

El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso



Juan David Duque Botero*

Recibido: 31 de enero de 2006

Aceptado: 15 de febrero de 2006

Existen actuaciones del hombre o hechos de la naturaleza que conllevan a consecuencias indeseadas en una población organizada. Dentro de las consecuencias, la más significativa desde el punto de vista de los derechos humanos es la ocurrencia de un reasentamiento poblacional.

Los desastres, tanto de origen natural como los de origen antrópico, son un tema emergente en el mundo, en especial en América Latina y el Caribe. La ocurrencia de fenómenos físicos de gran poder potencialmente destructivo, como inundaciones, sequías, huracanes, erupciones volcánicas, ciclones, maremotos o tsunamis, terremotos, aunque en términos de frecuencia estadística permanece estable, es un hecho que produce cada vez mayores impactos en las condiciones de vida de las personas y en el desarrollo económico, social y ambiental de los



* Abogado de la Universidad del Rosario, candidato a magister en Derecho Administrativo de la misma Universidad. Actualmente es asesor jurídico de los Programas de Infraestructura de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 8(1): 145-165, enero-junio de 2006

países, dado que han aumentado las vulnerabilidades en las regiones donde suceden estos fenómenos.¹

Una comunidad que requiere ser reasentada sufre a su vez nuevos impactos y consecuencias, que afectan su propio equilibrio y normal desarrollo, a lo cual el Estado tiene el deber de atender ágilmente. Con el reasentamiento, la comunidad se enfrenta al establecimiento de nuevos tipos de relaciones sociales y nuevas formas de cooperación y oposición entre ellas, que les ayudarán a ajustar su estilo de vida y su identidad.²

Uno de los aprendizajes de los desastres (aluvión en Santiago de Chile, 1993) era que surgía una especie de nueva clase social, la clase social de los damnificados, que se caracteriza por pedirlo todo en un contexto social y político donde es difícil negarles algo.³ Tradicionalmente, el reasentamiento poblacional es percibido de forma secundaria y como un tema de asistencia humanitaria que hace parte de un proyecto o resultado de una actuación del Estado. Sin embargo, la experiencia con desastres naturales o acciones antrópicas que generan reasentamientos en países en desarrollo presenta serias repercusiones, sobre todo, en los sectores económicos y sociales.⁴

Estas repercusiones afectan de forma negativa el desarrollo, esto si se tiene en cuenta que los desastres naturales y las acciones antrópicas están directamente ligados a insuficiente planeación y falta de ejecución de programas de mitigación de riesgos. Por estas razones, generalmente los impactos que soportan los ciudadanos y que generan un reasentamiento suponen omisiones en el ejercicio del poder público, lo que ha llevado a los gobiernos a compensar e indemnizar a una población determinada.

En Colombia, y como consecuencia del alto impacto de los desastres naturales de Popayán, en 1983, y Armero, en 1985, mediante la Ley 46 de 1988 se creó el Sistema Nacional para la Prevención y



¹ Wilches Chaux, Gustavo. *En el borde del caos*, Bogotá, Instituto de Estudios Sociales y Culturales, 2000.

² Catullo, María Rosa. *Reconstrucción de la identidad de proyectos de gran escala*, Brasilia, Universidade, 1992.

³ Maskrey, Andrew. *Terremotos en el trópico húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo Perú, Limón, Costa Rica y Atrato Medio Colombia*, Bogotá, La Red, 1994.

⁴ Vargas, Jorge. *Políticas públicas de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio naturales*, Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

Atención de Desastres (SNPAD).⁵ Este sistema desarrolló un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres adoptado mediante el Decreto 93 de 1998, que pretende incorporar el riesgo como eje transversal fundamental del desarrollo y con un carácter de inversión y no de gasto.⁶

Este es el punto de partida para que Colombia sea pionera en Latinoamérica en el manejo y control de los desastres. La existencia de recursos propios para combatir la vulnerabilidad de zonas determinadas frente a determinados riesgos permite al gobierno estar un paso adelante. El reasentamiento como tal no sólo se origina por hechos naturales; los hechos antrópicos también originan reasentamientos poblacionales, ya sea por la ocurrencia de acciones violentas, por la construcción de un proyecto de infraestructura o por accidentes tecnológicos.

