

**Paso a paso: el proceso de relocalización  
de la comunidad de Gardi Sugdub en Gunayala, Panamá**

**-Informe de Misión-**



DISPLACEMENT SOLUTIONS

**Agosto 2015**

## Tabla de Contenidos

<b>I. Resumen ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>III. Antecedentes.....</b>	<b>9</b>
<b>IV. El involucramiento de Displacement Solution en la relocalización al continente de la comunidad de Gardi Sugdub .....</b>	<b>10</b>
<b>V. La relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub: perspectivas locales, regionales y nacionales.....</b>	<b>12</b>
<b>VI. El actual estado de las actividades relacionadas con la relocalización ...</b>	<b>14</b>
<b>a. Esfuerzos e iniciativas locales .....</b>	<b>14</b>
<b>b. Actualización sobre el estatus del nuevo centro de salud.....</b>	<b>15</b>
<b>c. Actualización sobre el estatus del nuevo complejo escolar .....</b>	<b>16</b>
<b>d. Actualización sobre el plan de construir viviendas para la relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub .....</b>	<b>17</b>
<b>VII. El estado actual de la percepción, preparación y planeación de la relocalización por parte de las instituciones gubernamentales.....</b>	<b>18</b>
<b>a. La Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) .....</b>	<b>19</b>
<b>b. El Ministerio de Vivienda .....</b>	<b>19</b>
<b>c. La Unidad de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente.....</b>	<b>19</b>
<b>VIII. La aplicación de los Principios de Península en Gunayala .....</b>	<b>20</b>
<b>a. Asistencia para la adaptación (Principio 6).....</b>	<b>20</b>
<b>b. Medidas de implementación nacional (Principio 7) .....</b>	<b>21</b>
<b>c. Manejo del riesgo del desplazamiento climático (Principio 9) .....</b>	<b>21</b>
<b>d. Participación y consentimiento (Principio 10).....</b>	<b>21</b>
<b>e. Plan maestro de relocalización (Principio 10) .....</b>	<b>22</b>
<b>f. Marcos institucionales (Principio 13) .....</b>	<b>22</b>
<b>IX. Escenarios de la relocalización: Potencialidades y dificultades .....</b>	<b>22</b>
<b>a. Pronóstico económico básico a nivel regional y local.....</b>	<b>22</b>
<b>b. Gardi Sugdub: Infraestructura para la relocalización, población y centralidad .....</b>	<b>23</b>
<b>c. La (urgente) necesidad de una planeación comprehensiva, holística y participativa.....</b>	<b>23</b>
<b>X. Conclusiones .....</b>	<b>24</b>
<b>XI. Recomendaciones .....</b>	<b>25</b>

<b>Anexo: Informe de los talleres de DS en Panamá sobre relocalización planificada.....</b>	<b>26</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

## I. Resumen ejecutivo

En abril de 2015 *Displacement Solutions* (DS) realizó una segunda misión a la región de Gunayala, Panamá, en seguimiento a la visita previa a la región en marzo de 2014 para investigar cómo el aumento del nivel del mar estaba afectando a las comunidades Guna en las islas de la costa del Caribe. El pueblo Guna del archipiélago de San Blas es quizás el grupo indígena más conocido de América Latina. Dada la falta de espacio, junto con el impacto del aumento del nivel del mar causado por el cambio climático, muchas de estas comunidades insulares desean relocalizarse al continente. En el caso de la isla de Gardi Sugdub, la comunidad inició el proceso de relocalización en el 2010.

Había tres propósitos para esta segunda visita. En primer lugar, monitorear los avances en la relocalización de los isleños de Gardi Sugdub al continente, y las acciones más recientes que el gobierno panameño ha llevado a cabo en el sitio donde la comunidad tiene previsto relocalizarse. En segundo lugar, continuar colaborando con el pueblo Guna en la abogacía ante funcionarios del gobierno e instituciones financieras internacionales para promover un mayor apoyo y participación en el proceso de relocalización. En tercer lugar, organizar dos talleres sobre relocalizaciones planificadas, uno en la isla de Gardi Sugdub para los miembros de la comunidad, y otro en la ciudad de Panamá para algunos funcionarios gubernamentales.

### **Estado actual de la relocalización de la isla de Gardi Subdub al continente**

Desde el comienzo, la reubicación de los isleños de Gardi Sugdub ha sido una iniciativa emprendida por la propia comunidad. Hace cinco años, la comunidad hizo los arreglos internos necesarios para poner a disposición 17 hectáreas de terreno para relocalizarse en el continente, cerca de un centro de salud y un complejo escolar actualmente en construcción por parte del gobierno panameño, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Desde la última visita de DS en el 2014, la comunidad de Gardi Sugdub ha continuado trabajando para que la relocalización sea una realidad, mientras que al mismo tiempo trata de conseguir que el gobierno se sume al esfuerzo. El pueblo Guna es bien conocidos por su fuerte identidad cultural y por tener un fuerte sentido de agencia<sup>1</sup>. La comunidad de Gardi Sugdub en particular, ha tenido una actitud de participación activa para hacer avanzar el proyecto de relocalización, en lugar de esperar pacientemente por un incierto apoyo por parte del gobierno. En abril de 2015, el lugar en el continente donde la comunidad planea relocalizarse fue limpiado por las excavadoras que la comunidad contrató y pagó con su propio dinero. Como resultado, la relocalización de Gardi Sugdub ha llegado a un punto de no retorno.

No obstante, el nivel de compromiso del gobierno de Panamá con el proceso de relocalización aún no es claro. Si bien se han planeado o hay actualmente en curso una serie de iniciativas que ayudarán en el proceso de relocalización, aún no son parte de un proceso coordinado, planificado que será esencial para que la relocalización pueda ser exitosa. Durante nuestra visita en abril de 2015, DS se reunió con funcionarios de todos los niveles de gobierno, quienes

---

<sup>1</sup> El sentido de agencia se refiere al sentido de control sobre las acciones propias.

expresaron un apoyo general al proceso de relocalización, y con varios ministerios quienes mostraron un aprecio respecto a la necesidad de un proceso debidamente coordinado, planificado y apoyado. El gobierno, sin embargo, aún tiene que establecer los mecanismos institucionales necesarios para implementar el proceso de planificación coordinado necesario para facilitar una relocalización sostenible.

Como se mencionó en el informe anterior, el Ministerio de Vivienda hace unos años se comprometió a construir 65 viviendas en el sitio de relocalización, pero más tarde informó a la comunidad de Gardi Sugdub que los fondos asignados para su proyecto de vivienda habían sido desviados a una emergencia en otra área de la país. Como resultado, el proyecto de vivienda ha estado paralizado desde ese momento, y para el momento de nuestra visita en abril de 2015 no se había reiniciado.

Sin embargo, en junio de 2015, el Viceministro de Vivienda visitó Gardi Sugdub después de que la comunidad envió directamente una carta al presidente Varela, y anunció que el gobierno panameño construiría alrededor de 300 viviendas en el sitio de relocalización. El Viceministro indicó que el proyecto de vivienda era necesario debido a que la isla de Gardi Sugdub se estaba "hundiendo" como resultado del cambio climático, y que la relocalización de Gardi Sugdub serviría como modelo para el desplazamiento climático en Gunayala y en otras partes del país. Este será un proyecto muy importante para la comunidad y aumenta considerablemente las posibilidades de éxito de los esfuerzos de relocalización.

Igualmente, la construcción del centro de salud ha estado paralizada durante los últimos seis meses y el proyecto presenta sólo un 54% de avance. La razón principal de la falta de progreso ha sido porque la empresa que está administrando la construcción tuvo algunos problemas financieros, y el gobierno decidió suspenderle los pagos. Sin embargo, aparentemente el gobierno ha reanudado dichos pagos, pero al momento de nuestra visita aún no había un calendario de trabajo activo para el proyecto.

La construcción del complejo escolar en Gardi Sugdub ha seguido avanzando, pero a un ritmo muy lento. En el momento de nuestra visita se había completado sólo el 29% de la construcción. No obstante, todavía se espera que la escuela abra sus puertas para el inicio del año escolar del 2016.

A pesar de que la mayoría de los isleños desean relocalizarse, la misión también está al tanto de que hay miembros de la comunidad, principalmente personas mayores, que desean permanecer en Gardi Sugdub. En cualquier esfuerzo de planificación también se deberán tomar medidas para respetar el derecho de estas personas a permanecer en sus hogares.

## **Próximos Pasos**

El proceso de relocalización es complejo y requerirá una planificación cuidadosa. Con base en la experiencia de otros lugares, es bien conocido que un proceso de desplazamiento y relocalización muy a menudo termina en un proceso de mayor empobrecimiento. La relocalización, por tanto, debe basarse en un plan holístico e integral que asegure de que en el

nuevo lugar haya vivienda culturalmente adecuada, servicios, empleo y una base económica que permita a la comunidad reconstituirse ella misma. El pueblo Guna debe participar plenamente en éste proceso de planificación, con una representación adecuada de grupos como las mujeres y los ancianos.

En cuanto al papel de las autoridades panameñas, existe la necesidad de una mayor coordinación entre los distintos ministerios, que deben estar guiados por un marco legal que determine los arreglos organizacionales entre las agencias y defina las responsabilidades y funciones, en colaboración con las autoridades locales y los grupos de pobladores. Además, se debe desarrollar un marco de gobernanza, que defina claramente los actores y roles, el rol de las autoridades locales, y los procedimientos de toma de decisiones y otras tareas y responsabilidades relacionadas con el proceso de relocalización.

