

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL PRIMAVERA 2000 NÚMERO 194

Reasentamiento involuntario Experiencia con grandes presas

UN ESTUDIO RECIENTE DEL BANCO SOBRE EL reasentamiento involuntario, indica que los países que no tienen ni la capacidad ni la obligación de gestionar bien el elemento importante es la necesidad de obrar fuera del ciclo tradicional de los proyectos y sus instrumentos. Esto implica que hay que planificar las oportunidades de generar ingresos antes del reasentamiento y continuar evaluando el progreso de la población ya reestablecida después de llevar a cabo la presa y la reubicación. También es necesario captar recursos adicionales. El tercer elemento clave consiste en trabajar con las ONGs, el sector privado, las agencias gubernamentales, y los donantes externos para asegurar el éxito de la nueva colonia.

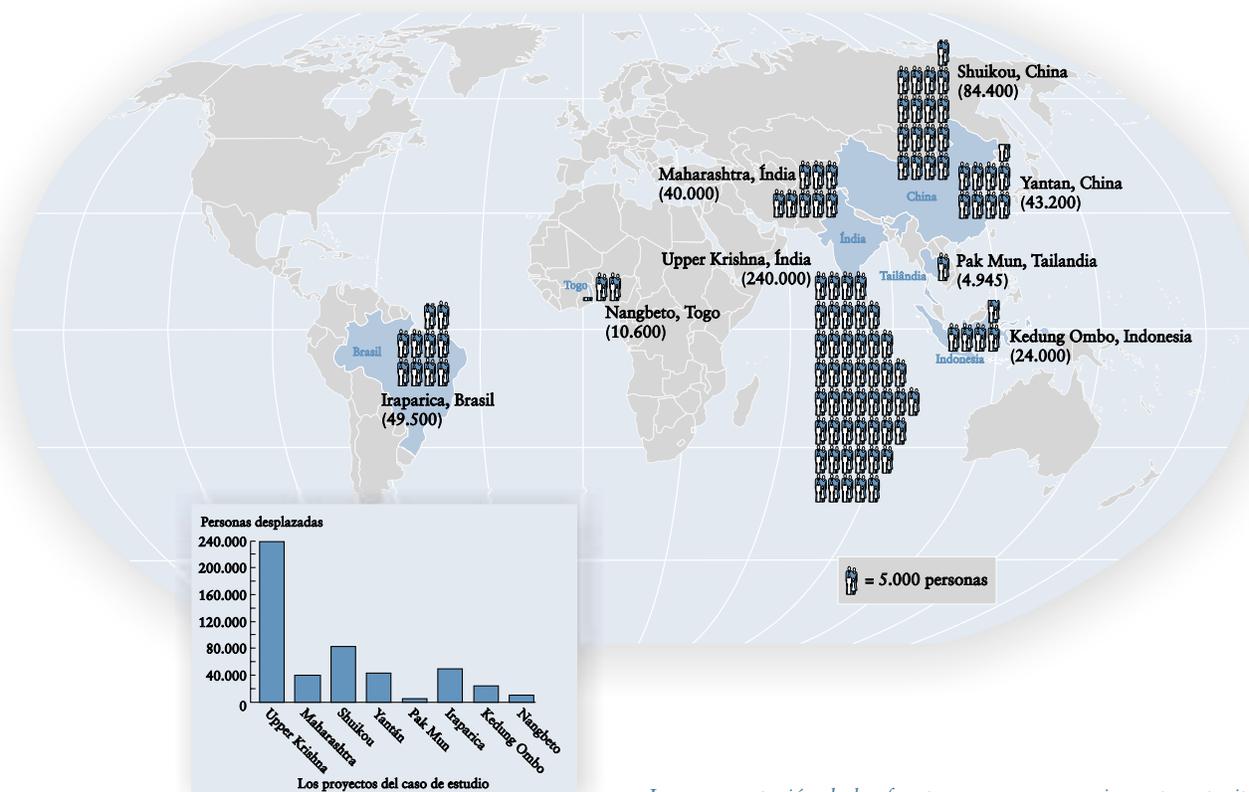
La capacidad y el compromiso son esenciales

La capacidad de las agencias públicas de dirigir el reasentamiento es normalmente limitada. En la mayor parte de los casos estudiados, las agencias del sector público o dirigieron mal o ignoraron el reasentamiento. Frecuentemente, las agencias públicas tienen un mandato técnico que no tiene nada que ver con el reasentamiento. En India e Indonesia, el departamento de riego fue originalmente responsable del reasentamiento; en Tailandia, Brasil, China, y Togo, fueron los servicios públicos que generaban la electricidad (véase el cuadro 1°). Además,

puede ser difícil lograr la cooperación de otras agencias públicas (p.e., las de extensión agrícola, salud, y educación) cuya participación es necesaria para el éxito del reasentamiento.