El reasentamiento poblacional originado por hechos violentos genera impactos sociales irremediables. El Estado busca compensar a los afectados por la ocurrencia del daño, mediante la reconstrucción física de la infraestructura y pago de indemnizaciones. La construcción de proyectos proporciona desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de una población y posee significativos requerimientos que a su vez generan impactos en la zona donde se localiza.

La Constitución Política asignó a los entes territoriales, y en especial al municipio, la función de construir obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio. En la práctica, lo anterior no es muy aplicable por la falta de recursos de los municipios, los cuales se ven obligados a priorizar sus recursos en gastos de funcionamiento, desarrollo rural y social. Las obras de infraestructura, salvo cuando existe ayuda del gobierno central, no tienen cabida en el ejercicio local.⁷

Sin importar la causa del reasentamiento, el Estado debe garantizar los derechos de los ciudadanos, imponiendo nuevas cargas para garantizar el equilibrio en la sociedad. Se plantea de esta manera



⁵ Las funciones, estructura y funcionamiento del SNPAD se reglamentaron mediante Decreto Ley 919 de 1989.

⁶ Colombia, Documento CONPES 3146, 20 de diciembre de 2001.

⁷ Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, artículo 311, 1991. "Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde

que el Estado, en la búsqueda de elevar su productividad y recuperar su legitimidad, debe lograr un escenario de corresponsabilidad entre lo político, lo económico y lo social, que prefigura la nueva gestión de público más allá de lo estatal.⁸

Indicamos así los aspectos que se ilustrarán a lo largo de este artículo, con especial atención en los reasentamientos que se originan por prevención de desastres naturales, que serán el eje de un planteamiento de política pública, y por causas antrópicas, en las que encontramos principalmente la construcción de grandes proyectos. Además, se presenta la tipología del reasentamiento desde una perspectiva jurídica.

1. EL REASENTAMIENTO COMO MECANISMO DEL ESTADO PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD FRENTE A POTENCIALES DESASTRES NATURALES Y COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN EN LA OCURRENCIA DE DESASTRES NATURALES

1.1 El reasentamiento poblacional y la reducción de riesgos de desastres naturales

Los desastres y sus consecuencias han tomado cada vez mayor importancia en la agenda de los países en desarrollo. Está suficientemente documentado que los desastres causan mayores impactos en los países latinoamericanos debido, entre otras causas, a las altas vulnerabilidades de todo tipo, especialmente económicas e institucionales que se han acumulado en el tiempo.⁹

Son características de los Estados latinoamericanos la ausencia de institucionalidad para la atención de desastres o su inadecuado diseño.¹⁰ Observamos que los gobiernos no están en capacidad de atender ágil y adecuadamente un desastre, y que buscan el menor impacto en la población afectada. La falta de planeación y estable-

prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio...".

⁸ Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 1997.

⁹ Zapata Martí, Ricardo y Caballeros, Rómulo. *Un tema del desarrollo. La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres*, México, CEPAL-BID, 2000.

¹⁰ CEPAL. *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, 2001.

cimiento de responsabilidades son las principales causas. El problema no radica en la ocurrencia del desastre como tal, sino en las actuaciones del Estado para auxiliar a la población y bienes jurídicos afectados.

Las consecuencias que conlleva el desastre han instado a los gobiernos a contemplar dentro de sus actividades el buscar la disminución del riesgo por desastres naturales. Lo anterior, por el interés creciente de estudios provenientes de las ciencias sociales y de la economía durante las décadas de los ochenta y los noventa. Esto ha hecho que el tema de la gestión de desastres se haya legitimado política, social y académicamente.¹¹

El auge de la prevención ha avanzado de manera significativa en Latinoamérica, aunque falta determinar acciones para prevenir y mitigar el riesgo eficientemente. Debe plantearse, en principio, una política de reasentamiento involuntario de población, relacionado con el riesgo de origen natural y su reducción de vulnerabilidad frente a desastres naturales. La década de los noventa fue declarada por las Naciones Unidas como la década para la reducción de los desastres, y si bien se avanzó mucho en la comprensión de la naturaleza social y sistémica de los desastres, muy poco se ha adelantado en la reducción de la vulnerabilidad, que permite que un fenómeno de origen natural se convierta en desastre.¹²

Si bien se explica que el avance en la reducción de la vulnerabilidad de la población ante un desastre natural es significativo, resaltamos que existen falencias graves en el sistema, en especial en las gestiones de largo plazo. En muchos de los casos, a pesar del riesgo inminente ante un desastre que puede repetirse, el reasentamiento no se plantea y esto pone en riesgo a la población.

