relocalización dio lugar al parecer a expectativas poco realistas entre las comunidades desplazadas por un desprendimiento de tierras, que se encontraban a la espera de ser realojadas en refugios temporales⁶⁰. Según se informa, las mujeres de la aldea de Narikoso (Fiji) no fueron consultadas inicialmente sobre el diseño de las viviendas en el marco de su proceso de relocalización. En cambio, más tarde, en la relocalización de la aldea de Coge se tuvieron en cuenta de manera específica las diversas necesidades de la comunidad, lo que permitió garantizar a las mujeres su privacidad, su seguridad y la instalación de chimeneas y cocinas rurales culturalmente apropiadas⁶¹.

41. Las consultas con las comunidades y su participación también son importantes en los procesos de relocalización comunitaria. El Pueblo Indígena caiçara de Enseada da Baleia, en el estado de São Paulo (Brasil), identificó una zona de relocalización después de que el intenso oleaje y la erosión costera hicieran inhabitables sus tierras. Al parecer, el Gobierno propuso inicialmente relocalizarlos en una zona menos adaptada a su medio de subsistencia, la pesca artesanal; no obstante, con la ayuda de la Defensoría del Pueblo, las autoridades finalmente permitieron que la comunidad se trasladara a la zona que había elegido. La comunidad formó una asociación para movilizar a sus miembros y supervisar el proceso de relocalización. Estableció un protocolo que exigía la consulta de sus miembros para las propuestas que los afectarían, que el Gobierno aceptó⁶². En un caso similar, el Pueblo Indígena guna de Panamá, amenazado por el aumento del nivel del mar y el hacinamiento en la isla de Gardi Sugdub, creó una comisión interna de vecinos para planificar y organizar su relocalización⁶³. Si bien en las decisiones de ámbito local se preveía que existiera un proceso de consulta y participación de la comunidad, las consultas con las autoridades se consideraban principalmente un “intercambio de información”, más que un proceso genuinamente inclusivo⁶⁴.

2. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad

42. La selección del lugar de relocalización es fundamental para la seguridad de las personas afectadas. Según se informa, las familias desplazadas por el paso del tifón Haiyan en Filipinas, en 2013, fueron relocalizadas lejos de las zonas costeras designadas como “no construibles”⁶⁵. Siete años más tarde, en 2020, las familias relocalizadas dijeron sentirse más seguras en sus nuevas viviendas, ya que los riesgos de inundación y relacionados con el agua eran menores que en sus antiguos asentamientos⁶⁶. Análogamente, en Belice, las personas que habían sido relocalizadas declararon sentirse más seguras en su nuevo emplazamiento, y señalaron que ya no sufrían pérdidas periódicas de cosechas y de animales, como sucedía en su anterior lugar de residencia.

43. Algunas personas relocalizadas se enfrentan a tensiones, violencia y conflictos. Según se informa, las familias desplazadas de la comunidad de El Bosque, en México, vivían en refugios improvisados en un campo de fútbol mientras se encontraban a la espera de ser relocalizadas. La proximidad de nuevos vecinos hizo que aumentaran las tensiones y los conflictos debido al estrés que sufrían los miembros de la comunidad⁶⁷. En Sierra Leona, las Islas Salomón y Papua Nueva Guinea, personas que habían sido relocalizadas denunciaron actos de violencia de género, lo que en algunos casos provocó su regreso a zonas inseguras⁶⁸.

⁶⁰ Comunicación de la Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁶¹ Gobierno de Fiji, 10 de abril de 2024, correspondencia por correo electrónico. Véase también la comunicación de Yee, Piggott-McKellar y McMichael.

⁶² Véase www.internal-displacement.org/good-practice/?id=21.

⁶³ Comunicación de Human Rights Watch.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Minh Tran y otros, “Durable solutions, human rights and the politics of mobility: insights from a study of internally displaced people in post-typhoon Haiyan Tacloban City, Philippines”, *Journal of Social Research*, vol. 46, núm. 1 (2023).

⁶⁶ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

⁶⁷ Comunicación de Moreno y Fry.

⁶⁸ Consulta en línea, marzo de 2024.

En Panamá⁶⁹, Filipinas⁷⁰, Bangladesh⁷¹ y Fiji⁷² se registraron tensiones entre las personas relocalizadas y las comunidades vecinas, poniendo de manifiesto que la presión demográfica sobrecarga unos recursos ya muy lastrados por los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental⁷³.

3. Derecho a la tierra

44. La incertidumbre jurídica sobre la tenencia de la tierra en las zonas de relocalización puede poner en peligro la seguridad y la estabilidad de las comunidades relocalizadas. En Filipinas, en el marco de sus estrategias a largo plazo de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático, el Gobierno relocalizó a más de 20.000 personas que vivían en asentamientos informales en comunidades costeras de riesgo, trasladándolas a zonas situadas a mayor altitud, mayoritariamente en la periferia de las ciudades afectadas. Según se informa, esas personas fueron trasladadas a Tacloban siete años después del tifón de 2013, pero se sentían inseguras porque en los certificados de adjudicación de sus viviendas no había ninguna mención a la propiedad⁷⁴. Las consultas en línea revelaron que los entornos urbanos planteaban una serie de problemas específicos para la relocalización planificada que no se daban en los entornos rurales, como la escasez de viviendas y terrenos y los riesgos de desalojo debido al desarrollo urbano y la gentrificación⁷⁵.

45. Los regímenes de tierras consuetudinarias en las zonas de relocalización también pueden dejar a las personas relocalizadas en situación de inseguridad en la tenencia. Al parecer, en Papua Nueva Guinea, el 97 % de las tierras pertenecen a grupos que son titulares de derechos consuetudinarios sobre las tierras. En el decenio de 1970, el Gobierno adquirió tierras previamente consuetudinarias que se habían arrendado a la Iglesia Católica en 1904 para la relocalización de diversas aldeas al asentamiento de Nuigo debido a las crecidas recurrentes del río Sepik. Según se informa, 50 años después, los titulares de derechos consuetudinarios sobre esas tierras siguen vigilando y restringiendo las actividades de uso de la tierra, lo que limita la capacidad de las comunidades relocalizadas y de sus descendientes para ampliar sus viviendas y dedicarse a actividades generadoras de ingresos, como la cría de aves de corral o la apertura de comercios⁷⁶.