La clave del éxito es un verdadero compromiso por parte del país de dirigir bien el reasentamiento. En China, donde existía un mandato claro de restituir los ingresos de los colonos, el reasentamiento tuvo éxito aún en áreas tan remotas como el Yantán. En la India se comienza finalmente a aceptar esta idea, pero se ha necesitado tiempo para ello. Sobre todo, la supervisión y la evaluación tienen que ser una parte integral de la planificación y la puesta en práctica, y no un ejercicio inspirado por el Banco que cesa en cuanto se termina la participación del mismo.



Figura 1: Personas desplazadas, por proyecto

La representación de las fronteras no es necesariamente autoritativa.

Los prestatarios que ahora son abiertamente indiferentes tienen que reconocer que estos instrumentos forman la base esencial para mejorar la gestión.

Los gobiernos se están comprometiendo a realizar mejores reasentamientos. En dos de los proyectos estudiados aquí, los prestamistas sobrepasaron los estándares del Banco. Naturalmente, hay muchos niveles de compromiso. Algunas veces existe un compromiso por parte de los funcionarios encargados de diseñar las políticas, pero no lo hay a nivel del funcionario a cargo del reasentamiento, quien ve en esa tarea de dos años un necesario pero poco atractivo trampolín para su carrera. En otras ocasiones, el dedicado personal en el terreno se frustra debido a la indiferencia a más altos niveles, lo cual les priva de los recursos y otros medios necesarios para trabajar eficazmente.

En Brasil, aunque la agencia que llevó a cabo el reasentamiento intentó suministrar la infraestructura y los servicios que necesitaban los colonos, el gobierno muchas veces no pudo o no quiso asignar los fondos necesarios. Esto resultó en retrasos que incrementaron aún más los costos. En Indonesia se llevó a cabo el proyecto sin saber que había muchos campesinos que se negaban a desplazarse del área afectada porque los

gobiernos locales no fueron responsables de informar sobre su migración. Aunque el compromiso del gobierno central era de todos modos dudoso, la falta de seguimiento a nivel local agravó la situación. En Nangbeto, las responsabilidades tampoco se transfirieron con éxito a los otros ministerios como se había planeado.

Mejorar de los ingresos es un desafío demasiado grande para las agencias ejecutoras. Tanto las agencias ejecutoras como las burocracias gubernamentales carecen de la flexibilidad y de la experiencia en el terreno necesarias para diseñar programas generadores de ingresos que se adecuen a las capacidades y necesidades de los colonos. La única excepción es China, donde la experiencia generada por décadas de economía planificada, trabajos asignados e ingresos planificados generó tanto la capacidad institucional como la determinación política necesarias. También se podría involucrar sector privado. Mirando hacia el futuro, los gobiernos deberían solicitar la cooperación y la contribución tempranas que permitieran forjar un rango amplio de asociaciones con instituciones públicas, privadas, comunitarias e internacionales.

En todo caso, una asignación apropiada de recursos es esencial durante y después del período de construcción. En Brasil, Togo, India e Indonesia, los preparativos y las actividades relativas al reasentamiento se retrasaron porque no se les habían

dedicado los recursos suficientes. En Tailandia, por el contrario, la asignación de amplios recursos permitió a la agencia responsable lograr un reasentamiento satisfactorio (los propios colonos están raramente satisfechos porque las ONG les incitan a quejarse a fin de obtener una recompensa más generosa).