En cuanto a Colombia, se localiza en una zona de alta complejidad geológica, que explica la frecuente ocurrencia de terremotos, erupciones volcánicas y tsunamis o maremotos en el territorio nacional. Los sismos constituyen la principal amenaza natural para el



¹¹ Cardona, Ómar Darío. "Variables involucradas en el manejo de riesgos", en *Revista Desastres y Sociedad*, Año 4, No. 6, Ciudad de Panamá, 1996.

¹² Lavel, Allan. "Desastres durante una década. Lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina", en *Anuario Política y Social de América Latina*, No. 3, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Secretaría General, 2000.

país, ya que cerca del 86%¹³ de la población está ubicada en zonas de nivel medio y alto de amenaza sísmica 5, y la vulnerabilidad de los asentamientos urbanos es destacada y con tendencia creciente. Las cifras anteriores son difíciles de aceptar, por eso la necesidad de contar con planes aptos y recursos para la prevención de desastres. Es importante resaltar la inclusión de recursos de inversión en este campo, y no esperar la ocurrencia de un desastre para utilizar recursos de gasto o imprevistos del presupuesto.

Las condiciones climáticas, topográficas e hidrológicas el país lo hacen propenso al impacto de fenómenos de erosión, deslizamientos, avalanchas y a amenazas hidrometeorológicas, como crecientes torrenciales, desbordamientos, inundaciones, huracanes y tormentas. Es de destacar el fenómeno de El Niño, por su recurrencia y alteraciones climáticas asociadas que generan fuertes sequías e inundaciones. Así mismo, los impactos ambientales y sismos en Cúcuta (1875); antiguo Caldas (1979); Popayán (1983); Atrato Medio (1992); Tauramena, Pereira y Pasto (1995), y, el más reciente, el del Eje Cafetero (1999). La actividad de volcanes como el Galeras y el Ruiz. Aparte de lo anterior, maremotos o tsunamis afectaron a Tumaco en 1906 y 1979, que lo hacen una de las zonas más críticas del país.¹⁴

No solamente los sismos arremeten contra nuestro territorio, las inundaciones afectan cada año nuestras poblaciones sin que exista un manejo integral de atención más allá de los alimentos y cobijas, lo que genera mayores dificultades en la planeación y en la búsqueda de prevención o reducción del riesgo frente a estos actos de la naturaleza.

La vulnerabilidad se confirma con los daños resultantes de los terremotos en Popayán y en el Eje Cafetero, y el crecimiento de ésta obedece en gran parte al incremento de los asentamientos informales, que, entre otros, se agrava por el actual desplazamiento de población hacia las grandes ciudades. Tales asentamientos generan nuevos inconvenientes. La falta de recursos de subsistencia, empleo y un lugar digno para vivir producen en la población descontento y falta

¹³ Colombia, Documento CONPES 3146, 2001.

¹⁴ *Ibid.*

de credibilidad ante las actuaciones del Estado. De ahí que los asentamientos deban ser de carácter temporal, para lograr el reasentamiento de la población una vez la infraestructura esté terminada y en condiciones de uso. Si los asentamientos se convierten en una solución permanente y no transitoria, los conflictos entre la población y las autoridades se tomarán inmanejables, porque es de suma importancia una información entre las autoridades y los líderes comunitarios, que tenga en cuenta la participación de todos los interesados y afectados.

Eventos como los mencionados han dado lugar no sólo a la pérdida de un número importante de vidas, sino a la afectación negativa del desarrollo del país en general, del desarrollo de comunidades específicas y al retroceso en la reducción de la pobreza. En Colombia se han visto afectadas más de cuatro millones de personas por desastres naturales en el período comprendido entre 1993 y 2000, la mayoría por inundaciones y sismos.¹⁵