4. Derecho a una vivienda adecuada

46. Por lo que se refiere a la vivienda, las comunidades relocalizadas han tenido experiencias desiguales. En Bangladesh y en la India, algunas personas desplazadas por la degradación ambiental han pasado a ser propietarias de su vivienda tras la relocalización. Un hombre que perdió su vivienda y sus tierras agrícolas en la isla de Ghoramara (India) a causa de la erosión costera declaró que, antes de la relocalización, vivía “en la calle”⁷⁷.

47. En otros casos, se han asignado viviendas inadecuadas. En 2014, la aldea de Vunidogoloa (Fiji) fue reubicada a una distancia de 2 km hacia el interior debido a las inundaciones provocadas por mareas, la intrusión de agua salina y la erosión costera. Al parecer, las viviendas construidas en el nuevo emplazamiento estaban mejor equipadas, ya que disponían de paneles solares y de un cuarto de baño. Sin embargo, algunas de las personas relocalizadas consideraron que las casas eran demasiado pequeñas y tenían poca intimidad. Lamentaron que no se hubieran instalado cocinas, al no haberse consultado a las mujeres en el proceso de relocalización, y que no hubiera buenos caminos ni un sistema de saneamiento adecuado. Las familias construyeron sus propias cocinas con materiales recuperados⁷⁸.

⁶⁹ Kimura, Lagrotte y McFadyen, “Understanding the needs of indigenous communities”.

⁷⁰ Comunicación de Ginbert Permejo Cuaton e Yvonne Su.

⁷¹ Comunicación de ActionAid Bangladesh.

⁷² Comunicación del Unitarian Universalist Service Committee.

⁷³ A/76/169, párr. 56.

⁷⁴ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

⁷⁵ Comunicación de Raquel Lejtregger.

⁷⁶ Comunicación de la Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁷⁷ Comunicación de Oana Stefancu y Neil Adger.

⁷⁸ Comunicación de Yee, Piggott-McKellar y McMichael.

48. En algunos casos, los nuevos alojamientos no se adaptan a la cultura de las comunidades relocalizadas. En Papua Nueva Guinea, la comunidad de la isla de Manam, que se trasladó tras una erupción volcánica en 2005, se encontró relocalizada en asentamientos hacinados, lo que era contrario a la estructura tradicional de la aldea, en que los dirigentes se alojaban en viviendas espaciosas y apartadas del resto de la comunidad⁷⁹. En un caso similar, en Argelia, los importantes daños causados por sucesivos fenómenos meteorológicos extremos en Timimoun, Bechar y Aoulef, así como las frecuentes inundaciones, llevaron a las autoridades locales a poner en marcha un programa de relocalización planificada. Al parecer, las viviendas no estaban adaptadas al tamaño de las familias y eran incompatibles con el modo de vida y la arquitectura tradicionales. En Gardi Sugdub (Panamá), las viviendas del lugar de relocalización eran demasiado pequeñas para alojar a familias gunas en las que convivían varias generaciones, y carecían de vigas de soporte de las que pudieran suspenderse hamacas⁸⁰.

5. Derecho al agua y al saneamiento

49. El acceso a los servicios de agua y saneamiento es insuficiente en algunas zonas de relocalización, y a menudo esta situación se prolonga durante años. En Filipinas, las personas desplazadas en 2013 por el tifón Haiyan y relocalizadas en Tacloban seguían sin disponer de un acceso adecuado a agua potable salubre en sus lugares de alojamiento permanente siete años después de su desplazamiento⁸¹. De forma similar, cuatro años después del paso del ciclón tropical Evan, en 2012, los habitantes de Demimanu (Fiji) que habían sido relocalizados expresaron su preocupación por los problemas de drenaje y por la insuficiencia de las fosas sépticas de aguas residuales en su nueva aldea. Dos décadas después de su relocalización, las comunidades de la isla de Manam (Papua Nueva Guinea) seguían teniendo dificultades para acceder a diversos servicios, incluido el saneamiento⁸². Las comunidades de San José Montenegro y Rincón Caballar, en Chiapas (México), seguían careciendo de agua diez años después de ser relocalizadas tras el paso del huracán Stan en 2005⁸³.

50. En Sri Lanka, las personas reasentadas en el China Friendship Village y en Panapurewatta tras un desprendimiento de tierras en 2016 seguían teniendo dificultades para obtener agua y servicios esenciales debido a su aislamiento cultural⁸⁴. El aumento del nivel del mar ha provocado la salinización de los pozos en El Bosque, lo que pone en peligro el acceso de la comunidad al agua mientras espera su relocalización⁸⁵. Las inundaciones y la erosión costera ponen en peligro las fuentes de agua dulce, las lagunas de aguas residuales y los vertederos de diversas aldeas nativas de Alaska, cuyos habitantes han solicitado ser relocalizados en previsión de los riesgos asociados al deshielo del permafrost y al aumento del nivel del mar⁸⁶. Sin embargo, para la comunidad vunidogoloa, en Fiji, el acceso al agua y al saneamiento mejoró tras su relocalización⁸⁷.

6. Derecho a la salud

51. Las repercusiones de la relocalización sobre el derecho a la salud varían en distintas circunstancias. Las personas relocalizadas en Tacloban (Filipinas), Lago Enriqueillo (República Dominicana) y Vunidogoloa (Fiji) vieron mejorar su acceso a los servicios de salud tras la relocalización⁸⁸. Al parecer, en el caso de Vunidogoloa, los habitantes de la aldea fueron trasladados cerca de una carretera principal, lo que les permitió acceder a los hospitales de la zona. Si bien los residentes de Vunidogoloa declararon una menor incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua tras la relocalización, su salud en general

⁷⁹ Comunicación de la Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁸⁰ Comunicación de Human Rights Watch.

