

Mejoras en los resultados de desplazamientos inducidos por desarrollo y proyectos de reasentamiento

compilado por Chris de Wet

El desplazamiento anual por proyectos de desarrollo alcanza los diez millones de personas y tiene inmensas consecuencias socioeconómicas y en derechos humanos. Los lineamientos de reasentamiento formulados por fundadores, gobiernos y tratados internacionales tienen un éxito limitado en revertir estas consecuencias negativas.

No todos los fundadores del sector privado y gobiernos respetan estos lineamientos. Los sistemas de leyes internacionales y nacionales no realizan medidas adecuadas acerca de los “expulsados por el desarrollo”. Mal informados y planificados, no consultados y gravemente implementados, los proyectos de reasentamiento continúan empobreciendo con sus resultados, causando alteraciones sociales y provocando resistencia.

Con la intención de informar a los realizadores de políticas, el Centro de Estudios de Refugiados estableció un proyecto de investigación de Desplazamiento Inducido por el Desarrollo y Reasentamiento (DIDR) por cuatro años (1997 - 2000), fundado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Encuestas sistemáticas de información fueron tomadas de fuentes tanto publicadas como no publicadas, incluyendo investigación académica, lineamientos de reasentamiento de agencias financiadas internacionalmente, políticas estatales y nacionales de reasentamiento, tratados internacionales pertinentes y casos legales y literarios de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales. Se realizaron entrevistas con un amplio rango de académicos, oficiales, agentes practicantes, ONG y activistas de Brasil, Canadá, India, Suiza, Uganda y USA.

Breves resúmenes sobre los principales hallazgos y sus implicaciones en las políticas de cuatro estudios realizados por el proyecto son presentados a continuación:

Dirigiendo las coacciones políticas y mejorando los resultados de los Proyectos de DIDR

Por Alan Rew, Eleanor Fischer y Balaji Pandey ¹

La extensión y las consecuencias negativas de DIDR indican serias fallas en las políticas con implicaciones en el ámbito, así como limitaciones en el desarrollo de políticas y su implementación. Explicaciones del sombrío récord de DIDR apelan típicamente a la ausencia de estructuras legales y políticas nacionales, por lo que los políticos deben reenfocarse en las necesidades de los desplazados. La naturaleza del “problema de DIDR” es más fundamental, así como inherente en el proceso de reasentamiento institucional y rehabilitación. La implementación es inherentemente problemática. Casi siempre existe un “déficit de implementación” que obstruye el traslado sencillo hipotético de la política a la acción, lo que lleva a la transformación de la política en el proceso de implementación.

Las estructuras normativas formuladas por los realizadores de políticas en los altos niveles no necesariamente

incluyen metas políticas claras, ya que deben ser lo suficientemente explícitas para reconciliar las posiciones políticas divergentes e incluso contradictorias. Esto lleva a diferentes interpretaciones de las políticas en la cadena jerárquica burocrática.

Las políticas de reasentamiento y rehabilitación son coordinadas e implementadas al nivel de departamentos gubernamentales y administraciones de distrito. Existen debilidades en la cadena de comunicación así como en la de realización de decisiones por presiones de trabajo, capacidades insuficientes y problemas de coordinación entre las agencias. Aunque los agentes de reasentamiento se manejan con la mejor de sus capacidades, el resultado es invariablemente el desarrollo de cambios institucionales propios. Los oficiales locales ejercitan un grado de discreción considerable según desarrollan las rutinas operacionales. Esto genera atajos y corrupción. Para la población afectada, el oficial de reasentamiento es el gobierno; su decisión es la ley. La implementación toma vida propia.

En el ámbito nacional, la reforma de políticas requiere mayor claridad y una especificación de metas, así como el desarrollo y aplicación de una visión y estructura coherente en los temas de políticas de DIDR que rodean a los derechos humanos, desarrollo sostenido y eliminación de pobreza. Esta estructura debe incorporar perspectivas de las personas afectadas. Los donantes podrían facilitar el proceso de reforma al poner más atención en las formas en que los derechos y titulaciones son resguardados en los proyectos de desarrollo de mayor tamaño.

