

Las Tres Gargantas: el coste no estudiado del desplazamiento por causa del desarrollo

por Martin Stein

En China, la problemática del desplazamiento forzoso en su sentido más amplio se centra en cuatro cuestiones: (1) el desplazamiento coercitivo y empobrecedor por causa del desarrollo; (2) la persecución política que tiene como resultado el desplazamiento controlado; (3) desplazamientos laborales masivos; (4) el desplazamiento por causa de los desastres. Este artículo estudia el papel del Estado en el desplazamiento, centrándose en la primera de estas cuestiones: el desplazamiento por causa del desarrollo.

Introducción

En el contexto chino, destacan las lagunas en la definición común de desplazamiento, en concreto por lo que se refiere a la referencia a los métodos de persecución no reconocidos capaces de obligar al desplazamiento. En los últimos años, sin embargo, la información completa y rigurosa sobre estas

y otras facetas de la situación china relativa a los derechos humanos ha sido imposible, ya que la mayoría de las redes chinas que tienen como objetivo la verificación de las denuncias de derechos han sido prohibidas. Por este motivo, una de las pocas medidas diplomáticas disponibles que la comunidad internacional tiene para llamar la atención sobre el problema de los desplazados internos (DI) en China sería aumentar el contenido de los criterios que definen a los DI.

El omnipotente y único aparato de seguridad del Estado en China es totalmente capaz de suprimir los mayores desplazamientos internos y las huidas trans-

fronterizas de refugiados desde las regiones más disidentes. Las barreras geográficas que impiden la salida del país son también obstáculos significativos. Los que huyen del Tíbet deben soportar un peligroso viaje de hasta cuatro meses expuestos a temperaturas bajo cero. Las fronteras de Xinjiang con Asia Central son casi imposibles de cru-

Además, cuando el desplazamiento tiene una causa oficialmente benigna, como en el caso del desplazamiento por causa del desarrollo, el resultado puede ser políticamente coercitivo. Durante los primeros 40 años después de la revolución de 1949, China reasentaba a una media de 800.000 personas al año por cuestiones relacionadas con el desa-

desarrollo, algunas de forma voluntaria, muchas otras no. Durante los últimos años, la media ha crecido de manera indudable, ya que la actual operación que desplazará a 1.200.000 personas o más de la zona de la presa de la Tres Gargantas es el mayor reasentamiento de la historia debido a la construcción de una presa. En el reasentamiento involuntario, el recurso frecuente del Gobierno al Ministerio de

“Una esmerada coreografía de apisonadoras y camiones sellará hoy en sólo seis horas y media la suerte de milenios de historia china, y establecerá una colosal incertidumbre para el futuro. A medida que una cascada de hormigón y roca taponará la última brecha de 40 metros de una presa sobre el río Yangtsé -la primera etapa de la presa más grande y más controvertida del mundo-, el proyecto más ambicioso de China desde la Gran Muralla habrá cruzado el punto de no retorno”.
The Guardian, 8 de noviembre de 1997