Gardi Sugdub se acerca rápidamente a una encrucijada. Si no se proporciona en el futuro próximo una asistencia adecuada para la planificación, y si el Ministerio de Vivienda no cumple la promesa de construir 300 viviendas, la comunidad puede terminar relocalizándose de una manera improvisada, *ad hoc*, con el potencial de daños sociales, económicos, culturales y de consecuencias ambientales. Sin embargo, si se ofrece asistencia adecuada, la comunidad puede iniciar un proceso de relocalización planificado, y aumentar significativamente las probabilidades de que éste proyecto tenga éxito.

## **Recomendaciones**

### A nivel nacional:

1. Desarrollar a nivel nacional un Marco de Políticas de Relocalización Planificada para asignar y orientar las tareas y responsabilidades legales necesarias en el proceso de relocalización de las comunidades afectadas por el cambio climático de una manera participativa, holística e integrada.
2. Identificar una entidad coordinadora apropiada con la responsabilidad primaria del proceso de relocalización de las comunidades afectadas por el cambio climático.
3. Establecer o mejorar la coordinación entre los distintos ministerios -salud, vivienda, educación y medio ambiente- que participan no sólo en el proyecto del centro de salud y del complejo escolar, sino también en el conjunto del proyecto de relocalización.
4. Llevar a cabo una predicción económica básica en la región para establecer las demandas emergentes y los patrones de mercado que permitan a las autoridades nacionales y a las poblaciones Gunas afectadas prepararse para las nuevas oportunidades de empleo y de negocios.
5. Mejorar y/o desarrollar la infraestructura local (carreteras, puertos, etc.) para dar cabida al aumento y alteración de las formas de uso generadas por el proyecto de relocalización.

### A Nivel del Proyecto y de la Comunidad:

6. Desarrollar un proceso de planificación plenamente participativo, compatible con los principios de gobierno Guna para garantizar la plena participación de las personas afectadas en la planificación y ejecución de la relocalización.
7. Desarrollar métodos y técnicas -de manera culturalmente apropiadas- tales como grupos de discusión y talleres para ayudar a las personas afectadas en sus adaptaciones a los nuevos entornos geográficos, ecológicos, sociales, económicos y políticos.
8. Crear un programa de capacitación para las personas relocalizadas para que puedan responder a las nuevas oportunidades económicas y de empleo ocasionadas por la nueva localización.
9. Crear una plataforma y un mecanismo a través del cual los miembros de la comunidad de la diáspora de Gardi Sugdub en Ciudad de Panamá sean a la vez partícipes y aseguren el ser beneficiarios del proceso de relocalización.
10. Asegurar el derecho a permanecer y la continuidad de los servicios básicos para las personas que opten por quedarse en la isla.
11. Desarrollar mecanismos financieros para hacer frente a las pérdidas que algunas personas relocalizadas pueden experimentar durante el proceso de relocalización.

## II. Introducción

Una misión de *Displacement Solutions* (DS) visitó por primera vez la región de Gunayala en marzo de 2014 para investigar cómo el aumento del nivel del mar en la región estaba afectando a las comunidades Gunas que viven en pequeñas islas a lo largo de la costa caribeña de Panamá. DS estaba al tanto de la decisión de algunas comunidades de trasladarse de las islas al continente, y estaba interesada en asistirles en dicho proceso. Además, DS quería utilizar por primera vez los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados*, en un caso concreto de desplazamiento climático. Los Principios de Península son el primer instrumento jurídico internacional para proteger los derechos de los desplazados climáticos y establecer las obligaciones de los Estados hacia ellos.

En julio de 2014, DS publicó un informe titulado *Los Principios de Península en Acción: Cambio climático y desplazamiento en la Región Autónoma de Gunayala, Panamá*. El informe atrajo significativamente la atención de los medios de comunicación panameños (periódicos, programas noticiosos de televisión y de radio), de ONGs y de algunas instituciones estatales panameñas. Para la comunidad de Gardi Sugdub el informe los motivó a continuar sus cuatro años de esfuerzo con renovada energía y nuevos aliados a nivel nacional e internacional, en particular en su lucha por lograr el apoyo del gobierno a su esfuerzo por relocalizarse.

Un año después de la primera visita *Displacement Solutions* decidió organizar una segunda misión a Gunayala<sup>2</sup>. El propósito de la segunda visita fue triple. En primer lugar, monitorear los avances en el proceso de relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub y las acciones más reciente que el gobierno panameño está planeando en el lugar donde la comunidad tiene previsto relocalizarse. En segundo lugar, continuar colaborando con el pueblo Guna en la abogacía ante funcionarios del gobierno y ante las instituciones financieras internacionales para apoyar el proceso de relocalización. En tercer lugar, organizar dos talleres sobre relocalizaciones planificadas, uno en la isla de Gardi Sugdub para miembros de la comunidad, y el segundo en la ciudad de Panamá por funcionarios del gobierno.

Este informe de misión se divide en once secciones. La primera sección es el resumen ejecutivo del documento, y esta introducción es parte de la sección dos. La tercera sección proporciona información básica acerca de los Gunas y de su necesidad de trasladarse de las islas al continente. La cuarta sección describe los esfuerzos de *Displacement Solutions* para apoyar a la comunidad de Gardi Sugdub en su intento de relocalización al continente. La sección cinco hace referencia a las perspectivas locales, regionales y nacionales sobre la relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub. La sección seis describe el estado actual de las actividades relacionadas con la relocalización, incluyendo una actualización sobre el centro de salud y el complejo escolar en proceso de construcción en el área donde la comunidad de Gardi Sugdub se reubicará. La sección siete analiza el estado actual de concientización, preparación y planificación para la relocalización por parte de las instituciones gubernamentales. La sección ocho aplica los Principios de Península en Gunayala. La sección nueve ofrece un análisis de las

---

<sup>2</sup> El equipo de *Displacement Solutions* estuvo liderado por el abogado de derechos humanos Carlos Arenas y el antropólogo Anthony Oliver-Smith, autores principales de éste informe.



posibilidades y dificultades de los escenarios de la relocalización. La sección diez resume algunas conclusiones, y la sección once ofrece algunas recomendaciones al gobierno panameño. También se incluye como anexo un informe sobre los talleres de DS en Panamá sobre relocalizaciones planificadas.

### III. Antecedentes

Los Guna del archipiélago de San Blas son quizás el grupo indígena más conocido de América Latina por la defensa de su cultura en el contexto de la nación Panameña. Desde mediados del siglo 19, cuando se trasladaron desde el continente a las islas cercanas para escapar de las enfermedades transmitidas por los mosquitos, que eran endémicas en la zona, han ocupado algunas de las 371 islas de coral a lo largo de la costa del Caribe, sin dejar de tener acceso a sus tierras y a los ríos de la región por agua potable. Aún hoy conservan tierras en el continente que utilizan para sus cultivos de subsistencia, para complementar sus medios de subsistencia de la pesca y cada vez más del turismo a la región, conocida por sus cristalinas playas en las islas, abundante pesca deportiva y el hermoso arte de tela producida por las mujeres Gunas. La construcción de una carretera asfaltada en Gunayala, hace aproximadamente cinco años, ha llevado a un aumento significativo de las actividades económicas orientadas al turismo.

Históricamente, los Guna han tenido mucho éxito en la defensa de su identidad cultural indígena. Aunque en la primera parte del siglo 20 hubo incursiones por parte del gobierno panameño y otros intereses, en 1925 una rebelión conocida como la Revolución Tule, eventualmente mediada por los Estados Unidos, estableció un estatuto de autonomía único para la región conocida como Gunayala. Aunque los Gunas son ciudadanos de Panamá, con representación en el Congreso de Panamá, tres Caciques, representando a cada uno de los tres sectores en que está dividida la región de Gunayala, administran a través del Congreso General Guna los asuntos de la región en sus interacciones con la nación Panameña. Internamente, cada comunidad, ya sea en las islas o algunas pocas en el continente, son internamente auto-gobernadas por autoridades tradicionales electas, conocidas como Sailas ("jefe" en Guna) y Argars ("voceros del jefe"), en el contexto de las reuniones para discutir asuntos de la comunidad, conocidas como congresos, celebrados a diario en un edificio especial conocido como la Casa del Congreso. Esta forma de gobierno también se entrelaza con símbolos tanto seculares como religiosos y está estrechamente identificado con la identidad cultural Guna<sup>3</sup>. Desde un punto de vista puramente político, el estatuto único de autonomía de Gunayala significa que los Guna son plenos participantes en términos tanto de promoción como de consentimiento sobre aquellas cuestiones relacionadas con el uso y la gestión del territorio de Gunayala. Por lo tanto, todas las decisiones relativas a las comunidades específicas en Gunayala, particularmente con respecto al desarrollo, deben ser debatidas y aprobadas en dichas reuniones. Más allá del nivel de la comunidad, las iniciativas o proyectos que el Gobierno Nacional de Panamá desee implementar en Gunayala en su conjunto deben, por lo tanto, también ser debatidas y aprobadas en el Congreso General Guna.

---

<sup>3</sup> Howe, James (2002). "The Kuna of Panama: Continuing Threats to Land and Autonomy". *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, pp. 81-105. Editado por David Maybury-Lewis. The David Rockefeller Center Series of Latin American Studies, Harvard University.

## IV. El involucramiento de Displacement Solution en la relocalización al continente de la comunidad de Gardi Sugdub

Como se mencionó anteriormente, *Displacement Solutions* (DS) visitó Gunayala por primera vez a finales del mes de marzo de 2014<sup>4</sup>. Desde nuestra primera visita a Gunayala, DS ha desarrollado una relación de trabajo colaborativa con el pueblo Guna y ha mantenido un contacto regular con la Comisión de la Barriada, con el congreso local de la comunidad de Gardi Sugdub, y también con el Congreso General Guna, la organización que representa políticamente al pueblo Guna a nivel nacional.

