



Desplazamiento inducido por el desarrollo: ¿asunto interno o tema internacional de derechos humanos?

por Bjorn Pettersson

Si bien el número de Personas Desplazadas Internamente (PDI) inducidas por el conflicto es todavía incierto, (la mayoría de observadores coinciden en que existen aproximadamente de 20 a 25 millones) el número de estos desplazados por proyectos de desarrollo es aún más difícil de estimar.

Extensos hallazgos de investigaciones presentados por la Comisión Mundial de Represas han demostrado que entre 40 y 80 millones de personas han sido forzadas a abandonar sus hogares como resultado de la construcción de represas hidroeléctricas.¹ En 1994 el Gobierno de India admitió que 10 millones de personas desplazadas por represas, minas, deforestación y por otros proyectos de desarrollo, están todavía “esperando a ser reha-

bilitadas”, un número considerado como bastante conservador por la mayoría de investigadores independientes. En China, el gobierno ha admitido que 7 millones de PDI inducidas por el desarrollo vivían en “extrema pobreza” en 1989.²

Cuando la vida de tantas personas está siendo perturbada, ¿Por qué existe tanta indiferencia acerca de las PDI en desarrollo? Durante la última década la ONU ha puesto, de

manera gradual, más atención a los desplazamientos inducidos por conflicto, tardíamente reconociendo que las PDI son tan vulnerables como los refugiados y que por mucho, superan el número de los que han cruzado la frontera. ¿Qué se necesita ahora para llamar la atención de la comunidad internacional hacia los desplazados orientados al desarrollo? ¿Se mantendrán como víctimas silenciosas del gobierno y de las negligencias corporativas? Este artículo desvía la atención hacia el desplazamiento forzado como una violación de los derechos humanos observando cómo los proyectos de desarrollo causan desplazamiento y cómo la negligencia es esparcida por poblaciones desplazadas con necesidad de reasentamiento y restitución del sustento.

manifestantes Narmada afuera del Congreso de Partidos, Mumbai, Sept 2001.

Las guías y principios de la ONU y los desplazamientos

Francis Deng, el Representante Especial en PDI del Secretario General de la ONU, ha sido un instrumento clave para atraer la atención internacional al problema de las PDI inducidas por el conflicto. Su trabajo ha contribuido a mejorar las reacciones del gobierno y de la ONU en relación a las PDI inducidas por el conflicto. El conjunto de normas internacionales, desarrolladas por Deng y su equipo legal, "Guías y principios de la ONU sobre los desplazamientos internos" no será una ley avalada internacionalmente, pero está basada en los derechos humanos internacionales y las leyes humanitarias.

Con el fin de observar cuál es el alcance del uso de estos Principios para dirigir la situación de las personas desplazadas inducidas por el desarrollo, primero debemos determinar si la Guía de Principios actualmente se aplica a las PDI inducidas por el desarrollo. Una lectura rápida de la definición de lo que es una persona desplazada en la Guía de Principios, muestra que esto no es aparente de forma inmediata. Esta es la descripción:

"Personas Desplazadas Internamente (PDI) son personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a emigrar o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre; y que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente".

Sin embargo, la expresión "en particular" antes de listar las causas, indica que la lista no es exhaustiva. Francis Deng y Roberta Cohen han argumentado que la construcción de represas hidroeléctricas podría considerarse como un "desastre causado por el hombre" y que por lo tanto todos aquellos desplazados caen dentro de la definición en la Guía de Principios.³

El caso argumenta que el desarrollo inducido por desplazamiento está claramente cubierto por los Principios y es reforzado por el Principio 6.2(c) en el cual se lee: "La prohibición del desplazamiento

arbitrario incluye desplazamiento: [...]

(c) En casos de proyectos de desplazamiento a gran escala, los cuales no son justificados por la demanda y petición de los intereses públicos [...]"

Pero, ¿Qué se quiere dar a entender por el ambiguo concepto "demanda y petición de los intereses públicos"? ¿Quién tiene la autoridad para adjudicar que "demanda y petición de los intereses públicos" puede justificar el forzar a las personas a salir de sus tierras?