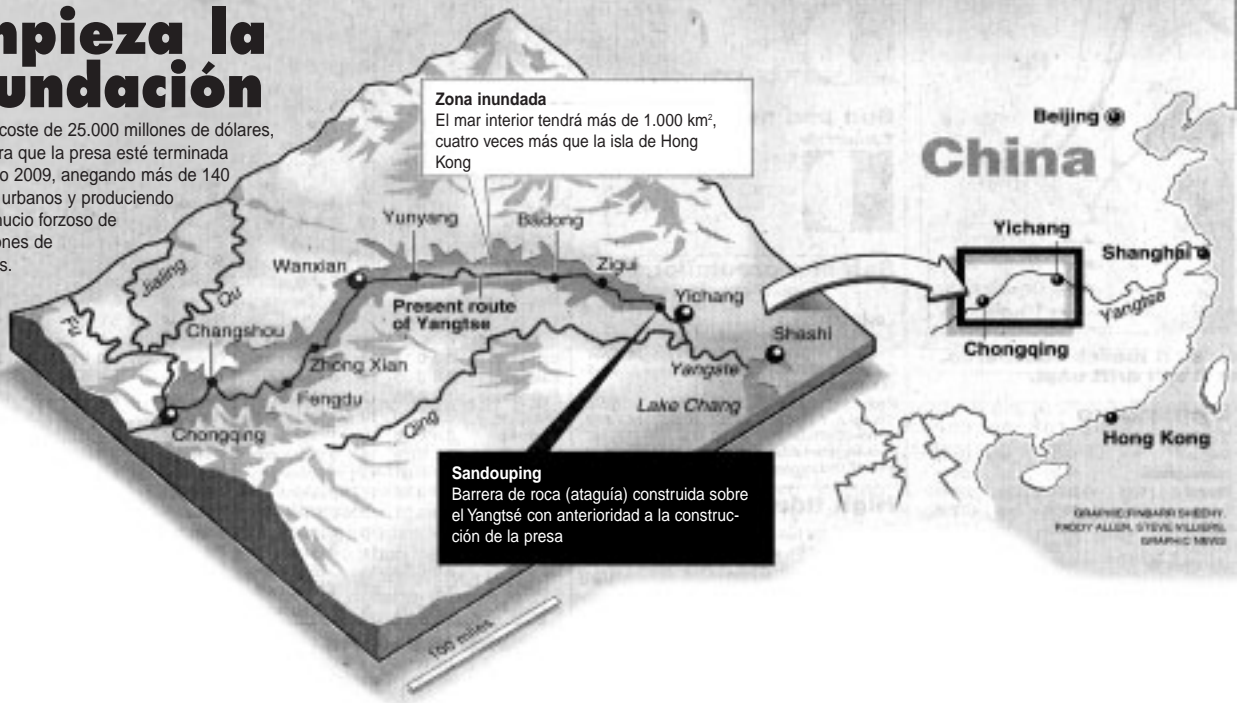
zar, y la frontera con Paquistán está siendo ahora impermeabilizada con alambre de espino. Se han producido casos de devoluciones de números pequeños de refugiados que entraron recientemente en Paquistán, y ha comenzado la cooperación bilateral en cuestiones de seguridad con los gobiernos de la CEI, relativa a la supresión de grupos disidentes. El gobierno lleva a cabo prácticas de persecución política que conducen a desplazamientos controlados en el interior de sus fronteras, pero muchos de estos casos probablemente no son denunciados.



Fotografía: Hamul Schwarzbach/Still Pictures

Empieza la inundación

Con un coste de 25.000 millones de dólares, se espera que la presa esté terminada en el año 2009, anegando más de 140 núcleos urbanos y produciendo el desahucio forzoso de 1.2 millones de personas.



Zona inundada
El mar interior tendrá más de 1.000 km², cuatro veces más que la isla de Hong Kong

Sandouping
Barrera de roca (ataguía) construida sobre el Yangtsé con anterioridad a la construcción de la presa

Fuente: © The Guardian, 8 Noviembre 1997

Seguridad Pública intimida a los desplazados, de manera que las operaciones parecen ordenadas. En el caso de reasentamiento voluntario, que ocurre principalmente en las operaciones anti-pobreza, los observadores internacionales confiesan en privado que el término "voluntario" tiene un significado diferente en el contexto chino, en el que la fuerte coerción estatal priva a los afectados de la posibilidad de oponerse.