Las líneas de autoridad y responsabilidad deben ser aclaradas entre las estructuras gubernamentales centrales, estatales o provinciales y locales, así

como entre el gobierno y los intereses del sector privado los cuales se involucran cada vez más en los proyectos de DIDR. El nivel de discreción ejercido por los oficiales locales puede ser controlado al ser monitorizado por grupos civiles así como por ONG – quienes podrían requerir un compromiso político y financiero entre el gobierno y las instituciones de la sociedad civil.

Dirigiendo las coacciones legales y mejorando los resultados de los proyectos de DIDR

Por Michael Barutciski ²

Ninguna de las áreas de las leyes internacionales que se enfocan en migraciones forzadas (leyes humanitarias de refugiados) ni las formulaciones que involucran a Personas Desplazadas Internamente (PDI), ofrecen mucha protección a las personas desplazadas por los proyectos DIDR. DIDR ocurre en nombre de un beneficio mayor. El gobierno que causa los desplazamientos también es el responsable de garantizar protección a las personas desplazadas. Los tratados internacionales (como el Convenio Internacional en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) ofrecen protección limitada a las personas desplazadas DIDR. No muchos países han incorporado estas provisiones en sus sistemas legales nacionales, y los Estados tienen una considerable discreción en determinar la naturaleza de consulta y participación con relación a las personas afectadas.

Las ayudas otorgadas por la Comunidad Europea estipulan que el Estado receptor debe defender la provisión de derechos humanos de la Cuarta Convención de Lome. Sin embargo, la aplicación continúa siendo problemática, tal y como fue evidenciado con la evacuación de miles de personas de Kibale Game Corridor en Uganda, en violación a la provisión IV de Lome.

Quizás el desarrollo más prometedor en el ámbito internacional, ha sido la "ley suave" de los lineamientos restablecidos, preparada por los fundadores internacionales, la cual concede préstamos únicamente a países que respeten los derechos de aquellos que han sido desplazados. Ante estas se encuentran los lineamientos en reasentamiento del Banco Mundial³ los cuales requieren de consulta con las personas afectadas, y su reasentamiento planeado, compensación y rehabilitación. Sin embargo, incluso con un organismo tan poderoso como el Banco Mundial, el problema fundamental radica en la aplicación. El

hecho de que el Banco Mundial tenga una organización explícitamente no-política, significa que carece de medios efectivos para confrontar gobiernos que ignoren los lineamientos.

Como resultado se encuentra el respeto a los derechos de los DIDR desplazados. Estos derechos son frecuentemente abusados a consecuencia de relaciones internas problemáticas entre Estados y ciudadanos individuales. Las leyes internacionales reconocen que los Estados deben permitir la resolución de sus problemas internos por ellos mismos, y es poco probable sancionar la intervención en los proyectos DIDR, que son aparentemente de interés nacional.

Acciones legales efectivas en el ámbito internacional requieren de mecanismos que permitan quejas individuales y que creen suficiente presión para asegurar el respeto de reglamentos básicos. El Panel de Inspección del Banco Mundial es el primer foro en donde partidos privados pueden pedir explicaciones a organizaciones internacionales. La efectividad de estos mecanismos depende de la preparación de las organizaciones internacionales para poner en juego proyectos económicos por los intereses de los derechos humanos. Éstos pueden depender de la presión pública y de la aceptación de que los derechos humanos tienen sentido moral y económico.

Sin embargo, sus mandatos esencialmente no políticos limitan la ejecución a instituciones financieras las cuales pueden enlazar los derechos humanos con préstamos. Los gobiernos que hacen préstamos y proveen ayuda son capaces de tomar posiciones políticas abiertas y empujar a dichos condicionamientos. Una alianza internacional de fondos y otras instituciones puede proveer mayor autoridad y ejecución. El llamado del Parlamento Europeo para la formación de mecanismos internacionalmente aceptados es un paso positivo en esta dirección. La presión pública y el acceso a procedimientos legales incrementa la participación y responsabilidad, y las agencias gubernamentales como la DFID pueden contar con el apoyo de ONG y la presión de grupos que proveen apoyo a los derechos humanos y asesoría legal para aquellos con riesgo a ser desplazados.