Desde nuestro involucramiento y colaboración inicial con la comunidad de Gardi Sugdub, DS ha llevado a cabo una serie de actividades, incluyendo las siguientes:

- En julio de 2014 DS publicó un informe titulado: *Los Principios de Península en Acción: Cambio climático y desplazamiento en la Región Autónoma de Gunayala, Panamá*. El informe está disponible en inglés y en español. El informe de DS es el primer estudio comprehensivo sobre el problema del aumento del nivel del mar en Gunayala y la necesidad de relocalizar a las comunidades al continente. Por tal razón, se ha convertido en un importante documento de referencia para académicos, funcionarios gubernamentales y otros interesados en el tema. El pueblo Guna ha circulado el informe entre sus miembros, simpatizantes y funcionarios del gobierno.
- El 24 y 25 de septiembre de 2014, DS organizó dos eventos públicos en la Ciudad de Panamá para presentar la traducción al español del informe. Los eventos contaron con la presencia de periodistas, funcionarios gubernamentales, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales ambientales, organismos de las Naciones Unidas, y académicos. Las conclusiones del informe generaron una atención significativa en los medios de comunicación, noticieros de televisión, periódicos electrónicos e impresos, y estaciones de radio. Los enlaces a algunos de los reportes noticiosos se pueden acceder aquí: <http://displacementsolutions.org/the-peninsula-principles-in-action-in-panama/>. Tras la publicación del informe, DS ha sido contactada por periodistas, investigadores universitarios y documentalistas de Panamá, Canadá, Estados Unidos, Francia, España y Japón, todos con planes de investigar y reportar sobre este tema.
- Tras la publicación del informe sobre Gunayala, DS también llevó a cabo una campaña de abogacía respecto a la necesidad de un apoyo adecuado para la reubicación de las comunidades Gunas de las islas al continente. DS se reunió con funcionarios del Gobierno de Panamá y estableció contacto con expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, DC, que, antes de la campaña de DS, no conocían todos los hechos y la magnitud del problema en la región de Gunayala. Los funcionarios

---

<sup>4</sup> Kadir Van Lohuizen, foto-periodista que colabora regularmente con *Displacement Solutions* visitó Gunayala en julio de 2011 y llamó la atención sobre los problemas con el aumento del nivel del mar en la región. Kadir también fue parte del equipo de DS que llevó a cabo la primera misión a Gunayala, a finales del mes de marzo de 2014.

del gobierno y los expertos del BID han sido muy receptivos a la campaña de abogacía de DS.

- En abril de 2015, DS organizó dos talleres en Panamá sobre las relocalizaciones planificadas, dirigido por el conocido antropólogo Anthony Oliver-Smith. El primer taller se llevó a cabo el 14 de abril en la isla de Gardi Sugdub, al cual asistieron aproximadamente 30 personas, entre ellas varios miembros del Comité de la Barriada y algunas de las autoridades tradicionales de la isla. El segundo taller, organizado conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente y el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) de Panamá, se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá el 16 de abril y contó con la presencia de aproximadamente 40 funcionarios, la mayoría de ellos miembros del Comité Nacional sobre el Cambio Climático (ver anexo).
- Como parte de su campaña permanente de abogacía, DS se reunió con una amplia gama de funcionarios del gobierno de Panamá, así como con un miembro del Congreso Panameño<sup>5</sup>, y se contactó con expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en seguimiento a la reciente misión a Gardi Sugdub en abril de 2015.
- Una de las principales preocupaciones que figuran en el primer informe de DS estaba relacionada con las posibles consecuencias para la salud de la reubicación de la comunidad de Gardi Sugdub, dada la posibilidad de enfermedades transmitidas por mosquitos en la zona. Por esta razón, en septiembre de 2014 DS se reunió con un miembro del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud<sup>6</sup> respecto a la posibilidad de llevar a cabo una evaluación de impacto en la salud del sitio de relocalización. Durante nuestro reciente viaje a Panamá en abril de 2015, nos reunimos de nuevo con investigadores del Instituto Gorgas, y esta vez fuimos acompañados por un miembro de la comunidad Guna<sup>7</sup>.
- Después de extensas conversaciones con distintos actores de la comunidad Guna, se consideró que la experiencia de DS podría ser de gran ayuda en el desarrollo de un Plan de Relocalización Planificada, en consulta con la comunidad y los organismos gubernamentales pertinentes. Como resultado, DS está explorando posibles fuentes de financiamiento para ayudar a la comunidad de Gardi Sugdub con un Plan de Relocalización Planificada antes de que se lleve a cabo una reubicación física.

---

<sup>5</sup> DS se reunió en Panamá con el congresista Guna Aiban Velarde. El Congresista Velarde mencionó que él ha utilizado el informe de *Displacement Solutions* sobre Gunayala en su trabajo en el Congreso de Panamá. También fue muy receptivo a las ideas de DS respecto a la necesidad de que Panamá cuente con políticas y leyes de relocalización que se ocupen de este problema. Ciudad de Panamá 20 de abril de 2015.

<sup>6</sup> El Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud es una entidad de investigación en salud pública, con autonomía jurídica y administrativa.

<sup>7</sup> Reunión con los doctores Lorenzo Cáceres y José Calzada en el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Ciudad de Panamá, 20 de abril de 2015. Los doctores Cáceres y Calzada han expresado su interés en participar, y sugirieron comenzar con un estudio entomológico en el sitio de reubicación tan pronto como sea posible. Al parecer, el Instituto Gorgas podía hacer ese estudio con sus propios recursos, mientras preparan un estudio más ambicioso que requerirá un largo proceso para obtener financiación externa.

## V. La relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub: perspectivas locales, regionales y nacionales

La comunidad de la isla de Gardi Sugdub ha continuado trabajando activamente en su proceso de relocalización a tierra firme. Este proceso se inició en el 2010 cuando la comunidad tomó la decisión de trasladarse, e hizo los arreglos internos para asignar 17 hectáreas de tierra para dicho propósito y comenzó el proceso de limpiar la tierra de forma manual. La tierra disponible para la reubicación se compone de dos parcelas diferentes, no conectadas, una de 14 hectáreas, y la otra de 3 hectáreas.

Hay dos grupos distintos de personas de la comunidad de Gardi Sugdub trabajando hacia la relocalización. El grupo más grande se compone de aquellos que actualmente viven en la isla de Gardi Sugdub, y el otro grupo está compuesto por algunos miembros organizados de la diáspora de Gardi Sugdub que viven en la Ciudad de Panamá, la "Comisión Pro-vivienda – Capítulo Panamá". Las conexiones de estos grupos con la isla, los antecedentes, las razones para la relocalización y los derechos en el proceso de relocalización son distintos, como se explicará más adelante. Sin embargo, dado que aún no existen datos de censo para una relocalización, es difícil saber exáctamente cuántas personas están actualmente planeando mudarse<sup>8</sup>.

Como se ha señalado, dada la estructura de autoridad entre las comunidades Gunas, los sailas (jefes) son la principal autoridad tradicional en cada comunidad. Hay siete sailas en Gardi Sugdub, con una clara jerarquía entre ellos, y hasta donde sabemos, al menos los dos sailas principales en Gardi Sugdub apoyan completamente y están involucrados en el proceso de relocalización de la comunidad isleña<sup>9</sup>.

A pesar del aumento de la visibilidad nacional e internacional de la relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub, algunos de los partidarios de la relocalización de ambos grupos estaban perdiendo la paciencia por el lento avance del proyecto y estaban empujando para trasladarse lo antes posible<sup>10</sup>.

### a. Razones para relocalizarse o permanecer en las islas según los habitantes de Gardi Sugdub

---

<sup>8</sup> El Censo Nacional de 2010 menciona que hay 927 personas viviendo en Gardi Sugdub. De acuerdo con el Comité de la Barriada, el centro de salud ubicado en Gardi Sugdub tiene registradas 1.200 personas residiendo en Gardi Sugdub. Hay alrededor de 80 hogares registrados como parte de la diáspora del Gardi Sugdub con la idea de relocalizarse, pero el número total de personas a ser relocalizadas no es claro.

<sup>9</sup> Por ejemplo, durante nuestra última visita en abril del 2015, Luis Murphy, el Saila principal de Gardi de Sugdub, asistió a parte de nuestra primera reunión con el Comité de la Barriada. El segundo Saila, Pablo Preciado (quien al parecer está en proceso de reemplazar temporalmente al Saila Murphy), es un miembro muy activo del Comité de la Barriada. El saila Pablo Preciado asistió a la reunión con el Comité de la Barriada, al taller de un día organizado por *Displacement Solutions*, y también nos acompañó a visitar el sitio de relocalización.

<sup>10</sup> El Argar José Davis, uno de los ancianos líderes de la comunidad, comentó: "Espero ver el reasentamiento antes de morir".

En primer lugar, es importante enfatizar que la idea de la relocalización se originó y ha sido empujado hacia adelante por la misma comunidad. Las explicaciones más comunes para la relocalización son la falta de espacio en la isla y los impactos del cambio climático. La falta de espacio es el motivo más inmediato para la relocalización y se refiere al hacinamiento en las viviendas actuales, y la falta de espacio en la isla para construir nuevas viviendas. La escuela también carece de espacio para muchas de sus actividades. El cambio climático es una preocupación a largo plazo para algunos habitantes, que son plenamente conscientes de que las islas se están erosionando y que el aumento del nivel del mar representa riesgos para la comunidad.

