

El Proyecto de Presa de Itaparica en el nordeste de Brasil: modelos y realidad

por John Horgan

El desplazamiento provocado por el desarrollo representa uno de los principales desafíos a organizaciones internacionales y ONG que trabajan con desplazados hoy. Este artículo examina críticamente el modelo en ocho etapas del Dr. Michael Cernea de los procesos implicados que conducen al empobrecimiento de aquellos que han sido desplazados.

Durante los últimos 10-15 años, un mínimo de entre 80 y 90 millones de personas han sido desplazadas sólo por construcción de presas y proyectos de transporte urbano, y cada año diez millones más son desarraigadas por proyectos de desarrollo en general. Dado que es probable que la creciente industrialización, electrificación y urbanización en zonas del Sur aumente más esta cifra, organizaciones internacionales y ONG están elaborando actualmente estrategias para ocuparse de las repercusiones humanas de estos procesos.

En septiembre de 1996, profesores universitarios y profesionales de 24 países se reunieron para abordar el problema en la Segunda Conferencia Internacional sobre Desplazamiento y Reasentamiento, en la Universidad de Oxford. Se basaron en modelos existentes para mitigar el coste humano de proyectos de desarrollo y se mejoraron, y el Informe de la Conferencia declara que "el descubrimiento técnico más significativo es que el desplazamiento no tiene que conducir necesariamente al empobrecimiento". Un modelo detallado fue presentado a la Conferencia por el Dr. Michael Cernea, entonces Asesor Superior del Banco Mundial sobre Política Social y Sociología, quien identifica ocho procesos diferentes en el desplazamiento provocado por el desarrollo, el efecto convergente y acumulativo de los cuales es el rápido comienzo

del empobrecimiento²: (i) desposesión de la tierra, (ii) falta de trabajo, (iii) carencia de hogar, (iv) marginación, (v) incremento de la morbilidad y la mortalidad, (vi) inseguridad alimentaria, (vii) pérdida de acceso a la propiedad común y (viii) desarticulación social.

Cernea recomienda que se use el modelo como un instrumento para anticipar los principales riesgos del desplazamiento provocado por el desarrollo, explicar las respuestas de comportamiento de los desplazados, y guiar la reconstrucción de sus sustentos. El modelo proporciona un medio por el cual pueden ser abordados los problemas afrontados por los desplazados por el desarrollo. Este artículo, sin embargo, pone en duda si el modelo carece de recomendaciones específicas para la puesta en práctica de cualquier plan de acción concebido desde él, con particular referencia a la experiencia de los desplazados por la presa de Itaparica, en el nordeste de Brasil, un proyecto que ha sido citado con frecuencia como un ejemplo de buena práctica.

Antecedentes históricos

El río São Francisco, en el nordeste de Brasil, captó la atención de los planificadores tanto para generación de energía como para proyectos de riego. Las dos primeras presas en el valle -Paulo Afonso I (1955) y la presa Paulo Afonso

IV en Sobradinho (1974)- fueron construidas con ayuda del Banco Mundial. Para la mayoría rural de los desplazados por la segunda presa la experiencia fue desastrosa, al ser limitada la indemnización en metálico a aquellos granjeros que tenían título legal para su tierra. En total, aproximadamente 120.000 personas fueron desplazadas por la presa, y alrededor de la mitad de éstas no recibieron ninguna indemnización. Muchos se convirtieron prácticamente en indigentes de la noche a la mañana, dependientes enteramente de programas alimentarios y de alojamiento de emergencia.

