

Oportunidad en la Complejidad: Recomendaciones para una Resiliencia Climática Equitativa



Los vecindarios de East Boston son estables, con una alta tasa de propiedad a pesar de los cambios demográficos. Las áreas residenciales han seguido aumentando de valor en línea con la prosperidad económica actual. Por lo tanto, los usos del suelo dentro de los barrios residenciales han sufrido pocos cambios. El futuro de los vecindarios de East Boston no debería verse devastado por cambios importantes en el uso de la tierra para nuevos desarrollos inmobiliarios, sino por cambios menores en el uso de la tierra para proteger la calidad de vida existente.

**Plan Maestro de East Boston, 2000, p.35
(traducción propia)**



SUSTAINABLE SOLUTIONS LAB

Oportunidad en la Complejidad: Recomendaciones para una Resiliencia Climática Equitativa en East Boston

Working Paper

Patricio Belloy

Department of Public Policy and Public Affairs
University of Massachusetts Boston

Antonio Raciti, PhD

School for the Environment
University of Massachusetts Boston

Katsyris Rivera-Kientz

College of Liberal Arts
University of Massachusetts Boston

Rebecca Herst

Sustainable Solutions Lab
Director

Boston, MA
Diciembre de 2021

Acknowledgements

Nos gustaría agradecer a Boston Waterfront Partners, en particular a Deanna Moran y Aaron Toffler por su orientación durante este trabajo y las revisiones exhaustivas. También queremos agradecer a Melanie Long, Paul Kirshen, Marisa Grenon, Liz Simpson, Magdalena Ayed, Chris Marchi, John Walkey, Sarah Horsley y a todos los entrevistados que apoyaron este proyecto de investigación.

Contenidos

Resumen Ejecutivo	4
2. Introducción y Metodología de Informes.....	7
1. East Boston y la Resiliencia Climática.....	9
Recuadro 1: Resiliencia climática y el DPA en Central Square.....	14
Alternativas para las intervenciones de resiliencia climática en East Boston	19
2. Un marco hacia una resiliencia equitativa.....	20
4.1 La primera condición de la adaptación justa: la inclusión de poblaciones socialmente vulnerables como participantes plenos con capacidad para dar forma a las decisiones que les afectan.	21
4.2.1 Problemas educativos	27
4.3 Oportunidades de empleo.....	29
4.3.1 Oportunidades para las pequeñas empresas.....	30
5. Discusión y recomendaciones	34
6. Conclusión.....	42
7. Referencias	44

Resumen Ejecutivo

East Boston es un vecindario costero diverso y de clase trabajadora en la ciudad de Boston, el cual está experimentando una rápida gentrificación. Al mismo tiempo, problemas ambientales locales como la contaminación del aire y el ruido de la operación del cercano Aeropuerto Internacional Logan continúan perjudicando a los residentes, particularmente a las comunidades más marginadas. Además de las presiones inmobiliarias y la contaminación del aeropuerto Logan, las evaluaciones técnicas y científicas advierten que una gran parte del vecindario corre el riesgo de verse gravemente afectado por los impactos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, las marejadas ciclónicas y las olas de calor.

Los esfuerzos de planificación liderados por la ciudad y las estrategias de resiliencia climática para abordar estos desafíos interconectados, hasta la fecha, han priorizado la preservación de las actuales dinámicas de poder. Estos caminos de desarrollo y movilidad residencial “como de costumbre” están agravando los patrones de hacinamiento y desplazamiento de los residentes que llevan más tiempo viviendo en el vecindario. Actualmente, las intervenciones propuestas, incluidas las estrategias de resiliencia duras, blandas e híbridas, ofrecen una amplia gama de oportunidades a considerar para los planificadores, desarrolladores inmobiliarios y comunidades. Sin embargo, también plantean la pregunta de si las intervenciones de protección costera y los beneficios mutuos localizados son suficientes para estructurar una estrategia integral que proteja a las comunidades marginadas, mejorando su calidad de vida en el largo plazo.

Basándose en documentación sobre justicia climática y ambiental, esta investigación (1) explora las prioridades de los residentes, (2) genera una mejor comprensión de cómo encajan (o no) en la planificación actual de una agenda pública de resiliencia, y (3) ofrece recomendaciones para las comunidades locales y los planificadores para enmarcar la planificación de la resiliencia a través de una perspectiva de justicia. Dentro de un marco de adaptación justa al cambio climático, transmitimos las opiniones de los residentes sobre las preocupaciones ambientales, el acceso a los espacios abiertos y al frente costero, la crisis de la vivienda, los problemas de educación y las oportunidades de empleo, junto con las asimetrías de poder que existen actualmente en la relación entre las comunidades y la Autoridad del Puerto de Massachusetts (Massport), la propietaria del aeropuerto Logan y el empleador más grande de la zona.

Nuestra investigación sugiere que la planificación de la resiliencia debe basarse en principios sólidos de equidad para abordar simultáneamente los problemas económicos, sociales y ambientales más urgentes de East Boston. Nuestro trabajo de campo nos ha llevado a ofrecer recomendaciones para que las comunidades logren una mayor participación y que ésta sea más significativa, junto a estrategias para abordar las injusticias interseccionales y una propuesta hacia una evaluación más gradual de los objetivos de planificación.

Recomendaciones:

(1) Al revisar la eliminación de la designación DPA, se debe priorizar la visión que los residentes de East Boston tienen sobre el acceso a la costa por parte de los miembros de la comunidad y los negocios locales, particularmente en la parcela DPA cercana al área de Central Square.

Los residentes han expresado su preocupación por la eliminación de la designación de las Áreas Portuarias Designadas (Designated Port Area o DPA) de East Boston como una forma de construir más viviendas de lujo. Si bien la solicitud de la Agencia de Planificación y

Desarrollo de Boston a la Oficina de Gestión de Zonas Costeras de Massachusetts con fecha del 30 de enero de 2020 reconoce las preferencias de los residentes por más viviendas y espacios abiertos en las áreas costeras subutilizadas, los entrevistados temen que la eliminación de la designación atraerá más construcción de unidades habitacionales de lujo y agravará el desplazamiento que ya se está produciendo en el barrio.

Los antiguos residentes comparten el deseo de que la comunidad y las pequeñas empresas obtengan acceso al área costera de Central Square. Hay muchas razones por las que valoran el sitio y desean un mayor acceso. Entre éstas se encuentran el potencial para una mayor conectividad con Boston (posiblemente con un muelle), el paisaje y la vista de impresionantes puestas de sol. Valoran los ejemplos de otras ciudades como Portland, Maine y Newport, Rhode Island, donde el litoral ha logrado preservar los pequeños negocios que son propiedad de miembros de la comunidad y que ofrecen empleos locales. Estos cambios aumentarían las posibilidades y oportunidades turísticas para el distrito comercial de Central Square.

(2) Los funcionarios y proponentes que expliquen intervenciones complejas y que impactarán la vida de las comunidades deben ser bilingües y capaces de participar en discusiones en el idioma nativo de la mayoría de su audiencia.

Las barreras del idioma han contribuido a un intercambio de información sesgado, dejando a los residentes con la percepción de que no tienen un asiento completo en la mesa. Si bien el uso de servicios de traducción ha aumentado, el nivel de competencia de los traductores es inconsistente y las ideas más complejas solo se comparten en inglés, con versiones simplificadas compartidas en los idiomas nativos de los residentes. Al menos un alto funcionario de los equipos que trabajan con los residentes debe dominar el idioma de la comunidad y ser responsable ante ellos.

(3) Para mejorar su relación con la comunidad, Massport debe abordar los reclamos sobre su modelo comercial e influencia política a través de un proceso comunitario transparente, con asistencia de facilitación independiente.

Massport tiene una influencia desproporcionada en la vida social y económica de la comunidad y está en condiciones de invertir en el futuro de aquellos que se encuentran más marginalizados. Varios encuestados identifican a Massport como un agente que contribuye a la gentrificación en el área a través de su conexión con desarrolladores de viviendas de lujo. Para mejorar su relación con la comunidad, podría tomar medidas como la construcción de espacios para negocios locales en el borde costero, restringir la multipropiedad y entregar becas para estudiantes del vecindario.

(4) Las agencias de planificación y / o los grupos comunitarios organizados deben fomentar el uso de mediadores profesionales neutrales para ayudar a gestionar la participación de la comunidad, generar confianza y apoyar la generación de una visión común para la resiliencia climática equitativa, de modo que las agencias de planificación no tengan el doble rol de regulador y facilitador.

Existe una diferencia sustancial entre las opiniones sobre el desarrollo del área costera que tienen las agencias de planificación y los grupos más influyentes y las organizaciones de base, particularmente las que representan a la comunidad latina. Con el fin de fomentar el compromiso y una mayor participación en los procesos de acuerdo con la comunidad, los mediadores neutrales pueden ayudar a mantener discusiones que sean efectivas,

equitativas y que garanticen que se asuman estos compromisos. Estos mediadores neutrales –quizás financiados, pero no necesariamente contratados por agencias de planificación o desarrolladores– podrían ser elegidos por grupos comunitarios de acuerdo con el proponente del proyecto y / u otras partes interesadas, junto con la aprobación de las agencias de planificación.

(5) Además de la idea de la mediación neutral, una propuesta complementaria mencionada por un grupo de entrevistados es que las agencias deberían contratar organizadores comunitarios de East Boston y pagarles por su tiempo, en lugar de desplegar su propio personal para facilitar instancias de participación con la comunidad.

Si bien los encuestados no criticaron al personal actual que trabaja para las agencias de planificación, señalaron que las personas que realizan actividades de extensión no se identifican como organizadores. Contar con personal de planificación capacitado en divulgación, mediadores independientes u organizadores comunitarios podría ayudar a comprender mejor lo que está experimentando la comunidad y generar una visión común sobre temas clave para el futuro del vecindario.

(6) La necesidad de una evaluación más gradual de los objetivos de planificación y los proyectos de desarrollo inmobiliario

A pesar de los procesos de planificación y las promesas de respetar el carácter del vecindario, la mayoría de los entrevistados se siente insatisfecho con la forma en que el desarrollo inmobiliario costero ha transformado East Boston en un lugar atractivo para residencias de alto costo. La creciente ansiedad de las familias vulnerables y desplazadas de su propio vecindario debido al aumento del costo de la vivienda expone los problemas de los plazos de evaluación prolongados, por ser éstos incompatibles con el avance de la justicia.

(7) Establecer un comité permanente compuesto por funcionarios, residentes y otros actores relevantes que, tal vez con el apoyo de una universidad u otra institución, esté a cargo de monitorear indicadores multidimensionales que puedan entregar pistas sobre el cambio en las tendencias y diagnosticar mejor el estado de la resiliencia comunitaria en el barrio.

El monitoreo continuo y participativo de variables como el valor de las propiedades, el inventario y la antigüedad de viviendas residenciales, la demografía, la participación en los programas de reducción de riesgos, además de los relacionados con la salud y la calidad de vida, puede ayudar a las comunidades y a los planificadores a comprender no sólo el grado de cumplimiento de los objetivos de planificación, sino también cómo surgen las consecuencias intencionales y no intencionales como resultado de ese logro.

Los residentes de East Boston saben que para crear un vecindario verdaderamente resiliente es necesario un enfoque holístico, no uno centrado únicamente en la protección del entorno construido. En general, existe un consenso general de que la resiliencia climática no debería convertirse en otro factor de gentrificación y desplazamiento en el vecindario. En el futuro, es esencial estructurar un proceso de planificación que utilice un enfoque de coproducción que involucre a los residentes, negocios locales, partes interesadas y organizaciones comunitarias en una re-imaginación colectiva de la zona costera de East Boston, para así lograr una comunidad más resiliente. La coproducción implica el control comunitario sobre todo el proceso de transformación, desde el inicio hasta

la intervención. La esperanza para los residentes de East Boston es que la acción climática sea el vehículo para abordar la injusticia histórica y sistémica que padecen sus comunidades más marginalizadas, e integrar la protección contra los impactos climáticos con mayores oportunidades económicas y movilidad social para las generaciones futuras.

Esta compleja perspectiva se ha abordado a través de esfuerzos de planificación liderados por la ciudad y de estrategias de resiliencia climática que han priorizado la preservación de los sistemas socioeconómicos actuales. Estos caminos de desarrollo y movilidad residencial están agravando los patrones de hacinamiento y desplazamiento de los residentes que llevan más tiempo viviendo en el vecindario. Actualmente, las intervenciones propuestas que incluyen estrategias de resiliencia duras, blandas e híbridas ofrecen una amplia gama de oportunidades a considerar para los planificadores, desarrolladores inmobiliarios y comunidades. Sin embargo, también plantean la duda de si las intervenciones de protección costera y los beneficios mutuos localizados son suficientes para estructurar una estrategia integral que proteja a las comunidades marginadas, mejorando su calidad de vida en el largo plazo.

Basándose en la literatura sobre justicia climática y ambiental, esta investigación (1) explora las prioridades de los residentes, (2) genera una mejor comprensión de cómo encajan (o no) en la planificación actual de una agenda pública de resiliencia, y (3) ofrece recomendaciones para las comunidades locales y los planificadores para enmarcar la planificación de la resiliencia a través de una perspectiva de justicia. En un marco de adaptación justa al cambio climático, transmitimos las opiniones de los residentes sobre las preocupaciones ambientales, el acceso a los espacios abiertos y el frente marítimo, la crisis de la vivienda, los problemas de educación y las oportunidades de empleo, junto con las asimetrías de poder que existen actualmente en la relación entre las comunidades y el Autoridad Portuaria de Massachusetts, que es el empleador más grande del área.

Nuestra investigación sugiere que la planificación de la resiliencia debe basarse en principios sólidos de equidad para abordar simultáneamente los problemas económicos, sociales y ambientales más urgentes de East Boston. Nuestro trabajo de campo nos ha llevado a brindar recomendaciones para que las comunidades logren una participación mayor y significativa, junto a estrategias para abordar las injusticias que se cruzan y una propuesta hacia una evaluación más gradual de los objetivos de planificación.

2. Introducción y Metodología de Informes

East Boston es un barrio de la ciudad de Boston que está experimentando cambios rápidos. La población de residentes está cambiando, junto con la apariencia y el carácter de los edificios. Al mismo tiempo, los problemas ambientales locales, como la contaminación del aire y el ruido, perjudican a los residentes, en particular a los de las comunidades más marginadas. Además, East Boston es muy vulnerable al cambio climático. Las evaluaciones técnicas y científicas advierten que una gran parte del vecindario corre el riesgo de verse gravemente afectado por los impactos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, las marejadas ciclónicas y el aumento de las temperaturas¹.

A lo largo de los años, esta compleja perspectiva se ha abordado a través de estrategias de resiliencia climática que, en su mayor parte, perpetúan las rutas tradicionales de desarrollo y movilidad residencial. Más recientemente, sin embargo, los miembros de la

¹ Soluciones de resiliencia costera para East Boston y Charlestown, 2017 ([enlace](#))

comunidad de East Boston y de organizaciones sin fines de lucro han estado exigiendo estrategias de resiliencia que también aborden una combinación de problemas económicos, sociales y ambientales.

La segunda fase de *Boston Preparado para el Clima (Climate Ready Boston)*, el proceso en curso del *Plan: East Boston* dirigido por la Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston (BPDA), y una recomendación reciente de la BPDA para revisar los límites del Área Portuaria Designada de East Boston (DPA), presentan una nueva oportunidad para determinar el futuro de East Boston. Estos procesos podrían brindar una nueva oportunidad para ir más allá de las tradicionales estrategias de resiliencia climática e implementar otras que sean más equitativas, cada vez más participativas y que aborden las injusticias históricas que impiden que las comunidades tengan acceso y disfruten de las oportunidades asociadas al próspero litoral de Boston.

Debido a esta apertura política, Boston Waterfront Partners, un grupo de organizaciones comunitarias de East Boston y otras organizaciones no gubernamentales que trabajan en el acceso y la equidad de la zona ribereña en todo el puerto de Boston, se pusieron en contacto con el Laboratorio de Soluciones Sostenibles (SSL) de la Universidad de Massachusetts Boston para que les ayudasen a explorar la siguiente pregunta: **¿qué debería incluirse en una estrategia equitativa de resiliencia climática para East Boston?**

Patricio Belloy, un estudiante de doctorado en Políticas Públicas de UMass Boston, fue financiado por SSL para examinar los documentos de planificación oficiales y los informes independientes sobre el vecindario generados en las últimas décadas, revisar la literatura académica sobre la justicia climática y las consecuencias no deseadas de la política de resiliencia climática, participar en reuniones comunitarias virtuales organizadas por la BPDA y sobre el desarrollo inmobiliario de Suffolk Downs, y para realizar 17 entrevistas semiestructuradas con representantes de la comunidad, organizadores, representantes del sector privado y residentes del vecindario.² Los datos recopilados a partir de entrevistas y documentos se analizaron y codificaron de acuerdo con áreas de investigación informadas por la teoría y los temas destacados presentados por los informantes. El Dr. Antonio Raciti y la estudiante de doctorado Katsyris Rivera-Kientz, ambos de la Escuela para el Medio Ambiente de UMass Boston, junto a Rebecca Herst, directora de SSL, contribuyeron a la interpretación de datos y la redacción del informe.