Otras razones mencionadas también por la gente en Gardi Sugdub para relocalizarse son: i) Acceso a la educación: un gran edificio moderno para la escuela que se encuentra actualmente en proceso de construcción en el continente, y que abrirá sus puertas en el año 2016, generará gran atracción al área; ii) la falta de tierras agrícolas: algunas personas mencionaron que hay una crisis agrícola en Gunayala. Por medio de la relocalización al continente la gente podrá dedicar más tiempo y espacio para las actividades agrícolas, ya que estarán más cerca de sus cultivos; iii) razones financieras: para algunas personas que no tienen su propio lancha o canoa, los gastos de transporte al continente para trabajar sus campos es significativo.

Según nuestras conversaciones con los miembros del Comité de la Barriada, hay aproximadamente de 10% a 20% de los habitantes actuales de Gardi Sugdub que no quieren relocalizarse, la mayoría de los cuales son adultos mayores. La razón principal para quedarse en la isla es que allí han vivido toda su vida y allí quieren morir. Algunos incluso han mencionado que si la isla se vuelve inhabitable les gustaría morir con la isla<sup>11</sup>.

## **b. Razones para Regresar a Gunayala según la diáspora de Gardi Sugdub en Ciudad de Panamá**

La mayoría de las personas de Gardi Sugdub que actualmente viven en la Ciudad de Panamá no tienen un lugar para vivir en la isla. Algunas personas se trasladaron a la Ciudad de Panamá para trabajar o para proporcionar educación a sus hijos. A algunos les gustaría regresar a Gardi Sugdub pero no tienen un lugar donde vivir. Además, el reciente boom turístico en Gunayala es un gran incentivo para algunas personas para regresar y comenzar negocios. Para las personas que se trasladaron a la Ciudad de Panamá en busca de empleo, la posibilidad de iniciar su propio negocio en torno a la actividad turística es una buena razón para regresar. En un trayecto de solamente dos horas la nueva carretera conecta a la Ciudad de Panamá con el sitio de relocalización y proporciona un acceso fácil para los turistas que deseen disfrutar de las playas y de la pesca en la región.

## **c. La visión actual del Congreso General Guna sobre la relocalización de comunidades isleñas al continente**

---

<sup>11</sup> Según miembros del Comité de la Barriada algunas personas que no quieren relocalizarse han declarado: "Si la isla se hunde yo me hundo con la isla". Sin embargo, durante nuestro de trabajo de campo no tuvimos la oportunidad de hablar directamente con miembros de la comunidad que no están pensando en relocalizarse.

Durante la visita de abril de 2015, DS se reunió con los tres Caciques, las principales autoridades políticas de los Gunas, para discutir la relocalización de comunidades en Gunayala<sup>12</sup>.

Durante nuestra reunión el Cacique Belisario López mencionó que algunas comunidades tienen la posibilidad de relocalizarse, pero que resulta muy difícil para otras comunidades. También, según él, el lugar donde una comunidad se relocalizará debe ofrecer recursos y opciones para facilitar el movimiento, señalando implícitamente que ese no es el caso de todas las comunidades isleñas. Asimismo, añadió que como Congreso General Guna ellos tienen que ayudar con lo que las comunidades quieran, dado su papel de facilitadores. El Cacique López dejó claro que el Congreso no tiene una política de relocalización *per se*, ya que se han estado preocupados por otros problemas sociales y económicos. Sin embargo, han apoyado a las comunidades que han expresado su deseo de relocalizarse. Él incluso declaró: "Vemos con buenos ojos el traslado de Gardi Sugdub". También comentó que el presidente Varela está interesada en apoyar a las comunidades con su nuevo programa de vivienda llamado "Techos de Esperanza".

## **VI. El actual estado de las actividades relacionadas con la relocalización**

### **a. Esfuerzos e iniciativas locales**

Como se mencionó anteriormente, la relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub ha sido una iniciativa llevada a cabo por la propia comunidad, que tiene un sentido muy fuerte de agencia. Algunos miembros nos mencionaron varias veces, "¿para qué esperar por el gobierno?", lo que demuestra una actitud de participación activa para mover el proyecto de relocalización hacia adelante en lugar de esperar pacientemente por un apoyo incierto por parte del gobierno. Como resultado, la comunidad ha continuado trabajando para hacer realidad la relocalización, mientras que al mismo tiempo trata de desarrollar conexiones para tener al gobierno a bordo de la iniciativa.

El 13 de abril de 2015 las excavadoras contratadas por la comunidad comenzaron el proceso de nivelación del terreno, siguiendo los planos elaborados por el Ministerio de Vivienda de la administración anterior. Entre la comunidad Gardi Sugdub y la diáspora de Gardi Sugdub en Ciudad de Panamá se recolectaron aproximadamente US\$ 20.000 que pagar por la nivelación del terreno. La comunidad también ha sido apoyado por el arquitecto Guna Calixto Coleman, quien ha venido donando su experiencia a la comunidad. Durante la reciente misión de DS a Gunayala visitamos el sitio de relocalización un par de días después de haberse comenzado a nivelar el terreno y fuimos testigos de los avances del proyecto. La impresión de DS fué que la relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub ha alcanzado un punto de no retorno - la

---

<sup>12</sup> Reunión con los Caciques Guna Belisario López, Maximiliano Ferrer y Baglio Pérez, máximas autoridades políticas en el Congreso General Guna. Ciudad de Panamá, abril 18 de 2015.

reubicación de Gardi Sugdub se está convirtiendo en una realidad. Un miembro de la comunidad también comentó, "el proyecto no es un sueño más, es una realidad"<sup>13</sup>.

Sin embargo, durante nuestra extensa conversación en el sitio de relocalización, el arquitecto Calixto Coleman fue claro en que la comunidad no puede hacerlo todo y que el gobierno panameño tiene que ayudar<sup>14</sup>. Al momento de nuestra visita las mediciones de los lotes estaban avanzando, pero estaban empezando con 32 en lugar del número original proyectado por el Ministerio de Vivienda de 65. Los lotes fueron planeados para ser de 20x20 metros, o 400 metros cuadrados. Coleman nos comentó que el pueblo rechazó el diseño original de la vivienda del Ministerio de Vivienda porque quieren mantener su estilo arquitectónico con materiales tradicionales, como el bambú y la palma, "con todo natural, tal vez cambiando el diseño un poco". Hay algunas dudas sobre la obtención de las hojas de palma utilizadas en los techos tradicionales, ya que son cada vez más escasas. Sin embargo, aunque no lo verificamos, la producción comercial de la palma se está llevado a cabo. El ciclo de crecimiento de la palma para alcanzar la madurez es de seis años, lo que pone en duda la disponibilidad del material para la relocalización de Gardi Sugdub.

A Coleman le preocupa que "cuando se rompe la arquitectura con materiales extraños, es cuando se produce el choque". La comunidad tiene la intención de participar en la construcción de sus viviendas. En su opinión, esto es positivo porque si los miembros de la comunidad se involucran en el proceso van a cuidarlo más, debido a las economías del proceso. También piensa que debe haber espacios verdes en el poblado. Es decir, no debe estar completamente limpio porque eso reduciría el atractivo del poblado, que será importante para el negocio turístico. También se debe jugar con la topografía irregular del terreno. El arquitecto Coleman también es sensible a la necesidad de aumentar la conciencia de la gente respecto a los desafíos del proceso de relocalización, como por ejemplo en la distribución de las viviendas y de los lotes, que aún no se han determinado. Coleman también hizo referencia a la necesidad de contar con la asesoría de científicos sociales con conocimiento del proceso de reasentamiento, y señaló que "no todo el mundo tiene la misma mentalidad, la misma actitud y ahí es donde tenemos que empezar poco a poco, con el fin de ver cómo resulta el proceso de participación".

## **b. Actualización sobre el estatus del nuevo centro de salud**

Este es un proyecto financiado a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El proyecto del centro de salud, al igual que el proyecto de la escuela, se inició sin ninguna coordinación con otros ministerios o instituciones y en particular sin ningún tipo de planificación en cuanto a la relocalización de Gardi Sugdub en sus inmediaciones. La entidad que supervisa el proceso de construcción en el Ministerio de Salud es la Dirección de Infraestructura de Salud. La construcción del centro de salud ha estado básicamente paralizada durante los últimos seis meses y el proyecto presenta sólo un 54% de avance. La razón principal de la falta de progreso ha sido que la empresa que está administrando la construcción tuvo

---

<sup>13</sup> Reunión con miembros del Comité de la Barriada. Gardi Sugdub, abril 13 de 2015.

<sup>14</sup> Según Coleman, en un principio el pueblo de Gardi Sugdub sólo querían venir y ocupar el sitio, construir sus propias casas, pero él les dijo: "No, esperen un momento. No es tiempo para venir aquí todavía. Tenemos que trazar las dimensiones de los lotes". Conversación con el arquitecto Guna Calixto Coleman, Carti, abril 15 de 2015.

algunos problemas financieros, y el gobierno decidió congelar los pagos. Sin embargo, al parecer el gobierno ha reanudado los pagos, pero todavía no hay un calendario de trabajo activo para el proyecto<sup>15</sup>.

Además de los problemas financieros que enfrenta la empresa encargada de la construcción del centro de salud, hay otros problemas que hacen que éste proyecto sea muy difícil. Por ejemplo, el transporte de materiales de construcción de la Ciudad de Panamá a la obra es difícil, ya que hay límites a lo que los camiones pueden transportar sobre la carretera a la zona. Además, hay varios problemas con respecto a los servicios de energía y agua para el centro de salud. Actualmente no existe un plan para la provisión de agua para el centro de salud. El suministro de energía eléctrica es una preocupación adicional. Al parecer, una de las empresas privadas que distribuye electricidad en Panamá está a cargo de la construcción de la infraestructura necesaria para llevar la electricidad al puerto de Carti. Sin embargo, al parecer no ha habido ningún progreso<sup>16</sup>. Es posible que el centro de salud pueda tener su propio generador eléctrico.

