

# Las políticas y prácticas del reasentamiento en *Three Gorges*: estudio de campo

por Shawn Steil y Duan Yuefang

*El Proyecto Three Gorges (traducción: ‘Tres gargantas’) en el Río Yangtze en China es el proyecto de desplazamiento inducido por desarrollo más grande y quizá el más controversial en el mundo. Cálculos oficiales estiman una población de 1.2 millones de personas reasentadas para el año 2009<sup>1</sup>*

**E**l proceso de desplazamiento es guiado por la política de “reasentamiento por desarrollo” de China cuya meta es mejorar los estándares de vivienda de los reasentados. Implementar esta política en semejante escala masiva es un reto cada vez más difícil para el gobierno chino.

Dada la controversia internacional que rodea al proyecto, llevar a cabo una investigación y exploración de cooperación con los reasentados es un desafío por sí solo. Los autores realizaron un trabajo de campo en una variedad de áreas de reasentamiento y entrevistaron a oficiales nacionales, regionales y de aldea, así como reasentados urbanos y rurales. Este artículo presenta una visión preliminar de la implementación de políticas de reasentamiento y ofrece recomendaciones para el mejoramiento del

proyecto en sus fases finales.

## El reto del reasentamiento rural

De acuerdo con la Comisión de Recursos Acuáticos de *Changjiang* (Río *Yangtze*) la población rural representa el 40% del reasentamiento total, pero que según lo confirmado, recibe menos del 20% de la inversión de reasentamiento. El proyecto ha prometido asegurar que la cantidad promedio de tierra por persona será mantenida después de la inundación. Con la escasez de tierra arable, una lucha física y económica en el entorno y una infraestructura subdesarrollada, el reto de reasentar exitosamente al desplazado es considerable.

En *Three Gorges*, como en otras áreas pobres de China, los miembros masculinos de los hogares, usualmente encuentran trabajo fuera de la

aldea. La agricultura se convierte en una labor menos popular y con menos beneficios para las personas jóvenes, por lo que las poblaciones rurales se están envejeciendo. La mayoría de representantes de cada familia que participaron en las entrevistas, tenía más de 50 años. Cada uno de ellos enfrenta diferentes situaciones y retos, todas ellas admirables. Lo que más se enfatizó fue el estoicismo con el que enfrentan los retos inesperados. No obstante ellos necesitarán más que coraje personal, lograr mantener o mejorar sus estándares de vida.

## Nuevas políticas, impactos inciertos

Desde 1992 la política de reasentamiento de Ministro Li Peng ha enfatizado simplemente la apertura de tierra y la movilización de los desplazados a terrenos más altos dentro de sus propias provincias. Al menos se esperaba que un 60% de los reasentados en áreas rurales continuaran con la agricultura. Esta política fue elogiada por su sensibilidad social ya que los reasentados continuarían dentro de sus propias provincias y serían protegidos de los riesgos sociales y económicos por ser movilizados lejos de sus hogares.

No fue sino hasta en 1998 que el

Después de la finalización de la represa de *Three Gorges*, el río *Yangtze* crecerá alrededor de 100 metros sobre las riberas y caminos *Three Gorges*, inundando la mejor tierra cultivable e incrementando la presión para crear terracería cada vez más alto.

gobierno central empezó a reconocer que fue la deforestación en el área de *Yangtze* la responsable de serias inundaciones. Desde entonces empezó a aceptar que no existe suficiente tierra adecuada en la región para reasentar a las personas de áreas rurales y reconoció que la tierra cultivada actualmente debe ser reforestada a fin de prevenir la posterior erosión e inundación. Llegar a esta conclusión condujo a importantes cambios en las políticas gubernamentales, limitando la cantidad de tierra disponible para los reasentados y poniendo mayor énfasis en el reasentamiento distante.