Basándose en la literatura de Adaptación Justa y Justicia Ambiental Crítica, las evaluaciones y recomendaciones de este informe abordan las prioridades de los residentes y ofrecen una hoja de ruta para ayudar a las comunidades y a los planificadores a enmarcar y comprender qué elementos de resiliencia equitativa podrían representar las características del vecindario y los deseos de las comunidades locales. Dada la complejidad de los desafíos que enfrenta East Boston y los problemas interseccionales que enfrentan sus residentes, la implementación estas recomendaciones no será fácil.

² En cuanto a las afiliaciones de los entrevistados, cinco de ellos están afiliados a organizaciones comunitarias de East Boston; tres son activistas de ONG locales; tres forman parte de empresas y asociaciones empresariales locales; tres de ellos trabajan en organizaciones sin fines de lucro, incluidas instituciones ancla de East Boston; dos son políticos que han representado o representan actualmente al barrio; y uno de los entrevistados es un funcionario de planificación. Además, 12 de los 17 entrevistados son residentes desde hace mucho tiempo de East Boston, de los cuales siete son mujeres y cinco son hombres; seis de ellos son hispanos; cinco blancos no hispanos; y uno de raza mixta no hispana.

Después de esta sección introductoria, el segundo capítulo describe el vecindario de East Boston y proporciona un resumen de los desafíos que enfrenta en términos de resiliencia climática, presentando un estudio de caso de Central Square y estrategias e intervenciones sugeridas para aumentar la resiliencia del entorno construido. En la sección cuatro, usamos un marco para la resiliencia equitativa basado en principios de adaptación justa³ para caracterizar la relación entre East Boston y la Autoridad Portuaria de Massachusetts (Massport); problemas de vivienda, educación y empleo en el vecindario, con un enfoque en las pequeñas empresas; y las expectativas de los residentes de un espacio costero accesible y que proporcione oportunidades. La sección cinco presenta discusiones y recomendaciones basadas en oportunidades para una mayor participación comunitaria; formas de superar las barreras del idioma; sugerencias para mejorar el rol de Massport en el vecindario y, en general, las vías para abordar la injusticia sistémica y las posibilidades de mayor gradualidad en las evaluaciones de las intervenciones de resiliencia climática que se proponen. El informe termina con una sección de conclusión que resume algunos de los hallazgos de este estudio y las recomendaciones de los entrevistados y los autores.

Los autores desean agradecer a los residentes y a todas las partes interesadas que apoyaron este trabajo, haciendo de este estudio solo uno de los muchos esfuerzos para ayudar a las comunidades a proteger a East Boston de los impactos del cambio climático y abordar sus problemas más urgentes.

1. East Boston y la Resiliencia Climática

East Boston es una península de 4.7 millas cuadradas ubicada al este del puerto de Boston, y hoy en día el hogar de más de 47,000 residentes.⁴ La forma actual del vecindario surgió a partir de varias islas individuales conectadas a través de operaciones de vertedero durante los años 40. Históricamente y hasta el día de hoy, East Boston ha servido como puerta de entrada y como hogar de personas que llegan a Nueva Inglaterra desde todo el mundo.

³ Malloy & Ashcraft, 2020.

⁴ ACS, 2019



Imagen 1: Estación de inmigración de East Boston en construcción, la Calle Marginal (Marginal Street) al fondo (principios de la década de 1900), cortesía de la Administración Nacional de Archivos y Registros, College Park, MD.

Fuente: Informe de la estación de inmigración de East Boston, Massport, 2012.

Tras un pasado industrial, un legado que dejó un rastro de contaminación y terrenos baldíos frente al mar, East Boston pasó lentamente a una economía orientada a los servicios que se beneficia de un paisaje dinámico compuesto de empresas locales y restaurantes. Además, existen puestos de trabajo proporcionados por el Aeropuerto Internacional Logan y las empresas asociadas. Logan se expandió desde un aeródromo más pequeño para cubrir la mitad del área del vecindario durante las décadas de 1940 y 1950.

Los residentes de East Boston provienen de diferentes culturas y orígenes. A pesar de estas diferencias, se identifican generalmente como orientados a la familia y de clase trabajadora. En la década de 1990, el vecindario comenzó a convertirse en el hogar de la comunidad latina más importante de Massachusetts. Los hispanos o latinos representan actualmente más de la mitad de los residentes de East Boston.⁵

⁵ Muestras de Microdatos de Uso Público (PUMS) de 5 años de la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (ACS), 2019

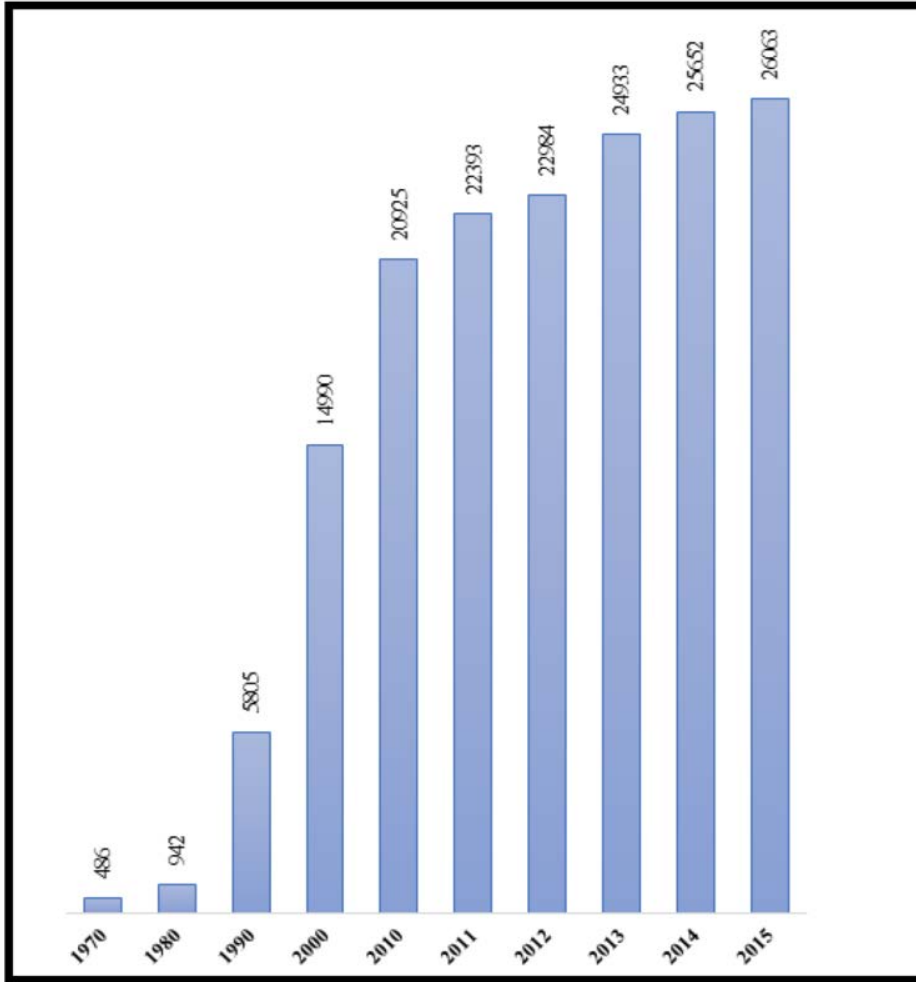


Gráfico 1: Población Hispana o Latina en East Boston, 1970-2015

Fuente: datos de la Oficina del Censo de EE. UU., sacado de refugeesintown.org

Casi al mismo tiempo, el auge de las economías del conocimiento, la salud y el turismo que comenzó en la década de 1980 con el “Milagro de Massachusetts”⁶ dio inicio a la llegada de profesionales de clase media y altamente calificados a la región metropolitana de Boston. Este tipo de inmigración ha transformado vecindarios como East Boston en terreno fértil para condominios de lujo y sus servicios asociados, dirigidos a residentes más acomodados.

Este cambio pudo haber sido producto de las fuerzas del mercado, pero los esfuerzos de planificación también han influido; por ejemplo, a través de solicitudes explícitas por un mayor desarrollo para revitalizar las áreas baldías y muy contaminadas creadas por la desaparición de la actividad industrial. El Plan Maestro de East Boston,⁷ emitido en 2000, pedía un nuevo desarrollo residencial para restaurar áreas costeras poco atractivas, mientras que el plan del Puerto Municipal de East Boston,⁸ en 2002, reforzó ese enfoque y estableció la visión adicional para estas intervenciones permitan la actividad económica que podría beneficiar al

⁶ El Milagro de Massachusetts fue un período de alto crecimiento económico durante la mayor parte de los años 80. Antes de esto, el estado había sido fuertemente impactado por el período de desindustrialización. Durante el Milagro, la tasa de desempleo cayó desde el 12% en 1975 a menos de un 3%. ([link](#))

⁷ East Boston Master Plan, 2000 ([link](#))

⁸ East Boston Municipal Harbor Plan, 2002 ([link](#))

vecindario y a toda la Ciudad de Boston. Desde entonces, los cambios en el estilo de vida, las fuerzas del mercado y la visión definida por los planificadores y desarrolladores han impulsado un vecindario que hoy no solo presenta una cara nueva para los visitantes, sino también varios cambios para los residentes antiguos.



Imagen 2: Imagen publicitaria de condominios de lujo elevados frente al mar en Clippership Wharf de 478 unidades, East Boston (2020)

Fuente: protectedboston.com

Además de los desafíos que trajeron estos cambios demográficos y económicos, la amenaza de un clima cambiante y sus impactos asociados pone en peligro la seguridad de gran parte del barrio. East Boston está rodeado de agua por tres lados; durante una inundación, el agua fluirá cada vez más hacia las áreas bajas del relleno, que originalmente eran el espacio entre las islas.

Según el informe Boston Preparado para el Clima (Climate Ready Boston),⁹ se espera que East Boston, como un vecindario semi insular, sea una de las áreas más afectadas por las inundaciones causadas por la combinación del aumento del nivel del mar y las marejadas ciclónicas. Como se aprecia en la imagen 3, en las próximas décadas la parte sur de East Boston estará expuesta a través del East Boston Greenway, mientras que los bloques ubicados al sur de la calle Bennington estarán expuestos por un punto de entrada de agua ubicado al oeste de las entradas de los túneles Callahan y Sumner. Acercándose a 2070, con la intensificación del aumento del nivel del mar, se espera que las áreas del norte de East Boston experimenten un mayor riesgo de inundaciones. Dada esta realidad, son necesarias acciones serias de adaptación climática para prevenir inundaciones potencialmente catastróficas en East Boston.

East Boston tiene la mayor superficie terrestre, entre todos los vecindarios de Boston, que estarán expuestas a tormentas costeras en las próximas décadas, con exposición concentrada cerca de East Boston Greenway, Maverick Square y

⁹ Boston Preparado para el Clima (Climate Ready Boston) (2016) es una iniciativa para preparar a la ciudad de Boston frente a los impactos a largo plazo del cambio climático. La iniciativa desarrolló una visión para la planificación de la resiliencia costera en los vecindarios del centro de la ciudad y el North End, East Boston, Charlestown, South Boston, Moakley Park y Dorchester. ([enlace](#))

los túneles Sumner y Callahan. Casi el 50 por ciento del área terrestre de East Boston estará expuesta a inundaciones costeras en el evento de probabilidad anual del 1 por ciento, tan pronto como en la década de 2070.
Boston Preparado para el Clima.

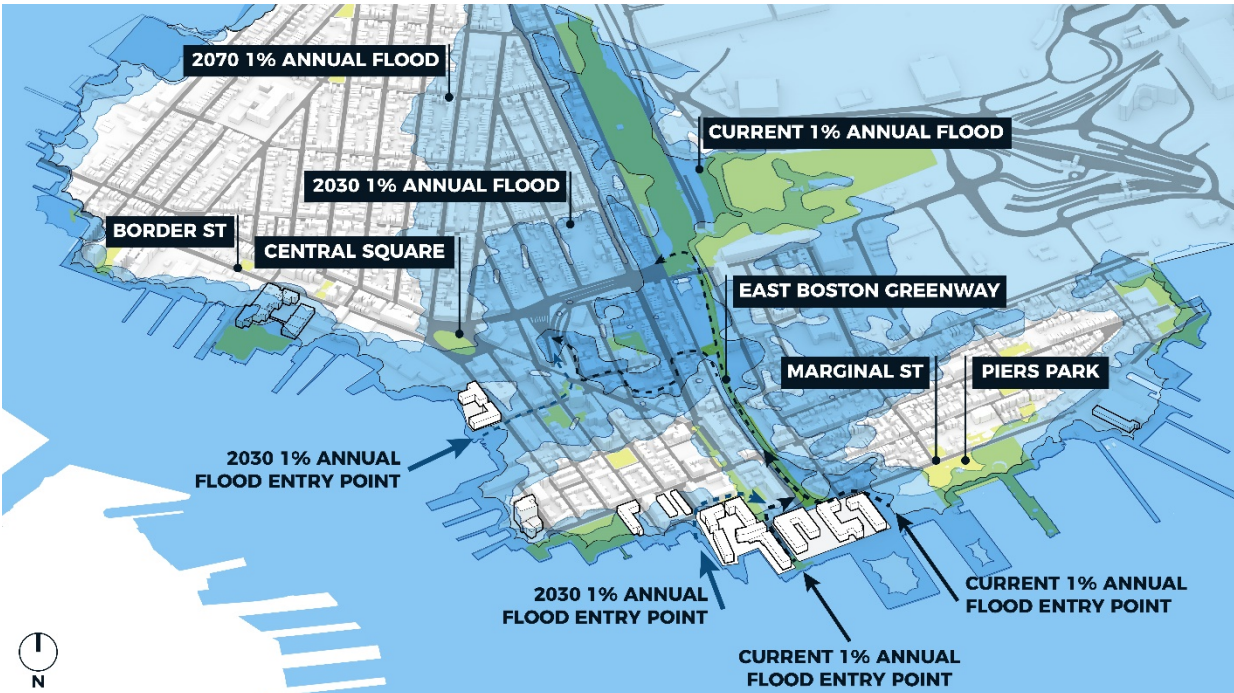


Imagen 3: Puntos de entrada de inundaciones en East Boston considerando los niveles actuales del mar, nueve pulgadas de aumento del nivel del mar para 2030 y 36 pulgadas de aumento del nivel del mar para 2070.

