

Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo

Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: retos para la cooperación internacional en América Latina

J. Carlos Domínguez



CONTENIDO

Glosario	5
Presentación Citlali Ayala Martínez	7
Introducción	9
1. Desplazamiento, reasentamiento involuntario y proyectos de desarrollo: retos conceptuales	14
Introducción	14
1.1. Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: ¿de qué estamos hablando?	14
1.2. Proyectos y megaproyectos	20
1.3. ¿Desplazamiento forzado o reasentamiento involuntario?	24
1.4. Desplazamiento forzado <i>vs.</i> desplazamiento económico	26
1.5. Otras definiciones	29
Conclusiones	30
2. Desplazamiento, cooperación internacional y los dilemas del desarrollo	31
Introducción	31
2.1. Algunos antecedentes y ejemplos	31
2.2. La economía política de los megaproyectos de desarrollo	35
2.3. Los dilemas del desarrollo	36
2.4. Ética utilitarista <i>vs.</i> ética procedimental	38
Conclusiones	40
3. El estado del arte y las mejores prácticas internacionales	40
Introducción	40
3.1. Planes de reasentamiento involuntario	41
3.2. Licencias sociales para operar	47
3.3. Nuevas metodologías de evaluación	54
Sobre la integralidad del análisis: evaluación de impactos con base en criterios de resiliencia	54
Sobre los niveles de pensamiento estratégico: EES	59

3.4. Marcos de salvaguarda y otras iniciativas	60
3.5. Retos y oportunidades	62
3.6. Decálogo: las mejores prácticas internacionales	65
Conclusiones	67
Conclusiones generales	68
Siglas	71
Fuentes consultadas	72

PRESENTACIÓN

El desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo conforma un tema de creciente importancia para los procesos del desarrollo y la forma en que estos se estudian. Siendo que el individuo ha debido luchar por la protección de sus derechos, la búsqueda de los medios de desarrollo y autosuficiencia socioeconómica y su incorporación a la economía de su país, los megaproyectos de desarrollo –como los aeropuertos, las carreteras o la construcción de infraestructura– que promoverían el progreso de un país, también generan consecuencias implacables para las personas.

En ese sentido, este cuaderno de cooperación internacional y desarrollo aborda el tema de los desplazamientos forzados por proyectos de desarrollo desde un enfoque multidimensional, incorporando los aspectos normativos, ambientales y administrativos, y el evolutivo, que ofrece las diferentes etapas del desplazamiento involuntario. En estos procesos están involucrados tanto gobiernos nacionales como el sector privado y agencias de cooperación y ayuda humanitaria, lo que justifica plenamente el abordaje del tema en esta colección editorial.

Todo ello hace que este trabajo sea de interés para los estudiosos del desarrollo y la cooperación internacional, ya que existe una mayor exigencia de la participación del sector privado y de una diversificación de fuentes de financiamiento del desarrollo, mismas que abren las posibilidades a nuevas formas de poder y toma de decisiones más complejas, y, por lo tanto, obliga a repensar el desarrollo.

El estudio se centra en el desplazamiento forzado y en las consecuencias del desarrollo planificado, haciendo también la diferenciación entre los emigrantes del desarrollo que buscan nuevas oportunidades y aquellos desplazados de manera inevitable, inminente y que no cuentan con otras opciones.

El abordaje del tema del desplazamiento forzado viene por los procesos de los proyectos de desarrollo y hace un análisis conceptual del tema desde las agencias de cooperación y ayuda humanitaria, colocando en el centro del debate la movilización forzada en un contexto que favorece el desarrollo de actores privados en detrimento catastrófico del desarrollo de las personas.

Uno de los planteamientos de este cuaderno es cuestionar hasta qué punto resulta ético priorizar el desarrollo –en gran medida de empresas y megaproyectos– por encima de la estabilidad de un grupo de personas, al tiempo que identifica una importante ausencia de instrumentos de política pública y de análisis de viabilidad en dichos megaproyectos, que no consideran las consecuencias sociales, individuales y humanas. Asimismo, toma el elemento del poder como factor determinante para la toma de decisiones y la planificación,

donde el individuo y los colectivos sociales ven reducida su capacidad de agencia y tienen que admitir una circunstancia inevitable a causa del desarrollo de otros.