Desde el punto de vista de responsabilidad del Estado, éste es muy vulnerable en lo que a desastres naturales respecta. La falta de programas de reducción de la vulnerabilidad y falta de acciones preventivas de desastres en sitios determinados demuestra el abandono del Estado frente a estos casos, lo que es esgrimido por las víctimas para buscar indemnizaciones y reparación de los daños. Así, de acuerdo con la información disponible, los daños del desastre de Armero se estiman en 211,8 millones de dólares, mientras que para el terremoto en el Eje Cafetero, se calculan en 1.589 millones de dólares.¹⁶

Las cifras no reflejan el total del costo de los desastres, ya que efectos como la desaceleración del desarrollo no se han cuantificado. Entonces, al faltar el cálculo del daño más revelador, desaceleración del desarrollo de la zona, los costos de los grandes desastres en nuestro país se hacen enormes y afectan el presupuesto y el desarrollo del país en general. Si el gobierno estuviera en parte preparado o conociera los procedimientos para este tipo de caso, se disminuirían los daños y contingencias del Estado, lo cual mostraría mayor gobernabilidad y acción frente a la población.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Colombia, Documento CONPES 3131, 2001.

Si bien con los planes y esquemas de ordenamiento territorial se inició la incorporación del tema de la planificación territorial, según un análisis preliminar de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres, la mayoría de los municipios lo incorpora, pero un porcentaje alto lo incluye deficientemente. La debilidad institucional y la falta de experiencia en el ámbito territorial son razones importantes.¹⁷

El gobierno ha tomado la iniciativa respecto de la prevención de desastres ante las dificultades municipales, a pesar de que constitucionalmente a los municipios les corresponde llevar a cabo las obras que demande el desarrollo local. Esto posibilita utilizar un procedimiento único que permite efectuar control y seguimiento permanente a las actividades del tema. Esto con la finalidad de cumplir las funciones de forma preventiva y reducir la fragilidad del Estado frente a las calamidades naturales.

Además de prevenir desastres que afecten el desarrollo de poblaciones, el reasentamiento también puede ser utilizado para evitar daños ambientales. Las características de la configuración espontánea de las ciudades y asentamientos humanos en la región en los últimos cuarenta años, han generado situaciones calificadas de irregularidad ambiental al ocuparse áreas o territorios incompatibles a los atributos naturales de éstos y a los planes de ordenamiento.¹⁸

Lo anterior se plantea como irregularidad ambiental urbana y rural, que se define como la situación en la que se encuentra un reasentamiento humano, al margen de las disposiciones normativas y legales.¹⁹ Al encontrarse en una situación que afecte derechos ambientales, el reasentamiento se proyecta como una solución de protección que evita nuevos riesgos, tanto de la población como del ambiente.

Por otro lado, la ciudad de Bogotá se ha desarrollado mediante asentamientos de diferentes modalidades, los cuales se van consolidando paulatinamente. La principal modalidad corresponde a la urbanización ilegal con la tendencia a la periferia, la cual está asociada a la migración de la población hacia la ciudad y dentro de la misma ciudad. Estas familias ocupan terrenos que en muchos casos



¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Mendoza Velásquez, Francisco. *El reasentamiento en los procesos de regularización ambiental*, Managua, Programa de Estudios Ambientales Territoriales, 2005.

¹⁹ *Ibid.*

no son adecuados para desarrollar viviendas, ya que se encuentran en zonas de alto riesgo de derrumbe o inundación por la localización de las unidades habitacionales.

Como consecuencia de sus permanentes migraciones a zonas de alto riesgo, en Bogotá se crearon planes de acción con los fines de reducir la vulnerabilidad de las familias que habitan en estas zonas, mediante una reubicación que busca el mejoramiento de su calidad de vida, y, paralelamente, de definir y ejecutar mecanismos y acciones para la rehabilitación y protección de las zonas desalojadas y evitar así su nueva ocupación.²⁰

Este significativo desarrollo no solamente presenta la reubicación física de la población, sino que establece mecanismos de protección real de las zonas definidas como de alto riesgo. Mal haría la administración al realizar reasentamientos sin garantía de que el lugar definido como de alto riesgo no lo habiten nuevas familias. El asentamiento en zonas de alto riesgo está estrechamente asociado a las familias que presentan mayores índices de pobreza, ya que el 45%²¹ de la expansión urbana se presenta en forma incontrolada a través de asentamientos subnormales y extraperimetrales.

De acuerdo con los estudios de zonificación de riesgos por fenómenos de remoción en masa para las diferentes localidades de Bogotá, existen cerca de 900 hectáreas susceptibles de tratamiento localizadas sobre los cerros que conforman el anillo alrededor de la ciudad.