Walter Kalin, uno de los creadores de la Guía de Principios, sugiere que "el desarrollo relacionado con el desplazamiento es permisible sólo cuando la demanda y petición de los intereses públicos justifica esta medida, eso es, cuando la necesidad y proporcionalidad requeridas son encontradas".⁴ Para una interpretación de los últimos conceptos, "necesidad y proporcionalidad requeridas", Kalin refiere a la Directiva Operacional 4.30 en Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial⁵ y los Guiamientos de OECD para las Agencias de Ayuda en Proyectos de Desarrollo de Desplazamientos y Reasentamientos Involuntarios. Sin embargo, a través de estos guiamientos se provee de una excelente guía a los gobiernos, agencias de ayuda y donantes en proyectos de desarrollo para el reasentamiento y rehabilitación involuntaria de las poblaciones desplazadas; ellos ya no se enfocan más en la problemática de "necesidad y proporcionalidad". Estos conceptos quedan por lo tanto para ser ejecutados por aquellos que deben aplicar la Guía de Principios: gobiernos, representantes no estatales, agencias de la ONU y los mismos Representantes de la Secretaría General.

Degenerando el concepto del desplazamiento inducido por el desarrollo

Es importante reflexionar sobre los conceptos "petición del interés público" y "necesidad y proporcionalidad", ya que determinan si el desplazamiento forzado de una población como consecuencia de un proyecto de infraestructura es una violación a los derechos humanos o a los proyectos de desarrollo legítimos. Nosotros necesitamos continuar desafiando la suposición

detrás de las palabras usadas para justificar el desplazamiento forzado a gran escala.

¿Quién es "el público"? si nosotros aceptamos que los derechos humanos internacionales son de alcance universal, diríamos que el "público" es toda la población en un área dada y no solamente la elite política y económica. Tomando el ejemplo de India (en donde más del 80% de las familias rurales no tienen electricidad) uno puede, por lo tanto, argumentar que la expansión de la red de suministro de electricidad en las áreas rurales, puede ser más "necesario" que producir más electricidad para una elite urbana.⁶ Este argumento es respaldado por la Comisión Mundial de Represas (*World Commission on Dams*), cuya conclusión sobre las grandes represas dice "produce beneficios que se acumulan a grupos, salvo aquellos que soportan los costos sociales y ambientales".⁷

¿Puede ser la "proporcionalidad" más cuantificable? En el caso de un proyecto hidroeléctrico las autoridades pueden determinar un número "justificable" de familias desplazadas por la proyección de megawatts producida. Por supuesto, ese método cínico de determinar la proporcionalidad supone que la electricidad producida beneficiará clara y equitativamente a la población, no en el caso en donde una minoría disfruta del acceso a la electricidad.

Si los desplazados no son reasentados apropiadamente y su capacidad de ganarse la vida no es restaurada, llega a ser irrelevante si el proyecto los obliga a dejar su tierra por una "petición del interés público". Es aún una realidad que sus derechos sigan siendo violados.

La ONU carece de interés en los desplazados inducidos por el desarrollo

Se le ha dejado a las ONG, a los medios y a académicos, comprobar la imposición del gobierno en abusos a los derechos humanos relacionados con los desplazados inducidos por el desarrollo y a resaltar la situación de millones de PDI forzadas a dejar su tierra. Si, como hemos visto, la Guía de Principios y las leyes⁸ internacionales de derechos humanos que prohíben el desplazamiento forzado (conflicto o desarrollo inducido) no son justifi-

cadadas por petición del interés público, ¿Por qué la ONU es tan indecisa en dirigir el problema? ¿Cómo puede la comunidad internacional justificar, por ejemplo, el hecho de que desde la década pasada en Georgia la ACNUR ha tenido que atender a las necesidades de 272,000 PDI inducidas por conflicto –relativamente afortunados– mientras al menos 21 millones de desplazados inducidos por el desarrollo en India no son ni siquiera un punto a tratar para la ACNUR (o para cualquier otra agencia de la ONU)?

Los gobiernos luchan fuertemente por mantener el concepto de soberanía nacional cuando el perpetrador del desplazamiento es el Estado mismo. Probablemente los gobiernos son quienes permiten el acceso de la comunidad internacional para desplazar a poblaciones pues la mayoría de PDI ha sido desplazada por actores no-estatales, como en el caso de Colombia o Angola. Sin embargo, cuando el Estado está fuertemente involucrado (como en Burma, China o Rusia), el acceso es bastante limitado. Esta falta de acceso es ahora, en algún modo, un desafío para la ONU en situaciones en donde las víctimas son desplazadas por conflicto. Todavía estamos por ver una presión similar de la ONU cuando ocurran los desplazamientos como resultado de proyectos de desarrollo.