El reasentamiento coercitivo por causa del desarrollo

El desplazamiento de la presa de las Tres Gargantas es cuatro veces mayor que el último gran desplazamiento de población causado por el desarrollo a nivel mundial, que también se produjo en China. La operación desplazará la población de 17 ciudades grandes y 109 núcleos urbanos más pequeños, obligando a 1.200.000 de personas o más a cumplirlo sin poder recurrir la decisión. Las evaluaciones del Banco Mundial de otros reasentamientos a gran escala provocados por la construcción de presas en China indican una pauta constante de fracasos:

"El fracaso a la hora de implicar a las personas en la selección de diseños condujo a un rechazo casi total de las casas construidas por el contratista..." (Daguangba) ¹

"Las poblaciones de acogida están sufriendo tasas de desempleo muy elevadas y la mayoría continúan dependiendo de las raciones de grano del Gobierno..." (Yantan) ²

"El 60% de los reasentados todavía viven por debajo del umbral de la pobreza..." (Wuqiangxi) ³

Además, muchos de los que fueron desarraigados por la construcción de presas en los primeros momentos de la República Popular, todavía protestan discretamente por su continuo estado de empobrecimiento, especialmente en Dongpinghu, en Shandong (que recibió a 278.000 reasentados), Xinanjiang, en Zhejiang (306.000), Sanmenxia, en Henan/Shanxi (319.000), Jinzhai, en Anhui (100.000), Xinfeng, en Guangdong (293.000), y Danjiangkou, en Hubei (383.000).

El Banco Mundial cita un estudio chino, al evaluar los efectos de la construcción de presas durante 30 años, que afirma que sólo un tercio de los reasentados ha "estabilizado su vida a niveles satisfactorios"; otro tercio tiene sólo "medios de subsistencia"; y el tercio restante está "anclado en la pobreza" ⁴. El Gobierno tiene todavía mayores antece-

Las razones del empobrecimiento, además de la forma de tomar decisiones y de la falta de consideración de los agraviados, derivan de la incapacidad de las economías locales cercanas a las presas para mantener a los desplazados. No es probable que el desplazamiento de las Tres Gargantas obtenga mejores resultados con respecto a la rehabilitación de la renta que los proyectos anteriores que fueron mal gestionados.

El reasentamiento urbano

La operación de las Tres Gargantas sumergirá 1.600 empresas y fábricas. El desplazamiento hacia las zonas urbanas dependerá de la capacidad de absorción del empleo de (i) las empresas jóvenes subvencionadas, que tienen un alto riesgo de fracaso, y (ii) las empresas estatales endeudadas y no competitivas internacionalmente, con crecientes exceden-

Varios informes periodísticos sugieren que los pagos compensatorios anunciados sirven como señuelos, mientras que las promesas son frecuentemente incumplidas.

entes en lo que respecta al reasentamiento urbano, y el relacionado con el transporte y la industria rurales, que perjudican en menor medida a las rentas de las poblaciones de acogida, se gestionan localmente, y están supeditados con menor frecuencia a pautas políticas. A pesar de ello, los problemas chinos debidos al reasentamiento causado por la construcción de presas son agudos.

tes laborales. El desplazamiento coincide con el cierre de algunas de las principales empresas estatales y despidos masivos que se espera se extiendan por toda la economía china. A medio plazo, antes de que lleguen las bancarrotas, las presiones del mercado obligarán a los directores a recortar salarios, poniendo a los trabajadores originales de la industria en riesgo de empobre-

cerse también. Las presas y los embalses en China, como en todas partes, están raramente localizadas donde las condiciones del mercado son favorables, sino que "se encuentran normalmente en terrenos escabrosos alejados de los mercados principales" ⁵. En la zona de las Tres Gargantas, el gobierno ha conferido a Chongqing la condición de municipio paralelo al de ciudades como Beijing, Shanghai y Tianjin, exentas de aprobación central previa para la inversión privada. Sin embargo, hay perspectivas sólo limitadas con respecto a la atracción de inversores privados: el canal de mercancías del Yangtsé no existirá hasta dentro de 15 años. Durante dos décadas más, la zona de las Tres Gargantas seguirá siendo un mercado interno, de difícil acceso para aquellas industrias que evalúan el potencial local para las inversiones.

nes están incluidas en los presupuestos relativos a los esquemas de compensación por el reasentamiento de manera significativa.