### Reforestación de la tierra cultivada

Las regulaciones del Reasentamiento *Three Gorges* han sido enmendadas para prohibir la apertura de nueva tierra a reasentados en colinas con inclinaciones mayores de 25 grados (aquellas particularmente vulnerables a erosión del suelo). El *tui geng huan lin* o política de Reforestación de Tierra Cultivada estipula que la **existente** tierra cultivada con esta inclinación debe ser retornada a bosque. Los oficiales gubernamentales y los académicos involucrados con el reasentamiento defienden las políticas de reasentamiento anteriores y argumentan que los cambios presentados ocurren naturalmente. En el Oeste, refieren ellos, el incremento del conocimiento ambiental ha precipitado de igual manera el cambio de políticas. Mientras que estos cambios de políticas son necesarios para asegurar la sustentabilidad a largo plazo de *Three Gorges*, traen retos nuevos y no anticipados al trabajo de reasentamiento.

A principios de 1990, una comunidad invirtió una porción significativa de los fondos de reasentamiento en la apertura de una nueva colina para reasentados. Sin

embargo, la tierra probó ser poco productiva y muy difícil de cultivar, siendo rechazada por los reasentados. Ahora, las colinas de más de 25 grados deben ser retornadas a bosques o utilización de hortalizas, y los fondos de reasentamiento invertidos en la tierra no podrán ser recuperados. Los reasentados en espera de compensación por la tierra, ahora deben prepararse a cultivar únicamente las áreas sobre la línea de inundación.

En algunos poblados de *Three Gorges*, grandes proporciones de tierra actualmente cultivada tienen una inclinación mayor a 25 grados. Aunque los agricultores apoyan la política de reforestar la tierra, habiendo presenciado en algunos casos que la profundidad de sus tierras fue lavada de 100cm. a 20cm., están preocupados de saber cómo se sustentarán después de la inundación al no tener suficiente tierra para ganarse la vida.

La política de reforestación permite flexibilidad al satisfacer sus expectativas y ofrecer incentivos económicos. Los agricultores entrevistados en un área reasentada reportaron que recibirían un pequeño subsidio económico y un subsidio de arroz por ocho años si ellos restituían la tierra a un bosque natural, además recibirían un subsidio de arroz por cinco años si retornaban la tierra a hortalizas frutales. En conclusión, de los terrenos que se encuentran en colinas con inclinación de 25 grados, el 80% debe ser retornado a bosque natural y el 20% restante debe ser convertido en hortalizas frutales para permitir que los agricultores generen un ingreso mientras protegen parcialmente el suelo. Sin embargo, lo que revelan las investigaciones es que realmente no existe un agricultor que a voluntad convierta su tierra a bosque natural. Incluso aquellos

dispuestos a convertir algunas de sus tierras en hortalizas se preocupan de cómo van a ser capaces de sostenerse con la reducción tanto de ingresos como del abastecimiento de alimento, especialmente después de que la inundación tome sus mejores tierras y el subsidio se agote.

La respuesta al incremento de producción e inseguridad de ingresos para los reasentados rurales varía en diferentes áreas. En algunas áreas, los agricultores contaban con otros empleos como obreros emigrantes. En otras, especialmente aquellas con poblaciones mayores en donde los obreros emigrantes no son comunes, los líderes locales se encuentran bajo la presión para proveer fuentes alternativas de ingreso para el desplazado. En *Zigui*, una aldea reasentada ha recurrido a la compra de una fábrica de ladrillos del gobierno municipal que se encontraba en quiebra. Pero las empresas en *Three Gorges* no son usualmente exitosas y es incierto si la aldea tendrá éxito donde el municipio ha fallado. Otra aldea cercana ya sufre la deuda masiva debido al desarrollo de empresas comerciales que han fracasado. Muchos de los oficiales y académicos entrevistados son generalmente escépticos acerca de los prospectos de desarrollo de nuevas empresas para empleo rural.

### *Waiqian Yimin* - Reasentamiento Distante

En medio de una nueva consciencia de los límites ambientales y económicos de *Three Gorges*, el gobierno ha incrementado la compensación y otros incentivos para que las personas desplazadas salgan de sus comunidades de origen. Oficialmente, existen planes para que 125,000 reasentados -como el 10% del total- sean movidos fuera del área de reserva de *Three Gorges*. Según la mayoría de académicos y

Reasentamientos distantes: reasentadores esperan a las orillas del río en botes ser trasladados con sus pertenencias lejos de sus tierras ancestrales a pueblos y ciudades en áreas más prósperas dentro de China.



algunos de los principales oficiales entrevistados, esta población es muy pequeña.