Hacia el desarrollo a nivel local y mitigando el empobrecimiento en DIDR

Por Dolores Koenig ⁴

Intentos recientes por comprender por qué los resultados de los reasentamien-

tos no han mostrado mejoras anticipadas han fallado, ya que han sido enfocadas en aspectos económicos, descuidando los políticos. Se han concentrado en las comunidades restablecidas por ellas mismas, descuidando sus relaciones con los amplios sistemas regionales y nacionales. El modelo de Cernea de riesgo y reconstrucción ha sido extremadamente útil identificando los riesgos inherentes en el reasentamiento⁵ y sugiriendo formas de manejo con estos riesgos para reconstituir los sistemas socioculturales y de subsistencia económica. Sin embargo, ha sido menos efectiva dirigiendo dichos aspectos políticos de DIDR como diferencias de poder entre las personas de comunidades afectadas, los derechos humanos de los desplazados, su autonomía local y control, y su habilidad para afectar sus interacciones con instituciones nacionales – todo esto es integral para el desarrollo sostenible.

El reasentamiento empobrece a las personas al quitarles su poder político, lo cual es notable al decidir por ellos dónde y cómo vivir. Altera el control que un grupo social local tenga sobre sus instituciones sociales, e incrementa su marginalización política. La gente pierde recursos (tornándose empobrecidos) ya que carecen de capital cultural, económico, político y social para que sus derechos y peticiones sean escuchados efectivamente.

El hecho de que el Estado frecuentemente sirva como implementador y mediador en las situaciones de reasentamiento, lo coloca en una posición poderosa. Sin embargo aunque poco dispuestos, los Estados sí responden a las presiones. La pregunta es cómo integrar a las personas restablecidas en sus sistemas económicos y políticos nacionales, para que puedan ejercer presión sobre sus Gobiernos e incrementar su participación como ciudadanos iguales.

■ Las limitantes clave para que proyectos de reasentamiento falle en alcanzar sus metas incluyen:

■ Implementación de Instituciones débiles, autoritarias y no comprometidas que carecen de mandato claro, capacidad organizacional y habilidades sociológicas para supervisar el reasentamiento

■ Las complejidades inherentes en los procesos de reasentamiento – con las cuales las instituciones débiles implementadas son incluso menos capaces para manejar.

Resistencia, que puede comprometer incluso más la capacidad del proyecto.

Este estudio argumenta que la mejor forma para dirigir dichas limitantes es por medio de un acercamiento más democrático y participativo en la planificación e implementación del proyecto. Participación efectiva involucra la habilidad de influir en decisiones y procedimientos a lo largo del proyecto. Esto requiere de: i) un flujo libre de información en todas las etapas, ii) una serie clara de reglas operacionales que sean comprendidas y respetadas por todos los partidos y iii) que todos los partidos tengan la capacidad para operar en términos iguales en el proceso de negociaciones abiertas de las cuales emergen los resultados. Aunque es riesgoso, este acercamiento genera resultados, así como una participación genuina ayuda a asegurar el consenso, también reduce conflictos y atrasos, y genera metas y planes más realistas.

Muchos proyectos han fallado por no ser suficientemente flexibles para adaptarse a necesidades que difieren a desarrollos no esperados. Se debe tener cuidado en proveer un amplio rango de opciones de reasentamiento y compensación, designados a considerar diversidad de constituciones dentro de una "comunidad" reasentada. Los oficiales del proyecto también necesitan ser reclutados en diversos campos, para que se puedan proveer con múltiples capacidades y experiencias para

manejar cualquier situación. La flexibilidad del proyecto también requiere de fondos más generosos: el Banco Mundial evidencia que proyectos con fondos indulgentes no presentan esencialmente problemas mayores.

El reasentamiento es un proceso inherentemente complejo. Mientras que un acercamiento participativo, flexible y abierto a la planificación e implementación puede aparentar ser riesgoso y costoso al principio, cualquier otro acercamiento parecerá un fracaso casi seguro, y al final tendrá un costo más elevado.