⁸¹ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

⁸² Comunicación de la Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁸³ Pérez y Tomaselli, "Indigenous Peoples and climate-induced relocation".

⁸⁴ Comunicación de la Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁸⁵ Comunicación de Moreno y Fry.

⁸⁶ Comunicación del Alaska Institute of Justice;

⁸⁷ Comunicación de Yee, Piggott-McKellar y McMichael. Véase también https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/oim-relocation_report_6.pdf.

⁸⁸ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

experimentó un deterioro debido a los cambios en la dieta: menos recursos marinos, más alimentos envasados y un mayor consumo de alcohol⁸⁹. Según se informa, las interrupciones del suministro eléctrico en El Bosque (México) dificultaron el acceso a medicamentos esenciales, como la insulina para las personas diabéticas, lo que agravó los problemas de salud ya existentes⁹⁰. Al parecer, el acceso insuficiente al agua y al saneamiento en las aldeas relocalizadas de Chiapas (México) dio lugar a varios casos de fiebre tifoidea e infecciones, una situación que se vio agravada por la ausencia de centros de salud⁹¹.

52. Las relocalizaciones planificadas pueden afectar negativamente al bienestar psicosocial. La relocalización de los habitantes de Keta (Ghana) a la cercana Totopé debido al aumento del nivel del mar, en 2003, dio lugar a una disminución del bienestar y a un aumento de la ansiedad entre las personas trasladadas en comparación con las que aún no se habían relocalizado. Esto se atribuyó a la disrupción de los medios de subsistencia y de los vínculos comunitarios, así como a las inundaciones recurrentes en la zona de relocalización⁹². En el caso de El Bosque (México), los retrasos en la relocalización también generaron angustia psicológica y pérdidas tras el desplazamiento que se produjo a raíz de un desastre⁹³; no obstante, la relocalización planificada en la isla de Sagar (India) mejoró el bienestar del 70 % de las personas encuestadas, que declararon sentirse más felices y satisfechas con su entorno, su vivienda y su seguridad económica y alimentaria⁹⁴.

7. Derecho a la educación

53. Las personas relocalizadas en Tacloban (Filipinas) y en Boca de Cachón, en el lago Enriquillo (República Dominicana), disfrutaron de un mejor acceso a la educación del que tenían en sus anteriores lugares de residencia⁹⁵. En Gardi Sugdub (Panamá), los jóvenes cursan estudios superiores para apoyar los procesos de relocalización de la comunidad, y en el nuevo emplazamiento se ha creado un aula dedicada específicamente a la lengua y a los conocimientos tradicionales gunas⁹⁶. No obstante, en San José Montenegro y Rincón Caballar, en Chiapas (México), las escasas oportunidades educativas obligan a los niños a trasladarse a otros municipios para proseguir sus estudios.

8. Acceso a los medios de subsistencia

54. En el contexto del cambio climático y de la degradación ambiental, a menudo las comunidades se han visto desplazadas de lugares en los que vivían de la explotación de las tierras o del agua hacia zonas del interior, donde el ejercicio de esas actividades es difícil o imposible⁹⁷. Según se informa, en Cabo Verde, en el Camerún y en Ghana, las comunidades no han logrado recrear sus medios de subsistencia tradicionales, que dependen de la tierra y los recursos naturales, y las soluciones alternativas son escasas⁹⁸. No obstante, no siempre es así; en ocasiones, las comunidades relocalizadas dentro de la misma zona geográfica han podido mantener sus medios de subsistencia, como ha sucedido en Jordania, en Monkey River (Belice) y en el delta del Mekong (Viet Nam)⁹⁹.

55. El acceso a los medios de subsistencia no siempre es mejor cuando los afectados se trasladan a una ciudad. Las personas relocalizadas en la zona urbana de Tacloban (Filipinas) tras el tifón Haiyan informaron de que su acceso a los medios de subsistencia y al empleo era más difícil que en sus anteriores lugares de residencia, donde sus ingresos provenían de

⁸⁹ Comunicación de Yee, Piggott-McKellar y McMichael.

⁹⁰ Comunicación de Moreno y Fry.

⁹¹ Pérez y Tomaselli, "Indigenous Peoples and climate-induced relocation".

⁹² Abu y otros, "Social consequences of planned relocation in response to sea level rise".

⁹³ Comunicación de Moreno y Fry.

⁹⁴ Comunicación de Stefancu y Adger.

⁹⁵ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas. Véase también https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/oim-relocation_report_6.pdf.

⁹⁶ Comunicación de Human Rights Watch.

⁹⁷ Comunicación de Stefancu y Adger.

⁹⁸ OIM, *Leaving Place, Restoring Home II: A Review of French, Spanish and Portuguese Literature on Planned Relocation in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change* (Ginebra, 2021).

⁹⁹ Véase www.knomad.org/sites/default/files/2017-05/GMDAC%20S%20Melde%20PPT%20Planned%20relocation%2011%20April%202017.pdf.

actividades marítimas o costeras¹⁰⁰. Otras personas desplazadas a Uagadugú y a Niamey señalaron que habían tenido dificultades para acceder a los medios de subsistencia debido a la distancia entre su lugar de relocalización y el centro de la ciudad; muchas personas relocalizadas terminaron por regresar a su tierra de origen¹⁰¹.

56. Cuando sus intentos por recuperar sus medios de subsistencia fallan, algunas personas relocalizadas buscan soluciones a caballo entre la zona de relocalización y su anterior aldea. Al parecer, en Papua Nueva Guinea y en Vunidogoloa (Fiji), la falta de acceso a los medios de subsistencia ha empujado a algunas personas a regresar a sus anteriores zonas de pesca para obtener ingresos¹⁰². Después de trasladarse a una zona más elevada tras unas graves inundaciones, la comunidad de Boca de Cachón, en la República Dominicana, utilizó sus anteriores tierras para pastar el ganado, ya que los nuevos terrenos eran demasiado pequeños¹⁰³. Según se informa, algunos miembros del Pueblo Indígena guna de Panamá se repartieron entre dos lugares de residencia: los jóvenes se trasladaron al continente y la generación de mayor edad permaneció en la isla, mientras que otros iban y venían¹⁰⁴.