El diablo está en los detalles

Hay que mejorar la planificación de la rehabilitación económica

La rehabilitación económica de los nuevos colonos es el aspecto más débil de la planificación del reasentamiento. Esto fue lo que sucedió en Togo, en donde la rehabilitación ni siquiera se tomó en cuenta. Debido a ello, los ingresos y las condiciones de vida de los nuevos colonos se deterioraron durante años sin que la agencia responsable se diera cuenta. Las

estrategias basadas en suposiciones sobre la trasmigración tampoco fueron viables para muchos de los nuevos colonos en Karnataka, Itaparica, y Kendung Ombo. O los planificadores no tuvieron en cuenta las limitaciones operativas o evitaron ese tema hasta que fue demasiado tarde para implementar una buena estrategia. Tuvieron que aceptar soluciones de segunda categoría, o, aún peor, no desarrollaron ninguna.

La planificación inteligente no necesariamente implica la microplanificación. Una estructura general de oportunidades plausibles para generar ingresos basta para establecer una base para formular un presupuesto y para una puesta en práctica interactiva, tras la cual las verdaderas lecciones sobre las alternativas viables y populares se pueden documentar y reintroducir en el ciclo.

Es arriesgado confiar en que la economía regional pueda sostener a los nuevos colonos, sobre todo en

Cuadro 1°: Un resumen de los proyectos con presa

ESTE ESTUDIO DE REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO causado por la construcción de grandes presas se concentró en seis países; los proyectos fueron evaluados mucho después de la publicación de las guías del Banco para el reasentamiento y al mismo tiempo que estas se reforzaban. Se incluyeron dos proyectos en la India y en la China para determinar si la selección primaria de los dos países que dominan la cartera eran verdaderamente representativas.

Los proyectos varían mucho en tamaño. Suelen desplazar una población cuatro veces mayor que la de los otros proyectos de construcción de presas del Banco. Las presas no fueron ni más caras ni más grandes en cuanto al área de reserva de agua, pero se colocaron en áreas que eran más densamente pobladas.

En porcentaje, estos proyectos tuvieron más problemas con el reasentamiento que los proyectos de la cartera en conjunto, principalmente porque los proyectos que se aprobaron recientemente parecen tener menos problemas. Tres de ellos se encuentran entre los proyectos más controvertidos de toda la cartera.

India—Upper Krishna. En Karnataka, dos presas desplazaron a un total de 40.000 grupos familiares, alrededor de 240.000 personas, representando la mayor operación de reasentamiento en la historia del Banco. Esta figura no incluye las 150.000 a 200.000 personas adicionales que se desplazarán cuando la presa esté elevada a su altura final, lo cual no forma parte del proyecto financiado por el Banco. La ejecución del plan de reasentamiento tropezó con problemas casi inmediatamente, y el Banco prorrogó el proyecto dos veces, en 1992 y 1995. Finalmente se ha mejorado la nueva colonización. Las tasas de indemnización se están acercando a los niveles del mercado; gracias a un sistema que premia a los que consienten, los colonos ya no amenazan con pedir aumentos en la indemnización; la construcción de casas, la compra de tierras, y las subvenciones para generar ingresos constituyen un suplemento de la indemnización; y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han emprendido actividades para

crear ingresos. Después de un período largo de decaimiento, los ingresos de los colonos han finalmente empezado a crecer.

En Maharashtra, dos presas mucho más pequeñas desplazaron a unas 40.000 personas. Los colonos se trasladaron a una área río abajo irrigada por las represas que les obligaron a moverse. Algunos de los colonos han prosperado, pero hay muchos cuyos terrenos todavía no se riegan o se riegan esporádicamente y en cantidades limitadas que no sirven como indemnización en comparación con el tamaño de sus terrenos originales. Un plan suplementario que debía corregir estas deficiencias ha logrado solo mejorar la infraestructura de la comunidad durante su primer año de implementación.

China—Shuikou y Yantán. En Shuikou, se trasladaron 67.000 personas del suelo del valle, y unos 17.000 más de la ciudad de Nanping, ubicada río arriba de la represa, para abrir camino para los diques que evitaron la necesidad de desplazar a aún más de los 200.000 habitantes de Nanping. El traslado se completó en 1992. Aunque el plan de reasentamiento original exigió el uso de la agricultura tradicional para rehabilitar a un 74 por ciento de los desplazados, en la actualidad el 75 por ciento fue rehabilitado por otros medios. Los funcionarios del gobierno local trabajaron ferozmente para desarrollar la pesquería de la represa, los ostreros, el cultivo de árboles frutales y madera, y las empresas del ayuntamiento y del pueblo; aún persuadieron a los inversionistas extranjeros de establecer fábricas que emplearan a los colonos. En 1994 los ingresos de los desplazados volvieron a los niveles de antes del reasentamiento y se incrementaron en 44 por ciento en 1996, casi doblando el incremento en el crecimiento de las ganancias de la población original. Los proyectos de reasentamiento más exitosos del estudio de caso fueron aquellos que trataron al reasentamiento como una oportunidad para el desarrollo.