### **c. Actualización sobre el estatus del nuevo complejo escolar**

El Ministerio de Educación de Panamá originalmente planeaba construir dos "escuelas modelo" en Gunayala, como parte de un programa de construcción de varias otras escuelas similares en territorios indígenas. Este proyecto también es financiado a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y el proceso de construcción está siendo supervisado por PRODE (Proyecto de Desarrollo Educativo), que es una unidad especial en el Ministerio de Educación creado por el Banco Interamericano de Desarrollo para este tipo de proyectos. La escuela fue descrita como una "escuela de calidad privada, pero pública"<sup>17</sup>. La escuela en Gardi Sugdub es la primera de dichas escuelas.

La construcción del complejo escolar en Gardi Sugdub ha seguido avanzando, pero a un ritmo muy lento. En el momento de nuestra visita se había completado sólo el 29% de la construcción<sup>18</sup>. Todavía se espera que la escuela abra sus puertas a comienzos del año escolar en el año 2016. Durante nuestra última reunión con funcionarios de PRODE en Ciudad de Panamá, se nos explicó que el retraso tuvo que ver con las dificultades en el transporte de materiales de Ciudad de Panamá a la obra debido a la estrechez de la vía y en general a las condiciones de la carretera al puerto de Carti. También mencionaron que PRODE había aprobado el cambio de materiales más ligeros para ser utilizados en el proyecto para facilitar el transporte<sup>19</sup>.

Varios funcionarios de PRODE asistieron a la publicación del informe de *Displacement Solutions* el pasado mes de septiembre, y son conscientes del deseo de la comunidad Gardi Sugdub de relocalizarse. Sin embargo, no parece que el Ministerio de Educación esté haciendo muchas

---

<sup>15</sup> Entrevista con el ingeniero José Sánchez, Subdirector de Infraestructura de Salud, Ministerio de Salud. Ciudad de Panamá, abril 20 de 2015.

<sup>16</sup> Según el diario La Prensa, el poste eléctrico más cercano está todavía a 40 kilómetros del puerto de Carti. Arcia Jaramillo, Ohiggnis. *La Prensa*, "Poco avance en éxodo de Gunas", abril 4 de 2015.

<sup>17</sup> Reunión con los arquitectos Cecilia Amat y Erik Botello, PRODE. Ciudad de Panamá, abril 17 de 2015.

<sup>18</sup> Conversación con el arquitecto Guna Calixto Coleman, Carti, abril 15, 2015.

<sup>19</sup> Reunión con los arquitectos Cecilia Amat y Erik Botello, PRODE. Ciudad de Panamá, abril 17 de 2015.



cosas de manera diferente, o coordinando con otros ministerios o agencias estatales con respecto a una futura relocalización de la población de Gardi Sugdub junto al sitio donde se está construyendo la escuela. Por ejemplo, los funcionarios de PRODE nos confirmaron que el Ministerio de Educación no tiene la intención de proporcionar el transporte entre las islas cercanas y la nueva escuela, una vez que abra sus puertas. Esta es una de las cuestiones que preocupa a la comunidad de Gardi Sugdub, dada la logística que se necesita, así como el costo del transporte de casi mil niños diariamente, si para cuando se abra la escuela la comunidad no ha sido relocalizada. Cuando se les preguntó acerca de éste tema, los funcionarios de PRODE dejaron en claro que la comunidad había elegido el sitio, dando a entender que era su responsabilidad planear la logística y cubrir los gastos de transporte.

#### **d. Actualización sobre el plan de construir viviendas para la relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub**

Como se mencionó en nuestro informe anterior, durante el gobierno del presidente Martinelli, la comunidad de Gardi Sugdub solicitó la asistencia del Ministerio de Vivienda para el proceso de relocalización al continente. El Ministerio se acercó al tema como un proyecto de vivienda, y se comprometió a construir las primeras 65 viviendas en el sitio de relocalización. La única acción concreta tomada, sin embargo, fue la elaboración de los planos para la construcción de las viviendas. Más tarde, el Ministerio de Vivienda comunicó a la comunidad de Gardi Sugdub que los fondos asignados para su proyecto de viviendas habían sido desviados a una emergencia en otra zona del país. Como resultado, el proyecto de vivienda ha estado paralizado desde ese momento, y para el momento de nuestra visita en abril de 2015, el gobierno del presidente Varela aún no se había reiniciado el proyecto de vivienda<sup>20</sup>.

La comunidad de Gardi Sugdub había estado tratando de reunirse con funcionarios del Ministerio de Vivienda para ver si el proyecto de vivienda podría reanudarse. Sin embargo, para el momento de nuestra visita dichos esfuerzos no había tenido éxito. Funcionarios del Ministerio de Vivienda confirmaron a DS durante nuestra misión de abril que el proyecto aún estaba en espera<sup>21</sup>. Sin embargo, después de una carta enviada por la comunidad de Gardi Sugdub directamente al presidente Varela, el Viceministro de Vivienda y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES)<sup>22</sup> tenían previsto visitar Gardi Sugdub a principios de mayo para discutir el proyecto de vivienda<sup>23</sup>.

Sin embargo, la visita fue pospuesta para más tarde porque el presidente Varela tenía planes más ambiciosos para Gunayala, dado que decidió organizar una reunión pública con todo su gabinete y una feria de recursos en la comunidad de la isla de Playón Chico el 16 de junio de 2015. En preparación para los proyectos que el presidente Varela estaba planeando anunciar para toda la región de Gunayala, el Viceministro de Vivienda, Jorge González, visitó Gardi

---

<sup>20</sup> Arcia Jaramillo, Ohiggnis. *La Prensa*, “Poco avance en éxodo de Gunas”, abril 4 de 2015.

<sup>21</sup> Reunión con la Arquitecta Itzamara de Carrasquilla, jefe del departamento de arquitectura del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Ciudad de Panamá, abril 17 de 2015.

<sup>22</sup> CONADES es una agencia parte de la rama ejecutiva.

<sup>23</sup> Reunión con Manuel Soriano, Secretario Ejecutivo de CONADES. Ciudad de Panamá, abril 20, 2015. Reunión con Jorge Gonzalez, Viceministro de Vivienda. Ciudad de Panamá, abril 20 de 2015.

Sugdub el día anterior y anunció que el gobierno panameño construiría alrededor de 300 viviendas para la relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub. El Viceministro González dejó en claro que el proyecto era necesario porque la isla de Gardi Sugdub se estaba "hundiendo" como resultado del cambio climático y que era necesario proporcionar un lugar adecuado donde no haya riesgo<sup>24</sup>. Asimismo, añadió que el objetivo del proyecto era mejorar la calidad de vida de la gente y por lo tanto incluiría todos los servicios básicos necesarios. Al mismo tiempo, el proyecto sería consultado con los líderes de la Comarca respecto al tipo de diseño de vivienda que querían tener<sup>25</sup>. Por último, enfatizó en que el traslado de Gardi Sugdub serviría como modelo para el desplazamiento climático en Gunayala y en otras partes del país<sup>26</sup>.

En su visita a la comunidad de la isla de Playón Chico, el Presidente Varela anunció varios proyectos para la región Gunayala para el período de 2015-2019 y los valoró en cincuenta millones de dólares, incluyendo las 300 viviendas para Gardi Sugdub<sup>27</sup>. El anuncio coincidió con su llamado a las autoridades Guna para que permitan la interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá, a la que los Guna se opusieron firmemente hace varios años. Varela también mencionó el interés de su gobierno en la construcción de una carretera entre Mortí y Mulatupu en Gunayala, y en utilizar dicha carretera para la interconexión eléctrica<sup>28</sup>.

## **VII. El estado actual de la percepción, preparación y planeación de la relocalización por parte de las instituciones gubernamentales**

Durante nuestra misión en abril de 2015, DS se reunió con funcionarios del Ministerio de Vivienda, del Ministerio de Medio Ambiente y de la Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) para animarlos a que tomaran un papel activo en el proceso de relocalización. Durante todas estas reuniones subrayamos la importancia de entender que la comunidad de Gardi Sugdub necesita no solamente un proyecto de vivienda, sino más bien un proyecto de relocalización. Los funcionarios del Ministerio de Vivienda y de CONADES estuvieron muy abiertos a dicha posibilidad.

La experiencia en otros lugares ha indicado que para el éxito de los proyectos de reasentamiento es muy importante que haya una institución líder con autoridad y responsabilidades claramente definidas. DS cree que el Ministerio de Vivienda y CONADES son las dos instituciones del Estado que están en la mejor posición para desempeñar un papel de liderazgo en el proceso de relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub, además de otras comunidades en Gunayala.

---

<sup>24</sup> Arcia Jaramillo, Ohiggnis, *La Prensa*, "Miviot inspecciona sitio a donde trasladarán a gunas", junio 16 de 2015.

<sup>25</sup> Ministerio de Vivienda, *Noticias*, "Familias de isla Gardi Sugdub serán reubicadas en tierra firme". Junio 15 de 2015.

<sup>26</sup> Arcia Jaramillo, Ohiggnis, *La Prensa*, "Miviot inspecciona sitio a donde trasladarán a gunas", junio 16 de 2015.

<sup>27</sup> Gobierno de la República de Panamá, "Gobierno aprueba plan de desarrollo para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comarca Guna Yala", junio 16 de 2015.