Fuente: Boston Preparado para el Clima, 2016

El Informe Boston Preparado para el Clima esbozó escenarios para elevar la línea costera y proteger East Boston en los puntos clave de entrada de inundaciones del vecindario (ver imagen 4), en línea con las acciones de adaptación costera que buscan la preparación para un mundo donde los impactos climáticos se están intensificando rápidamente.¹⁰ Algunos de esos puntos de entrada de agua experimentaron inundaciones significativas durante el invierno de 2018, cuando la ocurrencia simultánea de una marea alta astronómica, una marejada ciclónica y un aumento del nivel del mar provocaron la inundación de las calles en varias áreas bajas.¹¹

¹⁰ Lenton et al., 2019

¹¹ Lynds, J. Otra tormenta y más inundaciones. *East Boston Times*, 10 de marzo de 2018. ([enlace](#))

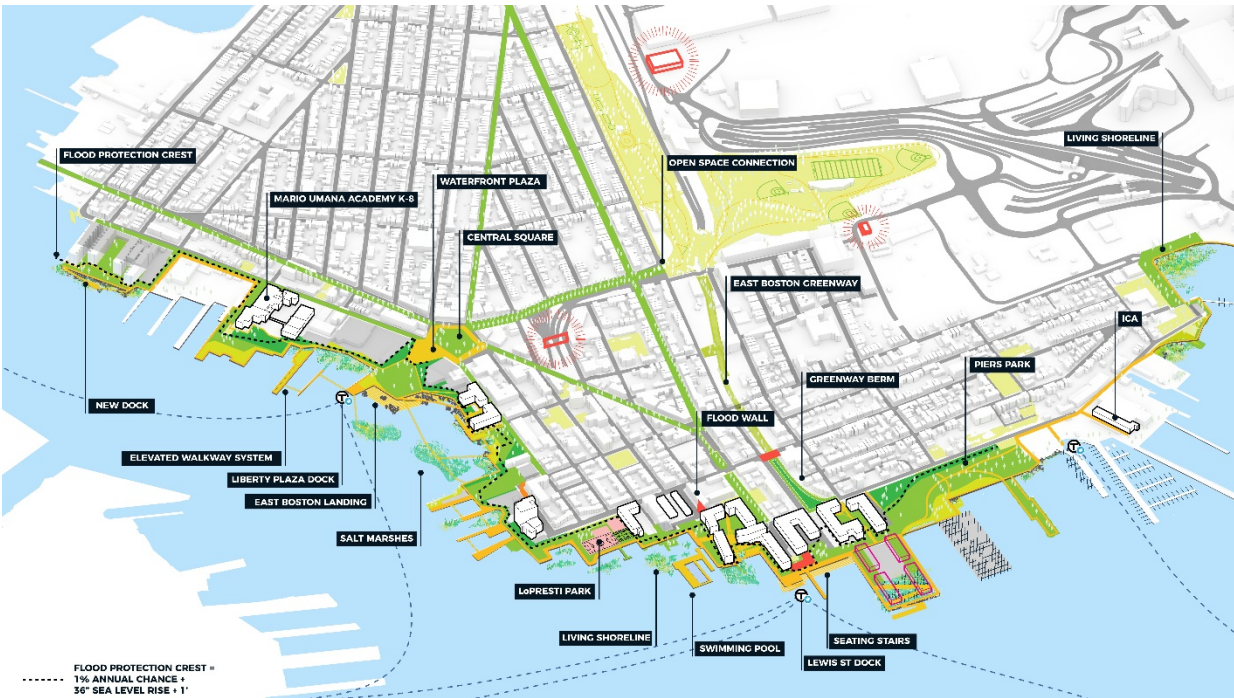


Imagen 4: Estrategia costera de resiliencia a largo plazo de East Boston

Fuente: Boston Preparado para el Clima, 2016

Recuadro 1: Resiliencia climática y el DPA en Central Square

Central Square es un vibrante centro de negocios locales y un punto de encuentro tradicional para la comunidad de East Boston. Aunque se define como un área más amplia que llega a la calle Eutaw hacia el norte, la plaza en sí está ubicada en la intersección de las calles Border, Saratoga, Meridian y Central Square. Se encuentra separada del paseo marítimo por la calle Border y la Plaza Liberty, un centro comercial que incluye un estacionamiento y dos edificios que albergan cadenas de tiendas y un supermercado.

Central Square está etiquetada por Boston Preparado para el Clima como el Área Prioritaria de la calle Border. La zona experimentó fuertes inundaciones durante las tormentas de 2018 y continúa en riesgo, particularmente si se consideran las nueve pulgadas de aumento del nivel del mar pronosticadas para 2030.¹² El informe de Boston Preparado para el Clima advierte que las medidas de planificación y regulación, incluyendo cambios en la zonificación, son necesarias para proteger el área, por lo que se podría desarrollar una solución costera unificada mediante una combinación de inversión pública y privada.

El área es importante para los residentes de East Boston debido a su papel histórico como centro del vecindario. A muchos residentes les gustaría que el espacio abierto de la plaza se expandiera hacia el oeste y se expandiera el acceso al borde costero, no sólo porque es estéticamente atractivo como un mirador para las puestas de sol, sino también porque un muelle en esa ubicación aumentaría las opciones de conectividad marítima con el centro de Boston y otras áreas del puerto, entre otras oportunidades.

¹² Boston Research Advisory Group (BRAG), 2016. Proyecciones de cambio climático y aumento del nivel del mar para Boston, MA. ([enlace](#))

Boston Preparado para el Clima produjo una visión para la protección costera de Central Square con beneficios colaterales como áreas abiertas, una plaza frente al mar, con sugerencias de intervenciones verdes y grises, y muelles que mejorarían la conectividad marítima (ver imagen 5). A los entrevistados les preocupaba que la visión, que está muy centrada en los espacios abiertos y la resiliencia climática, no se pueda implementar en el área debido a las limitaciones impuestas por la propiedad privada del centro comercial, los requisitos del Capítulo 91,¹³ las posibilidades de financiamiento y otros compromisos asociados para llevar adelante el proyecto. Además, y particularmente relevante para este estudio, algunos sectores de esta visión se encuentran dentro del Área Portuaria Designada (DPA)¹⁴ de East Boston. Esto significa que, para hacer realidad la visión, estas áreas tendrían que ser perder la designación.

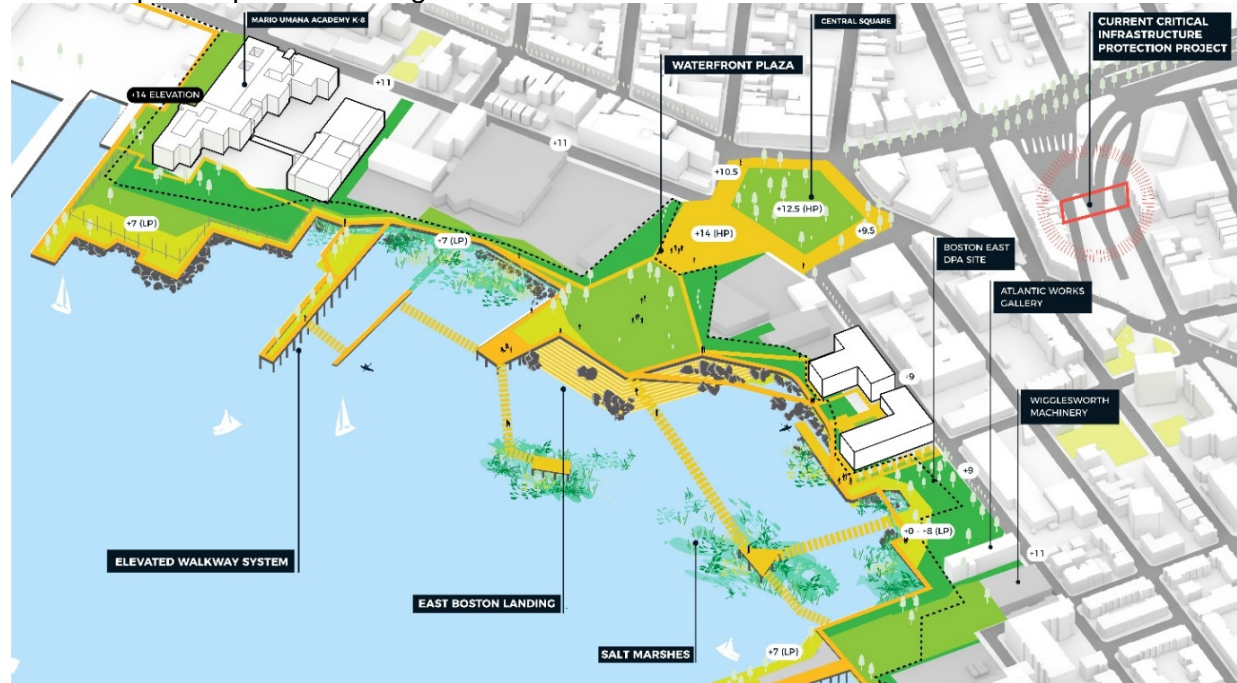


Imagen 5: Visión del área prioritaria de la Calle Border

Fuente: Boston Preparado para el Clima, 2006

El Área Portuaria Designada (DPA) en Central Square de East Boston

Las DPA en Massachusetts se establecieron en 1978 para proteger áreas costeras que, debido a sus características físicas y operativas, son ideales para usos industriales que dependen del agua y para actividades comerciales que dependen del transporte marítimo, como la navegación comercial y la pesca, o las instalaciones de fabricación y procesamiento de productos. Esta política tiene como objetivo asegurar la infraestructura esencial para las vías fluviales, espacios especializados, servicios de transporte y servicios públicos que apoyan la preservación de un sector industrial marino. En el caso de East Boston, la DPA tiene como objetivo proteger y respaldar actividades críticas como la construcción marina, el

¹³ El Capítulo 91 de la Ley General de Massachusetts es la herramienta principal del gobierno estatal para la protección y promoción del uso público de sus tierras de mar y otras vías fluviales. ([enlace](#))

¹⁴ Las áreas portuarias designadas (DPA) se crearon para promover y proteger los usos industriales que dependen del agua a través de características físicas y operativas particulares, como la pesca comercial, el envío y otras actividades comerciales marinas relacionadas con los buques, y / o para la fabricación, el procesamiento, la investigación, y actividades de producción que requieren transporte marítimo o necesitan grandes volúmenes de agua para su extracción o descarga. ([enlace](#))

suministro y reparación de embarcaciones pequeñas, los servicios de transporte marítimo y de barcas, la operación de remolcadores y las áreas de preparación de la construcción. A diferencia de los otros tres DPA en el puerto de Boston (South Boston, Mystic y Chelsea Creek), el DPA de East Boston no es geográficamente contiguo, sino que se compone de parcelas más pequeñas y desconectadas que están menos integradas y, por lo tanto, tienen menos capacidad para actividades industriales a gran escala que dependen de la bahía. Tres de las parcelas están ubicadas a lo largo de la calle Border y New Street. La cuarta parcela se encuentra en el vecindario de Jeffries Point, al sureste.

A principios de 2020, ¹⁵ la Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston (BPDA) presentó una solicitud a la Oficina de Gestión de Zonas Costeras de Massachusetts (CZM) para solicitar una revisión de límites y considerar la eliminación de ciertas partes dentro de las cuatro parcelas del DPA de East Boston. La vulnerabilidad a las inundaciones fue señalada como uno de los factores para justificar esta acción, además de la falta de actividad industrial activa dependiente del agua, infraestructura terrestre o servicios marítimos, que son el núcleo de la designación ¹⁶ (ver imagen 6).

¹⁵ Otros procesos de eliminación en la designación de áreas de DPA en East Boston ya se llevaron a cabo en 2002 y 2008.

¹⁶ Carta de BPDA a CZM "Solicitud de revisión de los límites del área portuaria designada de East Boston", 30 de enero de 2020. ([enlace](#))



Imagen 6: Mapa que muestra las 36 porciones del DPA que están bajo revisión.

Fuente: Anexo A, carta de BPDA a CZM "Solicitud de revisión de los límites del área portuaria designada de East Boston"



No está claro si CZM considerará los riesgos de inundación en una revisión de los límites de la DPA o si las estrategias de resiliencia, como las sugeridas por Boston Preparado para el Clima, u otras ideas de la comunidad, son compatibles con los usos previstos para las DPA existentes. Esto significa que, si CZM dictamina que el paseo marítimo de Central Square permanece en el DPA, es posible que no haya un catalizador para abordar el riesgo de inundación. Por ejemplo, Liberty Plaza, el centro comercial que ocupa la mayor parte del área que permanece dentro de la DPA, es de propiedad privada. Como resultado, los planes para cualquier tipo de desarrollo o infraestructura resistente al clima deben negociarse con los propietarios. Según la BPDA, actualmente no existe una propuesta de desarrollo para esta área de propiedad privada. Independientemente del resultado de la revisión de los límites de la DPA, existe un acuerdo general de que East Boston debe considerar diferentes opciones para proteger su borde costero.

Por otro lado, los residentes han expresado su preocupación por una posible vía libre para construir más viviendas de alto nivel en el caso de que los lugares bajo revisión finalmente pierdan la designación. Si bien la solicitud reconoce las preferencias de los residentes por más viviendas y espacios abiertos en las áreas costeras subutilizadas, como se indica en el Plan Maestro de East Boston (2000), los entrevistados temen que la eliminación de la designación consolide el cambio de aspecto del vecindario, como se ejemplifica en la solicitud de CZM de eliminación de la designación DPA:

Las industrias costeras existentes tuvieron que adaptarse a las limitaciones de las condiciones existentes, incluido el desarrollo residencial continuo y las limitaciones de conexión de transporte impuestas por la red de calles existente y las condiciones del tráfico. Sin embargo, los cambios económicos y culturales del puerto de East Boston y el vecindario relacionado presentan muchas oportunidades para un área costera moderna en la actualidad.

Carta de BPDA a CZM "Solicitud de Revisión de los Límites del Área Portuaria Designada de East Boston" (p.3, énfasis nuestro)

Alternativas para las intervenciones de resiliencia climática en East Boston

Si bien hay muchas estrategias de resiliencia climática descritas en el informe Boston Preparado para el Clima¹⁷ –como crear un sistema de protección costera para abordar el riesgo de inundaciones o expandir el uso de infraestructura verde y otros sistemas naturales– muchas de ellas actualmente no son factibles debido a las regulaciones existentes. Dados estos obstáculos de implementación, existe la posibilidad de explorar otras opciones. Algunos ejemplos que podrían ser relevantes para el litoral de East Boston se pueden encontrar en puertos y ciudades costeras de los EE. UU. y otros países, los que han desarrollado una serie de estrategias e intervenciones destinadas a aumentar la resiliencia climática en las áreas portuarias. Esas estrategias pueden involucrar opciones *duras*,¹⁸ *suaves*¹⁹ e *híbridas*, y son planificadas e implementadas por diferentes partes de acuerdo con sus leyes y regulaciones. Cada intervención aborda diferentes peligros climáticos y considera los beneficios colaterales y los posibles impactos adversos²⁰

Entre los ejemplos de intervenciones suaves se encuentran la incorporación de paisajes absorbentes, caminos recreativos con vegetación y redes ecológicas; construcción y restauración de humedales, cinturones verdes costeros y terrazas naturales; e iniciativas no relacionadas con la infraestructura, como cambios en la planificación, la política, la gestión y las operaciones. Los ejemplos de intervenciones duras incluyen el reforzamiento costero, la elevación de estructuras existentes, incluyendo sistemas y equipos críticos, puertas marítimas desplegadas, defensas marítimas portuarias como rompeolas o arrecifes artificiales, carreteras elevadas y barreras alrededor de bienes o activos. Generalmente, las estrategias híbridas se relacionan con una combinación de enfoques duros y blandos, incluida la construcción impermeable, la restauración de islas de barrera y arrecifes artificiales.

Los beneficios colaterales varían según los tipos de intervención, pero aquellos provenientes de las estrategias blandas e híbridas pueden incluir la creación de hábitats, la capacidad de enfriamiento, la reducción de la erosión, la mejora de la calidad del agua, la mejora de la estética, las oportunidades de recreación y los espacios abiertos. Los asociados con soluciones duras se relacionan principalmente con la creación de infraestructura funcional y la eficiencia económica a largo plazo debido a la reducción del mantenimiento a lo largo del tiempo, en comparación con las intervenciones blandas. Para el caso de East Boston, existen

¹⁷ Boston Preparado para el Clima, 2006 (P. 30-32)

¹⁸ Las intervenciones *duras* consisten en enfoques de diseño físico, estructurales o de ingeniería.

¹⁹ Las intervenciones *blandas* abarcan la infraestructura basada en la naturaleza y las iniciativas no infraestructurales, como cambios en la planificación, la política, la gestión y las operaciones.

²⁰ Toda la información en esta subsección fue generada por Marissa Grenon en paralelo a esta investigación, 2020, inédita.

múltiples leyes y / o regulaciones que deben abordarse para implementar estrategias de resiliencia portuarias en funcionamiento, como la Ordenanza de Humedales de Boston (Boston Wetlands Ordinance o BWO), el Capítulo 91, la Ley de Política Ambiental del Estado de Massachusetts (Massachusetts State Environmental Policy Act o MEPA), los códigos de construcción de Massachusetts y las mismas regulaciones de DPA existentes.

Las intervenciones descritas ofrecen una amplia gama de oportunidades a considerar para los planificadores, desarrolladores y comunidades, pero también plantean una pregunta sobre si las intervenciones de protección costera y los beneficios colaterales localizados son, por sí mismos, una estrategia de resiliencia integral que protege a las comunidades y mejora su calidad de vida en el largo plazo. **Para lograr este objetivo, particularmente en un vecindario que ya está agobiado por problemas sociales, económicos y de salud que probablemente se vean agravados por los impactos climáticos, es que una estrategia de resiliencia climática también debe basarse en principios de equidad.**

2. Un marco hacia una resiliencia equitativa

Para lograr una verdadera resiliencia climática a largo plazo, varios autores han argumentado que es esencial mirar más allá de las intervenciones de protección costera y comprender los sistemas más amplios que están en juego ²¹. Dado que es necesaria una estrategia más holística, este estudio adaptará el marco de trabajo de Malloy y Ashcraft (2020) para implementar la adaptación climática socialmente justa, ²² con el fin de categorizar aquellas condiciones bajo las cuales los esfuerzos de adaptación climática pueden abordar la justicia social en East Boston. Este marco se centra en tres condiciones clave.