El Proyecto de la Presa de Itaparica

La Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), una rama de la agencia estatal de energía Centrais Elétricas Brasileiras, SA (Eletrobras), planificó la presa de Itaparica a mediados de los años setenta. Cuarenta mil personas iban a ser desplazadas, tres cuartas partes de ellas dependientes de la agricultura. Las expropiaciones de terrenos empezaron en 1977 y la construcción de la presa en 1979. Inicialmente, la CHESF no tenía planes de reasentamiento para la mayoría de los desplazados: a 10.000 habitantes urbanos se les iba a proporcionar nueva vivienda junto al lago, pero a los 30.000 rurales se les iba a ofrecer sólo compensación financiera. Teniendo en mente la experiencia de Sobradinho, la población local montó protestas esporádicas y se negó a cooperar con los agrimensores. Esto pronto condujo a la formación de Polosinsindical, una federación de comunidades locales y 13 sindicatos rurales, apoyada por sectores radicales de la Iglesia católica y ONG internacionales. Polosinsindical hizo campaña para que la CHESF hiciera públicos sus mapas y planes de manera que se pudiera calibrar exactamente el impacto de la presa, y se celebraron mítines públicos en Petrolândia, la principal ciudad de la región, para exigir que se crearan e hicieran públicos planes de reasentamiento. La CHESF publicó sus planes y mapas después de la ocupación pacífica de sus oficinas en Petrolândia.

Para 1985, sin embargo, se habían hecho relativamente pocos progresos

en términos de una estrategia adecuada de reasentamiento. La CHESF había establecido un grupo de trabajo de reasentamiento, que elaboró un plan de reasentamiento, pero no se consultó a Polosindical, que opinaba que la mayoría de los emplazamientos propuestos eran inapropiados para la agricultura de regadío debido a la salinidad del suelo. Mítines públicos fueron reforzados por una campaña internacional por ONG, muy especialmente el Environmental Defence Fund -Fondo de Defensa Medioambiental- (EDF) con base en EE.UU., que formuló enérgicas protestas al Banco Mundial. En 1985 funcionarios del Banco Mundial concluyeron que el plan de reasentamiento de Itaparica era sustancialmente defectuoso, y que hacían depender la aprobación del segundo y tercer tramos del préstamo al sector energético acordado previamente (en total 500 millones de dólares USA) del desarrollo de una estrategia adecuada para mitigar el impacto del desplazamiento en Itaparica. En 1986, el Banco Mundial elaboró el Proyecto de Reasentamiento e Irrigación de Itaparica, y en 1987 prestó 132 millones de dólares USA al proyecto (complementando esto en 1991 con otros 100 millones de dólares USA).

A fines de 1986, a continuación de la ocupación del solar durante seis días por miles de futuros desplazados, la CHESF y Polosindical finalmente firmaron un acuerdo que incluía muchas de las exigencias de Polosindical. Éstas incluían fechas específicas para adquisición de tierra; indemnización vinculada a la inflación; parcelas regadas más grandes; y, quizás lo más importante, pagos de manutención de aproximadamente 75 dólares USA por mes, hasta la primera cosecha después del reasentamiento. Finalmente se empezó a poner en práctica el Proyecto de Reasentamiento. Entre principios y mediados de 1988, cinco mil familias rurales se habían trasladado a 109 nuevas *agrovilas* (pueblos agrícolas), cada

una con una casa y una parcela regada, y una infraestructura de saneamiento, salud, educación y carreteras. Trescientas familias rurales se habían trasladado a nuevas ciudades; 500 habían optado por la indemnización en metálico. Dos mil familias urbanas se habían trasladado a nuevas ciudades. Las compuertas se cerraron en febrero de 1988, y el lago resultante inundó 18.000 hectáreas. Otras 40.000 hectáreas iban a ser usadas para agricultura alimentada por la lluvia y pastoreo.

Análisis

Aunque no se usó el modelo de Cernea para diseñar el Proyecto de Reasentamiento de Itaparica, el Proyecto señaló un importante avance en la manera en la que el Banco Mundial trataba a personas desplazadas, y, en efecto, hay un grado sustancial de coincidencia entre los dos. Volviendo al modelo, Cernea recomienda que "lo hagamos girar sobre su cabeza" para crear una matriz de acción para reconstruir los sustentos e ingresos de aquellos que han sido desplazados, con cuatro elementos distintos, como sigue:

1) De la desposesión de la tierra al reestablecimiento basado en la tierra; de la carencia de trabajo al reempleo.