9. Derechos indígenas y culturales

57. Debido al especial apego de los Pueblos Indígenas a sus tierras, de las que dependen para sus medios de subsistencia, su salud, su cultura, su bienestar y su identidad, las relocalizaciones planificadas pueden tener repercusiones especialmente negativas para los derechos de esos pueblos, lo que supone una amenaza para su existencia¹⁰⁵. Según se informa, en la aldea de Vunidogoloa, en Vanua Levu (Fiji), la pérdida de tierras tradicionales, la disrupción de las prácticas culturales y la debilitación de la cohesión social han tenido profundas repercusiones¹⁰⁶. Algunos Pueblos Indígenas ya han experimentado el desplazamiento, lo que influye en la forma en que perciben las relocalizaciones. Las consultas en línea pusieron de manifiesto que el análisis y la consideración de las anteriores experiencias de desplazamiento eran fundamentales para garantizar el respeto de los derechos indígenas en un proceso de relocalización planificada.

58. Las pérdidas culturales pueden consistir en la pérdida de lugares sagrados, valores culturales y lugares de inhumación, el deterioro de la salud y el bienestar social o la pérdida de otros valores intrínsecos que las comunidades experimentan cuando se ven separadas de sus tierras y sus formas de vida ancestrales¹⁰⁷. Las personas relocalizadas de la isla de Sagar (India) y de la comunidad de Manta (Bangladesh) señalaron que su cultura se había visto afectada negativamente tras la relocalización por la ruptura de importantes vínculos sociales¹⁰⁸. En Tacloban (Filipinas), la asignación aleatoria de viviendas dio lugar, al parecer, a una nueva distribución de vecinos y familiares en distintos lugares de relocalización. Las redes de apoyo social para la obtención de alimentos, ayuda económica o servicios de cuidados no remunerados dejaron de existir¹⁰⁹, y la pérdida de contactos sociales y de la dinámica comunitaria hizo que disminuyera el bienestar de los afectados.

¹⁰⁰ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

¹⁰¹ OIM, *Leaving Place, Restoring Home II*.

¹⁰² Comunicaciones de la Asia Pacific Academic Network on Disaster Displacement y de Yee, Piggott-McKellar y McMichael.

¹⁰³ Véase www.knomad.org/sites/default/files/2017-05/GMDAC%20S%20Melde%20PPT%20Planned%20relocation%2011%20April%202017.pdf.

¹⁰⁴ Comunicación de Human Rights Watch.

¹⁰⁵ Erica R. Bower y otros, “Enabling pathways for sustainable livelihoods in planned relocation”, *Nature Climate Change*, vol. 13, núm. 9 (2023).

¹⁰⁶ Gobierno de Fiji, “The development of Fiji’s national planned relocation arrangements and associated financing mechanism”, 25 de abril de 2023.

¹⁰⁷ Comunicación de la Legal Justice Coalition, Rising Voices y el Unitarian Universalist Service Committee.

¹⁰⁸ Comunicaciones de Stefancu y Adger y del International Centre for Climate Change and Development.

¹⁰⁹ Comunicación de Cuaton y Su.

IV. Enfoque de la relocalización planificada basado en los derechos humanos

A. Introducción

59. Basándose en el análisis que antecede y en los ejemplos de relocalizaciones planificadas presentados en las comunicaciones y durante las consultas, la Relatora Especial expone a continuación los elementos clave de un enfoque de la relocalización planificada basado en los derechos humanos, que a menudo, por desgracia, no es el que se aplica. Cabe esperar que el análisis que figura a continuación sirva tanto de herramienta específica como de recurso adicional, y que ofrezca una mayor claridad sobre el enfoque de la relocalización planificada basado en los derechos humanos en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático.

B. Principios clave

60. Los Estados tienen la obligación de prevenir y atajar los riesgos ambientales, lo que en algunos casos tal vez exija recurrir a las relocalizaciones planificadas para proteger a personas o a grupos de personas, salvaguardando al mismo tiempo su derecho a la vida y respetando y protegiendo sus derechos y su dignidad. Los Estados deben contar con razones de peso, información contrastada y una base jurídica sólida para iniciar una relocalización planificada. Estas relocalizaciones deberían ser únicamente una medida de último recurso, después de que se hayan considerado y agotado dentro de lo razonable todas las demás medidas de reducción del riesgo y de adaptación¹¹⁰. Los afectados por los desastres y los efectos adversos del cambio climático deberían tener derecho a solicitar o a impugnar ante un tribunal su relocalización¹¹¹.

61. Los Estados deberían establecer y aplicar marcos normativos e institucionales adecuados; realizar una evaluación exhaustiva de la vulnerabilidad y el riesgo y una planificación global al respecto; celebrar consultas efectivas; adoptar medidas para proteger los derechos y la dignidad de las personas y los grupos afectados; asegurar el acceso a la justicia y a los recursos jurídicos; e invertir en el fomento de la capacidad de las autoridades estatales y de las personas y las comunidades afectadas con miras a un enfoque de las relocalizaciones planificadas basado en los derechos humanos.

62. Deben respetarse los derechos a la libre determinación, la preservación de la identidad cultural y el control sobre las tierras y los recursos. Los Pueblos Indígenas, las personas relocalizadas y las demás personas afectadas deberían ser informadas, consultadas e incluidas en la toma de decisiones sobre las relocalizaciones planificadas. Es importante que se reconozcan, se promuevan y se fortalezcan la capacidad de acción, la resiliencia y el empoderamiento de las personas relocalizadas, y que se tengan en cuenta y se atiendan las necesidades, circunstancias y vulnerabilidades específicas de las personas y las comunidades relocalizadas y afectadas durante todo el proceso de relocalización planificada¹¹².