- La adaptación justa exige la inclusión de poblaciones socialmente marginadas como participantes plenos, con agencia para dar forma a las decisiones que les afectan. Este requisito busca reconocer las fortalezas y los déficits de las poblaciones marginadas y promover su participación y agencia en los procesos de adaptación climática. La teoría establece que, normalmente, la planificación e implementación de la adaptación ocurre a través de estructuras cuyos procesos corren el riesgo de reforzar las vulnerabilidades existentes y los resultados desiguales, además de evaluaciones de vulnerabilidad que, si son realizadas solo por “expertos” externos o actores que no son completamente representativos de toda la comunidad, puede terminar aumentando la marginación de los grupos vulnerables. En el apartado 4.1 se analiza esta condición a través de las visiones de los vecinos sobre su participación en los procesos de participación comunitaria y su relación con los actores públicos y privados que los lideran. Luego, la sección 4.2 explora también esta idea a través de una mirada más cercana a la relación entre los residentes de East Boston y la Autoridad Portuaria de Massachusetts.

- La adaptación justa requiere que los marcos de adaptación reconozcan explícitamente las causas de la injusticia sistémica. Esto pone de relieve la tensión existente en el sentido de que las políticas y los planes de adaptación suelen centrarse en las vulnerabilidades, pero rara vez buscan soluciones que aborden las causas fundamentales y las injusticias sistémicas que las provocan. El marco establece que incluso si una estrategia de adaptación intenta explícitamente equilibrar los beneficios y las cargas ambientales en una comunidad, el riesgo de ignorar las fuentes de esas vulnerabilidades puede persistir. Para evaluar cómo las estrategias de adaptación podrían abordar estas causas, la sección 4.3 explora los problemas

²¹ Fitzgerald, 2020; Anguelovski et al., 2016; Shi et al., 2016.

²² Malloy & Ashcraft, 2020

de vivienda, educación, empleo y pequeñas empresas con el objetivo de comprender algunas de estas injusticias sistémicas más profundas. Esta sección también destaca algunas oportunidades que están disponibles para los residentes más marginados de East Boston y algunas de sus ideas sobre cómo abordar estos desafíos y avanzar hacia una resiliencia más profunda.

- La adaptación justa requiere un enfoque en evaluaciones incrementales de la implementación para evitar plazos inconsistentes con el avance de la justicia. La mayoría de las evaluaciones de la implementación de políticas evalúan si los objetivos de las políticas se logran o no. El plazo para la evaluación de base en la implementación de políticas toma regularmente años e incluso décadas. Este enfoque de evaluación plurianual pasa por alto los procesos incrementales a corto plazo, durante los cuales los grupos marginados pueden ingresar a los espacios de toma de decisiones o ser expulsados de ellos. Estas partes interesadas incluyen nuevos grupos de ciudadanos, organizaciones que representan a comunidades nuevas o en expansión y las coaliciones resultantes que pueden potencialmente participar en la implementación y evaluación continua e incremental de políticas y planes. En la sección 4.4, el estudio analiza las opiniones de los residentes sobre los objetivos de desarrollo costero establecidos en planes e informes anteriores, y sugiere elementos que deberían integrarse en una visión para el área de Central Square.

Después de aplicar el marco de adaptación justa para ayudar a comprender la situación actual en East Boston, la sección 4.5 presenta una serie de ideas o recomendaciones específicas sugeridas por los entrevistados.

4.1 La primera condición de la adaptación justa: la inclusión de poblaciones socialmente vulnerables como participantes plenos con capacidad para dar forma a las decisiones que les afectan.

Se ve mejor durante el último año, pero aún existe la necesidad de desarrollar relaciones más sólidas con los grupos locales, no solo cuando [las agencias] lo necesitan, sino también a largo plazo, para que [la comunidad] se convierta en parte del proceso desde el principio, no solo cuando [las agencias] necesitan el aporte de la comunidad.

Organizadora Latina de East Boston (traducción propia desde el inglés)

Según la mayoría de los entrevistados, las agencias de planificación y los desarrolladores inmobiliarios que buscan construir en East Boston han tratado de mejorar la vinculación y el compromiso con la comunidad en los últimos años. Mencionan que ahora hay más esfuerzos para involucrar a las organizaciones y los vecinos. Un representante de BPDA reconoce que East Boston es una comunidad relativamente organizada, lo que ayuda a que sus procesos de participación comunitaria sean más efectivos al llegar a más personas. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados también reconocieron una insatisfacción histórica con los procesos.

En general, los entrevistados esperan más y mejor vinculación y participación, particularmente por parte de la Ciudad de Boston, constructores privados y Massport. Los representantes de la comunidad pueden estar de acuerdo con el objetivo de los procesos, pero las barreras de participación terminan haciéndolos antidemocráticos. Señalaron que la falta de una adecuada difusión en diferentes barrios ha provocado que las comunidades pierdan información generada en reuniones organizadas en fases previas de procesos de planificación.

Por ejemplo, un par de entrevistados mencionaron que la ciudad no está aprovechando algunos recursos disponibles, como el sistema escolar, para poner la información a disposición de las familias.²³ También tienen la impresión de que varias agencias que han llevado a cabo procesos de divulgación pública y otros procesos participativos probablemente no compartan entre ellos los datos generados en las reuniones, al mismo tiempo que reconocen mejoras como la traducción simultánea.

También hay un grupo de entrevistados que, debido a esta desconfianza histórica, cuestiona el papel de la BPDA, otras agencias públicas y desarrolladores privados en liderar procesos de participación comunitaria que podrían resultar en cambios sustanciales y de largo plazo en el vecindario. Representantes de organizaciones de base compartieron malas experiencias de su participación en reuniones comunitarias realizadas en el pasado. Por ejemplo, recordaron un momento en el que sintieron que el intérprete había traducido mal sus palabras en una reunión. Cuando el intérprete se negó a cambiar su traducción, se rompió la confianza en el proceso. Este fue un verdadero punto de inflexión en la forma en que ven los procesos de participación comunitaria. Los mismos grupos piden un cambio radical en estos procesos:

Ellos [las agencias] necesitan organizadores comunitarios, no solo reuniones comunitarias ... [ellos] no están capacitados en alcance comunitario, no están capacitados en equidad, no están capacitados en justicia racial o lingüística.

Organizador comunitario de East Boston (traducción propia desde el inglés)

Por su parte, los organizadores también expresaron su autocrítica sobre cómo las comunidades participan en las discusiones sobre el futuro de su vecindario. Mencionaron que, en general, los vecinos no están acostumbrados a responder a la pregunta "¿qué te gustaría ver aquí (sic)?" Un organizador afirmó que "la gente no se siente con el derecho a imaginar su propio vecindario".

Los organizadores también coincidieron en dos limitaciones que impiden que las comunidades más marginadas participen activamente en las consultas, ejerzan una influencia sustancial en los procesos de participación comunitaria o, idealmente, encabecen la planificación impulsada por la comunidad. **La primera limitación es la división entre comunidades del barrio.** No hay organizaciones que representen a toda la diversidad de grupos que existen en East Boston. Un grupo de entrevistados cuestionó cuán representativas son las corporaciones de desarrollo de vecindarios y otros grupos que disfrutan de una relación más fluida con las agencias de planificación, alegando que sobrerrepresentan a personas blancas, propietarios más acomodados y que en sus juntas hay una baja representación de personas de color, inquilinos e inmigrantes. Mencionan que, a pesar de estar más cerca de los tomadores de decisiones y de interactuar con los desarrolladores durante décadas, no tienen la capacidad de servir a la comunidad en su conjunto.

La segunda limitación para el compromiso activo con los procesos participativos mencionados por organizaciones e individuos fue la escasez de recursos. La mayoría de las organizaciones locales son relativamente pequeñas o

²³ Como nota al margen, ninguno de los entrevistados mencionó un papel relevante de las escuelas locales en la vida comunitaria. Se establecieron contactos con las autoridades de las escuelas públicas locales, pero no se obtuvo respuesta de su parte.

especializadas en temas concretos como la vivienda, los impactos ambientales o los derechos de inmigración. Como resultado, carecen del tiempo y la capacidad para participar en diferentes procesos o asistir a múltiples reuniones. Necesitan crear nichos para sostenerse en una realidad donde las opciones de financiamiento competitivas generalmente se enfocan en temas más definidos. Esta dinámica no solo impide la asistencia y la participación en reuniones comunitarias, sino que también puede limitar la conversación más amplia y obstruir la solidaridad entre grupos hacia una visión común.²⁴ En línea con esta limitación, los organizadores latinos expresaron la necesidad de una mayor participación de los hombres en la organización y representación de sus comunidades.

4.1.1 Comunidades de East Boston y Massport

La mayoría de los entrevistados informaron sobre una relación compleja entre las comunidades de East Boston y la Autoridad Portuaria de Massachusetts o Massport, que es una autoridad pública independiente y autofinanciada que opera aeropuertos y puertos marítimos en el estado. La influencia de Massport en los asuntos del vecindario es relevante: más de la mitad del área de East Boston y una parte considerable de la zona ribereña son, administrados, entregados en alquiler o derechamente de su propiedad. El aeropuerto y sus empresas asociadas en la industria de servicios también se encuentran entre los principales empleadores para los residentes de East Boston.

Si bien la Autoridad ha implementado varias estrategias para mitigar su impacto en el vecindario y compensar las externalidades negativas de sus operaciones, diferentes organizaciones en East Boston y varios entrevistados responsabilizan a Massport por la contaminación derivada del aeropuerto, el alto tráfico vehicular y, en parte, por la gentrificación acelerada debido al arriendo de propiedades a corto y largo plazo de terrenos en la zona ribereña, principalmente a desarrolladores inmobiliarios. La mayoría también reconoce que Massport, a diferencia de otras compañías, busca comprometerse con la comunidad y toma acciones específicas para mitigar sus impactos ambientales y sociales. Los residentes están agradecidos por los parques que Massport ha creado y reconocen que la agencia devuelve en parte a la comunidad.²⁵ En particular, destacaron su apoyo a la Fundación East Boston, una importante fuente de financiamiento para pequeñas organizaciones que apoyan a poblaciones vulnerables. Los representantes de estas organizaciones declaran que tienen buenas relaciones con el personal de relaciones comunitarias de Massport, algunas de ellas de largo plazo.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados cree que East Boston no recibe una compensación justa por la carga del aeropuerto y otros impactos asociados con la operación de Massport. Mencionaron que el barrio se ve afectado de manera desproporcionada por la contaminación, principalmente por el tráfico aéreo, pero también por el tráfico vehicular desde y hacia el aeropuerto. No existe seguridad sobre el real impacto del tráfico aéreo en East Boston, pero se mencionó que el olor a combustible de avión se hace evidente. Los residentes también se quejaron sobre la posibilidad de un levantamiento temporal de la prohibición de aumentar estacionamientos que se encuentra en rigor, y que permitiría construir nuevos lugares de

²⁴ Warren et al., 2021

²⁵ Entre otros esfuerzos de mitigación, Massport ha gastado más de \$170 millones en insonorizar más de 11,000 residencias y escuelas para mitigar los efectos del ruido de los aviones. ([enlace](#))

estacionamiento en el Aeropuerto Logan,²⁶ mencionando que Massport no debería poder hacerlo hasta que se certifique una reducción en la cantidad de emisiones que impactan al vecindario.

Los entrevistados mencionaron que la actual pandemia ha demostrado cómo las operaciones de Massport impulsan gran parte del tráfico del vecindario. Dijeron que, en comparación con otras actividades económicas, el aeropuerto ha tenido una recuperación más lenta, y eso se ha notado en el tráfico de vehículos a través de East Boston. Se preguntan cuánto ha cambiado la calidad del aire del vecindario durante estos meses, y mencionan que se están realizando investigaciones para producir datos independientes al respecto.

Un grupo de entrevistados asignó explícitamente a Massport una parte de la responsabilidad por la crisis de la vivienda en East Boston. Afirman que Massport es una razón importante por la que los desarrollos inmobiliarios de lujo se extienden a través de la costa y que la Autoridad, como propietario y arrendatario, se está beneficiando enormemente de esta situación a costa de la calidad de vida de las comunidades de East Boston.

Soy crítico con su estilo de desarrollo ... Creo que Massport ha hecho lo menos posible y ciertamente no se ha centrado en la salud y el bienestar del vecindario...

Residente y activista político de East Boston (traducción propia del inglés)

Este grupo de entrevistados piensa que el compromiso y la contribución de la Autoridad a la comunidad hace poco para mitigar el impacto sobre la salud de las personas o su situación económica. También mencionaron que el estado y la ciudad de Boston deberían asignar a la comunidad una porción más significativa de los ingresos generados por Massport. Argumentan que Massport tiene un incentivo para seguir participando en este tipo de desarrollo inmobiliario costero mientras más y más gente acomodada se muda y exija más viviendas residenciales de alta gama.

4.2 La segunda condición de la Adaptación Justa: los marcos de adaptación deben reconocer explícitamente las causas de la injusticia sistémica.

El marco para la adaptación justa plantea la idea de que la adaptación al cambio climático debe abordar explícitamente las causas fundamentales de la injusticia social. En East Boston, según informaron los entrevistados, los problemas más urgentes que impiden que el vecindario prospere son la vivienda, la educación, las oportunidades laborales y la situación de las empresas locales. Esta subsección explora estos distintos desafíos e intenta resaltar cómo los residentes perciben que afectan su calidad de vida y/o bienestar.

Una vez que una persona o una familia se estabiliza en la vivienda, esto suele ser el principio para que puedan salir de la pobreza. La vivienda compite con la comida, es un círculo vicioso horrible. Una vez que existe un lugar donde quedarse, uno puede concentrarse en hacer su papeleo, conseguir algunos trabajos o ser dueño de su propio negocio.

Representante de la comunidad de East Boston (traducción propia del inglés)

²⁶ Las regulaciones de la prohibición de construcción de estacionamientos en East Boston están disponibles en el sitio web de la Comisión de Control de la Contaminación del Aire del Departamento de Medio Ambiente de la Ciudad de Boston. ([enlace](#))

Según todos los entrevistados, el acceso a la vivienda y la asequibilidad a largo plazo se encuentran entre los problemas socioeconómicos más urgentes de East Boston. La falta de disponibilidad de viviendas, los caminos limitados hacia la propiedad y los aumentos en los alquileres amenazan la preservación de la diversa comunidad del vecindario. Los organizadores afirman que las condiciones habitacionales en la que muchos viven son peligrosas. Específicamente, la inseguridad en la vivienda se ha visto agravada por la pandemia, ya que las personas que viven en espacios superpoblados no pueden aislarse adecuadamente. En el momento de la recopilación de datos para este informe, East Boston tenía la tasa de positividad de COVID-19 más alta entre los vecindarios de la ciudad.²⁷

Los entrevistados son conscientes de que la crisis de la vivienda es un problema estatal y nacional, pero piensan que en East Boston se ha visto agravada por el abundante desarrollo residencial de alto nivel construido en los últimos 20 años, el cual está cambiando rápidamente el carácter del vecindario y desplazando a los grupos más vulnerables. En el año 2000, el valor medio de las propiedades en East Boston era de 110.018 dólares. Después de una década, en 2010, el valor de las propiedades se había triplicado. En 2019, el valor medio de la propiedad de East Boston aumentó a cerca de \$400.000.²⁸ El aumento en el valor de las propiedades inmobiliarias generalmente es seguido por el requerimiento de un alquiler más alto por parte de los propietarios, lo que afecta a las familias de ingresos bajos y moderados. A los inquilinos de East Boston se les ha duplicado el alquiler en menos de 15 años. En el año 2000, el alquiler promedio mensual era de \$670, luego subió a \$1,032 en 2010 y en 2019 promedió \$1,489.²⁹ Los residentes perciben que el desarrollo residencial no mira hacia el futuro de la población joven de East Boston, lo que genera una creciente frustración a medida que la gente se da cuenta de que sus hijos no podrán permitirse vivir allí.

Cuando crearon este [desarrollo costero] no dijeron "hagamos una rivera para East Boston que sirva para su comunidad de clase trabajadora"... querían un puerto marítimo, querían un Charlestown. No se verá como East Boston, no se verá como nosotros.

Organizador de la comunidad de East Boston (traducción propia del inglés)

La opinión general parece ser que los nuevos desarrollos no han traído prosperidad económica a los antiguos residentes. La inversión en la Greenway el servicio de la línea azul del metro ayudó a la comunidad, pero también hizo que el vecindario fuera más accesible y deseable, acelerando el desarrollo de alto nivel. Se diseñaron nuevas áreas para los recién llegados y se han creado comodidades que no los alientan a dejar sus edificios e integrarse en la comunidad. Un residente señaló diferencias notables entre los vecinos antiguos y los recién llegados con el ejemplo de los conciertos de música al aire libre:

Zumix³⁰ hace conciertos todos los domingos durante el verano y crea comunidad. Conoces a tus vecinos, ves a todos. Ahora, los jueves tienen bandas en el nuevo lugar y es todo este grupo demográfico que nunca ha vivido aquí y no le importa

²⁷ Informe COVID-19 de la Comisión de Salud Pública de Boston: Informe de la semana del 17 de septiembre de 2020 ([enlace](#))

²⁸ Censo Decenal de los Estados Unidos 2000: Valores de las viviendas, 2003; PUMS de 5 años ACS, 2010; PUMS ACS a 5 años, 2019

²⁹ PUMS a 5 años de ACS, 2019

³⁰ Zumix es una organización sin fines de lucro de East Boston dedicada a construir comunidad a través de la música y la tecnología creativa. ([enlace](#))

involucrar a nadie de aquí. Es muy extraño. Tiene que haber más esfuerzo. No son malas personas, pero debería haber una forma de integrarlos más a la comunidad.