Cernea describe el proceso de reestablecer personas sobre tierra cultivable o en empleo generador de ingresos como "el meollo de la cuestión al reconstruir sustentos"³. El Proyecto de Reasentamiento de Itaparica ofrecía una diversidad de nuevos sustentos, que se extendían de opciones basadas en la tierra en pueblos agrícolas construidos con tal propósito, a reasentamiento en nuevas ciudades. Sin embargo, la experiencia concreta de muchos de aquellos reasentados resultó notablemente diferente.

La construcción de las obras de regadío se detuvo en 1989 debido a la falta de

fondos, y no se reanudó hasta 1991. Las primeras parcelas regadas no empezaron a funcionar hasta 1993. Como resultado, cuando se les había proporcionado nueva vivienda, muchas personas se sentían infelices al ser incapaces de trabajar la tierra y tener que depender de limosnas. En 1997, Polosindical presentó una solicitud al Grupo de Inspección del Banco Mundial para que investigara el Proyecto de Reasentamiento⁴. Una de sus quejas se refería a los problemas engendrados por sistemas de regadío incompletos o que funcionaban mal.

En este caso, el retraso en la puesta en práctica de un plan detallado y exhaustivo para reconstruir sustentos tuvo como resultado, de hecho, dependencia y pérdida de dignidad para los desplazados.

2) De carencia de hogar a reconstrucción de casas.

Cernea cita la mejora de las condiciones de alojamiento como "una de las mejoras relativamente más fáciles de lograr al reconstruir los sustentos de los reasentados"⁵, aunque modifica esto señalando que es aún relativamente raro. El Proyecto de Reasentamiento de Itaparica implicaba construir vivienda nueva y de calidad relativamente alta. De nuevo, sin embargo, surgió una brecha entre teoría y práctica.

Polosindical se quejó de que se habían deteriorado edificios en las nuevas *agrovilas*, con hondas grietas desarrollándose en las paredes en algunos casos. De nuevo, la falta de puesta en práctica apropiada -en este caso trabajo de construcción mal hecho- redujo un plan para nuevas moradas construidas con materiales modernos a una situación en la realidad que correspondió tan poco a las intenciones como para que tuviera como resultado peligro físico para algunos habitantes.

3) De desarticulación social a reconstrucción de la comunidad; de marginación a inclusión social; de expropiación a restauración de los activos de la comunidad.

Cernea se refiere a estas facetas de la reintegración social como receptoras sólo de una baja prioridad en los planeamientos actuales, y señala a la falta de planificación sensible para reconstruir el capital social, facilitando la reintegración y compensando por la pérdida de activos poseídos por la comunidad. El Proyecto de Reasentamiento de Itaparica, sin embargo, intentó mantener las comunidades



Paul Quayle/Panos Pictures

La presa de Sardar Sarovar sobre el río Namada, la India, sumergirá la tierra de esta mujer y de su hija.



La primera cosecha para granjeros cuyas tierras fueron inundadas por la presa de Itaparica; hicieron falta siete años antes de que recibieran el equipo de riego prometido para permitirles cultivar la tierra a la que fueron trasladados

consultando a la gente sobre quiénes les gustaría por vecinos. La práctica, de nuevo, sin embargo, correspondió muy poco a la teoría.

Aunque los desplazados habían sido consultados acerca de a quiénes querían como vecinos, esto no siempre resultó en la práctica, y muchos antiguos vecinos vivían en *agrovilas* distantes. También fueron fundamentales para la desintegración social que se produjo la ociosidad forzada y las dudas sobre el futuro.

Polosindical formuló las siguientes quejas:

- i. Los beneficiarios estaban viviendo en peores condiciones sociales y económicas que antes de la reubicación.
- ii. El retraso en la puesta en práctica de los sistemas de riego contribuyó a un aumento de la violencia, el alcoholismo y la descomposición familiar⁶.