La cantidad de personas que deben ser desplazadas fuera de la ciudad ha sido determinada con el fin de garantizar que la cantidad de tierra cultivable por persona sea la misma después de la inundación. Recae en los oficiales de la Oficina de Reasentamiento a nivel municipal, decidir quiénes deben irse, y finalmente, persuadirlos para que se vayan. Las presiones en estos oficiales son enormes y bajo este sistema es imposible dirigir las circunstancias individuales.

En un caso, una familia estaba siendo persuadida para que se fuera de su tierra a la aldea en donde el esposo tenía empleo. La familia estaba poco dispuesta a dejar su hogar en la aldea por un familiar mayor y preferían abandonar sus derechos de la nueva tierra para que les permitieran construir su casa en un área cercana. Sin embargo, las reglas de reasentamiento determinan que se debe dar tierra a las personas desplazadas y obliga a los oficiales de reasentamiento a cumplir con la cuota designada, este caso resultó ser una situación difícil.

Los reasentados están siendo movilizadas en masa a lugares en *Shanghai*, *Guangdong* y a través de China. Una combinación entre el incremento de la compensación junto a una comprensión de la dificultad de permanecer en *Three Gorges* está persuadiendo a algunos reasentados que la mejor opción es el reasentamiento distante. Estos nuevos incentivos agregados a otros gastos adicionales que conlleva el reasentamiento distante subirán los costos de reasentamiento. El presupuesto de reasentamiento establecido en 1993 pretendía ser una cantidad fija y existe desacuerdo entre los altos oficiales en si debe o no incrementarse el presupuesto.

#### **Dui kou zhi yuan - Sociedad de Apoyo**

Con el incremento en los gastos y la disminución de recursos locales, la política de la Sociedad de Apoyo promueve el desarrollo de enlaces de ayuda entre *Three Gorges* y los gobiernos regionales. Las 19 comunidades afectadas por la inundación de *Three Gorges*, se encuentran asociadas con una provincia o municipalidad fuera del área afectada. Empresas asociadas a

unidades administrativas están ofreciendo incentivos financieros para la apertura de sucursales operativas en las comunidades reasentadas. Mientras que la intención de la política de Sociedad de Apoyo es incrementar el desarrollo económico en las áreas de reasentamiento y crear fuentes de trabajo para los reasentados, no existen requerimientos firmes para contratar reasentados. Nuestras entrevistas con los gerentes de las fábricas de la provincia de *Jiangsu* de la Comunidad de *Zigui*, revelaron que la razón primordial para establecer una empresa en sociedad era para contestar al llamado del gobierno central de asistir en el reasentamiento. Entrevistas con los oficiales gubernamentales de la provincia sugieren que políticas favorables de impuestos y la expectativa de otros incentivos financieros y de servicio, juegan un papel significativo en la decisión de establecer empresas en *Three Gorges*.

Aunque la medición del éxito del mantenimiento o el mejoramiento de los estándares de vivienda para los reasentados requiere más investigación, está claro que los resultados son desiguales. La provincia de *Zigui* disfruta de un número de nuevas empresas que se han establecido y que proveen aparentemente fuentes viables de trabajo para los reasentados. Su localización favorable, cercana al sitio de construcción del Proyecto *Three Gorges* y relativamente el desarrollo de infraestructura y enlaces de transporte ha permitido a *Zigui* persuadir a organizaciones de la rica provincia del Este *Jiangsu* a invertir. En contraste, en *Kaixian*, una provincia pobre y desolada en el área de reserva de la municipalidad de *Chongqing*, los resultados de la política de la Sociedad de Apoyo no han sido prometedores. Oficiales de la provincia de *Kaixian* lamentaron que su oficial asociado se encontrara en el Oeste de *Sichuan* y que no eran capaces de atraer empresas económicamente viables del Este. Con el movimiento de China a una "economía socialista de mercado" el éxito del programa de Sociedades de Apoyo regido por el Estado dependerá de las fuerzas del mercado y de los márgenes de ganancia.