Residente de East Boston (traducción propia del inglés)

Un par de entrevistados también cuestionaron la idea de que más desarrollo residencial está ayudando a aumentar la cantidad de viviendas asequibles en East Boston y aliviar la pobreza sistémica. Los entrevistados que representan a organizaciones comunitarias se preguntaron si las unidades asequibles creadas a través de la Política de Desarrollo Inclusivo (IDP)³¹ —a partir de desarrollos residenciales de alto nivel construidos en East Boston— están ayudando a resolver el problema de la vivienda o desplazando a más personas. El programa IDP obliga a los desarrolladores a designar una pequeña parte de los nuevos proyectos de vivienda como unidades asequibles. En general, estas unidades deben ser asequibles para los hogares con un ingreso medio del área del 70% o menos (Area Median Income o AMI) para inquilinos o entre 80% AMI y 100% AMI para compradores de vivienda. El AMI es la mediana de la distribución de ingresos de una región,³² y el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD) lo calcula anualmente.³³

Sin embargo, el programa IDP ha sido criticado debido a la excesiva flexibilidad para los desarrolladores y la falta de oportunidades para los hogares de ingresos bajos y moderados.³⁴ La BPDA ofrece oportunidades de vivienda a inquilinos con ingresos de hasta 70% AMI y compradores de vivienda con 100% AMI. Por ejemplo, una familia de cuatro con un ingreso anual hipotético de \$120,000 calificaría para comprar una unidad asequible del 100% del AMI,³⁵ mientras que una familia de cuatro con un ingreso anual de \$84,000 califica para alquilar una unidad asequible del 70% del AMI. El ingreso familiar promedio en East Boston en 2019 fue de \$ 60,510 y el 58% de los hogares eran familias con dos o más miembros,³⁶ lo que significa que es probable que los compradores de otras áreas de la ciudad puedan pagar precios más altos que las familias del vecindario. El camino hacia la asequibilidad y la propiedad del alquiler puede ser aún más difícil para las familias monoparentales. East Boston está por encima de los promedios de la ciudad y del estado en términos de hogares compuestos por mujeres como “sostén de familia sin un esposo presente”.³⁷ Mientras que el 17.4% de las familias de East

³¹ Según el sitio web de la BPDA, “La Política de Desarrollo Inclusivo (IDP), creada por primera vez en 2000, requiere que los desarrollos de viviendas a precio de mercado con diez o más unidades y que necesiten ayuda para la zonificación apoyen la creación de viviendas con restricciones de ingresos a través de la inclusión de viviendas con restricciones de ingresos en sus edificios (típicamente 13% de las unidades de un desarrollo); creación de unidades de ingresos restringidos en un lugar cercano a su edificio; y / o contribuyendo al Fondo de Políticas de Desarrollo Inclusivo. Estos fondos son utilizados por el Departamento de Desarrollo de Vecindarios (DND) de la ciudad de Boston para financiar la creación de viviendas asequibles / de ingresos restringidos en todo Boston. ([enlace](#))

Es importante señalar que HUD define el AMI de Boston, pero el área en cuestión se extiende desde la frontera con el estado de New Hampshire al norte y Weston y suburbios igualmente ricos al oeste. El uso de AMI en lugar de Boston Median Income enmascara los ingresos medios relativamente más bajos en la ciudad y en vecindarios como East Boston.

³³ Para obtener una explicación completa del cálculo de AMI, visite ([enlace](#)) y ([enlace](#))

³⁴ Consulte la Coalición por un Boston Verdaderamente Asequible ([enlace](#)) y la Coalición de Arrendatarios de Boston ([enlace](#))

³⁵ Política de desarrollo inclusivo de BPDA; Límites de ingresos de 2020, precios máximos de venta y alquileres asequibles máximos basados en el ingreso medio del área ([enlace](#))

³⁶ PUMS de 5 años ACS, 2020; División de Investigación de BPDA - Boston en contexto: vecindarios, 2021 ([enlace](#))

³⁷ PUMS de 5 años ACS, 2019

Boston viven por debajo del umbral de pobreza, eso aumenta al 38.4% en familias donde el sostén de la familia es mujer.³⁸

Las soluciones propuestas por los entrevistados son la promulgación de una moratoria temporal en el desarrollo residencial más lujoso en la zona ribereña,³⁹ la construcción de más unidades familiares en lugar de unidades pequeñas y la promoción de caminos hacia la propiedad. Expresan que la ciudad debería explorar edificios de alquiler con opción de compra, en el entendido de que las personas deben tener la oportunidad de ser propietarios si quieren salir del círculo de la pobreza. Esperan que las estrategias de resiliencia climática en el vecindario tomen en cuenta la crisis de la vivienda y no la empeoren al promover el tipo de desarrollo residencial que está cambiando rápidamente el rostro de East Boston, haciéndolo inasequible para las familias de bajos ingresos.

4.2.1 Problemas educativos

El motor de Boston son los inmigrantes que han vivido aquí durante generaciones, incluidos mis antepasados de Irlanda ... esas mismas personas son los impulsores de la economía de East Boston.

Antiguo residente de East Boston (traducción propia del inglés)

Los residentes mencionaron que, históricamente, las comunidades de inmigrantes en East Boston han estado ansiosas por prosperar y brindar oportunidades a sus hijos. Esperan que el estado y la ciudad inviertan en los jóvenes y los retengan, en lugar de atraer talento de otras ciudades de EE. UU. que, en última instancia, desplazan a los residentes. Expresan que los jóvenes que crecen en el vecindario deberían beneficiarse de las oportunidades educativas únicas de la región. Entre los mayores de 3 años e inscritos en instituciones educativas, East Boston muestra una proporción similar de la población que asiste a la educación primaria en comparación con otros vecindarios, pero solo el 16% está inscrito en la educación superior, la proporción más baja en Boston y ni siquiera la mitad del promedio de la ciudad.⁴⁰

En general, los entrevistados no destacan la calidad de las escuelas locales como causa del menor acceso a la universidad. Sin embargo, representantes de las comunidades marginadas mencionan que están notando una disparidad en la calidad de las escuelas, afirmando que las escuelas privadas ahora brindan mejores oportunidades para que los estudiantes se desempeñen bien y accedan a la universidad en el futuro. La distancia con los centros de educación superior y la ausencia de universidades en East Boston se mencionaron como desventajas, pero no se consideraron barreras significativas para que los jóvenes se inscriban en la educación superior.

La principal barrera parece ser la asequibilidad: el alto costo de la matrícula y los costos de oportunidad asociados a la búsqueda de la educación superior. El costo anual promedio de matrícula, libros y suministros para asistir a una universidad de 4 años en Boston excede los \$72,000.⁴¹ Para muchas familias inmigrantes, pagar la educación simplemente no es posible. Según un residente, "la gente trabaja para alimentar a su familia aquí y también para alimentar a una familia en el país de origen", lo que ilustra una carga que puede ser incluso más pesada para los hogares con menos miembros económicamente activos.

³⁸ PUMS de 5 años ACS, 2018

³⁹ Propuesto originalmente en 2018 ([enlace](#))

⁴⁰ PUMS de 5 años ACS, 2019

⁴¹ Centro Nacional de Estadísticas de Educación, Departamento de Educación de EE. UU. Año académico 2020-2021, tomado de [collegetuitioncompare.com](#) ([enlace](#))

La movilidad social ascendente asociada con la asistencia a la universidad puede no estar al alcance del joven promedio de East Boston. En 2019, solo una quinta parte de la población de East Boston había obtenido un título universitario en una institución de educación superior de 4 años, un título de posgrado o profesional.⁴² Esto significa que la economía del conocimiento que ha impulsado a Boston en las últimas décadas puede no haber beneficiado a las familias de East Boston de la misma manera que lo ha hecho en otros vecindarios. En comparación con otros vecindarios, East Boston tiene el segundo porcentaje más bajo de personas que trabajan en trabajos de informática, ingeniería y ciencias, además de la proporción más baja de empleo en ocupaciones de educación, legal, servicio comunitario, artes y medios de comunicación en la ciudad.⁴³ Es posible que una parte de los jóvenes nacidos de la primera generación de East Boston no tenga una referencia para promover las ventajas de seguir una educación superior, ya que esas oportunidades pueden no haber estado disponibles para la generación que llegó como inmigrantes.

Los residentes mencionaron que agradecerían más oportunidades educativas o campus universitarios siempre que beneficien a la comunidad, respeten su identidad cultural y no se conviertan en agentes de gentrificación y desplazamiento. Para explicar este cauteloso respaldo, un entrevistado mencionó el caso de una universidad ubicada en otra parte de la ciudad que removió una cancha de fútbol en el vecindario y la reemplazó por un diamante de béisbol para sus estudiantes, una acción considerada insensible a la cultura y las necesidades de los habitantes del barrio donde originalmente estaba ubicada la cancha de fútbol.

Cuando se les consulta sobre el acceso a la formación en oficios como alternativa a la universidad, los entrevistados mencionan que no es habitual que los jóvenes sigan ese camino. Los datos de la Junta de Educación Primaria y Secundaria de Massachusetts (BESE) demuestran una "brecha de conciencia" donde la probabilidad de postulación a las escuelas y programas de Educación Profesional / Vocacional Técnica (CVTE) corresponde al 37% de los estudiantes de color frente al 58% de los estudiantes blancos no latinos; 5% de los estudiantes del idioma inglés frente al 89% de los que no necesitan aprender inglés; y el 18% de los estudiantes para quienes el inglés no es su primer idioma frente al 78% para quienes el inglés es su primer idioma. En términos de subpoblaciones de estudiantes, se admiten en programas CVTE al 60% de los estudiantes de color frente al 73% de los estudiantes blancos; 51% de los estudiantes de inglés frente al 69% de los que no necesitan aprender inglés; y el 57% de los estudiantes cuyo primer idioma no es el inglés frente al 71% para quienes el inglés es su primer idioma.⁴⁴ Un residente afirmó que, como latinos, no se sienten bienvenidos en los oficios que brindan trabajos bien remunerados y sindicalizados, por lo que esas oportunidades rara vez se incentivan en los jóvenes. Encima de todo, no hay escuelas vocacionales-técnicas que enseñen oficios en East Boston.

Además de los problemas para acceder a la educación superior y mejores oportunidades de empleo, organizadores de la comunidad latina mencionaron que aquellos que nacieron fuera de los EE. UU. encuentran que las habilidades que poseen no tienen demanda en Boston, dejándolos con pocas alternativas más que trabajar en lugares con salarios más bajos, como trabajos de limpieza, seguridad y otros puestos en la industria de servicios. Representantes de compañías marítimas expresaron interés y voluntad de cooperar para lograr más capacitación para los residentes en trabajos relacionados con su oficio, lo que brindaría a

⁴² PUMS de 5 años ACS, 2019

⁴³ PUMS de 5 años ACS, 2019

⁴⁴ Informe de lista de espera de educación técnica vocacional de la Junta de Educación Primaria y Secundaria de Massachusetts para 2020-2021 ([enlace](#))

los residentes oportunidades laborales que dependen de un frente marítimo resiliente. Sin embargo, es incierto cuán factible sería incorporar este tipo de contenidos en los planes de estudio de cualquiera de las escuelas existentes.

4.3 Oportunidades de empleo

Los residentes de East Boston tienen una de las tasas de participación más altas en la fuerza laboral de la ciudad.⁴⁵ La naturaleza de los empleos es lo que más varía. La mayoría de los entrevistados estaban seguros de que la mayoría de los residentes de East Boston trabajan en la industria de servicios en el centro, en Beacon Hill, el Distrito Portuario y otras áreas de la región metropolitana de Boston. De acuerdo con esta suposición, los datos muestran que el 87% de los residentes de East Boston que están empleados trabajan en servicios de protección, preparación de alimentos, limpieza de edificios y otras ocupaciones de servicios, siendo ésta, por mucho, la proporción más grande entre los vecindarios de toda la ciudad.⁴⁶ Este tipo de trabajos se encuentran entre los más propensos a verse afectados por desastres climáticos y los menos propensos a ser realizados de forma remota durante una emergencia climática. Este desafío se apreció de forma clara con la pandemia del COVID-19.

Un número significativo de residentes de East Boston trabaja en el aeropuerto y sus servicios afiliados. Otra fuente de empleos locales es el Centro de Salud del Vecindario de East Boston (East Boston Neighborhood Health Center o EBNHC), que goza de una reputación como buen empleador, donde sus trabajadores pueden mantener a sus familias y hacer una carrera. El resto de la población económicamente activa trabaja en empresas, comercios y restaurantes locales, que son conocidos por contratar preferentemente a residentes locales, o como empresarios. Entre los que trabajan en la industria marítima, se mencionó a Channel Fish como una empresa que emplea a residentes y se involucra con la comunidad.

En términos de oportunidades económicas, probablemente los residentes más afectados son los inmigrantes indocumentados y sus familias. Ellos trabajan regularmente en empleos informales y mal pagados, los que no son elegibles para el seguro de desempleo, la vivienda o el apoyo nutricional. De acuerdo con los datos oficiales, aproximadamente el 35% de la población del East Boston no tiene ciudadanía estadounidense.⁴⁷ Este es, con mucho, el porcentaje más alto en Boston, pero los organizadores sugieren que esta proporción podría ser aún mayor. Señalan que existen condiciones actuales de hacinamiento y temor de los inmigrantes a ser detenidos y deportados si interactúan con instituciones públicas, como hospitales o el censo. Como mencionó un vecino:

“Ellos [las autoridades] quieren que esta población sea contabilizada para el censo, pero a cambio no califican para básicamente nada. A pesar de que pagan impuestos y otras obligaciones. Es tributación sin representación”.

Representante de East Boston (traducción propia del inglés)

Los vecinos dicen recordar décadas de conversaciones sobre cómo traer más oportunidades económicas a East Boston. En opinión de un organizador local, la solución milagrosa se ha asignado en diferentes momentos a un casino, un centro de distribución de Amazon, un desarrollo residencial de alto nivel y, recientemente, al desarrollo del área de Suffolk Downs. Para la mayoría de los entrevistados, el desarrollo económico endógeno o

⁴⁵ PUMS de 5 años ACS, 2020; BPDA, 2021

⁴⁶ PUMS de 5 años ACS, 2020

⁴⁷ PUMS de 5 años ACS, 2020

interno a través de las empresas locales es la mejor estrategia hacia una economía vibrante que también apoye a los miembros de la comunidad más marginados, incluidos los vecinos indocumentados y los que no hablan inglés.

4.3.1 Oportunidades para las pequeñas empresas

Todos los entrevistados expresaron opiniones positivas sobre las tiendas y restaurantes locales de East Boston, caracterizándolos como auténticos, resistentes y prósperos, a pesar de la pandemia. Las pequeñas empresas impulsan un ciclo de desarrollo económico endógeno: los principales clientes durante los días de semana son las mismas personas que trabajan en peluquerías, tiendas de abarrotes, oficinas o el EBNHC. Durante los fines de semana y festivos, gente de otros barrios se acerca a ellos para comprar y comer.

A pesar de su éxito, representantes y clientes del distrito comercial Main Streets, ubicado a lo largo del eje de Maverick Square y Central Square (ver imagen 6), señalan problemas de larga data, algunos de ellos asociados con el diseño urbano. Los más apremiantes son el tráfico excesivo de vehículos, la necesidad de más estacionamientos, el espacio para caminar poco atractivo, la poca demanda por parte de los nuevos residentes y la falta de acceso al paseo marítimo. Las pequeñas empresas también son extremadamente vulnerables a los desastres naturales y, a menudo, no pueden reabrir después de un evento climático.

