

Desplazamiento por desarrollo

Los proyectos de desarrollo infraestructural que los estados emprenden, con frecuencia con la ayuda de la comunidad internacional, a menudo producen el desplazamiento de personas que tienen sus casas en terrenos de presas, autopistas y otros proyectos de construcción a gran escala. Se están creando nuevos estándares para que los Estados tengan en cuenta las consecuencias del desplazamiento por desarrollo.

Alcance del desplazamiento causado por proyectos de desarrollo

Aunque se estima que 25 millones de personas están desplazadas en todo el mundo a causa del conflicto, el número de personas desplazadas por causa de proyectos de desarrollo podría ser mucho mayor. En 1994, un estudio de todos los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial entre 1986 y 1993 que causaron desplazamiento de personas, mostró que más de la mitad eran proyectos de transporte, aprovisionamiento de agua e infraestructura urbana. Extrapolando los datos del Banco Mundial para hacer un estimativo mundial, el estudio concluyó que a comienzos de los 90, la construcción de 300 grandes embalses (de más de 15 metros) cada año desplazó cuatro millones de personas. Los proyectos de infraestructura urbana y transportes produjeron seis millones de desplazados por año.

La industrialización, la electrificación y la urbanización seguirán aumentando el número de programas que causan desplazamiento involuntario de personas. Las causas o categorías de desplazamiento por desarrollo incluyen las siguientes: aprovisionamiento de agua (presas, irrigación); infraestructura urbana; transporte (carreteras, autopistas, canales); energía (minas, centrales eléctricas, exploración petrolífera, oleoductos, gasoductos); expansión agrícola; parques y reservas forestales; y esquemas de redistribución de la población.

Impacto de los proyectos de desarrollo

Michael Cernea, sociólogo que ha investigado el desplazamiento y reubicación por desarrollo para el Banco Mundial, señala que ser expulsado de su tierra y hábitat lleva consigo el riesgo de empobrecimiento, ya que una porción significativa de los desplazados no recibe compensación por la pérdida de recursos, ni asistencia eficaz para reestablecerse productivamente. Cernea identificó ocho riesgos potenciales interrelacionados intrínsecos al desplazamiento¹.

1. Pérdida de tierra: la expropiación de tierras suprime el fundamento principal sobre el que la gente construye sus sistemas productivos, sus actividades comerciales y su sustento.
2. Pérdida de trabajo: el riesgo de perder un empleo asalariado es muy alto tanto en desplazamientos urbanos como rurales para los empleados en empresas, servicios o agricultura. Crear nuevos empleos es difícil y requiere una inversión importante.
3. Pérdida de casa. La pérdida de alojamiento tiende a ser sólo temporal para muchas personas reubicadas. Pero para algunos la pérdida de alojamiento o la disminución de la calidad de sus casas es una consecuencia permanente. En un sentido cultural mas

¹ Michael Cernea, 1999, "Why Economic Analysis is Essential to Resettlement: A Sociologist's View." In Michael Cernea (ed) *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges* (Washington, DC: World Bank)

- amplio, la pérdida de casa de una familia y la pérdida de espacio cultural de un grupo tienden a producir alienación y deprivación de estatus.
4. **Marginalización.** La marginalización ocurre cuando las familias pierden potencial económico y entran en una espiral de empobrecimiento. Muchos individuos no pueden utilizar sus habilidades anteriores en la nueva ubicación; el capital humano se pierde o se vuelve inactivo u obsoleto. La marginalización económica se acompaña de marginalización social y psicológica.
 5. **Inseguridad alimentaria.** El desarraigo forzado aumenta el riesgo de entrar en desnutrición temporal o crónica, definido como consumo de calorías y proteínas por debajo del mínimo necesario para el crecimiento y el trabajo.
 6. **Mayor morbilidad y mortalidad.** El estrés y los traumas psicosociales causados por el desplazamiento, el uso de acueductos inseguros y sistemas improvisados de sembrado aumenta la vulnerabilidad a las epidemias y la diarrea, disentería o enfermedades parasitarias como la malaria y la quistosomiasis.
 7. **Pérdida de acceso a la propiedad común.** Para los pobres la pérdida de acceso a la propiedad común de las comunidades reubicadas (pastales, bosques, aguas, cementerios, canteras y otros) significa una deterioración de los niveles de ingreso y de sustento.
 8. **Desintegración social.** El desplazamiento causa una fragilización de los patrones existentes de organización social en muchos niveles. Cuando la gente se desplaza, se desmantelan los sistemas de producción, las redes informales de sustento, las relaciones comerciales, etc.