Así, el fracaso en poner en práctica planes de reubicación detallados y participativos, así como los efectos desmoralizadores de la dependencia causada por el fracaso en establecer con éxito los sistemas de riego, tuvieron como resultado la descomposición de la comunidad después de la reubicación, que se podía haber evitado si se hubieran adherido al plan.

4) De inseguridad alimentaria a nutrición adecuada; de incremento de la morbilidad a mejor asistencia sanitaria

Cernea declara que “los niveles nutricionales y la asistencia sanitaria dependerán a largo plazo en gran parte del progreso en la recuperación económica de los reasentados (tierra y/o empleo)”⁷. Modifica esto, sin embargo, aconsejando que puede que sea necesario socorro

de emergencia a corto plazo, antes de que se puedan disfrutar los efectos de la recuperación económica.

Desplazados de Itaparica, por otro lado, opinaban que los pagos de la seguridad social a corto plazo eran insatisfactorios, y hubo cólera extendida ante el aumento de la dependencia.

Claramente, la falta de puesta en práctica del programa de riego, si no se repara, puede tener como resultado una falta de seguridad alimentaria y de asistencia sanitaria a largo plazo para los desplazados, siendo estas necesidades dependientes en el fondo, como dice Cernea, de la restauración de los sustentos. Polosindical creía que una gran parte de la responsabilidad por los problemas de Itaparica incumbía al Banco Mundial, por fracasar en asegurar la puesta en práctica:

“En vista de lo anterior, creemos que el BIRD-Banco Mundial, como institución financiera, es responsable del estado actual del proyecto, por omisión, por no supervisar y controlar adecuadamente el progreso en la puesta en práctica de reasentamientos y sistemas de riego. El Banco Mundial obviamente no es el único responsable, ya que el gobierno brasileño, Eletrobras y CHESF son prestatarios y ejecutores de la obra. Sin embargo, el BIRD es responsable en una parte importante por haber financiado la obra sin asegurarse de que prestatarios y ejecutores cumplan con políticas de reasentamiento y trato a comunidades desplazadas involuntariamente por presas”⁸.

El cumplimiento de las solicitudes del Banco no fue siempre suficiente, y ocurrieron muchos retrasos desmedidos.

El Banco Mundial rechazó las conclusiones de Polosindical, y resumió su propia postura como sigue:

“El Banco ha cumplido con todas las políticas pertinentes en el diseño y puesta en práctica del Proyecto de Reasentamiento de Itaparica. Es verdad que el cumplimiento de las solicitudes del Banco no fue siempre suficiente y ocurrieron muchos retrasos desmedidos debido a una acumulación de factores. Sin embargo, la historia de este proyecto muestra que la Dirección y el personal hicieron esfuerzos significativos para detectar y corregir problemas a medida que se planteaban y tomaron medidas apropiadas y oportunas para remediar problemas. La situación actual dista mucho de ser ideal, pero los defectos que señala la Solicitud no surgieron del fracaso del Banco en seguir sus políticas”⁹.

Conclusión

En conclusión, si el Proyecto de Reasentamiento de Itaparica *per se* se evalúa en comparación con el modelo de Cernea, parece que es un plan ideal, que implica participación y consulta, y que se ocupa no sólo del capital físico sino también del social. Sin embargo, hay una discrepancia muy amplia entre intenciones y resultados en Itaparica, que, según la confesión del Banco Mundial, se puede hacer remontar a una incapacidad para imponer la puesta en práctica de sus recomendaciones.