63. La relocalización planificada debería ofrecer condiciones que permitan a las personas afectadas mejorar o al menos restablecer su nivel de vida. También debería permitir a las poblaciones locales mantener su nivel de vida o alcanzar el mismo que el de las personas relocalizadas, si este es más elevado. Las personas relocalizadas deberían tener los mismos derechos y libertades que los demás ciudadanos en virtud del derecho internacional y el derecho interno. No deben ser objeto de discriminación por haber participado en un proceso de relocalización planificada, y deben conservar su derecho a la libertad de circulación y a la elección de su lugar de residencia. La relocalización planificada debería llevarse a cabo de

¹¹⁰ ACNUR, Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental, octubre de 2015, pág. 10.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*, pág. 12.

forma que se respete el principio de unidad familiar y se preserve la cohesión familiar, comunitaria y social¹¹³.

C. Marcos normativos e institucionales

64. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de garantizar que las relocalizaciones se lleven a cabo siempre de conformidad con las normas internacionales aplicables, en particular las establecidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como con las normas y principios fundamentales de protección, y que sean seguras, voluntarias y dignas. Los Estados deberían adoptar un marco jurídico-normativo, de políticas e institucional que rijan de forma cabal las relocalizaciones planificadas de conformidad con las normas internacionales y regionales de derechos humanos. El marco jurídico y de políticas debería, entre otras cosas, configurar una base jurídica en el derecho interno y articular una política nacional; establecer un marco institucional para la ejecución de las relocalizaciones planificadas; e identificar las responsabilidades de las autoridades estatales designadas y habilitar mecanismos de rendición de cuentas. Dicho marco debería establecer salvaguardias contra el desplazamiento o el desalojo arbitrarios, y ofrecer mecanismos culturalmente adecuados de solución de conflictos, así como brindar acceso a mecanismos de reclamación y reparación durante todo el proceso de relocalización planificada. Debería definir y explicar los criterios para la adopción de decisiones a lo largo de todo el proceso, incluida la decisión fundacional de iniciar la relocalización planificada¹¹⁴.

65. Los marcos jurídico-normativos, de políticas e institucionales deberían incluir una planificación detallada y anticipada de las relocalizaciones planificadas que implique un enfoque pangubernamental, en el que todos los niveles de gobierno desempeñen su función y asuman sus responsabilidades, además de permitir una colaboración temprana entre las personas relocalizadas y las comunidades locales, y prever mecanismos de comunicación y coordinación entre las autoridades estatales y las estructuras de gobierno tradicionales, así como con los demás actores interesados. Los marcos de relocalización planificada deberían contemplar las responsabilidades de las instituciones encargadas de velar por que las comunidades tengan un acceso fiable a una vivienda adecuada, al agua, al saneamiento, a oportunidades de subsistencia, a la educación, a servicios de salud y a infraestructuras, transporte y comunicaciones, así como prever salvaguardias para los conocimientos y la cultura tradicionales, por ejemplo facilitando las visitas a lugares ancestrales y a las tumbas de sus antepasados. También deberían establecerse servicios de salud mental y de apoyo psicosocial culturalmente apropiados, tanto para las comunidades relocalizadas como para las poblaciones locales.

66. Las reformas legislativas y de políticas deberían revisar las leyes de tenencia de la tierra para eliminar los obstáculos a los que se enfrentan las comunidades que se relocalizan más allá de sus fronteras tradicionales. Garantizar una tenencia segura y la disponibilidad de recursos sostenibles puede mitigar la inseguridad y evitar futuros conflictos por las tierras.

67. El marco institucional debería establecer mecanismos de financiación oportunos, suficientes y sostenibles¹¹⁵, como la creación de fondos fiduciarios y la canalización de fondos a través de los sistemas de protección social, con el fin de financiar las relocalizaciones y de ofrecer indemnizaciones justas por la pérdida de tierras y otros bienes. Los datos y las enseñanzas extraídas de relocalizaciones anteriores deberían recopilarse mediante sistemas de gestión del conocimiento que contribuyan a orientar las políticas.

68. Las relocalizaciones planificadas deberían regirse por procedimientos operativos estándar¹¹⁶ que establezcan un proceso consultivo, con fundamento empírico y basado en la demanda para que las comunidades, los asentamientos y los grupos en situación de vulnerabilidad sean trasladados de forma segura, ordenada y equitativa¹¹⁷. Estos directrices

¹¹³ *Ibid.*, págs. 12 y 13.

¹¹⁴ *Ibid.*, pág. 15.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Véase Protection Cluster Mozambique, “Standard operating procedures: go-and-see visits in the context of IDP relocations”, agosto de 2022.

¹¹⁷ Comunicación de Yee, Piggott-McKellar y McMichael.

deberían establecer responsabilidades y procedimientos institucionales, ofreciendo una orientación cabal a todos los participantes en un proceso de relocalización planificada con el fin de garantizar la coordinación tanto entre las autoridades nacionales y locales como entre los actores humanitarios y del ámbito del desarrollo. También deberían prever consultas comunitarias, procedimientos de toma de decisiones, mecanismos de solución de conflictos, formación y medidas de fomento de la capacidad. Los procedimientos operativos estándar deberían establecer mecanismos de reparación y describir de forma clara los pasos necesarios para atender las reclamaciones planteadas a lo largo del proceso de relocalización. También debería existir un mecanismo para recopilar las observaciones de las comunidades, que también les permita examinar las conclusiones y recomendaciones de las distintas evaluaciones y expresar su acuerdo¹¹⁸. Los procedimientos operativos estándar deberían contemplar asimismo un marco de seguimiento y evaluación de las relocalizaciones planificadas, adoptando un enfoque centrado en las personas que tenga en cuenta las diversas perspectivas y opiniones de los miembros de la comunidad, incluidos los que no se hayan trasladado¹¹⁹, acerca de sus experiencias. Los procesos e informes de seguimiento y evaluación deben ser accesibles al público¹²⁰.