Además del individuo y el poder de las corporaciones en torno al desarrollo planeado, el autor ilustra con el desplazamiento forzado la forma en que se enfrentan el progreso vinculado con el crecimiento económico y la desigualdad, la pobreza y el deterioro ambiental o la violación a los derechos humanos. De este modo, muestra el dilema del desarrollo fáustico: mientras se crean factores promotores de progreso, se generan causas de subdesarrollo y desigualdad, afectando y reduciendo las capacidades de las personas para desarrollarse y ser individuos dignos y autosuficientes.

Entre las contribuciones de este texto se encuentra el listado de elementos que conformarían el contenido mínimo de un plan de reasentamiento involuntario, el cual, frente a procesos poderosos e inevitables, formularía un contexto jurídico, administrativo y ambiental que, de forma participativa, aminore los efectos de un necesario desplazamiento humano. También proveería de mecanismos de indemnización y provisión de viviendas dignas para los afectados, conformando una herramienta de planeación que, en caso de ser un requisito obligatorio, pondría sobre el papel importantes instrumentos de protección de las personas y colectividades.

Al rescatar elementos de otras modalidades de cooperación, como la necesidad de compartir experiencias y soluciones en los desafíos del desplazamiento forzado, el autor presenta a la vez, desde diversos trabajos académicos, un posible decálogo con acciones puntuales que permitan aminorar y mitigar las consecuencias de dichas movilizaciones. En él da cuenta de factores de análisis imprescindibles, como los recursos financieros y humanos, así como de la necesidad de una coordinación institucional que incorpore en los procedimientos de los proyectos de desarrollo la vulnerabilidad humana y los mecanismos de compensación.

Finalmente, este trabajo invita a repensar la forma en que se planifica el desarrollo, aumentar las dimensiones de análisis y de prefactibilidad de los proyectos para, finalmente, promover un cambio en los instrumentos de planeación que permitan mejorar los procesos y la comunicación entre actores. La recomendación es partir de lo existente, de las experiencias exitosas y crear a partir de las realidades locales. En ello, los instrumentos y formas más básicas de la cooperación internacional para el desarrollo pueden ayudar a generar ese cambio, a través de asesorías técnicas, de capacitación y de intercambio de experiencias.

Citlali Ayala Martínez

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento interno forzado sucede, según la definición acuñada por distintas agencias de cooperación y ayuda humanitaria, cuando una o varias personas se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual por factores ajenos a su voluntad, trasladándose a un nuevo sitio sin cruzar una frontera internacional.¹ Normalmente, el concepto ha estado asociado a situaciones que podrían considerarse “contingentes” e “involuntarias”, como son el estallido de conflictos bélicos, la incidencia de conflictos políticos o religiosos, la discriminación de minorías o ciertos grupos vulnerables –por ejemplo, mujeres, comunidades con identidades de carácter etnolingüístico, grupos de la diversidad sexual–, la violencia generalizada o los desastres causados por eventos meteorológicos extremos.

Sin embargo, el desplazamiento forzado también puede ser causado por iniciativas de desarrollo planeado y, en este sentido, resulta mucho más problemático por tratarse de un fenómeno generado de manera intencional desde las instituciones del Estado, ya sea a través de promoventes públicos o privados. Desafortunadamente, el estudio del desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo (DFPD) en la región latinoamericana es limitado, sobre todo desde la perspectiva de las políticas públicas. Si bien es cierto que abundan los estudios de carácter sociológico y antropológico sobre los movimientos sociales que han surgido –cada vez con mayor frecuencia– para resistir y oponerse a diversas iniciativas de desarrollo,² los estudios desde la perspectiva institucional son mucho más escasos.³

Esta tendencia coincide con la ausencia de medidas e instrumentos de política pública que atiendan este problema de manera integral –y responsable– en la práctica. De hecho, no debe sorprendernos que haya funcionarios públicos en sectores clave que simplemente no conocen el término o bien, si lo han escuchado, que no sepan sobre la existencia de

1 ACNUR, “Preguntas y respuestas sobre desplazados internos”, 2013, en <<http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos/>>. [Consulta: 3 de abril de 2013.], y López, *Memoria*, 2012, p. vii.