Los fenómenos de remoción en masa afectan generalmente áreas pequeñas (máximo una o dos manzanas); sin embargo, ocasionan grandes daños como pérdida total o parcial de viviendas, ruptura de redes de servicios públicos, taponamiento y obstrucción de vías, congestión de servicios de salud y educación y, en menor grado, pérdida de vidas humanas.²² En términos generales, la estructuración de programas de reducción de la vulnerabilidad del Estado frente a desastres naturales (que incluye reasentamientos poblacionales) es cada vez más frecuente. El Estado opta con inteligencia por evitar los riesgos de la población y evitar catástrofes por su abandono.



²⁰ Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE). *Reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable por remoción en masa, directrices del programa*, Bogotá, 2005.

²¹ *Ibid.*

²² Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. *Programa de reasentamiento de hogares, metodología de acompañamiento integral para el reasentamiento de hogares en alto riesgo no mitigable*, Bogotá, 2005.

El reasentamiento poblacional como acción preventiva de un desastre natural es la gestión más trascendental y significativa que pueden realizar las autoridades por suplir las necesidades básicas de la población afectada y garantizar los derechos de la vida y vivienda digna, evitando y mitigando el riesgo de la población y sus propiedades.

1.2 El reasentamiento poblacional como parte de una solución ante un desastre natural

El desastre se entiende como el evento peligroso que causa efectos o alteraciones ambientales de tal magnitud que los ecosistemas o la sociedad no son capaces de soportar sin ver destruidos sus elementos de funcionamiento básicos y sus equilibrios dinámicos.²³ En esencia, el Estado debería tener la capacidad de prevenir o atenuar el riesgo de su población ante las dificultades de un desastre. En caso contrario, atenderá a la población asumiendo las consecuencias en ejercicio de sus funciones.

Se calcula en 20.000 millones de dólares los daños directos causados en la región por desastres naturales, en los últimos diez años,²⁴ sin contar los gastos en que incurre el presupuesto para solventar la tragedia de las víctimas, indemnizaciones y posteriores demandas por falla en servicio y reparación directa. El reasentamiento por la ocurrencia de un desastre natural debe presentarse por dos razones fundamentales: la primera para evitar nuevos riesgos en la población que se encuentra en la zona afectada y la segunda para remediar los daños de las víctimas y evitar demandas al Estado.

La ocurrencia de un desastre pone a prueba todas las capacidades y recursos, no sólo del Estado, sino también de la sociedad.²⁵ Las nuevas cargas, obligaciones y deberes que se originan para el Estado por el suceso de un desastre son enormes. Desestabiliza la economía y, políticamente, a los gobernantes de turno. Los esfuerzos de estabilidad económica y lucha contra la pobreza, e incluso los pro-



²³ CEPAL. *Manual para la estimación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales*, Santiago de Chile, 1999.

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe*, Washington, 2000.

²⁵ Cuervo Restrepo, Jorge Iván. *La gestión de lo público más allá de lo estatal*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

gresos en materia de gobernabilidad democrática, pueden verse afectados por la ocurrencia de un desastre natural.²⁶

El desarrollo económico y social de la región se verá obstaculizado si no se adoptan las medidas preventivas necesarias para mitigar los impactos de los desastres naturales y si no se establecen como práctica permanente.²⁷ Mantener fuera de riesgo a la población es un objetivo primordial del Estado, por eso la importancia del planteamiento de una política pública que contenga la estructura de las acciones con el fin de prevenir desastres naturales y, por supuesto, reasentamientos poblacionales involuntarios.

La premisa central es que la afectación económica depende de la magnitud del desastre y del tamaño de la economía del país, así como de la estructura productiva de la región y del modelo de desarrollo económico predominante.²⁸ El impacto para la economía, como se ha comentado, es de especial cuidado, pero debe observarse a su vez la importancia de rescatar el desarrollo regional en los sentidos políticos y sociales aparte del económico. El daño social y cultural por el cambio del lugar de asentamiento que sufren los pobladores no es fácil de superar y requiere atención de las autoridades.