<sup>28</sup> *Ibid.*

### **a. La Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES)**

De todas las instituciones de gobierno con las que hablamos durante nuestra última visita a Panamá, los funcionarios de CONADES fueron los mejor informados sobre el proceso de relocalización de la comunidad de Gardi Sugdub<sup>29</sup>. Estaban muy conscientes de la complejidad del proceso y en muchos aspectos la institución parecía preparada para tomar un papel de liderazgo en el desarrollo de un plan de relocalización. CONADES es el organismo gubernamental responsable de la provisión de agua y saneamiento. En este sentido, era claro su aprecio por la necesidad de coordinación con otros ministerios y organizaciones. También eran muy conscientes de la necesidad de un programa de saneamiento básico, con un componente educativo para informar a la población sobre el uso de la tecnología sanitaria moderna y la salud.

### **b. El Ministerio de Vivienda**

DS hizo dos visitas al Ministerio de Vivienda, durante nuestro último viaje a Panamá. Durante nuestra primera visita nos reunimos con la jefe del departamento de arquitectura, quien confirmó que se requería la aprobación del Ministro de Vivienda para renovar el financiamiento para el proyecto<sup>30</sup>. La jefe del departamento de arquitectura confirmó además que no había habido una coordinación, ya sea con el Ministerio de Educación para el proyecto de la escuela, o con el Ministerio de Salud para el proyecto del centro de salud. En nuestra reunión, DS subrayó la necesidad de una perspectiva holística y una coordinación estrecha entre los distintos ministerios para los proyectos de relocalización.

En una segunda visita al Ministerio de Vivienda, DS se reunió con el Viceministro de Vivienda, Jorge González. El Sr. González afirmó rotundamente que el ministerio pretende llevar a cabo un proyecto holísticamente integrado de vivienda y relocalización para la gente de Gardi Sugdub. Su discusión del potencial del proyecto fué bastante amplio, destacando la importancia de la planificación, así como de los factores culturales en el diseño de la vivienda. DS le sugirió que era esencial la participación de las personas afectadas, una opinión con la que manifestó su total acuerdo. El Ministerio de Vivienda parece ser una institución central en la planificación y ejecución del reasentamiento de Gardi Sugdub, pero está claro que cualquier plan que se diseñe tendrá que tener funciones y responsabilidades muy bien definidas en el contexto de dicho liderazgo, para evitar un enfoque muy de arriba hacia abajo.

### **c. La Unidad de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente**

DS también se reunió con funcionarios de la Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente<sup>31</sup>. Fué bastante claro en nuestras conversaciones que la Unidad de Cambio Climático no consideraba la situación que enfrenta Gardi Sugdub como debida al cambio climático, sino exclusivamente como un crecimiento excesivo de la población y de falta de

---

<sup>29</sup> Reunión con Manuel Soriano, Secretario Ejecutivo de CONADES. Ciudad de Panamá, abril 20, 2015.

<sup>30</sup> Reunión con la Arquitecta Itzamara de Carrasquilla, jefe del departamento de arquitectura del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Ciudad de Panamá, abril 17 de 2015.

<sup>31</sup> En el 2015 el Ministerio del Ambiente reemplazó a la antigua Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

espacio en la isla para la expansión<sup>32</sup>. A pesar de las afirmaciones en sentido contrario, también estuvo claro que sus preocupaciones con el cambio climático se centran principalmente en los aspectos biofísicos y menos en los aspectos de vulnerabilidad social que hacen a las personas susceptibles a sus efectos.

## VIII. La aplicación de los Principios de Península en Gunayala

Panamá es el primer país en el que *Displacement Solutions* ha utilizado los Principios de Península (PP) - el primer instrumento jurídico internacional para proteger los derechos de los desplazados climáticos y establecer las obligaciones de los Estados hacia ellos - para analizar y orientar las intervenciones necesarias en la región de Gunayala. Los PP fueron redactadas por un grupo diverso de expertos en derechos humanos, derecho internacional y en cambio climático, en un proceso consultivo que incluyó el aporte de personas actualmente afectadas por el desplazamiento climático, otros expertos y el público en general.

Los PP se basan en las leyes vigentes de derechos humanos, incluidas las que se centran en las personas desplazadas internamente, así como en las mejores prácticas sobre la prevención y reducción del riesgo de desastres, y están diseñados para tratar las necesidades específicas de las personas que enfrentan el desplazamiento climático. Una de las principales virtudes de los PP es que resumen de una manera creativa, en un solo documento, una serie de principios de derechos humanos ya existentes y mejores prácticas que actualmente están incluidas en varios documentos internacionales y que no siempre están conectados. Es importante que los Estados entiendan que los PP se basan en la legislación vigente y en las mejores prácticas y no representan la adopción de otras nuevas.

De acuerdo con los Principios de Península, el gobierno panameño tiene las siguientes obligaciones específicas en el caso Gunayala:

### a. Asistencia para la adaptación (Principio 6)

"Los Estados deben proporcionar asistencia para la adaptación, protección y otras medidas", con el propósito de permitir a la gente el permanecer en sus hogares, sus tierras y lugares de residencia habitual, siempre que sea posible, "de manera plenamente consistente con sus derechos". Los grupos indígenas y otros, "que son particularmente dependientes y/o están unidos a su tierra (...) y los que dependen de las normas consuetudinarias en relación al uso y la asignación de la tierra", deben ser especialmente protegidos, y el Estado debe "demostrar sensibilidad" hacia ellos.

---

<sup>32</sup> Reunión con la ingeniera Rosilena Lindo, jefe de la Unidad de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente. Ciudad de Panamá, abril 17, 2015. El año pasado la Autoridad Nacional del Ambiente aparentemente tenía una posición diferente. Ver: Autoridad Nacional del Ambiente (2014). *Comarca Kuna Yala, ante la vulnerabilidad del ascenso del nivel del mar*. <http://www.thecvf.org/FTP/ANM%20-%20Panamá.pdf>

## **b. Medidas de implementación nacional (Principio 7)**

Los Estados deben incorporar asistencia preventiva y disposiciones de protección en las leyes y políticas nacionales, con especial atención a la prevención del desplazamiento y asegurar soluciones duraderas al desplazamiento climático. Al mismo tiempo, los Estados deben establecer asignaciones presupuestarias y otros recursos para facilitar la aplicación de los PP. Igualmente importante es que los estados garanticen "una participación adecuada, oportuna y efectiva" en el desarrollo y aplicación de dichas leyes y políticas. Los derechos de los grupos vulnerables debe ser protegidos de manera explícita (Principio 7).

## **c. Manejo del riesgo del desplazamiento climático (Principio 9)**

Los Estados deben: "a) identificar, diseñar e implementar estrategias de gestión del riesgos, incluyendo la reducción de riesgos, la transferencia de riesgos y los mecanismos de distribución de riesgos, en relación con el desplazamiento climático; b) llevar a cabo una observación y monitoreo del (...) desplazamiento climático actual y previsto; c) aumentar el intercambio, el acceso y el uso de estos datos a nivel de los hogares, regional y nacional (...) y facilitar la evaluación y la administración del desplazamiento climático; d) modelar los escenarios probables de desplazamiento climático (incluyendo los plazos y las implicaciones financieras), los lugares amenazados por el cambio climático y los posibles sitios de relocalización para las personas desplazadas climáticas; e) integrar los derechos de relocalización, sus procedimientos y mecanismos (...) dentro de las leyes y políticas nacionales; y f) desarrollar marcos institucionales, procedimientos y mecanismos con la participación de los individuos, hogares y comunidades que: i) identifiquen los indicadores que permitan, con la mayor precisión como sea posible, clasificar dónde, en qué momento en el tiempo, y para quienes, se requerirá la relocalización como un medio de aportar soluciones duraderas a los afectados; ii) requerir y facilitar asistencia técnica gubernamental y financiamiento, y iii) listar los pasos que los individuos, los hogares y las comunidades pueden tomar antes del desplazamiento climático con el fin de recibir ese tipo de asistencia técnica y apoyo financiero".

## **d. Participación y consentimiento (Principio 10)**

El Principio 10 (b) establece claramente que, como parte de la preparación y la planificación para el desplazamiento climático, los Estados deben "asegurar que no se efectuarán relocalizaciones a menos que las personas, los hogares y las comunidades (tanto las desplazadas como las receptoras) dan su consentimiento pleno e informado para tal relocalización". El Principio 10 (c) establece la excepción al marco del consentimiento pleno, previo e informado, que llama a los Estados a: "únicamente requerir que tal relocalización se lleve a cabo sin tal consentimiento en circunstancias excepcionales, cuando sea necesario para proteger la salud y seguridad pública o cuando los individuos, los hogares y las comunidades se enfrentan a la pérdida inminente de la vida o la integridad física".

Además, los PP incluyen el derecho a la participación, que llama a los Estados a asegurarse de que "las personas afectadas, los hogares y las comunidades (tanto las desplazadas como las receptoras) están plenamente informadas y puedan participar activamente en las decisiones

relevantes y en la implementación de esas decisiones, incluyendo la planificación e implementación de leyes, políticas y programas destinados a garantizar el respeto y la protección a la vivienda, la tierra y la propiedad y a los medios de subsistencia (Principio 10 (e) (i)).