En Yantán se desplazaron 43.000 personas, y los ingresos de unas 19.000 resultaron afectados. Ubicado en una región mucho más remota y aislada, Yantán no se benefició de la economía próspera de la costa. Sin embargo,

lugares donde globalmente las expectativas económicas son inciertas. En ninguno de los casos estudiados las autoridades locales confiaron en el crecimiento económico regional para asegurar la restitución de los ingresos. Pero la ausencia del crecimiento regional fue un factor que complicó la situación en la zona Itaparica de Brasil, y en la India y en Togo.

Los planificadores tienen que presentar planes que ofrezcan opciones con y sin tierra, modelos flexibles, y segundas opciones en el caso de que la economía regional no pueda absorber a los desplazados rápidamente. Los planificadores deberían concentrarse en la creación de un conjunto de planes viables, adecuadamente administrados y financiados, que puedan establecer las condiciones necesarias para el restablecimiento completo del empleo, aún cuando la

economía esté estancada.

Los resultados, y no los planes, son el criterio para la gestión de la calidad

Aunque la planificación inteligente es una condición previa a la buena administración, una confianza excesiva en planes sobre el papel es peligrosa. La realidad casi siempre difiere de los planes. A pesar de las encuestas entre campesinos que se habían llevado a cabo antes de planificar la nueva colonia en Kendung Ombo (Indonesia), muy pocas de las personas que habían indicado originalmente que estaban dispuestas a moverse tuvieron ganas de participar en el programa de trasmigración cuando llegó el tiempo de trasladarse. En China, los planes sobreestimaron el número de gente que podría encontrar empleo en las granjas. En ambos casos, los planes tuvieron que ajustarse.

Esta es la cara negativa del proceso cuando la planificación está presente. Aunque una mejor

las ganancias de los colonos aumentaron y fueron complementadas por una ración de trigo hasta que llegaron al nivel deseado. Además, el gobierno arregló la transferencia de miles de grupos familiares a dos haciendas en donde se cultivaba el azúcar y a otra granja del estado en otras partes de la provincia. Los ingresos medios de estos colonos son los que han crecido más rápidamente.

Tailandia—Pak Mun. La compañía hidroeléctrica que construyó la presa cambió el diseño, bajando la presa 5 metros y ubicándola 1,5 kilómetros río arriba. Aunque esto redujo un tercio los beneficios eléctricos, también redujo más de la mitad el tamaño de la represa. También se ofreció el reasentamiento a las familias cuyos domicilios estuvieran cerca de la represa, demasiado aislados a causa de la represa, o incómodos por la construcción de la presa. Las tasas de indemnización de la tierra se quintuplicaron hasta alcanzar 8.750 dólares americanos por hectárea. Esta indemnización generosa les permitió cambiar de ocupación y obtener activos domésticos. Menos de 6 por ciento se gastó en la compra de terrenos, porque los colonos no percibieron a la agricultura como ocupación remuneradora. La única cuestión importante que todavía no se ha resuelto es el impacto en la pesquería de la represa y las indemnizaciones que se consideran adecuadas debido a los efectos alegados en la pesca.

Indonesia—Kedung Ombo. El plan original exigió que un 90 por ciento de las 24.000 personas desplazadas se trasladasen a Java o a las islas exteriores como parte del programa de trasmigración. En realidad, sólo el 25 por ciento de los desplazados lo hicieron, en gran parte porque el desarrollo de los sitios de trasmigración se retrasó mucho. Un 60 por ciento de la gente estableció sus propias colonias en el área de la represa, muchas veces encontrando trabajo en los pueblos cercanos. Dado el crecimiento rápido de la economía central de Java en ese momento, sus ingresos se multiplicaron rápidamente. Los resultados para los trasmigrantes variaron mucho, aún en el mismo sitio. Algunos de los colonos consiguieron terrenos buenos, mientras que sus vecinos

obtuvieron terrenos muy pobres. Algunos de los colonos recibieron semillas de palmeras que producen aceite y se desarrollan bien, mientras que otros siguen esperando 12 años después del reasentamiento. No se supervisaron bien las condiciones de los colonos para asegurar que los planes se ejecutaran en buena hora.