La razón de esta indiferencia es saber la interpretación de la ONU hacia: a) un proyecto de desarrollo legítimo a la petición del interés público, protegido por interferencias internacionales por el concepto de la soberanía nacional y b) una violación a los derechos humanos concerniente a la comunidad internacional. En el caso de India, ¿no estamos claros al mirar esto? Interpretando el desplazamiento de millones de personas en términos de soberanía nacional, la ONU no ha encausado el problema con el gobierno de India o, para tal caso, con cualquier otro gobierno.

¿No es momento para un seguimiento más enérgico a la idea del Secretario General de la ONU Kofi Annan, en que la soberanía nacional viene con ciertas responsabilidades en derechos humanos para con los ciudadanos de un país verdaderamente soberano? El argumento dado por la Comisión de Estados Unidos para Refugiados en relación al

desplazamiento inducido por conflicto en India, es solamente válido en relación al desarrollo de las PDI: “Sin embargo, India no puede fallar al tomar los pasos para proteger y asistir el desplazo, prevenir otros que se hacen, y todavía rechazar los intereses humanitarios de la comunidad internacional en el destino de esos afectados.”¹⁰

Mecanismos en derechos humanos de la ONU y violaciones inducidas por el desarrollo

Si las agencias de la ONU aún no están convencidas de que el desplazamiento inducido por el desarrollo frecuentemente equivale a una violación de derechos humanos, ellos deben al menos utilizar los mecanismos en derechos humanos existentes requeridos por los gobiernos para proveer información en el destino de las PDI inducidas por el desarrollo. Algunas de las más grandes y más negligentes poblaciones de PDI inducidas por el desarrollo, son encontradas en ciudades Miembros del Estado de importantes acuerdos en derechos humanos de la ONU. Como parte del reporte periódico y la revisión del proceso de implementación de estos acuerdos, la ONU debe solicitar información sobre desplazamiento forzado específico de la ciudad. La Comisión en Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha incluido tales peticiones en su reporte de asuntos de Estado pero ha recibido muy poca información en desalojo forzado. Además, a fin de calcular las condiciones bajo las cuales estas personas son reasentadas (de ser en absoluto), el cumplimiento de los derechos económicos, culturales y sociales de estos ciudadanos después del desplazamiento también debe ser analizado.

El Artículo 12 del Convenio Internacional en Derechos Civiles y Políticos de la ONU (CIDCP) cubre el derecho a la libertad de movimiento y libre elección de residencia, y la Comisión en Derechos Humanos de la ONU está monitoreando esta implementación. El gobierno de India tuvo que presentar el siguiente reporte periódico bajo el CIDCP antes de finalizar el 2001 para fomentar la dirección de la problemática de aquellos a quienes se ha violado el derecho a la libertad de movimiento a través del desplazamiento forzado. La Comisión debe también solicitar que las ONG, en

acuerdo con la práctica común, presenten información en este asunto específico.

India es también un Miembro del Estado para el Acuerdo en la Eliminación de la Discriminación Racial. Así también, debe de explicar a la Comisión en la Eliminación de Discriminación Racial ¿por qué del 40 al 50% de la población inducida por el desarrollo está conformada por personas de la tribu *adivasi* cuando los *adivasis* llegan solamente al 8% de la población india.¹¹

China, quien este año se ha convertido en un Miembro del Estado en Acuerdos Internacionales en Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, similarmente debe reportar el estado actual de estos derechos y debe fomentar la dirección de la situación por desalojo forzado y desarrollo inducido de las PDI. Así como con el CIDCP, es una práctica común que las ONG nacionales e internacionales informen a los Miembros de la Comisión en Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre situaciones de particular importancia en el cumplimiento de estos derechos. Será por lo tanto, apropiado para la Comisión solicitar y analizar los reportes del gobierno y de las ONG en las consecuencias de proyectos de desarrollo a gran escala en China.

Si estos derechos son violados en el contexto de desplazamiento interno, será provechoso para que los Miembros de la Comisión, en sus análisis y procedimientos de revisión, hagan uso no sólo a los artículos relevantes de los Convenios sino también a la Guía de Principios en Desplazamiento Interno de la ONU.