#### **e. Plan maestro de relocalización (Principio 10)**

El Principio 10 (f) llama a los Estados a que, "antes de cualquier relocalización, preparar un plan de relocalización que se ocupe de los asuntos críticos, entre ellos: i) la adquisición de tierras; ii) las preferencias de la comunidad; iii) el alojamiento temporal y la vivienda permanente; iv) la preservación de las instituciones sociales y culturales existentes, y de los lugares de las personas desplazadas climáticas; v) el acceso a los servicios públicos; vi) el apoyo necesario durante el período de transición; vii) la cohesión familiar y comunitaria; viii) las preocupaciones de la comunidad receptora; ix) los mecanismos de monitoreo; y x) los procedimientos para el trámite de quejas y los recursos efectivos".

#### **f. Marcos institucionales (Principio 13)**

Los Estados deben establecer "marcos institucionales eficaces" y tomar "todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas", para: "i) permitir la asistencia técnica y la financiación gubernamental para prevenir, preparar y responder al desplazamiento climático; ii) apoyar y facilitar la prestación de asistencia y protección de las personas desplazadas climáticas; iii) intercambiar información y cooperar con los pueblos indígenas, las mujeres, los adultos mayores, las minorías, las personas con discapacidades, los niños, las personas que viven en la pobreza, y los grupos y personas marginalizados; y iv) representar las necesidades de las personas desplazadas climáticas".

### **IX. Escenarios de la relocalización: Potencialidades y dificultades**

#### **a. Pronóstico económico básico a nivel regional y local**

Es difícil proyectar exactamente cómo el proyecto de relocalización afectará la vida económica de la comunidad. El sitio de relocalización se encuentra en el borde de las colinas de las montañas costeras, aproximadamente a un kilómetro del puerto y fuera de la vista del mar. Algunos residentes de Gardi Sugdub sugieren que habrá un cambio en el énfasis de la pesca a la agricultura, ya que ahora será mucho más fácil acceder a sus cultivos. Otras opiniones dudan de que tal cambio se llevará a cabo, en gran parte porque los jóvenes de hoy son menos propensos a optar por la agricultura, que requiere un trabajo duro, prefiriendo conseguir trabajo en otro lugar o en otras actividades en la economía local, como el turismo. El crecimiento del turismo en la zona, que se ha caracterizado como un "boom", es probable que siga siendo y que incluso crezca en importancia<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Además de guías y de botes de transporte, que son fundamentales para la economía turística, el arquitecto Guna, Calixto Coleman, mencionó la posibilidad de que el propio sitio de reasentamiento puede convertirse en una atracción turística, si el diseño y las viviendas reflejan los valores y las formas tradicionales, sobre todo en la

## **b. Gardi Sugdub: Infraestructura para la relocalización, población y centralidad**

Además, el proyecto de relocalización y la nueva escuela y centro de salud, que están situados junto a la carretera pueden alterar la importancia relativa de Gardi Sugdub entre las diversas comunidades de la región, tanto en las islas como en el continente. La centralidad de los lugares está determinada tanto por la ubicación de las instituciones y por sus funciones, tanto como por la ubicación geográfica. Además, dichas instituciones también pueden servir de atractivo para que otras personas y familias emigren a la zona. En la actualidad, como el arquitecto Guna Calixto Coleman señaló, también hay otras comunidades que están considerando la relocalización a la zona, ya sea al lado o en la frontera de la tierra demarcada y limpiada para Gardi Sugdub. La reubicación de aproximadamente 1.000 personas de la isla y una proyectada de 300 a 500 personas más de la comunidad de la diáspora en la Ciudad de Panamá puede crear un centro de mercado para la región, que sólo crecerá en importancia, si la comunidad crece en población a través de la migración o si otras comunidades se relocalizan cerca. El aumento de la población supondrá un aumento de los servicios administrativos, económicos y educativos urbanos, con trabajos relacionados con dichas instituciones, cambiando así el perfil económico del poblado.

Aunque la relocalización, al menos inicialmente, se limitará a los ciudadanos de Gardi Sugdub, tanto de la isla como de la comunidad de la diáspora en la Ciudad de Panamá, hay indicios de que Gunas de otras comunidades insulares ven el nuevo poblado como un posible lugar de residencia. También es posible que el nuevo asentamiento atraiga Panameños no Gunas al poblado y a las tierras cercanas, añadiendo tanto a la diversidad de la zona como al potencial de tensiones sociales.

## **c. La (urgente) necesidad de una planeación comprehensiva, holística y participativa**

Mientras que un segmento de la población de Gardi Sugdub y de la diáspora quiere moverse lo más rápido posible, la mayoría -según el liderazgo- están a favor de una planificación cuidadosa e informada antes de ocupar el sitio, mostrando al menos hasta cierto punto una conciencia de la complejidad del proceso de relocalización. No hay duda de que el nivel y grado de participación local en el proceso de planificación, incluyendo la representación de todos los grupos, como las mujeres y los ancianos, deben estar en primer plano. En nuestras conversaciones con los ministerios y organismos todos omitieron con frecuencia la discusión de la participación, aunque todos reconocieron su importancia cuando la mencionamos. También hay una necesidad de una mayor coordinación entre los distintos ministerios que deben estar informados por un marco legal que determine las modalidades de organización entre las agencias y defina las responsabilidades y funciones, en colaboración con las autoridades locales y grupos ciudadanos. Además, se debe desarrollar un marco de gobernanza, que defina claramente los actores y los

---

vivienda y el diseño de la solución con áreas verdes. Coleman cita su experiencia trabajando en el Darién con los Emberá quienes destacan las formas tradicionales de sus asentamientos, así como la vestimenta tradicional como una atracción turística. Conversación con el arquitecto Guna Calixto Coleman, Carti, abril 15 de 2015.

roles, el rol de las autoridades locales y los procedimientos de toma de decisiones y otras tareas y responsabilidades involucradas en el proceso de relocalización.

El proceso de reubicación de Gardi Sugdub debe basarse en un plan holístico e integrado que tenga en cuenta las consideraciones de acceso al medio ambiente y a los recursos, factores sociales organizacionales en el diseño del reasentamiento, las necesidades de empleo y el potencial de desarrollo de capacidades, las ramificaciones políticas de un asentamiento más grande, con instalaciones e instituciones claves, y las necesidades culturales de las personas ajustándose a vivir en un nuevo ambiente.

## X. Conclusiones

Desde el comienzo, la reubicación de los isleños de Gardi Sugdub ha sido una iniciativa emprendida por la propia comunidad. Hace cinco años, la comunidad hizo los arreglos internos necesarios para poner a disposición 17 hectáreas de terreno para relocalizarse en el continente, cerca de un centro de salud y un complejo escolar actualmente en construcción por parte del gobierno panameño, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El pueblo Guna es bien conocidos por su fuerte identidad cultural y por tener un fuerte sentido de agencia. La comunidad de Gardi Sugdub en particular, ha tenido una actitud de participación activa en empujar hacia adelante el proyecto de reubicación, en lugar de esperar pacientemente por un incierto apoyo del gobierno. Recientemente, la tierra donde la comunidad quiere relocalizarse fue limpiada por las excavadoras que la comunidad contrató y pagó con su propio dinero. Como resultado, la relocalización de Gardi Sugdub ha alcanzado un punto de no retorno.

Recientemente, el gobierno de Panamá anunció su intención de construir 300 viviendas para facilitar la relocalización de Gardi Sugdub. Este es un proyecto muy importante para la comunidad y aumenta significativamente sus posibilidades de éxito. Sin embargo, el gobierno de Panamá aún no ha indicado cuál es su aproximación al proyecto, si lo considera sólo como un proyecto de vivienda o si lo considera e implementa como un proyecto integral de relocalización.

La relocalización participativa efectiva, orientada al desarrollo, es el restablecimiento de la población desplazada en un nuevo lugar con un diseño de relocalización, vivienda, y servicios culturalmente apropiado, y una base económica que permita a la comunidad -invocando una combinación de sus propios recursos socioculturales y una apropiada asistencia externa- el reconstituirse a sí misma y lograr niveles adecuados de resiliencia a la variación social, cultural, económica, político y ambiental normal<sup>34</sup>.

Gardi Sugdub se acerca rápidamente a una encrucijada. Si no se proporciona en el futuro próximo una asistencia adecuada para la planificación, y si el Ministerio de Vivienda no cumple la promesa de construir 300 viviendas, la comunidad puede terminar relocalizándose de una manera improvisada, *ad hoc*, con el potencial de daños sociales, económicos, culturales y de consecuencias ambientales. La experiencia en otros lugares ha demostrado que el proceso de

---

<sup>34</sup> Oliver-Smith, Anthony (2014). "Climate change, displacement and resettlement". Leckie, Scott (editor). *Land Solutions for Climate Displacement*. London y New York: Routledge.



desplazamiento muy a menudo termina en un proceso de mayor empobrecimiento. Sin embargo, si se ofrece asistencia adecuada, la comunidad puede iniciar un proceso de relocalización planificado, y aumentar significativamente las probabilidades de que éste proyecto tenga éxito.

## **XI. Recomendaciones**

### A nivel nacional:

1. Desarrollar a nivel nacional un Marco de Políticas de Relocalización Planificada para asignar y orientar las tareas y responsabilidades legales necesarias en el proceso de relocalización de las comunidades afectadas por el cambio climático de una manera participativa, holística e integrada.
2. Identificar una entidad coordinadora apropiada con la responsabilidad primaria del proceso de relocalización de las comunidades afectadas por el cambio climático.
3. Establecer o mejorar la coordinación entre los distintos ministerios -salud, vivienda, educación y medio ambiente- que participan no sólo en el proyecto del centro de salud y del complejo escolar, sino también en el conjunto del proyecto de relocalización.
4. Llevar a cabo una predicción económica básica en la región para establecer las demandas emergentes y los patrones de mercado que permitan a las autoridades nacionales y a las poblaciones Guna afectadas prepararse para las nuevas oportunidades de empleo y de negocios.
5. Mejorar y/o desarrollar la infraestructura local (carreteras, puertos, etc.) para dar cabida al aumento y alteración de las formas de uso generadas por el proyecto de relocalización.