D. Evaluaciones y planificación

69. Los derechos humanos, incluidos los derechos de todas las personas a la vida, a la seguridad personal y a la salud, y el deber de evitar todo desplazamiento que vulnere estos derechos (principio rector 7), exigen que los Estados lleven a cabo evaluaciones del riesgo rigurosas y exhaustivas, no solo en el lugar de origen, para determinar que no existe alternativa a la relocalización, sino también en la zona de destino¹²¹, para encontrar lugares de relocalización adecuados y seguros. Estas evaluaciones deberían tener en cuenta los perfiles de peligro biofísico y las diferentes percepciones del riesgo y los posibles efectos en los derechos humanos, incluidos los derechos sociales, culturales y el derecho a un medio ambiente limpio y saludable. Deberían iniciarse de forma temprana, recabar la participación de la comunidad y tener en cuenta sus fuentes de información y de prueba, también cuando se debatan las opciones de adaptación y las posibles compensaciones, contribuir a crear un clima de confianza e integrar los conocimientos y las perspectivas locales¹²². Los procesos de evaluación del riesgo deben respaldar la determinación por parte del Estado de que la relocalización planificada constituye una medida de último recurso¹²³ y entrañar la celebración de consultas efectivas con las comunidades en todas las fases del proceso¹²⁴.

70. La obligación de estudiar todas las alternativas posibles para evitar el desplazamiento es especialmente pertinente cuando no existe una situación de emergencia¹²⁵. Los Estados deben dar prioridad al derecho a permanecer y evitar los desplazamientos mitigando los riesgos ambientales y reduciendo la exposición y vulnerabilidad de las poblaciones en zonas propensas a los desastres mediante la adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al clima. Debe ejercerse la diligencia debida para velar por que las medidas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al clima estén basadas en datos

¹¹⁸ Fiji, Gabinete del Primer Ministro, *Standard Operating Procedures for Planned Relocation in the Republic of Fiji* (2023), págs. 7 a 10.

¹¹⁹ Comunicación de Yee, Piggott-McKellar y McMichael.

¹²⁰ A/HRC/55/53, párr. 70.

¹²¹ Comunicación de Moreno y Fry.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental*, párr. 10; e Iniciativa Nansen sobre el Desplazamiento Transfronterizo Provocado por Desastres, “Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático: volumen I”, diciembre de 2015, párr. 94. Véanse también A/HRC/53/28, párrs. 24 y 64 e), y los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo.

¹²⁴ Scott Leckie y Chris Huggins, eds., *Repairing Domestic Climate Displacement: The Peninsula Principles* (Routledge, 2016).

¹²⁵ Walter Kälin, *Internal Displacement and the Law* (Oxford University Press, 2023).

y en elementos empíricos¹²⁶. El marco jurídico e institucional debería contemplar el derecho a elegir entre trasladarse o permanecer en el lugar de residencia actual; las autoridades deberían respetar y facilitar la elección realizada ofreciendo modalidades alternativas de apoyo, como la asistencia para el fortalecimiento de la resiliencia, las medidas de adaptación y el acceso a oportunidades de subsistencia¹²⁷. El proceso de adopción de decisiones en este contexto es fundamental y debería implicar tanto a las comunidades como a las autoridades, de forma colectiva, en el proceso de relocalización. Las autoridades competentes deben conceder a quienes no deseen trasladarse tiempo y oportunidades suficientes para proponer soluciones alternativas.

71. Toda persona debería poder relocalizarse voluntariamente por cualquier motivo, en virtud de los derechos humanos a la libertad de circulación y a la elección del lugar de residencia¹²⁸. La relocalización involuntaria constituye una restricción del derecho a elegir el lugar de residencia que debe estar prevista por la ley¹²⁹. La relocalización contra la voluntad de la comunidad afectada solo puede imponerse cuando sea necesario como medida excepcional¹³⁰, y siempre y cuando los motivos alegados estén establecidos en la ley. Una evaluación sólida del riesgo y la vulnerabilidad es fundamental para justificar el carácter excepcional de esta medida.

72. Los representantes de las comunidades afectadas y los gobiernos locales deberían elaborar, en consulta con las autoridades estatales pertinentes, planes de relocalización inclusivos que den prioridad a la centralidad y la protección de los derechos humanos y que que garanticen una relocalización voluntaria, informada y sin coacción. En dichos planes debería especificarse cada actividad prevista, así como el lugar y los plazos de ejecución, el coste estimado, los actores responsables y el calendario general del proceso de relocalización. También deberían aclararse las modalidades de seguimiento, evaluación y presentación de información.

E. Consentimiento y participación efectiva

73. La participación y consulta de las comunidades comienza mucho antes de que se contemple la relocalización planificada, por ejemplo en el marco de la participación comunitaria en las actividades de reducción del riesgo de desastre y de evaluación del riesgo¹³¹. Los Estados deben obtener el consentimiento de las personas y las comunidades afectadas antes de emprender cualquier iniciativa de relocalización; el principio 7, párrafo 3, de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establece garantías que deben cumplirse, como la adopción de una decisión oficial por parte de las autoridades competentes, la comunicación de toda la información relativa a los procedimientos de relocalización y el derecho a un recurso efectivo, entre otras cosas¹³².

74. Como se ha indicado anteriormente, no se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas¹³³ concernidos, ni sin un acuerdo previo sobre la base de una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso¹³⁴. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, la relocalización solo debería tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos

¹²⁶ A/HRC/47/37, párr. 59. Véase ACNUDH y otros, *Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles in the Middle East and North Africa* (de próxima publicación).

¹²⁷ Comunicación de la International Centre for Climate Change and Development. Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 21.

¹²⁸ Comunicación de David James Cantor.

¹²⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12, párr. 3.

¹³⁰ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 16.

¹³¹ Leckie y Huggins, *Repairing Domestic Climate Displacement*.

¹³² Comunicación de Miriam Cullen.

¹³³ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 16; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 10; y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 23 (1997), párrs. 4 d) y 5;

¹³⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 10.

por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados¹³⁵.