En el párrafo con que concluye, Cernea describe la mejora de la puesta en práctica como uno de los factores “aptos para hacer posible la reconstrucción socioeconómica y el desarrollo de los sustentos de los reasentados”¹⁰. Su consideración precedente de esta cuestión, sin embargo, está limitada a un breve comentario en el sentido de que se puede usar el modelo para controlar la puesta en práctica. El conocimiento de que las autoridades están limitando sus acciones a ejercicios de control es improbable que sea de mucho consuelo para desplazados que observan que sus vidas se caen a pedazos. El modelo de Cernea, por tanto, es insuficiente al no contener ninguna disposición activa para facilitar la puesta en práctica, respaldada, si fuera necesario, por sanciones adecuadas. Las garantías de que las autoridades tomarán nota de los problemas que afrontan los desplazados por el desarrollo simplemente no bastan. En efecto, una estrategia que fracasa al considerar medios para asegurar la puesta en práctica puede, de hecho, que tenga como resultado un aumento del empobrecimiento en el futuro, al poder crear una falsa sensación de seguridad y alentar la creación de proyectos de desarrollo cada vez más numerosos y más grandes.

No está en discusión el valor del modelo como un instrumento en la construcción de un plan de reasentamiento realista, factible. Cernea enumera diversas

restricciones prácticas que se relacionan con cada elemento del modelo. Éstas se refieren más, sin embargo, a la posibilidad de puesta en práctica que a la puesta en práctica, y debemos tener cuidado con hacer la falsa suposición de que porque un plan sea práctico y factible, será, por tanto, necesariamente puesto en práctica con éxito. El hecho sigue siendo que la posibilidad de puesta en práctica no garantiza la puesta en práctica, que puede que sea obstaculizada por factores externos tales como vacilante compromiso del prestario o falta de coordinación entre las agencias (dos factores importantes en Itaparica). Es la identificación de las estrategias para ocuparse de estos factores y otros semejantes en la que se debiera concentrar la investigación futura.

Se debiera, por tanto, añadir un noveno riesgo al modelo: "fracaso en la puesta en práctica". Se podrían identificar estrategias para minimizar este riesgo en la práctica usando el mismo método que Cernea usó para establecer los otros riesgos -una detallada comparación de un gran número de estudios de casos que buscan establecer factores comunes en ejemplos de puesta en práctica de proyectos tanto adecuada como inadecuada. Los hallazgos entonces serían usados no para dar forma al plan como tal, ya que éste no es el campo donde reside el problema, sino más bien para identificar las mejores prácticas en el manejo del plan.

John Horgan fue un Visiting Study Fellow -miembro en visita de estudios- en el RSP durante 1997-1998. Está trabajando actualmente con refugiados en el Reino Unido.

Notas

1. Downing, T., y Mc Dowell, C. (1996), "Conference Statement/Report" (Declaración/Informe de la Conferencia), Second International Conference on Displacement and Resettlement, 9-13 de septiembre de 1996, organizada por la RSP, Universidad de Oxford, pág. 1.
2. Cernea, M. (1996), "The Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations", ponencia presentada en la International Conference on Reconstructing Livelihoods: Towards New Approaches to Resettlement, Refugee Studies Programme, Universidad de Oxford.
3. *Ibid.*, pág. 29.
4. "Request for the World Bank inspection panel to investigate the project for resettlement of persons affected by the Itaparica dam", Polosindical, 12 de marzo de 1997.
5. Cernea, *op. cit.*, pág. 31.
6. Polosindical, *op. cit.*
7. Cernea, *op. cit.*, pág. 37.
8. Polosindical, *op. cit.*, pág. 7.
9. Report and recommendation on request for inspection: Brazil: Itaparica resettlement and irrigation project (loan 2883-1 BR), Banco Mundial, 24 de junio de 1997, pág. 17.
10. Cernea, *op. cit.*, pág. 38.



Refugee
Studies
Programme

noticias

Proyectos sobre desplazamiento provocado por el desarrollo y reasentamiento: lanzamiento del proyecto de investigación del RSP e informe sobre el taller inicial.