Brasil—Itaparica. Se construyó la presa sin financiación del Banco, pero este estuvo de acuerdo en financiar el reasentamiento como parte de un préstamo al sector hidroeléctrico. Los 49.500 desplazados que se sindicaron en una coalición de colonos demandaron terrenos irrigados cerca de la represa. La creación de terrenos irrigados viables en tierra arenosa y sin vías fáciles de comercialización resultó ser prohibitivamente caro; los costes del reasentamiento alcanzaron más de 1.5 billones de dólares americanos antes de su finalización, casi 200.000 dólares por grupo familiar. Por el contrario, las familias que aceptaron la indemnización y formaron sus propias colonias recibieron unos 5.000 dólares. Los colonos que recibieron los terrenos irrigados todavía dependen del agua gratuita para el riego y de los pagos para mantener sus ingresos. El reasentamiento en este caso ha sido un fracaso muy costoso, y todavía no se ha encontrado una solución sostenible.

Togo—Nangbeto. La represa desplazó a 10.500 personas, de las cuales unas 3.000 perdieron sus casas pero sufrieron sólo una pequeña pérdida de tierra. Las otras 7.500 tuvieron que trasladarse a zonas de reasentamiento ubicadas a unos 30-55 kilómetros de sus antiguos hogares. Estas zonas se encontraban en áreas escasamente pobladas, pero desde la nueva colonización de 1987, la migración entrante y el crecimiento natural han causado un exceso de población que recortó el sistema anterior de agricultura extensiva basado en una rotación entre las tenencias de tierra del área cultivada en cualquier año. Con ingresos insuficientes para comprar fertilizantes, semillas mejoradas y otros productos para mantener la fertilidad del suelo, los colonos se encontraron a menudo atrapados en una espiral de rendimientos e ingresos decrecientes. Esto indica que hay que supervisar más los proyectos de reasentamiento exitosos.

planificación normalmente resulta en una mejor puesta en práctica, esta suposición no es válida en el caso del reasentamiento involuntario. Como operación subsidiaria, el reasentamiento continúa recibiendo una atención inadecuada durante la fase de ejecución. En ninguno de los seis casos se llevó a cabo la ejecución de acuerdo con los planes, ya sea porque la ejecución no pudo realizarse a tiempo o porque los planes se basaron en suposiciones incorrectas en cuanto a las necesidades de los nuevos colonos y las dotaciones de recursos. Los países que supervisaron los resultados y tuvieron flexibilidad para cambiar los planes cuando fue necesario tuvieron más éxito. China es el mejor ejemplo de ello, dado que cambió su estrategia basada en la restitución de ingresos derivados de la agricultura cuando los niveles de empleo en las granjas no eran suficientemente altos.

La recompensa tiene que ser adecuada y en buena hora

La indemnización en tierra es la parte más complicada del paquete de indemnización. Aunque esto se haga pronto, el éxito no está garantizado. Las tasas originales de indemnización en tierra de Park Mun resultaron ser demasiado bajas; además, los precios de la tierra subieron después de la construcción de la represa, y aumentos sucesivos de la indemnización sirvieron sólo para aumentar aún más los precios. Cuando un gran número de colonos acepta una indemnización monetaria sin restricciones y compete por un suministro limitado de tierra, los precios de la tierra se disparan más allá de cualquier presupuesto razonable. En China se cuentan los desplazados, se identifican las oportunidades de empleo agrario, y luego se amplía la búsqueda para acomodar a los que sobran. En Brasil, si desde un principio se hubiera considerado la posibilidad de una indemnización en tierra basada en la nueva colonia cercana, se podrían haber evitado los proyectos de irrigación de alto costo y alto riesgo que se negociaron.