Desplazamiento, resistencia y la crítica del desarrollo: de las raíces a la globalización

Por Anthony Oliver-Smith ⁶

La resistencia puede ser vista como una respuesta terrible a la mala consulta, investigación de base, planificación e implementación de proyectos de reasentamiento, y que enfatiza las serias deficiencias del pensamiento detrás de dichos proyectos. A niveles más profundos, la resistencia significa que el desarrollo mismo se ha hecho un dominio disputado, un argumento envolviendo muchas voces y perspectivas, notablemente las de aquellos afectados por el desplazamiento y sus aliados. Los proyectos de reasentamiento se han tornado en áreas en las que varios intereses, y modelos de desarrollo y del medio ambiente, están siendo

disputados.

La resistencia puede ser vista como parte de un discurso acerca de derechos: aquéllos a desarrollar por el Estado y capital vrs. los de las personas escogidas para ser movidas. Resistencia subyacente es la percepción de cuando los más vulnerables son forzados a soportar un reparto injusto de los costos del desarrollo - lo cual es visto como una violación de los derechos humanos básicos. Ideas recientes han establecido eslabones entre los conceptos de derechos y los de riesgos. Cuando las personas evalúan que los riesgos son más de lo culturalmente aceptable (lo que ellos consideran sus derechos), o cuando redefinen esta aceptación, la resistencia surge. Un acercamiento hacia los derechos y riesgos (como la utilizada por la Comisión Mundial de Represas) permite la inclusión de temas simbólicos, afectivos y materiales. Los electorados son afectados por diferencias de edad, género y riqueza, y responden de diferentes maneras. Tal acercamiento intensifica nuestra comprensión sobre las dimensiones de la cultura e identidad de la resistencia al reasentamiento.

DIDR genera una serie compleja de riesgos culturales y de derechos humanos en la iniciación de proyectos. Exclusivamente orientados al valor económico, tal como el análisis costo/beneficio con suposiciones sobre proporcionalidad entre los diferentes tipos de bienes, no

Medha Patkar y manifestantes Narmada confrontan al juez Kurdukar, Grievance Redressal autoridad de Maharashtra



hacen posible que puedan dirigirse a esa complejidad. Los recursos culturales no son receptivos a tal ecuación, lo que genera resistencia por las personas en riesgo de semejante pérdida. La insistencia de proporcionalidad es una aserción de poder político y no de un logro económico - lo cual evoca la contra aserción de la resistencia.

La resistencia actúa como un iniciador del cambio social. Las crisis son tiempos de fluidez, redefiniendo una variedad de relaciones internas y externas. Las mujeres, principalmente Medha Patkar del Movimiento de Salvación del Narmada ⁷, han jugado un papel activo en la resistencia a DIDR.

La proliferación de movimientos sociales organizados, junto con las nuevas tecnologías de comunicación, han visto que la resistencia local a DIDR sea apoyada por activistas de países desarrollados y que la promuevan a ámbitos más amplios, con los websites ⁸ convirtiéndose en la clave característica de la resistencia de DIDR. Tal resistencia no siempre es desinteresada, ya que grupos transnacionales han usado la resistencia para proyectos de reasentamiento específicos como plataforma de ataque a la ideología de desarrollo occidental.

La resistencia es principalmente una lucha de poder desigual, con necesidad de movilización de los movimientos para mejorar sus oportunidades. La movilización efectiva requiere un clima político pluralístico y democrático, con un libre flujo de información. Mientras cargar fuertes costos, y a menudo sin tener éxito en detener el reasentamiento, la resistencia podrá mantener el éxito en el mejoramiento de los términos de reasentamiento y en el desarrollo de experiencia valiosa en el manejo de agencias externas. A niveles más amplios, los movimientos de resistencia han sido influenciados a diálogos mundiales sobre el desarrollo, y a cambios en políticas y prácticas en países e instituciones específicas.

Lecciones políticas relevantes emergentes del proyecto

A nivel nacional, las reformas a la política requieren:

- Mayor claridad y realismo en la formulación de las metas políticas.
- El desarrollo y aplicación de una estructura política coherente y compartida, estipulando claramente los requerimientos para que el reasentamiento sea considerado como

desarrollo, y dirija los derechos humanos inalienables, metas de desarrollo sostenible, y la eliminación de la pobreza.