#### **Prospectos de apoyo internacional**

Con el gran número de personas que serán desplazadas y reasentadas, el gobierno chino establece que para la reconstrucción de sus vidas las

metas a alcanzar son altas y los recursos disponibles limitados, por lo que se asume que la asistencia internacional para el reasentamiento será bien recibida. Sin embargo, el gobierno chino está decidido en realizarlo solo. Los altos oficiales en la Agencia Estatal de Reasentamiento han accedido únicamente en el apoyo a la investigación técnica. El gobierno municipal de *Chongqing* recientemente publicó regulaciones que prohíben cualquier investigación o consulta "individual" en el área de *Three Gorges*. Se requiere más trabajo para crear un ambiente propicio en el que la inversión, pública o privada, llegue a los reasentados.

A pesar de las restricciones, existe entusiasmo a nivel local por comprometerse con una cooperación internacional. En la provincia de *Kaixian*, un área relativamente plana a lo largo del norte en el Río *Yangtze*, los oficiales gubernamentales se encuentran dispuestos a trabajar con investigadores extranjeros para encausar los problemas ambientales. Con una fluctuación anual del nivel de agua de hasta 35 metros y el prospecto del desarrollo de un pantano que incrementará la tasa de incidencia de enfermedades transmitidas por el agua para las 600,000 personas que están destinadas a residir ahí, los oficiales de *Kaixian* están trabajando arduamente en la búsqueda de soluciones apropiadas. Esperan involucrar recursos extranjeros en sus planes de protección ambiental.

El gobierno chino recientemente anunció realizar una encuesta a gran escala para examinar la protección de los derechos de los reasentados en *Three Gorges*<sup>2</sup>. Aunque este es definitivamente un desarrollo bien recibido, la apertura a una investigación independiente incrementaría la confianza internacional en el trabajo de reasentamiento y tal vez atraería recursos internacionales lo que incrementaría la importancia en las reformas económicas de China y su reciente entrada a la OMC.

#### **Recomendaciones políticas**

La política de la Sociedad de Apoyo puede servir como un modelo para otros proyectos de reasentamiento. Ésta política establece relaciones de trabajo que proveen a gobiernos locales y economías un apoyo especializado. Indicadores iniciales muestran que los programas de inversión a gran escala serían favorecidos por pequeños negocios.

Después de varios estudios, puede que se conciba la expansión del programa internacionalmente. Países como Canadá, que se encuentran involucrados con el Proyecto de la Represa *Three Gorges*, pueden proporcionar consulta e incentivos financieros adicionales para empresas canadienses que garanticen proveer entrenamiento y empleo para los desplazados.

Casi todos los agricultores entrevistados estaban de acuerdo con que los subsidios para la política de Reforestación de Tierras Cultivadas eran muy bajos. Adicionalmente, sentían que era importante encausar la baja producción de la tierra existente sobre la línea final de inundación y proveer irrigación para soportar la sequía. A pesar de los planes de un embalse masivo debajo de ellos, los agricultores temen por la insuficiencia de agua.

El financiamiento extranjero o doméstico podría incrementar los subsidios para contrarrestar el debilitamiento en la cosecha. La Comisión Mundial de Represas ha sugerido que los reasentados compartan los beneficios de los proyectos de desarrollo, incluyendo agua de riego y electricidad. Bombear agua hacia las colinas para irrigación es costoso y requiere de recursos externos. Sociedades Internacionales puede que consideren otorgar inversiones y expertos para el desarrollo de sistemas de irrigación a cambio de electricidad subsidiada del Proyecto *Three Gorges* para poner en

funcionamiento estaciones de bombeo.

Nuevas presiones causadas por las alteraciones en la política de reasentamiento distante han sido exacerbadas por el sistema *hukou* (registro de hogar). Los oficiales locales no habrán cumplido con su cuota hasta que el *hukou* de los reasentados sea transferido a otra provincia. En algunas áreas existen trabajadores emigrantes, pero debido a los servicios sociales y otros derechos que están enlazados con el sistema de *hukou*, la migración espontánea no es una solución posible para el reasentamiento. Reformas al sistema de *hukou* están siendo generadas en China pero se requiere una mayor velocidad, especialmente en *Three Gorges*, a fin de proveer a los reasentados mayor libertad de movilización para controlar el apoyo a su reasentamiento distante.