Otros han sugerido otros riesgos como la pérdida de acceso a servicios públicos, a la escolaridad, y la pérdida de derechos civiles o el abuso de derechos humanos, como la pérdida de propiedad sin compensación, la violencia de las fuerzas del orden o los riesgos de violencia comunal en las zonas de reubicación.

Pueblos indígenas y otras minorías afectados desproporcionadamente

Los estudios sobre el impacto social de los proyectos de desarrollo sugieren que los pueblos indígenas y las minorías étnicas se ven afectados desproporcionadamente. Como estos grupos pertenecen a estratos sociales políticamente marginalizados y desaventajados, terminan empobrecidos y olvidados.

En India, los Adivasi o pueblos tribales, aunque sólo representan el ocho por ciento de la población, constituyen el 40-50 por ciento de desplazados. En Nepal, los grupos indígenas desplazados por un embalse en el río Kaligandaki perdieron sus tierras y su sustento sin recibir una compensación adecuada. El sustento de más o menos 35.000 indígenas Ibaloi está amenazado por la construcción del embalse de San Roque en Filipinas. Los Mon, Karen y Tavoyan en Burma corren con la peor suerte, pues son desplazados por grandes proyectos de infraestructura y sometidos a trabajos forzados y abusos por parte de los militares.

Derecho de derechos humanos y desplazamiento por desarrollo²

En 1986, la Asamblea General de la ONU adoptó una Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que establece que “cada ser humano y todos los pueblos deben participar en,

² Adaptado de W. Courtland Robinson, Risks and Rights; the Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement, Brookings Institutions-SAIS Project on Internal Displacement, May 2003.

contribuir a y gozar de desarrollo económico, social, cultural y político, en el que los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan realizarse plenamente”. El núcleo del problema es que los desplazados por proyectos de desarrollo son vistos como un sacrificio necesario para el desarrollo. La perspectiva dominante es que los aspectos positivos de los proyectos de desarrollo, el interés público, superan los negativos, el desplazamiento o el sacrificio de unos pocos.

Sin embargo, en los últimos años ha surgido un cambio de paradigma con más énfasis en los derechos humanos y la justicia social. Esos derechos incluyen:

Derecho a participar. Las comunidades afectadas deben tener la posibilidad de participar en la toma de decisiones, en los niveles local, estatal, nacional e internacional. El derecho a participar está fundamentado en el Derecho Internacional de Derechos Humanos (por ejemplo PIDCP, Art. 25). Mas específicamente, la Convención de 1991 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Pueblos Tribales en Países Independientes (convención OIT 169) estipula (artículo 7) que los pueblos indígenas y tribales deben participar en la formulación, implementación y evaluación de los planes de desarrollo nacionales y regionales que los afecten.

Derecho a la vida y el sustento. La intervención de las fuerzas del orden para desplazar por la fuerza a las personas o reprimir la protesta de civiles contra proyectos de desarrollo puede constituir una amenaza al derecho a la vida, protegido en la DUDH (Artículo 3) y el PIDCP (Artículo 6). El derecho al sustento se ve amenazado por la pérdida del alojamiento y los medios de vida – plantación, pesca, caza, comercio u otros- cuando la gente se ve desplazada de su lugar habitual de residencia y sus tierras ancestrales. El derecho a la propiedad y a no ser privado arbitrariamente de la propiedad y el derecho al trabajo están expresados en la DUDH (Artículos 17 y 23, respectivamente) y en el Artículo 6 del PIDECS. El artículo 11 del PIDECS, además, establece el “derecho de cada uno a un estándar de vida adecuado para si mismo y su familia, incluyendo alimentación, vestido y alojamiento adecuados, y al mejoramiento continuo de sus condiciones de vida”.

El derecho al medio ambiente está incluido en el derecho a la vida. Este concepto ha sido formulado como “equidad intergeneracional” o el derecho de las futuras generaciones a heredar un planeta, o una parte de él, que pueda sostener la vida. Desde hace mucho tiempo se reconocen los múltiples lazos entre protección de derechos humanos y protección del medio ambiente. La Conferencia de Naciones Unidas de 1972 sobre el Medio Ambiente Humano declaró que “el medio ambiente humano, natural y hecho por el hombre, son esenciales para su bienestar y para el goce de los derechos humanos básicos –incluso el derecho a la vida”.