- Aclaración del papel y obligaciones del sector privado.

A nivel internacional, la promoción de los derechos de los desplazados por el desarrollo requiere:

- Mecanismos accesibles, que permitan la presentación, y seguimiento de quejas individuales (gobiernos realizando préstamos bilaterales están en una mejor posición para establecer tales mecanismos, y para unir la ayuda con los derechos humanos, pues no son limitados por mandatos no políticos).
- Apoyo para la propuesta del Parlamento Europeo para un equipo internacional y sus fundadores a fin de coordinar el establecimiento de mecanismos internacionalmente aceptados y sancionados para la monitorización de proyectos de desarrollo.
- Apoyo del DFID y otros donadores para trabajos de ONG por los derechos de las personas desplazadas por el desarrollo.

Para asegurar la participación genuina y mejoría de los resultados de los proyectos, la reforma de la política requiere:

- 1) Un enfoque democrático participativo en la planificación e implementación del proyecto, que involucre:
 - Participación auténtica que involucre la habilidad de influenciar decisiones.
 - Criterios para la toma de decisiones que se alejen de consideraciones puramente económicas a consideraciones más dialogadas y consensuales.
 - El reconocimiento de la resistencia como una forma legítima de expresión en el diálogo sobre opciones de desarrollo.
 - Re-examinación de los criterios que permiten al Estado a reubicar a las personas y apropiarse de sus pertenencias.
 - Desarrollo de aptitudes necesarias para todas las partes a comprometerse en una negociación abierta como partes iguales.
 - Libre movilización de información en todos los estadios de un proyecto de desarrollo, la cual pueda causar reasentamiento.

2) Una amplia selección de opciones de compensación y de reasentamiento, que involucre:

- Enfoques designados a abrir

opciones, permitiendo a las personas mezclar y seleccionar las opciones según sus necesidades.

- Formas y niveles de compensación apropiadas y precisas determinadas en consultas genuinas con las personas afectadas.
- Opciones que no incrementarán las diferencias económicas, pero que alentarán el capital para invertir en las áreas de reasentamiento.

3) Un enfoque flexible, orientado al aprendizaje acerca de proyectos de reasentamiento, involucrando:

- Proyectos designados dispuestos a adaptarse a situaciones de desarrollo no esperadas que puedan ocurrir, y en respuesta al seguimiento introducido por las partes afectadas.
- La gama de habilidades necesarias en el equipo de implementación, así como suficientes fondos para permitir flexibilidad.

4) La integración de los proyectos de reasentamiento en seguimiento a las iniciativas regionales de desarrollo para la óptima eficiencia y sinergia.

Todas las consideraciones anteriores deben ser informadas por sugerencia de la Comisión Mundial de Represas a partir de "que el enfoque basado en 'el reconocimiento de los derechos' y 'evaluación de riesgos' (particularmente por los derechos en riesgo) debe ser desarrollado como una herramienta para planificaciones futuras y toma de decisiones"⁹

El profesor Chris de Wet coordinó el proyecto RSC DIDR. Él trabaja en el Departamento de Antropología, Universidad de Rhodes, Sudáfrica. Correo electrónico: C.deWet@ru.ac.za

1. Centre for Development Studies, University of Wales, Swansea. The full report is at www.qeh.ox.ac.uk/rsc/rerep8.html.

2. Formerly at the Refugee Studies Centre, University of Oxford. The full report is at www.qeh.ox.ac.uk/rsc/rerep7.html

3. Ver www.displacement.net/OP412_901.pdf

4. Department of Anthropology, American University, USA.

5. Michael Cernea 'Risks, Safeguards and Reconstruction: a Model for Population Displacement and Resettlement' in M Cernea and C McDowell (eds) *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, World Bank, 2000, Washington DC (see p 15 & 47).

6. Department of Anthropology, University of Florida.

7. Ver www.narmada.org.

8. Ver, for example, that of the International Rivers Network www.irn.org.

9. Ver *Dams and Development: a New Framework for Decision-Making*, Earthscan, 2000, London, p206. The report can be downloaded at www.dams.org/report.