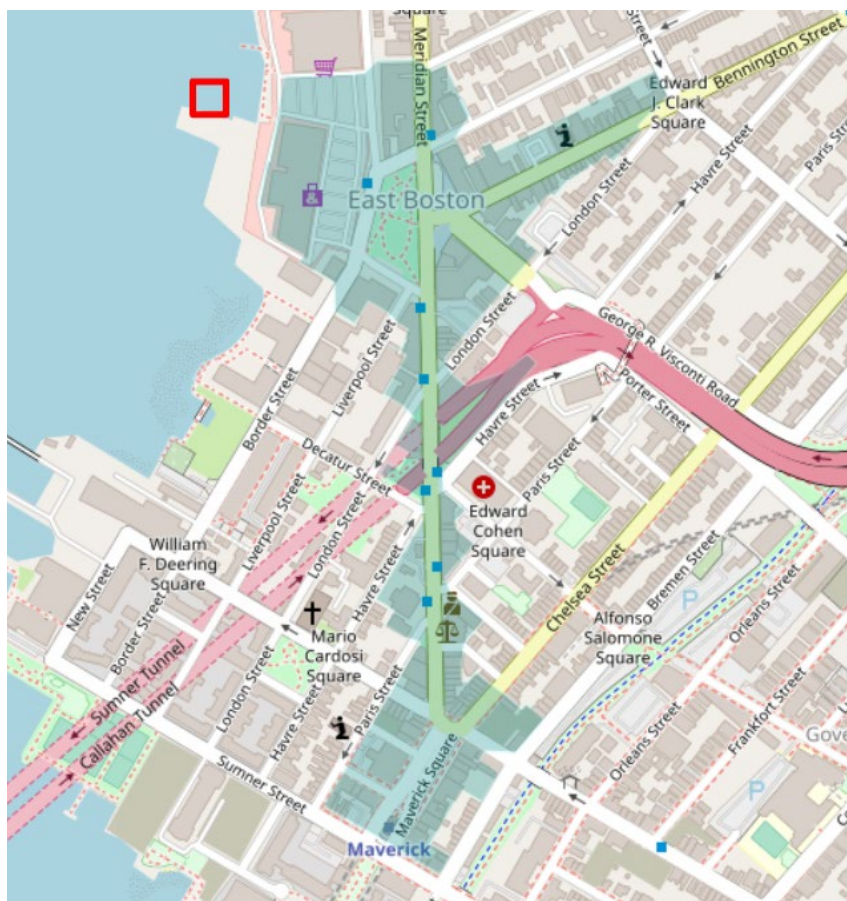


Imagen 6: Distrito Comercial de East Boston

Fuente: Boston Research Maps (2020)

Estos problemas no son nuevos. En 2011, el East Boston Main Streets ⁴⁸ (EBMS) y el Departamento de Estudios Urbanos y Planificación del MIT elaboraron el informe *Un plan de revitalización para las calles principales de East Boston*,⁴⁹ en el que en ese momento los dueños de negocios ya expresaban su preocupación por el tráfico que obstaculiza la llegada de más clientes, además de la disponibilidad limitada de estacionamiento, particularmente a lo largo del eje Maverick Square y Central Square.

Las causas de la situación del tráfico son múltiples, pero la mayoría de los entrevistados señalan a Massport como responsable debido al aumento del tráfico de vehículos hacia y desde el aeropuerto que pasa por East Boston, particularmente por viajes compartidos basados en aplicaciones móviles. Massport, como se mencionó en la sección anterior, reconoce los problemas que causa el tráfico hacia el Aeropuerto Logan en las calles del vecindario y ha estado implementando un plan agresivo para incentivar el transporte público, junto con negociaciones con plataformas de viajes compartidos para reducir el tránsito por las calles de East Boston.

Aunque el informe EBMS-MIT concluyó que había una cantidad razonable de estacionamiento disponible –lo que también sugiere que más estacionamiento podría impedir un entorno más abierto y transitable– los residentes aún se quejan de que el problema del estacionamiento es crítico y que situaciones similares se han resuelto en otras áreas de la ciudad mediante la construcción de estacionamientos públicos cerca de las estaciones del metro. Teniendo en cuenta que el número de pasajeros de la línea azul del metro ha aumentado junto con los nuevos desarrollos residenciales, los residentes se preguntan por qué no se han implementado más soluciones de estacionamiento para East Boston.

En términos de espacio transitable dentro del distrito comercial, y a pesar de una fuerte atmósfera comercial y la remodelación de ciertos espacios, algunas áreas todavía se perciben como infrautilizadas y poco atractivas. El informe EBMS-MIT señaló que las empresas que no dependen del tráfico peatonal, como dentistas, instalaciones médicas y servicios de impuestos, están utilizando espacios comerciales en la planta baja que podrían ser mejor utilizados por restaurantes u otras pequeñas empresas que se beneficiarían del acceso a la calle, creando un entorno comercial más conectado.

Esta estrategia también ayudaría a resolver el problema del espacio limitado para la expansión empresarial en el distrito. La baja tasa de vacantes comerciales aún limita las oportunidades para que las nuevas empresas se ubiquen y se expandan en East Boston. Los entrevistados mencionaron que existen pocas vacantes porque el alquiler es asequible en comparación con otras áreas de Boston, pero que se necesita más espacio comercial en el distrito comercial, en Liberty Plaza e, idealmente, en un paseo costero.

Los entrevistados más cercanos a la comunidad latina estuvieron de acuerdo. Les gustaría tener acceso a espacios comerciales y ver más mercados abiertos, carritos de venta o empresas similares que enriquezcan su cultura. Su objetivo es que las opciones de comida callejera estén disponibles y sean alentadas, para que la comunidad pueda abrazar la cultura de los miembros de las comunidades de Puerto Rico, Colombia o El Salvador. El informe

⁴⁸ East Boston Main Streets (EBMS) is a public-private partnership initiative of Boston Main Streets. The program has been operating in East Boston since 1995. EBMS assists local businesses by providing funding, technical assistance, façade improvements, and community events coordination. ([link](#))

⁴⁹ EBMS-MIT: *A place to start, a place to stay: a revitalization plan for East Boston Main Streets*, 2011 ([link](#))

EBMS-MIT identificó el apoyo de los dueños de negocios a los carritos ambulantes y afirma que, más que competir, la actividad complementaría la industria de restaurantes de East Boston.

Los residentes y representantes comerciales afirman que el desarrollo residencial de alto nivel no ha atraído más clientes a las empresas locales. Un grupo dijo que intentan involucrar a los nuevos vecinos con negocios locales, pero ha resultado difícil porque provienen de un entorno diferente y son principalmente gente que viaja a diario a sus trabajos, por lo que puede ser más fácil para ellos comer fuera de East Boston que localmente. Además, se están abriendo tiendas multiservicio y restaurantes en áreas recientemente desarrolladas, las que están capturando el mercado de las pequeñas empresas tradicionales. Consultado sobre esta dinámica, un organizador afirmó que "*los nuevos residentes están obteniendo sus propias tiendas*".

La mayoría de los residentes entrevistados señalaron que el desarrollo equitativo debe reconocer que las pequeñas empresas sirven a la comunidad y traen prosperidad al vecindario como motor del comercio. El nuevo desarrollo de la zona costera no debe favorecer a las cadenas ni traer tiendas de alta gama dirigidas exclusivamente a los recién llegados, o terminarán expulsando a las tiendas locales del mercado.

En esencia, las desventajas descritas por los entrevistados hacen que sea urgente incorporar la necesidad de una vivienda segura y saludable, una mayor tasa de logro educativo y oportunidades laborales más flexibles en una estrategia integral para evitar poner a las personas en mayores riesgos ante impactos climáticos. La Sección 5 proporcionará recomendaciones para que estos problemas estén en el centro de las futuras políticas y planes de resiliencia climática que afecten al vecindario.

1.3 Tercera condición de la Adaptación Justa: evaluaciones incrementales de la implementación para evitar plazos inconsistentes con el avance de la justicia

Lo que queda de la zona costera no debe continuar convirtiéndose en condominios para gente rica. Haría que el paseo marítimo fuera más interesante, más vibrante, más hermoso y también generaría actividad económica.

Antiguo residente de East Boston (traducción propia del inglés)

Según los entrevistados, la percepción general de los residentes es que East Boston merece un frente marítimo resiliente y funcional, pero también que el resultado debe basarse en principios de equidad y ayudar a aliviar los problemas más urgentes del vecindario. Entre la diversidad de visiones del frente costero, los elementos recurrentes fueron la accesibilidad, el respeto por el paisaje natural y el medio ambiente, la resiliencia climática, la disponibilidad de espacios verdes para disfrutar de las vistas y el aire puro, que sea de ingresos mixtos y familiar, y la inclusión de comodidades y recursos para brindar oportunidades económicas y apoyar a las empresas locales. La opinión mayoritaria fue que la mayoría de esas características aún no se han logrado y que se necesita una estrategia diferente para que el litoral de East Boston se convierta en una fuente de orgullo y dignidad para la comunidad.

Hace sólo un par de décadas, la apariencia postindustrial del borde costero de East Boston se veía bastante diferente de lo que es ahora. Los recuerdos de las áreas abandonadas, contaminadas y poco atractivas frente al puerto de Boston aún son vívidos para los residentes mayores. Esto se refleja en los esfuerzos de planificación de la época. Un informe de 1997 que entrevistó a varios residentes y produjo alternativas de desarrollo para un

complejo industrial abandonado en la ribera describió las áreas desocupadas de la ribera como inaccesibles, contaminadas y anticuadas.⁵⁰

El Plan Maestro de East Boston del año 2000 reconoció la necesidad de desarrollo y de “ofrecer la plena utilización del litoral del puerto de East Boston...” (p.10), sugiriendo áreas verdes abiertas y un paseo por el puerto a lo largo del litoral, incluyendo un nuevo terminal de ferry en Liberty Plaza. El plan pedía explícitamente viviendas nuevas frente al mar y rehabilitación de viviendas más antiguas, destacando que “*East Boston es una comunidad residencial y es probable que las viviendas sigan siendo el componente más importante del área*” (p.19).

Luego de la finalización del Plan Maestro de East Boston, el Plan del Puerto Municipal de East Boston (MHP) de 2002 supervisó la implementación de las metas del plan para el litoral. Los principales objetivos declarados por el MHP fueron brindar al público un acceso significativo al borde costero, preservar y fortalecer el ámbito portuario, mejorar la vida de la comunidad de East Boston y asegurarse de que el litoral sirva como una fuerza económica positiva para la economía del vecindario y de la ciudad.

A pesar de las altas expectativas de esos esfuerzos de planificación, la mayoría de los residentes entrevistados sugieren que el desarrollo de la ribera no ha logrado esos objetivos, y que no existe un diseño de lo que se va a construir cerca de la costa, ni detrás ni alrededor de ella. Un antiguo residente calificó el resultado como una “*mezcolanza*” de desarrollos inmobiliarios. Cuando se les preguntó sobre los orígenes de esta situación, la mayoría de los informantes responsabilizó a las agencias de planificación y zonificación de otorgar permisos y poder discrecional a los desarrolladores para que éstos decidan qué y cómo construir allí. La percepción de los residentes de East Boston es que, en los últimos 20 años, el carácter del vecindario ha cambiado radicalmente y que problemas como el empeoramiento de las condiciones de vivienda y el desplazamiento de habitantes de menores ingresos son el resultado de un desarrollo no planificado.

4.4 Las esperanzas de los residentes por un borde costero en Central Square

El borde costero se encuentra entre los mayores activos de East Boston, pero muchas secciones son inaccesibles y están infrautilizadas. Se necesitan intervenciones programáticas y físicas, particularmente en Central Square y Liberty Plaza, para hacer que el paseo marítimo sea más atractivo y sea posible fomentar la actividad allí.

Estudio EBMS-MIT: Plan de Revitalización Física (2011), p.58. (traducción propia)

Como se describe en el Cuadro 1 sobre el DPA y Central Square, casi todos los residentes entrevistados compartieron el deseo de que la comunidad y las pequeñas empresas obtengan acceso al borde costero de Central Square. Hay muchas razones por las que valoran el sitio y por tanto desean un mayor acceso. Entre estas razones se encuentran el potencial para una mayor conectividad con el centro de Boston, el paisaje y la vista de impresionantes puestas de sol. Estos cambios aumentarían las posibilidades y oportunidades turísticas para el distrito comercial. Para hacer que esta área sea más vibrante, reconocen la necesidad real de

⁵⁰ Fernandes, DJ. 1997. *Desarrollo catalítico en el litoral de East Boston: análisis de oportunidades de desarrollo para la antigua Fábrica de Dulces Deran*. Tesis de Maestría, Instituto Tecnológico de Massachusetts, Cambridge, MA. ([enlace](#))

un espacio más abierto y transitable a lo largo de Maverick Square y Central Square, junto a la importancia de abordar el hecho de que el área está en el área de inundación.

A la mayoría de los entrevistados les gustaría ver un borde costero de Central Square que sea resiliente e integre una diversidad de pequeñas empresas, de preferencia propietarios que viven en East Boston y son parte de la economía local. Aprecian los ejemplos de Portland, Maine o Newport, Rhode Island como casos en los que el litoral ha logrado preservar las pequeñas empresas que son propiedad de miembros de la comunidad y producen empleos locales.

Algunos residentes afirmaron que el acceso al borde costero debería haber sido una parte clave de la discusión antes del rediseño de Central Square, el que se completó en 2017. La remodelación estrechó calles, ensanchó aceras y expandió áreas verdes, albergando ahora el mercado de agricultores semanal organizado por el EBNHC. La mayoría de los entrevistados parecen satisfechos con la remodelación, aunque algunos criticaron el proceso de participación comunitaria del proyecto.

Liberty Plaza, el centro comercial que se encuentra entre Central Square y el paseo marítimo, genera críticas más duras por parte de la comunidad, con numerosas quejas sobre el carácter del sitio. Los residentes afirman que bloquea el borde costero, no están satisfechos con su diseño y el espacio dedicado a su estacionamiento, y se quejan de que alberga casi exclusivamente cadenas de tiendas:

Se siente raro, es como tener un centro comercial suburbano en el medio de un barrio urbano.

Organizadora Latina de East Boston (traducción propia del inglés)

El informe EBMS-MIT concluyó que la zona ribereña detrás de Liberty Plaza estaba *mal marcada, físicamente aislada y con reputación de usos indeseables* (p. 59). También señaló que los visitantes habituales del distrito no saben que esta sección del borde costero es de acceso público, y que los residentes la perciben como poco atractiva e insegura.

Como posibles soluciones a esta situación, algunos entrevistados afirmaron que se podría lograr un vecindario más vibrante si el centro comercial estuviese de frente al mar, alquilando más espacios a las tiendas locales y / o reubicando el estacionamiento de Liberty Plaza en un estacionamiento público. De acuerdo con el Plan Maestro de East Boston del año 2000, varios entrevistados sugirieron la necesidad de un muelle en el área de Central Square, que mejoraría la conectividad marítima y ayudaría a los turistas a caminar y frecuentar los negocios y cafés locales. Un muelle en Central Square podría ser el punto de inicio o finalización de un circuito que se extienda hasta un nuevo muelle de ferry propuesto en Lewis Mall.⁵¹ Este circuito crearía un nuevo destino turístico en Boston, donde los visitantes podrían llegar a Lewis Mall o Central Square, caminar por las tiendas y comer en restaurantes, y luego regresar en ferry usando el muelle en el otro extremo del circuito.

5. Discusión y recomendaciones

Siempre ha existido interés para [apoyar a] quienes ya tienen [poder], y creo que ahora hay una oportunidad para que la ciudad, el estado y las empresas cambien de ese

⁵¹ El nuevo muelle de transbordadores en el Lewis Mall en East Boston apoyará las conexiones futuras de transbordadores de agua. *Boston City Paper* (21 de febrero de 2020) ([enlace](#))

modelo y se pregunten: ¿Qué es lo que la comunidad realmente necesita en este momento?

Representante de East Boston (traducción propia del inglés)

Los residentes de East Boston son conscientes de las consecuencias que un clima cambiante puede causar en su vecindario. Sienten que los veranos son cada vez más calurosos y las tormentas son cada vez más fuertes. Experimentaron la marejada ciclónica que atravesó múltiples ciclos de marea alta en 2018, y prestan atención a las proyecciones de inundaciones para las próximas décadas. Entienden que se necesita una acción audaz y resuelta lo antes posible, pero para ellos también es importante saber que su comunidad, y particularmente la próxima generación, tendrá la oportunidad de vivir en su vecindario y mirar con orgullo los resultados de sus acciones.

En términos de urgencia para actuar, casi ningún entrevistado posicionó la amenaza del cambio climático por sobre la crisis de la vivienda y otros problemas socioeconómicos que afectan a East Boston. El riesgo de ser desplazados, la vida en espacios superpoblados que exponen a familias enteras al COVID-19 y los altos alquileres –que los hacen depender del apoyo y la caridad del gobierno para acceder a los alimentos– están afectando el sentido de dignidad humana de los residentes.

En línea con la afirmación de que la adaptación justa exige la participación plena de las poblaciones marginadas y la agencia para dar forma a las decisiones que les afectan, la percepción general de los entrevistados es que la gran mayoría quiere comprometerse y encontrar soluciones comunes para resolver los problemas de su barrio. Las divisiones dentro y entre las comunidades son visibles, pero casi todos los entrevistados expresaron respeto por los puntos de vista opuestos y apertura a la discusión.