El reasentamiento distante continuará incrementándose, junto con las presiones y tensiones entre los oficiales y los reasentados. Mientras algunos reasentados expresan buena voluntad para restablecerse fuera del área, otros resienten que la compensación sea mayor para los reasentados distantes. Existen mayores costos, tanto económicos como sociales, que conllevan el reasentamiento distante ya que los riesgos incluyen descontento y disidencia.

#### Conclusión

El mejoramiento de las condiciones

de vida de los reasentados es un reflejo de los cambios acelerados que se han llevado a cabo en China. Debido a que la reforma económica encabeza la reforma política, la toma de decisiones centralizadas no siempre podrá dirigir los cambios en las realidades locales. Mientras grandes esfuerzos están siendo realizados en la promesa de reasentamiento masivo en *Three Gorges*, en distintos niveles del gobierno existe una presión enorme para alcanzar el ambiguo "reasentamiento por desarrollo". Una mayor transparencia y participación por los desplazados en el proceso de toma de decisiones, podrá reducir mucho esta presión.

Shawn Steil está asociado a la Facultad de Diseño Ambiental, Universidad de Calgary, Canadá. Correo electrónico: [spsteil@ucalgary.ca](mailto:spsteil@ucalgary.ca)  
Página web <http://members.rogers.com/ssteil5659>.  
Duan Yuefang trabaja en la Facultad de Manejo, Universidad de Huazhong de Ciencia y Tecnología, Wuhan, China. Correo electrónico [peter\\_yf@yahoo.com.cn](mailto:peter_yf@yahoo.com.cn)

Los autores desean agradecer a la Universidad de *Three Gorges*, *Yichang*, la Universidad de *Calgary*, Canadá y la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA) por el apoyo a la investigación, y expresan su gratitud a todos los académicos, oficiales gubernamentales, y reasentados que tan generosamente participaron en la investigación.

<sup>1</sup> Esto incluye el crecimiento poblacional esperado en los 17 años de la construcción del proyecto

<sup>2</sup> *Three Gorges Probe*, Septiembre 20, 2001, [www.probeinternational.org/pi/3g](http://www.probeinternational.org/pi/3g)

## Creando pobreza: la lógica económica imperfecta del Banco Mundial revisa involuntariamente el reasentamiento político por Theodore E Downing

En 1990 el Banco Mundial sacó una señal del reasentamiento político involuntario que subsecuentemente emuló y refirió. Desde 1998 el Banco ha pedido a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), agencias del gobierno y otras partes interesadas; a reaccionar a una serie de revisiones preliminares. A pesar de que las objeciones a la revisión final debilitaron la existente Directiva Operacional, la nueva política (OP/BP 4.12) fue adoptada por el Consejo del Banco en octubre 2001.<sup>1</sup>

El Banco jugó un papel de liderazgo

en el reconocimiento de riesgos intrínsecos en los desplazamientos forzados. En la misma organización ha sido extensamente probado y elaborado el modelo Empobrecimiento, Riesgos y Reconstrucción (*Impoverishment Risks and Reconstruction*), desarrollado por Michael Cernea. OP/BP 4.12 reconoce los riesgos de empobrecimiento en su primer párrafo, pero falla en proponer medidas para dirigirlos. En su lugar, recae en el mismo análisis y metodología de la economía imperfecta, de la cual ha sido responsable por décadas de ejecución inaceptable. Por enfocar

minuciosamente la responsabilidad de los clientes del Banco en la compensación de pérdidas de tierra, la revisión esquivó la necesidad de una rehabilitación viable para las víctimas inocentes del desplazamiento inducido por el desarrollo. Si su intención es implícitamente dirigir riesgos, entonces ¿Por qué falló la nueva política para prescribir las herramientas de análisis y financiamiento proporcionado para evitarlos?

OP/BP 4.12 confunde restauración con desarrollo. Cuando una sección llama a los desplazados a ser benefi-