La atención incrementada a la violación de los derechos humanos originada del desplazamiento inducido por el desarrollo, no debe de ser limitada por estos tres acuerdos. Los seis cuerpos monitores del tratado de la ONU pueden ser usados para ganar un mejor entendimiento del fenómeno.¹² Los mecanismos de monitoreo no enlazados a acuerdos específicos en derechos humanos (grupos de trabajo de la ONU, representantes especiales y observadores especiales) deben, similarmente, incitar a la dirección de la problemática.

El Secretario General del Representante en Desplazamiento Interno

Amigos del Río NARMADA

debe jugar un papel clave en dirigir y aclarar la diferencia entre un proyecto de desarrollo de "petición del interés público" el cual reasienta correctamente al desplazado, y entre el desplazamiento forzado que viola los derechos humanos internacionales. Tal guía podría ser bien recibida por la comunidad internacional, comúnmente confundida por el hecho de que la Guía de Principios de la ONU cubre el desplazamiento inducido por el desarrollo pero no las actividades del Representante. Dándole trabajo intenso y los recursos a su disposición muy limitados, no sería propio pedir al Representante que dirija situaciones de desplazados inducidos por el desarrollo de específicas ciudades. Sin embargo, él puede jugar un papel muy importante en dirigir la atención del Grupo de Trabajo de la Comisión Interna Permanente de la ONU a la situación de las PDI inducidas por el desarrollo. Esto puede permitir a los Miembros de agencias de la Comisión Interna Permanente, explorar vías para incluir a las PDI inducidas por el desarrollo como beneficiarios de las actividades de protección y asistencia.

Ese acercamiento a los derechos humanos puede resultar provechoso. Miembros del Estado para los Convenios internacionales tienen, por libre decisión, que estar de acuerdo a una revisión de la implementación de estos instrumentos del derecho humano.

Se ha vuelto una práctica común para las comisiones monitoras de los Acuerdos, incluir en sus Observaciones Finales recomendaciones concretas en cómo las agencias de la ONU pueden contribuir a un mejor desempeño de derechos específicos. Las Comisiones son así de capaces para recomendar ese acercamiento de los gobiernos, por ejemplo, el PNUD para ofrecer apoyo al reasentamiento de las PDI inducidas por el desarrollo o la ACNUR para ofrecer protección a esta misma población. La comunidad internacional está empezando a reconocer a los "proyectos de desarrollo" extraviados, los cuales desplazaron a millones de personas y destruyeron su subsistencia; por lo que realmente son: violación a los derechos humanos.

Bjorn Pettersson es el Coordinador de Entrenamiento del Proyecto Global para Personas Desplazadas Internamente del Consejo Noruego para Refugiados. Correo electrónico: bjorn.pettersson@nrc.ch

¹ Comisión Mundial en Represas (CMR) *Represas y Desarrollo*, 16 de noviembre 2000, Pp.104. Reporte disponible en www.dams.org/report.

² Red Internacional de Ríos/Derechos Humanos en China 'Fundación de Problemas Mayores en Three Gorges Dam Resettlement Program', 12 de marzo, 1998, Pp.7.

³ Los accidentes químicos y nucleares pueden ser otros ejemplos de "desastres

causados por el hombre". Francis Deng y Roberta Cohen *Masses in Flight*, p16-17.

⁴ Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement-Annotations*, p17.

⁵ Ahora convertida en Política Operacional/Procedimiento Bancario (OP/BP 4.12). Vea

<http://inweb18.worldbank.org/essd/essd.nsf/f/AIL/ECCE741F851ED3CA852567ED004C9BE8>

⁶ El escritor indú Arundhati Roy, argumenta que los beneficios de las represas, incluyendo el incremento del suministro de agua potable, no beneficia a los pobres. Roy *The Cost of Living*, p94-95. Vea también WCD 'Profile of beneficiaries', *Dams and Development*, noviembre 16 del 2000, p125.

⁷ WCD *Dams and Development*, noviembre 16 del 2000, p120.

⁸ Para ejemplo, vea el derecho al libre movimiento y la libertad de elegir una residencia (International Covenant on Civil and Political Rights, Artículo 12 o Universal Declaration of Human Rights, Artículo 13).

⁹ Para ejemplo vea: Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

¹⁰ US Committee for Refugees *Northeast India's Hidden Displacement*, 2000, p19.

¹¹ Amnistía Internacional, India *Persecuted for challenging injustice-human rights defenders in India*, 26 de abril 2000, III parte, sección 3.

¹² Comisión en Derechos Humanos de la ONU, Comisión en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comisión contra la Tortura, Comisión en la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, Comisión en la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comisión en Derechos del Niño.