75. Las relocalizaciones planificadas deberían llevarse a cabo de forma inclusiva y culturalmente adecuada, en plena consulta con las personas, las comunidades afectadas y otros interesados. Las comunidades relocalizadas deberían mantener sus estructuras y prácticas tradicionales de gobernanza y culturales, religiosas, comunitarias y de otra índole, así como otras medidas que garanticen el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos antes, durante y después de la relocalización¹³⁶. A este respecto, es fundamental respaldar iniciativas comunitarias para preservar la identidad cultural y los medios de subsistencia tradicionales antes, durante y después de la relocalización, lo que puede facilitar el logro de soluciones duraderas después del proceso.

F. Medidas de protección de los derechos y la dignidad de las personas y las comunidades afectadas

76. Los Estados deben tomar las medidas necesarias para proteger los derechos y la dignidad de las personas y las comunidades afectadas antes, durante y después de las relocalizaciones. La relocalización a un lugar viable solo debería realizarse si las personas trasladadas disponen de los medios necesarios para reconstruir sus vidas, lo que supone el acceso a una vivienda, al agua, a servicios de saneamiento, atención de la salud y educación y a oportunidades de subsistencia. Los riesgos en materia de protección que podrían plantearse en los lugares de relocalización deberían evaluarse antes de cualquier traslado a fin de garantizar la disponibilidad de servicios básicos y de condiciones dignas. Los Estados también deberían prevenir y dar respuesta a toda vulneración de los derechos humanos, por ejemplo desalojos forzosos, actos de discriminación o pérdida del patrimonio cultural o de la identidad de la comunidad, que pueda producirse como consecuencia del proceso de relocalización planificada.

77. Las medidas de relocalización deben adoptarse sin distinción de ningún tipo. Los Estados tienen el deber de identificar y atender las necesidades y los derechos específicos de los grupos en situaciones de vulnerabilidad que puedan verse afectados de manera desproporcionada por los desastres y el cambio climático. Es fundamental que se tengan en cuenta sus derechos, necesidades, circunstancias, costumbres y vulnerabilidades económicas específicas durante todo el proceso de relocalización planificada; esto supone considerar sus características demográficas y de salud, su especial apego a la tierra y las cuestiones relacionadas con la protección, y garantizar su acceso a la información, su participación y la disponibilidad de los medios de transporte de su elección¹³⁷.

78. Las comunidades locales también deben ser consultadas y recibir un trato y unos servicios equivalentes a los que reciban las personas relocalizadas. Las consultas con las comunidades locales y la aplicación de enfoques de cohesión social basados en la comunidad pueden facilitar el proceso de integración. Durante la asignación de los terrenos de relocalización, deberían tomarse medidas para evitar que surjan tensiones entre las comunidades locales y las desplazadas, así como para resolver los problemas relacionados con la vivienda, las tierras y la propiedad.

79. La decisión de los afectados de ser relocalizados o de permanecer en la zona a la que se trasladaron en busca de seguridad o protección (si no existe la posibilidad de regresar a su lugar de origen) no debe considerarse una renuncia al derecho al retorno en condiciones de seguridad y dignidad a su lugar de residencia original, en caso de que esa opción sea viable más adelante. Tampoco debe considerarse como una renuncia al derecho a la restitución de la vivienda, las tierras o los bienes de los que se les privó arbitrariamente durante el

¹³⁵ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 16.

¹³⁶ Comunicación del Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law de la Universidad de Nueva Gales del Sur.

¹³⁷ Comunicación del International Centre for Climate Change and Development.

desplazamiento¹³⁸. Además, se debería velar en particular por que los derechos de la mujer a poseer, administrar, disfrutar y disponer de bienes sean inherentes al derecho a no sufrir discriminación y al derecho a un nivel de vida adecuado.

80. Los mecanismos de rendición de cuentas deben garantizar el acceso a recursos efectivos para las personas afectadas por las relocalizaciones planificadas. Esto entraña establecer mecanismos de reclamación independientes para las personas y las comunidades afectadas, fortalecer el acceso a la justicia y a la asistencia jurídica, en particular facilitando el acceso a los tribunales y a los recursos no judiciales a nivel local, nacional e internacional¹³⁹. Si bien es cierto que la concesión de indemnizaciones justas y satisfactorias por las pérdidas sufridas es fundamental, otorgar importancia a las actividades que promuevan la cohesión social, la toma de decisiones inclusiva, el acceso a la justicia y la preservación cultural es igualmente importante para el logro de resultados duraderos.

G. Gobernanza

81. Debería aplicarse un enfoque pangubernamental a las relocalizaciones planificadas. Este enfoque entraña la definición de las responsabilidades institucionales, la coordinación y cooperación entre instituciones, la identificación, negociación, adquisición y transferencia de terrenos adecuados en tiempo oportuno, la movilización de recursos financieros suficientes, la construcción de viviendas e infraestructuras, la instalación de servicios, la vigilancia y subsanación de las carencias institucionales y de gobernanza y el fortalecimiento de la capacidad técnica.

82. Además, deberían realizarse actividades de fomento de la capacidad centradas en la concienciación, la creación de plataformas para intercambios entre pares con los mecanismos regionales, el desarrollo de competencias de negociación y promoción, y el fomento de la cooperación entre las autoridades estatales y las comunidades afectadas para garantizar que las relocalizaciones planificadas se lleven a cabo de forma que se respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de todas las personas concernidas. Los procesos de relocalización deberían incorporar las enseñanzas extraídas de experiencias anteriores de desplazamiento interno en el país.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

83. A medida que determinadas zonas de origen desaparezcan, dejen de ser seguras o se conviertan en inhabitables, las relocalizaciones serán cada vez más difíciles de evitar. Independientemente de que tengan carácter preventivo o reactivo, las relocalizaciones planificadas deberían ser una medida de último recurso, que solo se adopte cuando resulte imposible mantener un asentamiento. En el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático, las relocalizaciones planificadas pueden poner en peligro derechos humanos muy diversos, y tener profundas repercusiones sociales y culturales. Cuando no exista otra opción, una relocalización planificada, bien concebida, financiada y ejecutada y que dé prioridad a las necesidades de la comunidad, puede mitigar los riesgos de desplazamiento, permitir que se protejan los derechos humanos desde el principio y sentar las bases para el logro de soluciones duraderas. Este proceso requiere un enfoque pansocial y dirigido por los poderes públicos, que se inscriba en marcos basados en los derechos humanos y elaborados de conformidad las normas internacionales de derechos humanos.