Compensación y reclamaciones

En último lugar, no está claro que la compensación planeada por el gobierno en relación con el desplazamiento de las Tres Gargantas se vaya a materializar como se ha anunciado. A principios de 1996, apenas el 7,5% de los fondos para el reasentamiento se había gastado para el desplazamiento de sólo el 1,5% de la población prevista. Un estudio prevé un coste máximo del desplazamiento de 195 millones de yuans, aunque sólo están presupuestados 40.000 millones ⁶. Varios informes periodísticos sugieren que los pagos compensatorios

anunciados sirven como señuelos, pero que las promesas son frecuentemente incumplidas.

Mientras que los

recursos y las protestas parecen apropiadas con respecto a las Tres Gargantas y a otras operaciones de desplazamiento, el Gobierno anula de hecho los derechos de las comunidades desplazadas. En primer lugar, las normas de 1991 sobre el reasentamiento por construcción de embalses excluían explícitamente a todos los reasentamientos debidos a la construcción de presas en China vinculados con objetivos de desarrollo, afirmando que las normas del reasentamiento deben ser sólo adecuadas "para asegurar que la vida de los reasentados alcance o supere gradualmente su nivel anterior". En segundo lugar, las garantías legales ejecutables para las poblaciones desplazadas no pueden encontrarse en la normativa estatal sobre el reasentamiento de las Tres Gargantas (y presumiblemente de otras operaciones de reasentamiento en China). En tercer lugar, el Banco Mundial descubrió que prácticamente todas las vías legales para plantear recursos eran suprimidas en los proyectos de origen estatal, como las presas, ya que "esos elementos del reasentamiento considerados como cuestiones de política estatal (incluyendo niveles de compensación generales) están más allá de cualquier cuestionamiento" ⁷. La evaluación del propio Banco Mundial con respecto al proceso legal chino sobre cuestiones de reasentamiento sugiere que el Estado silencia los recursos de manera consciente: "Los informes no distinguen a aquellos que vieron reconocidas sus reclamaciones total o parcialmente de los que no recibieron compensación... la oferta final de la agencia de reasentamiento en el proce-

so de mediación raramente se modifica". En cuarto lugar, el Banco Mundial observó que las condiciones no permiten el establecimiento en China de observadores independientes del desplazamiento: "Una revisión de dichas actividades de control llevada a cabo como parte de esta revisión del reasentamiento en general, pone de manifiesto la inexistencia de un solo esfuerzo que haya tenido éxito".

Los desplazamientos anteriores por causa de las presas han sido políticamente incendiarios. Las presas de Sanmenxia, Xinanjiang y Danjiangkou, construidas en los 60, desplazaron cada una a de ellas más de 300.000 personas, produciendo no sólo un empobrecimiento extendido, sino un movimiento constante de solicitantes (*shangfang*). Incluso las presas chinas más pequeñas, que reasentaron sólo a varios cientos de personas, tales como el embalse de Xinhua, en el condado de Wushan, y el embalse de Baishi, en el condado de Zhong, según funcionarios de seguridad anónimos, "han sido la causa constante de disturbios masivos frecuentes, no precisamente a pequeña escala" ⁸.

La resistencia pasiva a las nuevas condiciones del reasentamiento incluye el rechazo frontal a marcharse y a aceptar nuevos trabajos. Unos pocos altos cargos importantes se encuentran entre las personas privadas de libertad debido a su oposición al proyecto de las Tres Gargantas, incluyendo a Li Rui, el anterior secretario de Mao y viceministro de recursos hidráulicos, y el periodista Dai Qing, autor del manifiesto prohibido Yangtsé! Yangtsé! *El río dragón ha llegado*, de Dai Qing, publicado en noviembre de 1997, recoge una oposición más reciente a las condiciones de reasentamiento de las Tres Gargantas. Dentro del gobierno, existe una oposición sustancial silenciosa a realizar la operación de las Tres Gargantas basándose tanto en las condiciones del desplazamiento como en el daño medioambiental previsto. Sometido a votación en el Congreso Popular Nacional en 1992, un tercio de los miembros votó oponiéndose o se abstuvo, lo que supuso un hecho sin precedente ⁹.