Las opciones monetarias tienen que ser una alternativa. Inevitablemente, la construcción de la presa reducirá la disponibilidad de tierra de alta calidad alrededor de la represa. Visto que los nuevos colonos normalmente prefieren quedarse cerca de sus hogares originales, una opción monetaria les ofrece alternativas, —las cuales no están disponibles en el caso de la indemnización en tierra, que les permite mejorar sus casas o explorar otras posibilidades de crear ingresos. En Tailandia, los beneficiarios asignaron sus indemnizaciones monetarias a los miembros de sus grupos familiares, para que éstos pudieran comprar casas o tierras, educarse, o avanzar en sus ocupaciones. En Togo, la indemnización monetaria ayudó mucho a los nuevos colonos más pobres, y el paquete de indemnización en general les ayudó a sobrevivir cuando la economía se derrumbó.

Los colonos más emprendedores se desenvuelven mejor por sí mismos y reducen la carga económica y administrativa de la operación de reasentamiento.

Opciones de pagos regulares, cuentas comunes, y programas de entrenamiento especializado para alejar a las familias del campo son instrumentos infrautilizados. Las autoridades en la India han puesto estos métodos a prueba, pero sin mucho éxito hasta ahora. Claramente, aunque no sirven para todos los países tienen un potencial que promete.

Hay que poner el énfasis en mejorar los ingresos, no solamente en restituirlos

Interrumpir el estilo de vida previo al borde del río es generalmente inevitable y es característico de una economía que se está modernizando. Esto no quiere decir que el programa de reasentamiento haya fracasado. Al contrario, por motivos de justicia y equidad es necesario no solo indemnizar a las comunidades afectadas por la desorganización de su calidad de vida sino gestionar los cambios de una manera que beneficie a la comunidad y al individuo. En vez de solamente restituir los ingresos, —lo que puede conducir a la recuperación pero también el estancamiento del estilo de vida que predominaba antes de la construcción de la presa,— se debe poner énfasis en mejorar los ingresos para atraer tanto a los desplazados como a los beneficiarios primarios del proyecto al proceso de desarrollo.

Cuando se planifican los empleos agrarios y no agrarios es imprescindible ser realista con respecto a los recursos básicos, las actividades que éstos pueden sostener, y las habilidades y tradiciones de los desplazados. En todos los casos estudiados, los planificadores se equivocaron respecto a la suficiencia de los recursos básicos o los deseos de los desplazados. Itaparica es tal vez el caso más triste. Se esperaba asentar a las familias que habían escogido la opción rural en pequeños terrenos irrigados por aspersores y usando prácticas agrícolas intensivas y desconocidas. Incluso si la infraestructura de riego se hubiera colocado a tiempo, los campesinos desplazados, acostumbrados a la agricultura de subsistencia de secano, habrían precisado de ayuda técnica para aprender las técnicas necesarias de la agricultura de irrigación intensiva que debían adoptar.

Los proyectos de generación de ingresos tienen que ser variados. Este tipo de proyectos contribuyeron al éxito del reasentamiento en China, Indonesia, y Tailandia, y suministraron ingresos suplementarios en Togo y en la India. Hay que identificar y, si es posible, establecer las vías de comercialización antes de aventurarse en nuevos cultivos, productos, o servicios—o antes de ampliar sustancialmente las actividades actuales. La fuerza de un esquema para crear ingresos viene determinada por su eslabón más débil.

La mayoría de las experiencias exitosas de reasentamiento en este estudio o no se basaron en la tierra o utilizaron la tierra de una manera intensiva (por ejemplo, champiñones, jaulas para pescados). Casi todos los grupos familiares que se asentaron por sí mismos

Cuadro 2°: Para China, el reasentamiento es una oportunidad para el desarrollo

LAS DOS EXPERIENCIAS CHINAS EN LA CONTRUCCIÓN de presas, en Shuikou y Yantán, demuestran que las prácticas acertadas de reasentamiento pueden conducir a la recuperación exitosa y relativamente rápida de los ingresos de los grupos familiares afectados, aún cuando numerosas personas tengan que trasladarse a terrenos que sean mucho menos hospitalarios para la agricultura que las áreas que hayan abandonado.