Sin embargo, el rápido cambio en el carácter del vecindario y algunas malas experiencias en las reuniones de participación comunitaria en los últimos años han erosionado la confianza en estos procesos, independientemente de las propuestas. Como resultado, una mayor participación y, por lo tanto, una estrategia de resiliencia equitativa puede verse afectada por las barreras señaladas en este estudio. Estas barreras incluyen limitaciones de recursos que enfrentan las organizaciones pequeñas para asistir a reuniones comunitarias, desafíos de lenguaje y comunicación, diferentes puntos de vista sobre actores altamente influyentes como Massport y la falta de consenso entre las partes interesadas sobre la aceptabilidad del status quo.

Paralelamente a abordar estas barreras a la participación, una agenda para generar una visión común y estrategias de resiliencia equitativas para East Boston debería discutir hasta qué punto los esfuerzos actuales han favorecido a ciertos grupos privilegiados mientras, en paralelo, niegan recursos (como el acceso a la costa) a las comunidades marginadas. Las estrategias de resiliencia climática que perpetúan esta situación se conocen como *actos de omisión*⁵⁵, priorizando las intervenciones que protegen áreas económicamente valiosas sobre los vecindarios de bajos ingresos o minoritarios. Este tipo de estrategias representan la asignación desigual de recursos escasos y la creación de comodidades y enclaves ecológicos para grupos privilegiados que pueden excluir a los pobres de la protección climática y otros recursos. Como resultado, se asumen como prescindibles a las comunidades de bajos ingresos, en particular las personas de color de bajos ingresos, junto a sus sistemas socio-

ecológicos. La verdad es lo opuesto: esas comunidades son indispensables para mantener el sistema en funcionamiento, particularmente durante y después de eventos climáticos extremos o situaciones límite como la pandemia de COVID-19. Esto concuerda con los frecuentes comentarios de los residentes acerca de que sus comunidades son el "motor" de la prosperidad económica de Boston. Se ven a sí mismos sirviendo a una economía próspera; sin embargo, al mismo tiempo, los entrevistados citan la necesidad de una economía local más fuerte que sirva primero a la gente del vecindario. Además, los impactos de la pandemia COVID-19 en East Boston revelan que la indispensabilidad y la sensación de ser prescindibles pueden coexistir, porque la mayoría de los residentes que trabajan en la industria de servicios y sus familias están desproporcionadamente expuestos al virus y sus consecuencias, arriesgando la pérdida de ingresos o desempleo si no logran mantener las empresas en funcionamiento en toda la bahía de Boston.

Por otro lado, existen estrategias de resiliencia climática que pueden recaer en *actos de comisión*⁵⁶, que suelen ser inversiones en infraestructura, regulaciones de uso de la tierra o el establecimiento de áreas protegidas que afectan o desplazan de manera desproporcionada a los grupos desfavorecidos. La infraestructura gris y verde, los canales o los cinturones verdes pueden convertirse en ejemplos de actos de comisión. Allí, las acciones de resiliencia desplazan directamente a las comunidades de bajos ingresos, ya sea de forma inmediata o eventual, a través de la gentrificación climática⁵². Como está sucediendo en East Boston, el vecindario se vuelve cada vez más caro y las familias de bajos ingresos se ven desplazadas. Como resultado, las comunidades se reubican en lugares que tienden a estar alejados de las oportunidades laborales, desconectadas de sus redes sociales y continúan viéndose afectadas por los riesgos de desastres, lo que reduce su capacidad de adaptación y la seguridad en el largo plazo.

Las siguientes recomendaciones tienen como objetivo promover una estrategia climática equitativa que prevenga actos de omisión y comisión, al conciliar las respuestas a la crisis climática con los impactos ciertos y medibles de la injusticia sistémica.

Al revisar la eliminación de la designación DPA, se debe priorizar a la visión que los residentes de East Boston tienen sobre el acceso a la costa por parte de los miembros de su comunidad y los negocios locales, particularmente en la parcela de DPA cercana al área de Central Square.

Los residentes han expresado su preocupación por la eliminación de la designación de las DPA de East Boston como una forma de construir más viviendas de alto nivel. Si bien la solicitud de la Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston a la Oficina de Gestión de Zonas Costeras de Massachusetts (con fecha del 30 de enero de 2020) reconoce las preferencias de los residentes por más viviendas y espacios abiertos en las áreas costeras subutilizadas, los entrevistados temen que la eliminación atraiga más desarrollo habitacional de alto nivel y agrave el desplazamiento que ya se está produciendo en el barrio.

Los antiguos residentes comparten el deseo de que la comunidad y las pequeñas empresas obtengan acceso al paseo marítimo de Central Square. Hay muchas razones por las que valoran el sitio y desean un mayor acceso. Entre estas se encuentran el potencial para una mayor conectividad con Boston (posiblemente con un muelle), el paisaje y la vista de

⁵² Anguelovski, 2019; Shokry et al., 2020

impresionantes puestas de sol. Aprecian que hay ejemplos de otras ciudades como Portland, Maine y Newport, Rhode Island, donde el litoral ha logrado preservar las pequeñas empresas que son propiedad de miembros de la comunidad y los emplean. Estos cambios aumentarían las posibilidades y oportunidades turísticas para el distrito comercial de Central Square.

Los funcionarios y proponentes que expliquen intervenciones complejas y que impactarán la vida de las comunidades deben ser bilingües y capaces de participar en discusiones en el idioma nativo de la mayoría de su audiencia.

Los entrevistados que representan a las comunidades latinas destacaron las barreras del idioma como un problema clave. Específicamente, los hablantes nativos de español no pueden comprender completamente y, por lo tanto, responder adecuadamente a los mensajes de los planificadores y desarrolladores inmobiliarios. Esto da como resultado un intercambio de información sesgado. Los residentes informan que reciben ideas complejas en inglés, un idioma que pueden no dominar completamente, e información simplificada en su idioma nativo. Si bien agradecen los esfuerzos que se han realizado en los últimos años (por ejemplo, interpretación simultánea y traducción de documentos), la complejidad y extensión de los mensajes, además de los problemas con los servicios de traducción, dan como resultado la percepción de que se encuentran en una posición de desventaja en comparación a otros grupos y no disfrutan de un asiento completo en la mesa de negociación.

East Boston es un buen lugar para implementar tal estándar: en comparación con el 28% de los residentes de Boston, aproximadamente el 50% de la población de East Boston nació en el extranjero.⁴⁹ De esa proporción, cerca del 80% nació en México o en América Central o del Sur.⁵⁰ Los residentes que se identifican a sí mismos como hispanos o latinos representan el 57% de East Boston, significativamente más alto que el 19% de los residentes de Boston que se identifican como hispanos o latinos.⁵¹

Esta recomendación puede ser difícil de lograr para pequeños municipios o instituciones con recursos limitados, pero no debería ser el caso de grandes instituciones con personal altamente calificado, como el estado de Massachusetts o la ciudad de Boston. Si se busca la justicia en el uso del idioma, el dominio de los funcionarios de planificación en español y otros idiomas debe ser recompensado por sus empleadores, no necesariamente obligatorio. Es deseable, pero a veces no es posible, que el director de un proyecto hable un segundo idioma, por tanto, al menos un alto funcionario del equipo debería dominar el idioma de la comunidad y ser responsable ante ellos. La competencia de los traductores no debería tener un impacto perjudicial en los procesos de participación de la comunidad, en la medida en que fue informado por los entrevistados.

Para mejorar su relación con la comunidad, Massport debe abordar las quejas sobre su modelo de negocio e influencia política a través de un proceso comunitario transparente, con asistencia de facilitación independiente.

Aunque East Boston está lejos de ser una versión estadounidense de *Monotown*,⁵² es evidente que Massport tiene una influencia desproporcionada en la vida social y económica de la comunidad, en comparación con otras empresas o instituciones públicas. Esto incluye, entre otros, un rol en la salud de la población. Ya existe una marcada división entre las opiniones sobre el esfuerzo de Massport para mitigar los impactos que sus operaciones tienen en East Boston, cuánto devuelve a la comunidad y cómo se relaciona con los grupos comunitarios. Otro problema que podría conducir a conflictos futuros, y a una menor participación, es la

percepción del papel de Massport en la gentrificación de la comunidad. Varios entrevistados vincularon a Massport con desarrolladores residenciales de alto nivel como entidades que influyen en las agencias de planificación y los tomadores de decisiones, lo que finalmente permite el rápido cambio que está experimentando el vecindario.

“La relación que tienen con el estado está mal. Son privados cuando quieren ser privados, son públicos cuando quieren salirse con la suya”.

Antiguo residente de East Boston (traducción propia del inglés)

La comunidad comprende que el aeropuerto permanecerá donde está ahora y que la Autoridad continuará sus operaciones en el área durante los próximos años. Teniendo en cuenta que las acciones de mitigación y compensación (como se describe en la sección 4.1.1) aún serán necesarias, algunas preguntas que surgen son: ¿Cómo sería la visión de Massport como un socio confiable para la mayoría de las comunidades de East Boston? ¿Debería la Autoridad seguir interactuando directamente con la comunidad y proponer sus acciones de mitigación y compensación? ¿O deberían estas acciones ser imaginadas y exigidas por la comunidad junto con sus funcionarios electos?

Como sugirieron varios de los entrevistados, Massport debería ir más allá de la ayuda en abordar los problemas actuales e invertir en el futuro de aquellos que están más marginalizados. Una forma de hacerlo es promover las oportunidades económicas asociadas al acceso a la zona ribereña. Los residentes mencionaron que agradecerían tener puestos de venta de pescado o tiendas de tacos y empleando a la población local en un paseo costero, lo que también brindaría oportunidades a las personas con estatus migratorio irregular. Afirman que Massport puede ser la única entidad con el poder de construir espacio para negocios locales en la zona ribereña y restringir la multipropiedad. Otra propuesta es que la Autoridad se involucre más en soluciones que aborden la falta de oportunidades que enfrentan muchos estudiantes. Massport podría utilizar una parte de los ingresos obtenidos en East Boston para financiar becas para estudiantes. Esto contribuiría a nivelar el campo de juego y ayudar a los estudiantes de primera generación a mantener a sus familias, rompiendo el círculo vicioso que los dirige hacia trabajos inseguros y mal pagados en la industria de servicios.

Las agencias de planificación y / o los grupos comunitarios organizados deben fomentar el uso de mediadores profesionales neutrales para ayudar a gestionar la participación de la comunidad, generar confianza y apoyar la generación de una visión común para la resiliencia climática equitativa, de modo que las agencias de planificación no tengan el doble rol de regulador y facilitador. Estos mediadores neutrales, financiados, pero no necesariamente contratados por agencias de planificación o desarrolladores, podrían ser elegidos por grupos comunitarios de acuerdo con un proponente de proyecto y / u otras partes interesadas, junto con la aprobación de las agencias de planificación.

La gravedad de los problemas que afectan a las comunidades de East Boston no parece ser compartida por todos los grupos, al menos no con la misma intensidad. Si bien varios entrevistados afirman que la gentrificación y la falta de oportunidades económicas están llegando a un punto de inflexión, esta misma urgencia no fue escuchada por parte de las autoridades de planificación y organizaciones con más recursos. Si estos últimos están liderando procesos para involucrar a los primeros y desarrollar conjuntamente soluciones creativas para abordar estos múltiples problemas, entonces deberían ponerse de acuerdo sobre si la situación actual es aceptable o no. El proceso en curso que puede llevar a la eliminación de ciertas parcelas del DPA de East Boston demuestra esta marcada diferencia. Solo un puñado de entrevistados parece saber que la BPDA solicitó una revisión de los límites

del DPA o entiende los cambios potenciales asociados. Sin embargo, incluso sin comprender completamente el alcance del proceso, la mayoría de los entrevistados se opone a cualquier cambio que pueda abrir la puerta a más desarrollo residencial de lujo en la zona ribereña, incluso cuando se propiciaron los beneficios de la resiliencia climática.

La revisión de la DPA todavía se centra en el dinero. Si están ganando dinero en la industria, genial, se queda. Si no es así, están dispuestos a convertirlo en vivienda. Siento que es frustrante. Hay espacio para que se ajusten las DPA y se construyan viviendas... [pero] los planificadores urbanos y los inversionistas carecen de esa creatividad.

Representante de East Boston (traducción propia del inglés)

Los más informados sobre el proceso abogan por el desarrollo de una visión común a través de un compromiso significativo con el vecindario antes de que se implementen más cambios en la zonificación. Por otro lado, una minoría de los entrevistados espera una acción climática inmediata y de ritmo más rápido en el borde costero, respetando las visiones de las comunidades tanto como fuera posible. Esta división sugiere que se necesita una mirada más cercana para comprender la importancia percibida de la resiliencia climática en comparación con otros problemas históricos que refuerzan la injusticia sistémica en el vecindario, o un enfoque de la resiliencia climática que también aborde las injusticias sistémicas (más en la siguiente sección).

La distancia que existe entre las agencias de planificación y las organizaciones y grupos más grandes que representan a las comunidades latinas en sus puntos de vista sobre la necesidad de un mayor desarrollo de viviendas de alto nivel en la zona ribereña, incluso con fines de resiliencia climática, sugiere que las partes no están de acuerdo sobre si el status quo es aceptable. Esto puede conducir a una mayor desvinculación de ciertos grupos y una menor participación en los procesos de participación de la comunidad.

Los mediadores podrían contribuir a asegurar que las discusiones sobre los problemas y la urgencia percibida por la comunidad sean efectivas, los datos sean compartidos y comprendidos por todas las partes y se asuman compromisos. Los mediadores neutrales también podrían ayudar a las partes a generar nuevas ideas y consensos. La efectividad de tal esfuerzo dependería de la percepción de su imparcialidad, lo que significa que una buena primera impresión puede conducir a una mayor confianza en la planificación participativa y otros procesos que requieren de la participación de la comunidad.

A lo largo de estos procesos, las instituciones ancla locales como la EBNHC pueden desempeñar el papel de acompañar a los mediadores externos y / o proporcionar un lugar neutral para que se desarrollen las discusiones. El centro de salud local proporciona medicina curativa y preventiva con independencia del estado migratorio de los pacientes, sirve y emplea a residentes, trae los beneficios de la próspera economía de la salud de Boston al vecindario y se relaciona con la comunidad a través de diferentes canales. La mayoría de los entrevistados los pondera con confianza y gratitud, un sentimiento que se ha visto reforzado por su papel central en el apoyo y testeo gratuito a la comunidad durante la pandemia de COVID-19.

La disminución de la confianza en las instituciones públicas también puede reforzar las barreras para futuros esfuerzos de planificación. Los mismos entrevistados que enfatizan el cambio social y económico profundo como una solución para los problemas de East Boston son cada vez más reacios a participar en procesos dirigidos por funcionarios estatales o municipales. Los residentes pueden ver la posibilidad de cambios positivos como resultado de

las estrategias de extensión de las agencias, pero se muestran cautelosos en base a experiencias previas; específicamente, temen otra demostración de una estrategia de *gatopardismo*: hacer cambios solo para que las cosas sigan igual.

Además de la idea de la mediación neutral, una propuesta complementaria mencionada por un grupo de entrevistados es que las agencias deberían contratar organizadores comunitarios de East Boston y pagarles por su tiempo, en lugar de desplegar su propio personal para facilitar instancias de participación con la comunidad.

Si bien los entrevistados no criticaron al personal actual que trabaja para las agencias de planificación, señalaron que las personas que realizan actividades de extensión no son organizadores. El personal de planificación no está capacitado para lograr un alcance efectivo y no tiene la experiencia de vida como para comprender por lo que están pasando las comunidades.

Puede que no sea fácil para las instituciones que tradicionalmente han administrado procesos de participación comunitaria aceptar la mediación independiente o contratar organizadores comunitarios para generar una visión común sobre temas que son clave para el futuro del vecindario. Las preguntas son, por tanto, ¿qué se necesita para que consideren esta opción? ¿Cuáles son las formas alternativas de reconstruir la confianza entre las comunidades y las autoridades de planificación? Y, lo que es más importante, ¿cuáles son las políticas y los instrumentos de política que, basados en principios de participación y equidad, pueden abordar simultáneamente cuestiones como la crisis climática y la injusticia sistémica?

La necesidad de una evaluación más gradual de los objetivos de planificación y los proyectos de desarrollo inmobiliario

Formalmente –si se considera la planificación del desarrollo y los procesos de obtención de permisos– es justo decir que el desarrollo del área costera de alto nivel se ha estado produciendo durante más de dos décadas. Sin embargo, los residentes afirman percibir la mayoría de los cambios concentrados en los últimos diez años, cuando East Boston comenzó a perder rápidamente su carácter de clase trabajadora y los vecinos comenzaron a sentirse incómodos o incluso no bienvenidos y discriminados en ciertas áreas del borde costero. Esta situación señala la necesidad de prestar más atención al principio de adaptación justa que exige una evaluación incremental de la implementación de la planificación.