¹³⁸ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 2, párr. 2; y Protection Cluster Mozambique, “Standard operating procedures”.

¹³⁹ A/HRC/55/53, párr. 74 j).

B. Recomendaciones

84. La Relatora Especial recomienda a los Estados que:

a) **Garanticen en la legislación, las políticas y la práctica la libertad de circulación y la libertad de elegir el lugar de residencia, incluido el derecho a permanecer, y eviten los desalojos y el traslado forzoso de las comunidades en el contexto de los desastres o de los efectos adversos del cambio climático;**

b) **Formulen marcos jurídico-normativos, de políticas e institucionales que rijan las relocalizaciones planificadas de conformidad con las normas internacionales y regionales de derechos humanos, y que estén centrados en la autonomía, la elección y el consentimiento de todas las personas relocalizadas;**

c) **Elaboren procedimientos operativos estándar para implementar las políticas de relocalización planificada, en los que se definan las responsabilidades institucionales y se establezcan los procedimientos de coordinación pertinentes, con un enfoque pangubernamental y pansocial;**

d) **Realicen, antes de iniciar todo proceso de relocalización, evaluaciones exhaustivas de las repercusiones ambientales, sociales, económicas, de salud y culturales, con la plena participación de las comunidades afectadas, y garanticen la preservación de la identidad cultural en los nuevos emplazamientos;**

e) **Tomen medidas para garantizar que se respete el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas antes de emprender todo proceso de relocalización planificada, y se comuniquen proactivamente con las personas y las comunidades afectadas y recaben su colaboración y participación en todas las fases del proceso;**

f) **Establezcan un banco nacional de tierras, en colaboración con las comunidades en riesgo de relocalización por motivos climáticos, que se ajuste a las necesidades de esas comunidades y cuyas tierras únicamente puedan utilizarse como lugares de relocalización;**

g) **Establezcan mecanismos que permitan identificar y movilizar financiación para los proyectos de relocalización planificada procedente de fuentes nacionales e internacionales, velando por que se respeten los derechos humanos;**

h) **Exijan que las autoridades locales, las comunidades que vayan a ser relocalizadas y las comunidades locales elaboren conjuntamente un plan de acción de la relocalización planificada que establezca todos los detalles, plazos y responsabilidades del proceso;**

i) **Garanticen que las relocalizaciones se lleven a efecto sin discriminación ni distinción de ningún tipo y de conformidad con las salvaguardias y los principios fundamentales de protección y de derechos humanos, sean seguras, voluntarias y dignas, y promuevan un desarrollo inclusivo y equitativo;**

j) **Determinen y evalúen las consecuencias sociales, emocionales y psicológicas de las relocalizaciones planificadas en las comunidades afectadas, y garanticen que se disponga del apoyo adecuado para abordarlas cabalmente;**

k) **Revisen la legislación sobre tenencia de la tierra para eliminar los obstáculos que impiden a las comunidades relocalizarse más allá de sus fronteras tradicionales, garantizar la seguridad de la tenencia en las zonas de relocalización y prevenir futuros conflictos;**

l) **Otorguen indemnizaciones justas y satisfactorias por la pérdida de tierras y vías de recurso para la pérdida de otros bienes tangibles e intangibles, con la debida consideración a los derechos y necesidades especiales de los Pueblos Indígenas;**

m) **Favorezcan las posibilidades de transferencia de conocimientos e intercambio de experiencias entre comunidades, por ejemplo, brindando oportunidades**

para que una comunidad comparta su experiencia con otras comunidades que estén considerando una relocalización planificada;

n) Establezcan las condiciones necesarias para el pleno disfrute de los derechos humanos en las zonas de relocalización, y vigilen, identifiquen y aborden los retos en materia de derechos humanos y los riesgos de protección a los que se enfrentan las personas y las comunidades relocalizadas, con el objetivo de lograr soluciones duraderas;

o) Garanticen el acceso a la justicia y proporcionen asistencia jurídica y apoyo a quienes deseen formular reclamaciones relacionadas con su relocalización.

85. La Relatora Especial recomienda a las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones regionales e internacionales, los órganos y organismos de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, según proceda, que:

a) Aporten recursos financieros y conocimientos técnicos para el desarrollo de marcos jurídicos y/o de políticas nacionales que protejan a las personas en riesgo o desplazadas por desastres o por los efectos adversos del cambio climático;

b) Apoyen a las comunidades en riesgo de desplazamiento y que deseen relocalizarse, otorgándoles financiación y autorización para la relocalización, y proporcionen financiación directa y apoyo técnico a las comunidades pioneras de los procesos de relocalización;

c) Favorezcan las oportunidades de transferencia de conocimientos e intercambio de experiencias entre administraciones, por ejemplo facilitando intercambios entre pares para que los Estados que hayan llevado a cabo relocalizaciones planificadas compartan su experiencia con otros Estados que estén considerando esa posibilidad;

d) Asignen un mayor porcentaje de la financiación climática a la adaptación al cambio climático, y subsanen las carencias en el acceso a la financiación climática por parte de los países frágiles y afectados por conflictos, que suelen ser especialmente vulnerables a los riesgos climáticos;

e) Apoyen a las autoridades nacionales en las evaluaciones y la recopilación y el análisis de datos necesarios para autorizar, planificar, ejecutar y supervisar las relocalizaciones planificadas, teniendo en cuenta los diferentes sistemas de conocimientos y las evaluaciones comunitarias;

f) Ayuden a las autoridades nacionales a establecer las condiciones necesarias para lograr soluciones duraderas en las zonas de relocalización, de conformidad con el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, teniendo en cuenta las necesidades y vulnerabilidades específicas de las personas afectadas en relación con su relocalización, y velando por que puedan disfrutar de sus derechos humanos.