Ambas presas llenaron cuencas rodeadas de cuevas escarpadas, de manera que los colonos se vieron obligados a abandonar sus arrozales tradicionales en favor del cultivo intensivo de productos agrícolas y de árboles y para empleos fuera de las granjas. En algunos casos, sobre todo en Yantán, las familias tuvieron que emigrar a otros lugares para conseguir trabajo. A pesar del cambio en el estilo de vida que esto requirió, los ingresos de la mayoría de estos grupos familiares se incrementaron sustancialmente. El alojamiento y los servicios mejoraron, y los colonos, sobre todo en Shuikou, parecían satisfechos con su nueva situación. Esta mejora económica de las familias en Shuikou fue estimulada por un fuerte crecimiento regional, algo que no ocurrió en el área más aislada de Yantán. Sin embargo, en ambas áreas las familias reasentadas recuperaron y aumentaron sus ingresos con una rapidez sorprendente.

El rendimiento de China en estos dos proyectos es impresionante. Cuando deficiencias financieras y retrasos en la ejecución trastornaron el plan de ejecución del traslado de los grupos familiares, las agencias responsables se empeñaron en ponerse al corriente, e invariablemente lo hicieron. El énfasis en los empleos y los ingresos y el proceso total de participación mediante el cual las familias y las autoridades del gobierno local se involucraron en los procesos de planificación y ejecución representan las «mejores prácticas» en los esfuerzos de reasentamiento involuntario.

El aspecto más impresionante de esta historia es el hecho de que, para China, la recuperación y el desarrollo de los ingresos es tan importante como el traslado físico. China y los gobiernos provinciales entienden que el reasentamiento representa una oportunidad para fomentar el desarrollo regional.

Esta impresión se acentúa a la luz de las normas establecidas por China con respecto a las condiciones mínimas de los empleos que está tratando de crear. El país aspira a

suministrar unas bases seguras de ingresos y el bienestar de sus familias. China no cree que algunas de las ocupaciones tradicionales, como por ejemplo la agricultura de subsistencia en tierras regadas por la lluvia, sean resultados aceptables.

El reglamento de ingresos en Shuikou fue impulsado generosamente por la industrialización rápida de la costa del sudeste de China. El progreso en la creación de empleos y la restitución de los ingresos ha sido más lento en la zona de Yantán. Pero las autoridades de Yantán hicieron algo que no era necesario en Shuikou: organizaron la migración de trabajadores a áreas con un exceso de terrenos arables. En ambos esquemas, la migración espontánea de trabajadores individuales también ayudó a ampliar la base de ingresos. La promoción de migraciones organizadas y espontáneas para fortalecer un reglamento de ingresos para el reasentamiento es una solución creativa cuando los emigrantes tienen acceso a oportunidades de empleo remunerado.

China tiene muchas características únicas. La persistencia de la planificación, la propiedad colectiva de las tierras rurales y otros recursos, y la contribución del gobierno local a la hora de dar forma a las inversiones son ventajas que son imposibles de exportar. Aun así, al menos cuatro ingredientes de la receta china se pueden aplicar en otros lugares:

- La idea de abordar al asentamiento involuntario como una oportunidad para el desarrollo y el establecimiento de instrumentos para llevarlo a cabo.
- La exploración imaginativa de las micro-oportunidades impulsada por la certidumbre de que, excepto en los ambientes más inhóspitos, hay una variedad de oportunidades por todas partes. La capacidad de forzar la expansión de la pesquería fuera de las jaulas y los corrales, del cultivo de perlas fuera de los mismos corrales y similares, del labrado de piedras, de las frutas exóticas cuando fallan las tradicionales, y aún de las cabezas pulidas de los palos de golf es una habilidad que no pertenece solamente a los chinos.
- La flexibilidad para ajustar estrategias, cambiar a otro tipo de oportunidad para el empleo si es necesario, o intervenir en la rehabilitación o reestructuración de las empresas que están fallando.
- La participación imprescindible de los gobiernos locales, sobre todo de los líderes. El objetivo no sólo consiste en asegurar su compromiso sino también en unir sus intereses con los de los habitantes locales.

cambiaron a economías que no se basaban en la tierra. Aunque culturalmente la opción de reconstruir los sistemas de producción preexistentes parezca superior, esta opción no siempre es posible para las familias desplazadas por una presa. Pero, visto que muchas de estas familias optan por mantener inicialmente su estilo de vida anterior, las alternativas tienen que ser concienzudamente investigadas, bien organizadas, y presentadas y discutidas hasta que las familias se sientan satisfechas.