La mayoría de los entrevistados se sienten insatisfechos con la forma en que el desarrollo en el área costera ha transformado East Boston en un centro de atracción para residencias de alto nivel. La creciente ansiedad de las familias vulnerables desplazadas de su propio vecindario debido al aumento del costo de la vivienda expone los problemas de los plazos de evaluación prolongados por ser incompatibles con el avance de la justicia.

Los objetivos para el desarrollo del área costera en el Plan Maestro de East Boston 2000 y el Plan del Puerto Municipal de East Boston 2002 podrían haberse logrado, de acuerdo con métricas convencionales. Sin embargo, las consecuencias no deseadas de esas políticas ahora plantean preguntas que apuntan a una evaluación participativa temprana, regular y comunitaria de la implementación de los objetivos del plan. ¿Qué hubiera sucedido si los planes hubieran requerido explícitamente más evaluaciones incrementales para la implementación de las visiones propuestas? En otras palabras, ¿cuánto tiempo deben esperar las comunidades para poder identificar si la implementación de los objetivos de planificación para la resiliencia

climática causan consecuencias no deseadas que dañan la calidad de vida de algunos o de todos los residentes?

Establecer un comité permanente compuesto por funcionarios, residentes y otros actores relevantes que, tal vez con el apoyo de una universidad u otra institución, esté a cargo de monitorear indicadores multidimensionales que pueden entregar pistas sobre el cambio en las tendencias y diagnosticar mejor el estado de la resiliencia comunitaria en el barrio.

Entre otros marcos para evaluar estos resultados, los indicadores que valdría la pena explorar y adaptar a la realidad de East Boston son los Indicadores de Resiliencia Comunitaria desarrollados por Cutter et al. (2008),⁵⁶ basándose en los determinantes de la resiliencia desarrollados por varios académicos.⁵⁷ Estos indicadores introducen seis dimensiones diferentes compuestas por distintas variables basadas en la teoría y susceptibles de cuantificación (ver Tabla 1), las que –según su estado de déficit o logro– puedan vincular los conceptos de vulnerabilidad y resiliencia y aplicarse fácilmente para abordar problemas reales en lugares reales.

Tabla 1: Indicadores de Resiliencia Comunitaria

Dimensión	Variables Candidatas
Ecológica	Pérdida de humedales y sus superficies Tasas de erosión % Superficie impermeable Biodiversidad # Estructuras de defensa costera
Social	Demografía (edad, raza, clase, género, ocupación) Redes e inserción sociales Cohesión de valores comunitarios Organizaciones de fe
Económica	Empleo Valor de la propiedad Generación de riqueza Finanzas / ingresos municipales
Institucional	Participación en programas de reducción de peligros (NFIP, StormReady) Planes de mitigación de peligros Servicios de emergencia Normas de zonificación y construcción Planes de respuesta a emergencias Comunicaciones interoperables Planes de continuidad de operaciones
Institucional	Líneas de vida e infraestructura crítica Red de transporte Existencia y antigüedad de viviendas residenciales

	Establecimientos comerciales y de manufactura
Competencia Comunitaria	Comprensión local del riesgo Servicios de asesoramiento Ausencia de psicopatologías (alcohol, drogas, maltrato conyugal) Salud y bienestar (tasas bajas de enfermedad mental, resultados relacionados con el estrés) Calidad de vida (alta satisfacción)

Fuente: Cutter et al., 2008, p.604. (traducción propia)

El monitoreo continuo y participativo de variables como el valor de la propiedad, el stock y la edad de viviendas residenciales, la demografía, la participación en programas de reducción de riesgos, además de los relacionados con la salud y la calidad de vida, puede ayudar a las comunidades y a los planificadores a comprender no sólo el grado de cumplimiento de objetivos de planificación, sino también cómo surgen las consecuencias intencionales y no intencionales como resultado de ese logro. Algunas variables, como las finanzas municipales, pueden no ser relevantes para monitorear la resiliencia en un entorno como East Boston; en este sentido, el proceso de selección y validación de variables debe ser un ejercicio que se lleve a cabo antes de su eventual adopción.

En un plan que se centra en la resiliencia equitativa, se debería exigir a las agencias de planificación y a los proponentes del desarrollo inmobiliario que apoyen proyectos que sean relevantes y contemplen objetivos a corto, intermedio y largo plazo claramente definidos. Las evaluaciones incrementales y participativas pueden ser útiles no sólo para proporcionar alertas tempranas sobre las consecuencias no deseadas de los objetivos de planificación y desarrollo, sino también para aumentar la confianza entre quienes producen y reciben información. Esto facilitará la transición entre el conocimiento y la acción para proteger al vecindario de los impactos del cambio climático.

6. Conclusión

Hoy, a pesar de la amenaza inminente que representa el cambio climático para East Boston, la resiliencia climática como un problema singular se diluye entre los problemas cotidianos que afectan al vecindario. Un riesgo importante revelado por este informe es que los esfuerzos hacia la resiliencia climática terminen identificándose como una fuente de gentrificación y desplazamiento, perdiendo posteriormente el apoyo de la comunidad. La pregunta que surge es cómo anticipar una rápida pérdida de confianza en los procesos de participación comunitaria en East Boston. La respuesta parcial que brinda este informe es garantizar que las medidas de resiliencia climática sean equitativas y que el concepto no se utilice simplemente como una palabra de moda, sino como un medio para abordar los problemas existentes y aquellos pospuestos que enfrentan las comunidades.

En este informe, identificamos algunos pasos iniciales que las agencias de planificación y los desarrolladores pueden tomar para responder a este desafío. Primero, sugerimos una transformación radical de lo que hoy se entiende como participación comunitaria adecuada, integrando aquellas organizaciones locales en el proceso para identificar los problemas más apremiantes de los residentes, sus miedos y las fuentes de su desconfianza, pero también sus propias sugerencias sobre estrategias comprensivas de resiliencia comunitaria. Recomendamos mejorar la rendición de cuentas adoptando explícitamente un enfoque más equitativo para guiar las reuniones de la comunidad, acercándose a los residentes en su propio

idioma cuando la proporción de la población cuyo primer idioma no es el inglés sea significativa, como en el caso de East Boston.

También sugerimos un nuevo tipo de relación entre la Autoridad Portuaria de Massachusetts y las comunidades en East Boston, donde el primero se esfuerce por convertirse en un socio confiable y se separe del rápido proceso de gentrificación que afecta al vecindario. Para que eso suceda, es clave que la Autoridad reconsidere su papel en la expansión del desarrollo costero de alto nivel y haga que sus relaciones con las autoridades de planificación y los desarrolladores inmobiliarios sean más transparentes. Según lo expresado por los vecinos, Massport debe estudiar acciones de mitigación a partir de su actividad que no sólo tengan un impacto inmediato en la calidad de vida del barrio, sino también uno a largo plazo e intergeneracional.

Las recomendaciones para abordar la división entre las opiniones de grupos de residentes y las de las organizaciones y autoridades con respecto al status quo de la vulnerabilidad multidimensional en East Boston hablan de la necesidad de aumentar el diálogo sobre las causas fundamentales de la injusticia sistémica en el vecindario. Poner a los más necesitados en el centro de las acciones de resiliencia climática proporcionará una genuina legitimidad a las políticas y planes, mientras que al mismo tiempo se tomarán medidas para lograr justicia para aquellos que históricamente han sido desposeídos y discriminados.

Actualmente, los residentes de East Boston afirman que no están al tanto de una evaluación incremental y participativa de los planes implementados en el vecindario. En este sentido, el hecho de que las comunidades se sientan incómodas en su propio barrio debería ser una señal clara para las autoridades de planificación de que los planes para mejorar la calidad de vida de los residentes se han convertido, al menos, en un fracaso parcial. Independientemente de las medidas que el vecindario diseñe e implemente para abordar la vulnerabilidad de la comunidad, es necesario monitorear y corregir antes de causar un daño evitable al tejido social. Ofrecemos un marco que tiene la capacidad de involucrar a planificadores, defensores y no expertos en el monitoreo y evaluación de las intervenciones realizadas en su vecindario, pero se pueden considerar muchos otros para apoyar un tipo de desarrollo más inclusivo en East Boston.

Creemos que el sector público y las partes interesadas relevantes que dan forma a la resiliencia climática tienen el deber de aumentar su conciencia sobre los procesos que exacerbaban las vulnerabilidades socioeconómicas, además de la exposición al entorno físico. El caso de East Boston muestra que las estrategias de resiliencia climática que aumentan en gran medida el valor de los bienes raíces y los ingresos fiscales pueden no estar dirigidas a las comunidades de la clase trabajadora, sino a lo que Gould y Lewis (2008) llaman una *clase sostenible*. Mucho más allá de eso, la esperanza para East Boston es que la acción climática sea el vehículo para abordar la injusticia sistémica histórica y para armonizar la protección contra los impactos climáticos con las oportunidades económicas y la movilidad social para las próximas generaciones.

7. Referencias

- Adger, W. N., Hughes, T. P., Folke, C., Carpenter, S. R., & Rockström, J. (2005). Social-ecological resilience to coastal disasters. *Science*, 309 (5737), 1036-1039. doi:10.1126/science.1112122
- Anguelovski, I. et al. (2016). Equity impacts of urban land use planning for climate adaptation: critical perspectives from the global north and south. *Journal of Planning Education and Research*. 26:3, 222-348. doi:10.1177/0739456x16645166
- Anguelovski, I., Shi, L., Chu, E., Gallagher, D., Goh, K., Lamb, Z., Reeve, K., & Teicher, H. (2016). Equity impacts of urban land use planning for climate adaptation: Critical perspectives from the global north and south. *Journal of Planning Education and Research*, 36(3), 333-348. doi:10.1177/0739456x16645166
- Boston City Paper. New ferry dock in East Boston at Lewis Mall will support future water shuttle connections. 20 February 2020. <https://boscp.com/2020/02/20/new-ferry-dock-in-east-boston-at-lewis-mall-will-support-future-water-shuttle-connections/>.
- Boston Planning & Development Agency (BPDA). (2000). East Boston Master Plan. <http://www.bostonplans.org/planning/planning-initiatives/eastbostonmasterplan>
- Boston Planning & Development Agency (BPDA). (2002). East Boston Municipal Harbor Plan. <http://www.bostonplans.org/planning/planning-initiatives/eastboston-municipal-harbor-plan>
- Boston Planning & Development Agency (BPDA). (2020). Boston in Context: Neighborhoods – 2014-2018 American Community Survey. <http://www.bostonplans.org/getattachment/1882b00d-48fe-41bc-ac1a-6979e25dbaf1>
- Boston Planning & Development Agency (BPDA). (2021). Boston in Context: Neighborhoods – 2015-2019 American Community Survey. <http://www.bostonplans.org/getattachment/e2eb8432-ac72-4a7e-8909-57aafdfbecd9>
- Boston Research Advisory Group (BRAG). 2016. Climate Change and Sea Level Rise Projections for Boston, MA. https://www.boston.gov/sites/default/files/document-file-12-2016/brag_report_-_final.pdf
- Brenkert, A. L., & Malone, E. L. (2005). Modeling vulnerability and resilience to climate change: a case study of India and Indian states. *Climatic Change*, 72(1), 57-102. doi:10.1007/s10584-005-5930-3
- Cash, D. W., Clark, W. C., Alcock, F., Dickson, N. M., Eckley, N., Guston, D. H., ... Mitchell, R. B. (2003). Knowledge systems for sustainable development. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100(14), 8086–8091. doi:10.1073/pnas.1231332100
- City of Boston. (2016). Climate Ready Boston: Final Report. <https://www.greenribboncommission.org/document/climate-ready-boston-report/>

- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18: 598-606. doi:10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013
- Douglas, E. M., Kirshen, P. H., Paolisso, M., Watson, C., Wiggin, J., Enrici, A., & Ruth, M. (2012). Coastal flooding, climate change and environmental justice: Identifying obstacles and incentives for adaptation in two metropolitan Boston Massachusetts communities. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 17(5), 537-562.
- Fernandes, D. J. (1997). Catalytic development on the East Boston waterfront: an analysis of development opportunities for the former Deran Candy Factory. Master Thesis, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/66376>
- Fitzgerald, J. (2020). *Greenovation: Urban Leadership on Climate Change*. Oxford University Press. doi:10.1093/oso/9780190695514.001.0001
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253-267. doi:10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002
- Gould, K. A., & Lewis, T. L. (2018). From green gentrification to resilience gentrification: An Example from Brooklyn. *City & Community*, 17(1), 12–15. doi:10.1111/cico.12283
- Keenan, J. M., Hill, T., & Gumber, A. (2018). Climate gentrification: from theory to empiricism in Miami-Dade County, Florida. *Environmental Research Letters*, 13(5), 054001. doi:10.1088/1748-9326/aabb32
- Kirshen, P., Ballestero, T., Douglas, E., Miller Hesed, C. D., Ruth, M., Paolisso, M., ... & Bosma, K. (2018). Engaging vulnerable populations in multi-level stakeholder collaborative urban adaptation planning for extreme events and climate risks—a case study of East Boston USA. *Journal of Extreme Events*, 5(02n03), 1850013.
- Lenton, T. M., Rockström, J., Gaffney, O., Rahmstorf, S., Richardson, K., Steffen, W., & Schellnhuber, H. J. (2019). Climate tipping points — too risky to bet against. *Nature*, 575(7784), 592–595. doi:10.1038/d41586-019-03595-0
- Lynds, J. Another Storm and More Flooding. East Boston Times, 10 March 2018. <http://eastietimes.com/2018/03/10/another-storm-and-more-flooding/>
- Malloy, J. T., & Ashcraft, C. M. (2020). A framework for implementing socially just climate adaptation. *Climatic Change*, 160(1), 1–14. doi:10.1007/s10584-020-02705-6
- Massachusetts' Board of Elementary and Secondary Education. (2021). Career Vocational Technical Education Waitlist Report for 2020-2021. <https://www.doe.mass.edu/bese/docs/fy2021/2021-02/spec-item1.2-cvte-waitlist-report.docx>
- Matson, P., Clark, W. C., & Andersson, K. (2016). *Pursuing sustainability: a guide to the science and practice*. Princeton University Press. doi:10.1086/690853

- EBMS-MIT. (2011). A place to start, a place to stay: a revitalization plan for East Boston Main Streets. <https://dusp.mit.edu/hced/project/boston-main-street-program>
- Paton, D., & Johnston, D. (2006). *Disaster Resilience: An Integrated Approach*. Charles C. Thomas Publisher. ISBN 978-0398076641
- Pellow, D. N. (2017). *What is Critical Environmental Justice?* Polity Press, London. ISBN: 978-0-745-67938-9
- Shi, L., & Varuzzo, A. M. (2020). Surging seas, rising fiscal stress: exploring municipal fiscal vulnerability to climate change. *Cities*, 100, 102658. doi:10.1016/j.cities.2020.102658
- Shi, L., Chu, E., Anguelovski, I., Aylett, A., Debats, J., Goh, K., Schenk, T., Seto, K. C., Dodman, D., Roberts, D., Roberts, T. J. & VanDeveer, S. D. (2016). Roadmap towards justice in urban climate adaptation research. *Nature Climate Change*, 6(2): 131–137. doi:10.1038/nclimate2841
- Sustainable Solutions Lab. (2018b). *Governance for a changing climate: adapting Boston's built environment for increased flooding*. Sustainable Solutions Lab, UMass Boston. https://www.umb.edu/editor_uploads/images/centers_institutes/sustainable_solutions_lab/Governance_for_a_Changing_Climate_Executive_Summary_UMB_SSL.pdf
- The H. John Heinz III Center for Science, Economics and the Environment. (2002). *Human links to coastal disasters*. <https://research.fit.edu/media/site-specific/researchfit.edu/coast-climate-adaptation-library/united-states/national/us---heinz-center-amp-nwf-reports/Heinz-Ctr.-2002.-US-Human-Links-to-Coastal-Disasters.pdf>
- U.S. Census Bureau. (2003). *Brief: Home Values - U.S. 2000 Decennial Census* <https://www.census.gov/library/publications/2003/dec/c2kbr-20.html>
- U.S. Census Bureau. (2018). *2013-2017 American Community Survey (ACS) 5-year Public Use Microdata Samples (PUMS)*. Retrieved from <https://data.census.gov/cedsci/>
- U.S. Census Bureau. (2019). *2014-2018 American Community Survey (ACS) 5-year Public Use Microdata Samples (PUMS)*. Retrieved from <https://data.census.gov/cedsci/>
- U.S. Census Bureau. (2020). *2015-2019 American Community Survey (ACS) 5-year Public Use Microdata Samples (PUMS)*. Retrieved from <https://data.census.gov/cedsci/>
- Warren, M. R., King, A. R., Ortiz-Wythe, B., Belloy, P., Zapata, Calderon, J., & Martinez, P. (2021). Intersectional organizing and educational justice movements: strategies for cross-movement solidarities. *The Assembly*, 3(1). doi:10.33011/assembly.v3i1.1015