Derechos de los grupos vulnerables. Los proyectos de desarrollo pueden crear vulnerabilidad por empobrecimiento, y afectan desproporcionadamente a grupos vulnerables, especialmente los pueblos indígenas y las mujeres. Los derechos humanos de los grupos vulnerables están protegidos por el Derecho Internacional de Derechos Humanos. La Convención OIT 169 establece protecciones para los pueblos indígenas. El principio de no discriminación no sólo está codificado en la DUDH (Artículo 2) sino también en la Convención de 1979 para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer.

Derecho a Recurrir. El derecho a recurrir está enunciado en la DUDH (Artículo 8) y en el PIDCP (artículo 2). Como lo dice un informe de la Comisión Mundial de Embalses, “con frecuencia, debido a la naturaleza del proceso de desarrollo, los pueblos afectados por los proyectos se enteran de acciones emprendidas sin su conocimiento o consentimiento. Por lo tanto, necesitan un medio rápido y eficaz de recurrir que pueda detener las violaciones que se están dando y prevenir las futuras. El derecho a recurrir es crucial... para todos los proyectos de desarrollo”³.

³ Balakrishnan Rajapogal, 2000, Human Rights and Development (World Commission on Dams, Thematic Review V. 4, Working Paper.

Desplazamiento por desarrollo en los Principios Rectores

El desarrollo como causa de desplazamiento interno

La definición de desplazado de los Principios Rectores no menciona específicamente los proyectos de desarrollo como una causa de desplazamiento. Las palabras “en particular” que introducen la lista de ejemplos de causas indica que no es exhaustiva. Puede argumentarse que los proyectos de desarrollo como la construcción de presas hidroeléctricas, que dejan a las comunidades sin una reubicación y compensación adecuadas, podrían considerarse como “desastres causados por el hombre” y como una violación de los derechos humanos, y por lo tanto que esos desplazados caen en la definición de los Principios Rectores.

Además, el Principio Rector 6 cubre explícitamente el desplazamiento por desarrollo al reafirmar la prohibición del desplazamiento en caso de proyectos de desarrollo a gran escala “que no estén justificados por un interés público superior o primordial”

Como lo señala Walter Kalin, uno de los redactores de los Principios Rectores, los proyectos de desarrollo pueden contribuir de manera significativa a la realización de los derechos humanos, y por lo tanto ese desplazamiento no está prohibido. En cambio, los Principios Rectores garantizan que “el desplazamiento no sea usado como argumento para ocultar la discriminación o cualquier otra violación de los derechos humanos enfatizando que el desplazamiento por desarrollo es permitido únicamente cuando un interés público superior o primordial justifica esa medida⁴. La palabra “superior” indica la noción de proporcionalidad mientras que la palabra “primordial” requiere el equilibrio entre intereses públicos y privados.

El Principio 6 no significa que los desplazados por proyectos justificables no sean desplazados. De hecho, los Principios Rectores describen como desplazado a cualquier persona que se vea obligada a dejar su residencia habitual, independientemente de si el desplazamiento es ilegal o no.

Protección de las víctimas de proyectos de desarrollo

Aunque los Principios Rectores no se escribieron para atender los temas específicos de desplazamiento por desarrollo, de todas maneras son relevantes y aplicables en situaciones de desplazamiento causado por proyectos de desarrollo. A este respecto, los Principios Rectores están de acuerdo con los lineamientos del Banco Mundial relacionados con la reubicación involuntaria y otros documentos políticos desarrollados por los bancos de desarrollo regional y otras instituciones. Los Principios resaltados a continuación tienen particular importancia para la protección en situaciones de desplazamiento por proyectos de desarrollo.

Principio 7: tratamiento adecuado de los desplazados por parte de las autoridades, en particular en situaciones diferentes al conflicto armado

- 7.1 Deben realizarse todos los esfuerzos para evitar y minimizar el desplazamiento y sus efectos negativos

⁴ Walter Kälin, 2000, Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32 (Washington, DC: The American Society of International Law and the Brookings Project on Internal Displacement).

Banco Mundial: Directiva Operativa 4.30 – Reubicación Involuntaria

"Debe evitarse o minimizarse en lo posible la reubicación involuntaria, explorando todos los diseños de proyecto alternativos viables. Por ejemplo, retrazado de carreteras o deducción de la altura de las presas pueden reducir significativamente las necesidades de reubicación. "

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): lineamientos para las Agencias de Ayuda sobre Desplazamiento y Reubicación Involuntarios en caso de proyectos de desarrollo

"Debe evitarse o minimizarse el desplazamiento involuntario de la población siempre que sea posible explorando todos los diseños de proyecto alternativos viables. En todo caso, debe considerarse seriamente la posibilidad de detener el proyecto, y debe darse el peso debido a las necesidades de las personas y la protección del medio ambiente durante el proceso de toma de decisión".