2 Sólo por mencionar algunos ejemplos –la lista es sumamente extensa–, vale la pena revisar: Assies, “David”, 2003; Davis y Rosán, “Social”, 2004; Doane, “Resilience”, 2005, y Laserna, *Democracia*, 2004. Particularmente en los casos de Argentina y Brasil, vale la pena revisar la conformación de una red de antropólogos expertos en el tema, presentada por María Rosa Catullo, “Estudios de los efectos sociales de la construcción de represas hidroeléctricas y la conformación de redes científicas en América Latina (1992-2004)”, en <periodicos.ufsc.br/index.php/ilha/article/download/16333/14875>. [Consulta: 9 de agosto de 2013.]

3 Existen trabajos académicos valiosos como los de Scott Robinson (UAM-Iztapalapa), pero se trata de un tema que permaneció con poca visibilidad pública hasta el fracaso de grandes proyectos de infraestructura en este siglo, incluyendo el aeropuerto en Texcoco, La Parota en Guerrero y una veintena de iniciativas que han enfrentado oposición social en los últimos quince años, así como la emergencia de organizaciones como el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra o el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos.

metodologías especializadas, derivadas, en gran medida, de la larga y tortuosa experiencia histórica de diversas agencias de financiamiento internacional. Estas omisiones se deben a diversos factores. Como se mencionó anteriormente, una razón es que el tema ha entrado en la agenda gubernamental a partir de otras dimensiones y causales del desplazamiento: los conflictos políticos y religiosos en Chiapas, México;⁴ la violencia generada por el crimen organizado en México y Centroamérica;⁵ los conflictos armados en Colombia y Perú,⁶ o diversos desastres naturales, como el terremoto en Haití.

En segundo lugar, no debemos olvidar que la justificación de un proyecto de desarrollo generalmente se construye con base en el concepto –sumamente ambiguo y controversial– de la llamada “utilidad pública”.⁷ Es decir, son iniciativas que conllevan beneficios logísticos (infraestructura de transporte), económicos (desarrollos turísticos), sociales (hospitales u otra infraestructura social) o incluso ambientales (parques eólicos o áreas naturales protegidas). El problema es que los aspectos positivos y los beneficios netos se enfatizan a tal grado que ocultan o contribuyen a invisibilizar los efectos negativos y los daños colaterales. Más aún, los beneficios generalmente se registran a nivel macro (nacional o regional), pero los impactos indeseables se manifiestan a escala local. Esto ha contribuido a que olvidemos, al menos en el mundo de las políticas públicas, la importancia de algunos resultados nefastos como es el caso del DFPD.

En el caso de México y de otros países de la región, los argumentos con base en la utilidad pública han sido acompañados por un sentimiento y un discurso de urgencia –a menudo justificado– sobre las deficiencias que enfrentan nuestros países en el sector infraestructura. Este sentido de urgencia se ha reflejado en planes y programas concretos de política⁸ y en distintas publicaciones y reportes patrocinados por agencias de financiamiento multilateral.⁹ Por ejemplo, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina

4 Véase *Informe*, 2003.

5 Por ejemplo, el Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), estimó recientemente que la violencia de los cárteles ha generado alrededor de 135 000 desplazados internos desde 2007. Véanse IDMC, “México: desplazamiento debido a violencia criminal y comunal”, 2011, en <[http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/\(httpEnvelopes\)/4C0E3C51D1A69771C125795200493D30?OpenDocument&count=10000](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpEnvelopes)/4C0E3C51D1A69771C125795200493D30?OpenDocument&count=10000)> [Consulta: 3 de junio de 2013.]; IDMC, “Internal Displacement in the Americas”, IDMC y Consejo Noruego para los Refugiados, 2012, en <<http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2012-americas.pdf>>. [Consulta: 6 de agosto de 2013.]

6 IDCM, “Internal”, 2012, documento en línea citado.

7 Como se ha argumentado en trabajos anteriores: “si bien es cierto que el concepto de utilidad pública tiene un valor como noción o principio normativo, se trata de un término sumamente difícil de operacionalizar porque conlleva una infinidad de preguntas: ¿Qué es y quién define al final del día la “utilidad”? ¿cómo ponderamos o tomamos en cuenta las “utilidades” de varios individuos cuando en realidad no se pueden hacer comparaciones intersubjetivas?, ¿cómo tomamos decisiones con base en distintos valores, algunos medibles (beneficios económicos) y otros inconmensurables (cultura, historia, tradiciones, etc.)?” Véase Domínguez, “Desplazamiento”, 2013, pp. 17-25.