Conclusión

Muchos hallazgos -incluyendo los del Banco Mundial- sugieren que el reasentamiento en China tiene a menudo como consecuencia el abandono de una parte muy grande de los desplazados en condiciones de empobrecimiento crónico. Así, a pesar de que el desplazamiento por causa del desarrollo queda técnicamente fuera de la definición de DI actualmente en uso en Naciones Unidas, hay problemas a gran escala como resultado de garantías pobremente concebidas y una falta perversa de respuesta administrativa a los grupos agraviados. Si no se perciben los factores coercitivos, las fuerzas administrativas que trabajan en el desplazamiento parecen

...el Banco Mundial descubrió que prácticamente todas las vías legales para plantear recursos eran suprimidas en los proyectos de origen estatal, como las presas.

El reasentamiento rural

Los desplazados a zonas rurales se enfrentan también a perspectivas económicas desfavorables. En la mayoría de los desplazamientos, las poblaciones rurales son relegadas a laderas y barrancos, que se encuentran disponibles sólo si en el pasado no pudieron mantener a una población campesina. En la zona de las Tres Gargantas, sólo 1.500 hectáreas de nuevas tierras han sido reclamadas, frente a las 3.000 que serán sumergidas. Muchos de los desplazados están siendo hacinados en zonas más altas alrededor de la reserva, donde entre el 30 y el 50% de la tierra es cultivada en laderas de más de 25 grados de inclinación, lo que implica la existencia de graves problemas de erosión y de productividad tanto para los desplazados como para los residentes anteriores. El Estado también prevé una mezcla insostenible de cultivos. La producción de cítrico, considerada una panacea, sufrirá con la altitud de las nuevas comunidades desplazadas, sometida a las heladas en los duros inviernos continentales. Además, las bajas rentas de los productores de cítricos eran ya comunes en China con anterioridad al plan de las Tres Gargantas, debido a una excesiva confianza en otras zonas en las que se habían necesitado proyectos de rehabilitación de rentas. Para agravar más el efecto empobrecedor del desplazamiento, se encuentran las cargas soportadas por las poblaciones campesinas vecinas por el aumento de la competencia de los precios; muy pocas de estas poblacio-

sinceras y perfectamente respetuosas de las normas. Pero, en realidad, existe una enorme capacidad de persecución que opera "subrepticamente" en las cuestiones relativas al desplazamiento.

Martin Stein pertenece al Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Yale. Anteriormente fue Coordinador sobre el Terreno en China de los Volunteers in Asia (una ONG apolítica). Puede contactarse con él por correo electrónico en: martin.stein@yale.edu

El manual de 1998 del Global IDP Survey, *Internally displaced people: a global survey*, contiene un informe de Martin Stein sobre los cuatro aspectos del desplazamiento interno en China, ya mencionado en la introducción de este artículo. Más detalles en la página 41.

Para más información sobre las Tres Gargantas:
International Rivers Network, Three Gorges Campaign: <http://www.irn.org/programs/3g/>
Probe International, Three Gorges Campaign: <http://www.nextcity.com/ProbeInternational/ThreeGorges/>