- 7-2: Deben cumplirse requisitos mínimos: alojamiento adecuado, condiciones satisfactorias de seguridad, nutrición e higiene, y protección contra la separación familiar.
- 7-3: En situaciones diferentes a las fases de emergencia de los desastres o conflictos armados (que incluyen el desplazamiento por desarrollo), los Principios Rectores disponen salvaguardas y garantías adicionales:
 - el desplazamiento debe ser ordenado y llevado a cabo legalmente
 - debe buscar el consentimiento libre y cabalmente informado de los afectados, así como su participación activa
 - debe garantizar la compensación y la reubicación, cuando sea aplicable
 - debe ser sujeto al derecho de revisión judicial y recurso efectivo.

Principio 9: Las autoridades deben prestar especial atención a la protección contra el desplazamiento de los pueblos indígenas, las minorías, los pastores, los campesinos y otros con dependencia especial de sus tierras.

También son relevantes:

- Principio 18: los desplazados tienen derecho a un estándar adecuado de vida
- Principio 28: las autoridades son responsables de facilitar la reubicación duradera y la reintegración de los desplazados,
- Principio 29: durante la reubicación, los desplazados no deben ser discriminados, en particular con respecto al acceso a servicios públicos y la participación en asuntos públicos; las autoridades son responsables de garantizar de los desplazados reciban una compensación adecuada por la pérdida de propiedades.

Referencias

World Bank Group (Banco Mundial)

<http://www.worldbank.org/resettlement>

en 1990 el Banco Mundial desarrolló lineamientos para proteger a los desplazados por desarrollo. El principio fundamental de la Política de Reubicación Involuntaria del Banco Mundial es que los desplazados deben gozar de algunos de los beneficios del proyecto y su estándar de vida debe mejorar o por lo menos no disminuir. Ver **Operational Policy on Involuntary Resettlement, OP 4.12:**

<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/toc2/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument>



Asian Development Bank (Banco de Desarrollo de Asia)

<http://www.adb.org/Resettlement/default.asp>

el Banco de Desarrollo de Asia adoptó formalmente una política de reubicación involuntaria en 1994. al igual que la política del Banco Mundial que la fundamente, busca evitar la reubicación involuntaria, si es posible, minimizar el desplazamiento cuando sea inevitable, y garantizar que los desplazados reciban asistencia adecuada para restaurar sus condiciones de vida al menos al nivel que tenían antes. También se creó un mecanismo de recurso (llamado Mecanismo de Responsabilidad) en 1995 para atender los intereses de las personas afectadas por proyectos financiados por el banco. Ver **ADB's Policy on Involuntary Resettlement:**

http://www.adb.org/Documents/Policies/Involuntary_Resettlement/involuntary_resettlement.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo

http://www.iadb.org/sds/IND/site_41_s.htm

Página especial sobre reubicación involuntaria. Ver en particular **Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID. Principios y lineamientos**

<http://www.iadb.org/sds/doc/Ind%2DADeruyttereGPRIS.pdf>

Banco Africano de Desarrollo

Involuntary Resettlement Policy, November 2003

http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/ENVIRO_NMENTALANDSOCIALASSESSMENTS/INVOLUNTARY%20RESETTLEMENT%20POLICY.PDF

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Guidelines on Aid and Environment No. 3, Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects

<http://www.oecd.org/dataoecd/37/27/1887708.pdf>

Naciones Unidas

En una resolución de 1997, la Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías afirmó "el derecho de las personas a ser protegidas contra el desplazamiento forzado y a permanecer en paz en sus hogares, en sus propias tierras y en su propio país". En ese mismo año, la Sub-comisión convocó a un panel de expertos en Ginebra que publicó el informe "**The Practice of Forced Evictions: Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-based Displacement**":

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/129/72/PDF/G9712972.pdf?OpenElement>

Otros informes y referencias

W. Courtland Robinson, **Risks and Rights: the Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement, An Occasional Paper**, The Brookings Institutions-SAIS Project on Internal Displacement, May 2003

<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.htm>

The Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, **Summary Report of the Conference on Development-Induced Displacement**, Washington D.C., 5 December 2002



<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/DIDConf.pdf>

Dilemmas of Development-Induced Displacement, The Forced Migration Review, Issue no. 12, January 2002

<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12full.pdf>

Contains a critical review of the World Bank resettlement policy, by Theodor E. Downing.

International Network on Displacement and Resettlement (INDR): www.displacement.net

The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE): www.cohre.org

The World Commission on Dams: <http://www.dams.org/>