Un proyecto de investigación del RSP financiado por el DFID sobre "Addressing policy and legal constraints and improving outcomes in development-induced displacement and resettlement projects" (Abordar restricciones de política y legales y mejorar resultados en el desplazamiento provocado por el desarrollo y proyectos de reasentamiento) fue lanzado con un taller inicial en Oxford, 3-5 febrero de 1999. El proyecto, coordinado por el profesor Chris de Wet de la Rhodes University, Sudáfrica, consiste en dos Estudios sobre el papel. Los autores del Estudio sobre el papel Uno sobre "Policy frameworks, resettlement and funding guidelines and implementation" (Marcos de política, directivas y puesta en práctica del reasentamiento y la financiación) son el profesor Alan Rew y la doctora Eleanor Fisher, ambos del Centre for Development Studies, Universidad de Gales en Swansea; Michael Barutskiski del RSP es autor del Estudio sobre el papel Dos sobre "Legal frameworks and the rights of the displaced" (Marcos legales y los derechos de los desplazados).

En la primera sesión de orientación del taller, la discusión se centró en torno a:

- i) qué es específico del reasentamiento provocado por el desarrollo, cómo se relaciona con otras clases de desplazamiento, y cómo se debería tener en cuenta éstas en el proyecto;
- ii) cómo determinar quién debería ser considerado como persona afectada por el proyecto (PAP), y cómo se debería entender e incluir en la planificación y puesta en práctica de proyectos de desarrollo la posición de otras PAP diferentes a aquellas directamente reasentadas;
- iii) los criterios para la evaluación de éxitos y fracasos de proyectos que impliquen reasentamiento.

Siguieron luego discusiones sobre el Estudio sobre el papel Uno y los participantes en el taller apoyaron las preocupaciones de los autores de incluir ejemplos urbanos así como rurales en la India y África Oriental, y orientar su estudio sobre el papel hacia la recogida de tantos datos de primera mano como sea posible por medio de discusiones con elaboradores y practicantes de políticas en estas dos regiones. Las prioridades que surgieron se relacionaban con la necesidad de una comprensión más profunda de lo que se podría calificar de una "antropología de la toma de decisio-

nes" en relación con proyectos de reasentamiento y, consecuentemente a favor de mayor claridad sobre:

- i) cómo han cambiado durante estas últimas décadas los marcos de las políticas e institucionales
- ii) cómo interactúan los diversos niveles de las políticas
- iii) qué clase de cambios es probable que conduzcan a un marco de políticas eficaces.

Las cuestiones que surgieron como requerentes de atención durante la discusión sobre el Estudio sobre el papel Dos incluían:

- i) Maneras en las que se podría hacer cumplir las directivas sobre reasentamientos.
- ii) Mecanismos legales que podrían permitir que las PAP impugnaran la puesta en práctica de proyectos que les son impuestos, así como la manera de tal puesta en práctica.
- iii) Cuestiones de derechos con respecto a la propiedad y a la compensación. Se necesita claridad sobre la manera en la que diferentes sistemas legales nacionales definen derechos de propiedad, así como sobre diferencias entre conceptos de propiedad nacionales legales y locales indígenas. Cómo impactan estas diferencias sobre los derechos de las PAP es particularmente pertinente en sistemas a nivel local que operan sin derechos de propiedad individual formalizados.
- iv) La interacción entre sistemas legales y conjuntos de derechos internacionales y nacionales, así como diferencias entre los sistemas legales de diferentes países con diferentes historias coloniales y herencias legales.

Están planificados dos estudios más sobre el papel. La dra. Dolores Koenig (American University, Washington DC) y el prof. Anthony Oliver-Smith (University of Florida en Gainesville) dirigieron discusiones sobre las propuestas de estudio sobre el papel que están preparando actualmente sobre los riesgos de empobrecimiento implícitos en el proceso de reasentamiento (Koenig) y sobre conflicto y resistencia al desplazamiento y al reasentamiento (Oliver-Smith). Se está buscando actualmente financiación para éstos.

Para más detalles, pónganse en contacto con Chris de Wet en C.deWet@ru.ac.za o Sean Loughna en el RSP (detalles en la pág. 2; correo electrónico: loughna@qeh.ox.ac.uk)