### A Nivel del Proyecto y de la Comunidad:

6. Desarrollar un proceso de planificación plenamente participativo, compatible con los principios de gobierno Guna para garantizar la plena participación de las personas afectadas en la planificación y ejecución de la relocalización.
7. Desarrollar métodos y técnicas -de manera culturalmente apropiadas- tales como grupos de discusión y talleres para ayudar a las personas afectadas en sus adaptaciones a los nuevos entornos geográficos, ecológicos, sociales, económicos y políticos.
8. Crear un programa de capacitación para las personas relocalizadas para que puedan responder a las nuevas oportunidades económicas y de empleo ocasionadas por la nueva localización.
9. Crear una plataforma y un mecanismo a través del cual los miembros de la comunidad de la diáspora de Gardi Sugdub en Ciudad de Panamá sean a la vez partícipes y aseguren el ser beneficiarios del proceso de relocalización.
10. Asegurar el derecho a permanecer y la continuidad de los servicios básicos para las personas que opten por quedarse en la isla.
11. Desarrollar mecanismos financieros para hacer frente a las pérdidas que algunas personas relocalizadas pueden experimentar durante el proceso de relocalización.

## **Anexo: Informe de los talleres de DS en Panamá sobre relocalización planificada**

En muchos aspectos, los talleres en la comunidad de Gardi Sugdub y en la Ciudad de Panamá se basaron en materiales similares que se detallaron en el esquema enviado inicialmente a la Comisión Nacional de Cambio Climático, incluido una formulación general de los temas, los conceptos básicos, los modelos y enfoques utilizados para el análisis, las opciones, los desafíos y los problemas que enfrentan los pueblos afectados, las técnicas y estrategias de planificación y la construcción de resiliencia. Se hizo énfasis en el hecho de que el desplazamiento asociado con el cambio climático es un campo bastante nuevo, que apenas está empezando a formular las cuestiones básicas y por lo tanto tiende a basarse en los campos del desplazamiento y el reasentamiento asociado con los conflictos, el desarrollo y los desastres. Ambos talleres se basaron en estudios de casos comparativos de Alaska y de las islas del Pacífico, incluyendo un video de 8 minutos sobre las Islas Carteret, producidos por Oxfam Nueva Zelanda. Ambos talleres fueron diseñados para durar aproximadamente seis horas, incluyendo el tiempo para la discusión y el debate. Sin embargo, la perspectiva y el enfoque difirieron significativamente entre el taller en Gardi Sugdub y el taller desarrollado para las comunidades del gobierno, los académicos y las ONGs en la ciudad de Panamá.

El taller en Gardi Sugdub tuvo lugar en una iglesia local y asistieron aproximadamente 30 personas, entre ellas varios miembros del Comité de la Barriada y algunas de las autoridades tradicionales de la isla. La traducción del español al Guna fue proporcionada por Blas López, quien es el secretario del Comité de la Barriada. El enfoque del taller Gardi Sugdub enfatizó no sólo la transferencia de cierta información básica sobre el proceso de relocalización planificada, sino que especialmente tuvo un formato interactivo en el que los participantes compartieron sus puntos de vista con base en su experiencia de las condiciones actuales y sus expectativas de lo que su proyecto de relocalización debería proporcionar. El video de la situación las Islas Carteret resonó considerablemente con los residentes de Gardi Sugdub en términos de las amenazas y los desafíos y evocó expresiones de simpatía y solidaridad con los isleños de Carteret.

En lugar de presentar la relocalización como una solución sencilla al problema del desplazamiento por cambio climático, se hizo énfasis en la variedad de retos, problemas, riesgos y opciones que las personas afectadas deben enfrentar en una relocalización. En dicho contexto, se buscó el aporte de los participantes respecto a la manera de cómo entienden la necesidad de relocalización y lo que pensaban que el proceso implicaría. Por ejemplo, hubo un considerable debate sobre el tema de la vivienda, centrándose en los materiales, la ubicación y disposición en los métodos de espacio y distribución. Dado que hay un segmento de la población de Gardi Sugdub que está muy impaciente con relocalizarse, algunas personas avanzaron la perspectiva de que simplemente podían ir a las tierras de la comunidad donde se ubicará el nuevo asentamiento y construir sus casas, después de lo cual el gobierno podría poner la infraestructura de luz y agua. Otros en el público fueron más cautelosos y estaban preocupados por el desarrollo de un enfoque más medido, haciendo énfasis en la planificación, en colaboración con los ministerios y agencias gubernamentales. Prácticamente todo el mundo

también señaló que sus razones para relocalizar eran actualmente las actuales condiciones de hacinamiento, la contaminación y el saneamiento en la isla, así como la amenaza a largo plazo del aumento del nivel del mar debido al cambio climático.

En contraste, la perspectiva del taller de la ciudad de Panamá -a la que asistieron unos 40 representantes de instituciones del Estado que son parte de la Comisión Nacional de Cambio Climático, universidades y organizaciones no gubernamentales- además de los desafíos y problemas que enfrentan las personas afectadas, se centró principalmente en informar a los participantes acerca de los procedimientos técnicos y las directrices formales desarrolladas por diversas instituciones, como el Banco Mundial, en los últimos treinta años. El énfasis en la Ciudad de Panamá estuvo en la transferencia de información, así como en el aumento de la conciencia de que la relocalización, además de ser una posible solución al desplazamiento por el cambio climático, también trae un complejo conjunto de problemas, que si no se tratan de manera efectiva, podrían conducir al empobrecimiento de las personas afectadas.

Se exploró la importancia del concepto de vulnerabilidad social en la identificación de los grupos más susceptibles de ser desplazados por los efectos del cambio climático, así como las posibles pérdidas sociales, económicas, políticas y culturales que iban a experimentar. En efecto, el taller demostró que este concepto se basa en los tres modelos principales o enfoques -el modelo de cuatro fases<sup>35</sup>; el modelo de riesgos de empobrecimiento y reconstrucción<sup>36</sup> y el modelo de recuperación psico-socio-cultural<sup>37</sup>, que se han desarrollado para analizar los impactos sociales del desplazamiento y la relocalización. Además, los cinco factores básicos responsables por el éxito o fracaso de la relocalización -incluyendo el terreno para el sitio de relocalización, el diseño de la comunidad, la vivienda, los medios de vida y la participación- se exploraron en profundidad, ilustrando cómo la atención adecuada a estos componentes incrementó las posibilidades de resultados exitosos, mientras que su desatención casi que garantizó su fracaso.

El taller también incluyó un enfoque amplio sobre las guías formales y los procedimientos técnicos que se han desarrollado en otros campos donde se ha implementado la relocalización. Se examinaron los pasos de planificación llevadas a cabo por las autoridades que implementaron la reubicación de las personas desplazadas por la represa de Arenal en Costa Rica, por su rol en el contexto de otras variables externas que contribuyeron al resultado general de éxito de dicho proyecto. Además, se detallaron y discutieron los principios que informan el Plan de Acción de

---

<sup>35</sup> Scudder, Thayer y Elizabeth Colson (1982). "From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People". En Art Hansen y Anthony Oliver-Smith (eds.), *Involuntary Migration and Resettlement*. Boulder: Westview Press; Scudder, Thayer (2009). "Resettlement Theory and the Kariba Case: An Anthropology of Resettlement". En Anthony Oliver-Smith (ed.), *Development and Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement*. Santa Fe: SAR Press.

<sup>36</sup> Cernea, Michael (2000). "Risk, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement". En Michael Cernea y Christopher McDowell (eds.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, pp. 11-55. Washington, D.C: World Bank.

<sup>37</sup> Downing, Theodore E. y Carmen Garcia-Downing (2009). "Routine and Dissonant Cultures: A Theory about the Psycho-socio-cultural Disruptions of Involuntary Displacement and Ways to Mitigate Them without Inflicting Even More Damage". En Anthony Oliver-Smith (ed.), *Development & Dispossession. The Crisis of Forced Displacement and Resettlement*, pp. 225-54. Santa Fe: SAR Press.

Reasentamiento del Banco Mundial, así como las guías para su desarrollo concreto para proyectos específicos. El último tema, la creación de resiliencia, se enmarcó como un proceso fundamentalmente social, que está informado y apoyado por los valores culturales que permiten a una comunidad el hacer frente a los cambios con la flexibilidad necesaria para desarrollar respuestas apropiadas, en contraste con las iniciativas de arriba hacia abajo que se centran principalmente en abordar respuestas tecnológicas a efectos específicos del cambio climático. El taller se cerró con una discusión sobre la necesidad tanto de la adaptación como de los cambios estructurales en los sistemas que impulsan el cambio climático.

La recepción y evaluación informal de ambos talleres fueron muy positivas. Los participantes de Gardi Sugdub expresaron que el taller les ayudó a obtener una mayor apreciación de la complejidad del proceso de relocalización. También apreciaron que los desafíos que enfrentan son similares a los que se enfrentan otras personas en los distintos estudios de caso y consideraron que tal vez se podría establecer algún tipo de comunicación con las diversas comunidades de Alaska, de las islas del Pacífico, y en otros lugares. Los participantes en la Ciudad de Panamá también consideraron que se aumentó considerablemente su comprensión del proceso de relocalización y de los desafíos que presenta tanto a los planificadores como a las personas afectadas. También expresaron su satisfacción por el formato del taller que permitió un amplio debate de los temas complejos y problemas desde perspectivas económicas y políticas.