Notas

1. World Bank Environment Department, "Resettlement and development: the Bankwide review of projects involving involuntary resettlement", 1986-1993, 8 de abril de 1994, 6/11.
2. Yo Kimura y Lee Travers, World Bank China and Mongolia Department, "China involuntary resettlement", 8 de junio de 1993, p. 37.
3. "Wang Maolin addresses Hunan resettlement conference", Hunan Ribao, 15 de noviembre de 1996, p. 1.
4. "Selected essays on reservoir resettlement and poverty alleviation", Ministry of Water Resources Resettlement Office, octubre de 1988, p. 142.
5. Yo Kimura y Lee Travers, "China involuntary resettlement", World Bank China and Mongolia Department, 8 de junio de 1993, p. 37.
6. Samuel Wang, "Migration for flood control", *China Strategic Review*, nº 3, abril de 1996.
7. Referencias y citas de Yo Kimura y Lee Travers, ver *supra*, p. 12.
8. "Three Gorges Resettlement expected to spawn massive civil unrest", *Three Gorges Background*, nº 26, Probe International, 15 de marzo de 1995.
9. Audrey Topping, "Ecological roulette: damming the Yangtze", *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 1995.

Se puede acceder a los artículos de la *Revista Forzosas* (en inglés) en las páginas de la FMR en la página web del RSP en: <http://www.qeh.ox.ac.uk/rsp/>

La respuesta nacional al

En muchos casos, la comunidad internacional actúa para proteger y asistir a los desplazados internos del mundo ante la ausencia de responsabilidad y de acción nacional efectiva.

Esto se debe, por lo menos en parte, a que es poco probable que los países que experimentan crisis de desplazamiento interno posean las instituciones a nivel interno capaces de proporcionar eficazmente a sus ciudadanos desplazados el apoyo necesario. Reforzar la capacidad nacional de respuesta es esencial para que los propios gobiernos asuman la responsabilidad inmediata en las emergencias humanitarias sin tener que depender de la ayuda externa. En los países que experimentan desestabilidad política y económica, el propio acto de establecer una institución es significativo, ya que implica el reconocimiento por parte del gobierno del problema del desplazamiento interno. La eficacia de la respuesta de un país puede estar influida por varios factores:

La etnicidad de los desplazados

En los casos en que las acciones gubernamentales han causado el desplazamiento de grupos étnicos determinados (como en Sudán, Birmania y Turquía) resulta dudoso que se pueda contar con que esos mismos gobiernos ayuden a los desplazados. Las autoridades pueden estar más motivadas para ayudar a las personas que pertenecen al mismo grupo étnico que la mayoría: en Chipre, por ejemplo, las autoridades greco-chipriotas y las turco-chipriotas crearon programas de asistencia para los desplazados pertenecientes a sus relativos grupos étnicos en la isla [1].

Consideraciones y prejuicios políticos

Por el contrario, consideraciones de tipo político han evitado que el gobier-

no de Azerbaiyán tome un papel activo en la ayuda a sus ciudadanos desplazados, aunque son étnicamente azerbaiyanos. Mientras que la gente local ha recibido a los desplazados con hospitalidad, el gobierno de Azerbaiyán no ha dado pasos para profundizar la integración local, y parece preferir que estas personas continúen desplazadas hasta que la resolución de la disputa con Armenia permita el retorno a Nagorno-Karabaj y sus zonas limítrofes [2].

En Colombia, muchos miembros del gobierno ven a los desplazados internos con recelo, y algunos funcionarios consideran que los desplazados son subversivos [ver el artículo de Seán Loughna en págs. 15-16]. A pesar de la profusa creación de agencias para tratar las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y el desplazamiento, las actitudes políticas han contribuido a crear una "brecha evidente entre las intenciones y la actuación" [3].

En Perú, el Estado está preocupado por controlar la urbanización y devolver a los desplazados a sus lugares de origen. En consecuencia, la única agencia del gobierno dirigida a asistir a los desplazados internos, el Proyecto de Apoyo a la Repoblación (PAR), ayuda a los retornados y a los desplazados internos que aceptan volver a las zonas rurales, pero no a aquellas que eligen reasentarse en otras zonas. Incluso ha presionado a algunas comunidades para que vuelvan a pesar de las precarias condiciones [4].

Esfuerzos de coordinación y comunicación

La creación de "bases" en los gobiernos para tratar el desplazamiento promueve la coordinación y facilita la capaci-