Es necesario que los países exploren todas las

opciones disponibles y que movilicen las energías de sus asociados en el desarrollo para mejorar los resultados del reasentamiento. Esto se aplica sobre todo a los proyectos que suponen un movimiento considerable de población, la pérdida de sus ocupaciones presentes, y la complicada tarea de desarrollar nuevos empleos y medios de vida. Las grandes presas son la quinta esencia de proyectos que requieren un enfoque en los ingresos. Por el contrario, en otros proyectos los componentes del reasentamiento se concentrarán fundamentalmente en la reconstrucción de casas y la

infraestructura de la comunidad después de que el desplazamiento provocado por ciudades, carreteras, y otros, haya tenido lugar; esto es, mantener los empleos actuales en vez de crear nuevos empleos. Las conclusiones del estudio llevado a cabo en seis países demuestran que este enfoque no debería ser reformado, dado que las indemnizaciones por casas perdidas y por construcción de nuevos domicilios se manejaron bastante bien.

Tratar el reasentamiento como una oportunidad para el desarrollo

Los países deberían ofrecer terrenos irrigados en las áreas establecidas para los proyectos de irrigación y sostener la agricultura tradicional de secano y las actividades de agricultura intensiva. También deberían introducir actividades de diversificación (sostenidas por la capacitación) y utilizar indemnizaciones sujetas a condiciones, cuentas comunes, y pagos en tramos para fomentarlas. Hasta ahora la experiencia con estas opciones no ha sido muy impresionante ni en los proyectos del estudio ni en los proyectos de reasentamiento en áreas regadas por la lluvia, y los beneficios han sido igualmente esquivos. Por eso es necesario que los mejores planificadores de desarrollo y los mejores especialistas en reasentamiento se enfrenten con esta tarea. El reasentamiento no debe considerarse una tarea añadida sino una parte integral del proyecto. El concepto de reasentamiento como una oportunidad para el desarrollo en vez de una obligación incómoda representa un cambio deseable. La China comprende esto; los otros cinco países no lo comprenden en absoluto (véase el cuadro 2°).

Los países tienen que poner énfasis en mejorar los ingresos y el nivel de vida, abriendo el paso a los desplazados que están motivados y son capaces de salir de sus valles para ocupar un lugar nuevo en la economía regional o nacional. El diseño del proyecto no sólo tiene que preocuparse por el agua, la electricidad, y los otros beneficios río abajo de la presa sino que debe también formar parte de un plan de desarrollo regional modelado para sostener a las familias afectadas río arriba. Se deben producir beneficios suficientes para justificar la turbación social local y ayudar a establecer empleos e ingresos sostenibles y progresivos para los desplazados. Es posible que los viejos, los enfermos, y aquellos sin motivación no acojan bien esta oportunidad de «modernizarse,» y no debe imponérseles a la fuerza. Pero la estrategia de reasentamiento en conjunto debe

reflejar aspiraciones más ambiciosas.

Solo cuando los proyectos de reasentamiento no son practicables, los países necesitan otros instrumentos dentro y fuera del programa convencional de préstamos e inversiones para influir en las actividades río arriba y río abajo que son esenciales para el éxito del reasentamiento. Río arriba se encuentran la creación y la experimentación con nuevas estrategias. Otros instrumentos pueden ser necesarios río abajo. Dado que la supervisión y la evaluación de los efectos del reasentamiento y de los ingresos de los colonos tienden a desaparecer cuando el Banco abandona el proyecto, la presencia continua del Banco como supervisor durante la fase de rehabilitación de los colonos ayudaría a reforzar la supervisión. Financiación adicional también puede ser necesaria.

Sobre todo, los desplazados tienen que ser los beneficiarios del proyecto. La reconstitución del estandar y el estilo de vida comunes a las cuencas aisladas puede ser una estrategia de desarrollo sin salida. Hay que aprovechar la oportunidad de establecer fuentes nuevas y dinámicas de crecimiento sostenible. En los casos sin presas este impulso puede ser menos urgente porque la interrupción normalmente no es tan profunda. Esta recomendación se aplica sobre todo a las presas grandes, porque causan enormes desplazamientos sociales y porque requieren recetas especiales. Muchas familias suelen tener miedo del «crecimiento dinámico,» y sus inquietudes legítimas se pueden aliviar sólo por medio de un buen diseño de las alternativas más rentables, con la plena participación de las familias mismas.