8 En el caso de México vale la pena mencionar el ambicioso Programa Nacional de Infraestructura que fue instrumentado parcialmente durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) o la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que ha sido lanzada por varios países de la región, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, principalmente. Véase Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en <<http://www.iirsa.org/>>. [Consulta: 28 de julio de 2013.]

9 Sobre las publicaciones de agencias multilaterales, algunos ejemplos incluyen: CEPAL y UNASUR, *Infraestructura*, 2011, y Fay y Morrison, *Infrastructure*, 2007.

(CEPAL) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), América del Sur invierte actualmente alrededor de 2.3% del producto interno bruto (PIB) cuando debería invertir entre 5.7 y 8.1% del PIB regional con miras a cubrir el déficit hacia el 2020.¹⁰ Una estimación un poco más conservadora es la de Fay y Morrison, quienes argumentan que la región latinoamericana necesita destinar entre 4 y 6% de su PIB para alcanzar a países como Corea del Sur en materia de agua, drenaje, electricidad, telecomunicaciones e infraestructura de transporte.¹¹

El déficit representa en sí mismo un desafío técnico, financiero y económico, pero lo es también en el campo de la política. Si partimos de la idea general de que la democracia implica deliberación pública e incidencia sobre los procesos de decisión, esto significa que los distintos actores que participen en las deliberaciones y en las decisiones lo harán no sólo con base en la idea normativa del interés general, sino con base en sus preferencias e intereses particulares.¹² Desde esta perspectiva, el diseño e implementación de algunos proyectos de infraestructura conlleva un verdadero reto que va más allá de las capacidades técnico-ingenieriles o los recursos de inversión necesarios. Se trata de una tarea pendiente para la región, cuyos avances en materia de democratización en algunas esferas no electorales dejan mucho que desear.

El argumento se construye de la siguiente manera: cuando un ciudadano emite su voto en la urna, está “condensando” en una sola decisión lo que en realidad es una infinidad de decisiones sobre la vida política de una sociedad, y esto representa un problema por varias razones. En primer lugar, el ciudadano no puede tener información completa sobre todos los temas y todas las decisiones que entrarán en la agenda de políticas públicas; en segundo lugar, incluso si tiene información completa, no se puede esperar que el ciudadano esté completamente de acuerdo con todo lo propuesto por un candidato y, en tercer lugar, las decisiones en la urna pueden responder a una lógica retrospectiva en la que se busca castigar al partido o candidato en el poder y no necesariamente elegir a uno nuevo.¹³ Si llevamos esta lógica al sector infraestructura, donde los proyectos tienen múltiples implicaciones, la decisión de ir adelante con un proyecto debe refrendarse a través de procesos participativos y de consulta, sobre todo de las poblaciones directamente afectadas.

Uno de los principales argumentos de este trabajo es que el DFPD no constituye un fenómeno que sucede por casualidad, de manera contingente, sino que se trata de un ingrediente indispensable que debe incorporarse en el proceso de planeación. El problema no son los proyectos de desarrollo en sí mismos, sino los proyectos de desarrollo *mal* planeados. Sin duda se trata de una tarea difícil, pero hay lecciones históricas que deben tomarse en cuenta, y muchas de ellas provienen del trabajo de la cooperación internacional para el desarrollo a lo largo de medio siglo. Estas son las coordenadas donde se ubica el presente trabajo.

Por un lado, se busca contribuir al debate conceptual y práctico en torno al DFPD. La primera parte de este cuaderno pone sobre la mesa los problemas y retos conceptuales al hablar de desplazamiento interno en general y de DFPD en específico (1.1), incluyendo una

10 CEPAL y UNASUR, *Infraestructura*, 2011.

11 Fay y Morrison, *Infrastructure*, 2007, pp. 105-106.

12 Domínguez, “Megaproyectos”, 2011, pp. 33-62.

13 Cleary, “Competencia”, 2003.