La inexistencia de planes de acción y recursos suficientes para la atención de la población y sus bienes son el dolor de cabeza de las autoridades, que generalmente no solucionan a largo plazo las necesidades de los afectados. El enfoque asistencialista de atención de desastres, que caracterizamos como de corto plazo, y cuyo objeto es aliviar el dolor inmediato y reparar el daño, predomina en la intervención de situaciones de desastre, tanto por parte de los Estados como por los organismos internacionales y la sociedad misma. Se le ha llamado *síndrome de primera dama*²⁹ a esta manera de enfrentar los efectos de un desastre de manera reactiva y asistencialista, para hacer referencia a la imagen recurrente en los desastres de la primera dama de un país repartiendo mercados a los damnificados.



²⁶ Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. *Sistema de inventario de desastres y apoyo a la gestión de riesgos*, 2002, disponible en <http://www.desinventar.org>, consulta 3 de enero de 2006.

²⁷ BID, *El desafío de los desastres...*, op. cit.

²⁸ CEPAL, *Manual para la estimación...*, op. cit.

²⁹ Wilches Chau, Gustavo. *Un desastre es un desastre*, Bogotá, inédito, 1999.

Las comunidades y personas afectadas por los desastres tienen derecho a que las acciones y procesos tendientes a restituir su autonomía y su capacidad de gestión perdidas o reducidas como consecuencia del desastre sean atendidos con carácter prioritario frente a los intereses y objetivos de sectores políticos o de sectores económicos o sociales no afectados.

Una vez concluida institucionalmente la reconstrucción, no puede garantizarse que se hayan reducido las vulnerabilidades, mucho menos si ese no fue el objetivo explícito planteado por las autoridades locales. Aun cuando el enfoque de vulnerabilidad no se reduce a los aspectos físicos y operativos, es necesario dar el paso en términos de política sobre el hecho de que reconstruir, es empezar procesos tendientes a la reducción de vulnerabilidad. De lo contrario, la altísima inversión en reconstrucción de desastres puede convertirse en un barril sin fondo que no logra transformaciones significativas en el deterioro de los indicadores económicos y sociales.³⁰

El primer paso una vez reconstruida la población abatida por el desastre, es realizar el reasentamiento como tal, teniendo en cuenta que conlleva nuevas actividades relacionadas con el bienestar y la manutención de la comunidad. Por esto la responsabilidad del Estado no solamente debe llegar a la construcción de una nueva población, sino que debe tener en cuenta que es necesario crear nuevamente los lazos económicos y sociales para lograr el mejoramiento y estabilidad del nivel de vida de la población.

2. EL REASENTAMIENTO POBLACIONAL ORIGINADO POR ACCIONES ANTRÓPICAS

Se entiende por acciones antrópicas aquellas que se originan a causa del hombre. Suponen a primera vista acciones intencionadas en busca de un fin que aporte al desarrollo o, por el contrario, acciones del hombre accidentales o aquellas que pretenden desestabilizar el Estado por medio de la violentas.



³⁰ BID, *El desafío de los desastres...*, op. cit.

2.1 El reasentamiento poblacional por construcción de grandes proyectos de desarrollo

La construcción de proyectos que beneficien a la sociedad son actuaciones comunes en búsqueda de desarrollo de las naciones, para satisfacer las necesidades de los más pobres. La construcción de un proyecto de desarrollo implica sacrificios y deberes para las personas que se beneficien o tienen que trasladar sus viviendas para dar paso al progreso de la región.

Uno de los costos sociales del desarrollo aparece cuando la construcción de represas, caminos, puertos, ferrocarriles, minas y la deforestación que éstas conllevan desplaza a las personas. En todos los casos, el desplazamiento plantea importantes cuestionamientos éticos: ¿cuál es el deber hacia las personas que son desplazadas? ¿Bajo qué condiciones puede ser justificado un desplazamiento? ¿Qué clase de análisis ético pide justificar el desplazamiento que induce el desarrollo?³¹

La gestión del reasentamiento involuntario es compleja y requiere tener en cuenta no sólo el número de personas afectadas, sino también la gravedad de las consecuencias. Si estos aspectos no se manejan de manera adecuada, pueden tener efectos importantes sobre los resultados económicos y sociales. Para asegurar que estos aspectos son tratados de una manera adecuada, se deben establecer principios de política claros, complementados por lineamientos operacionales más detallados que describan las medidas que deben tomarse en cada una de las etapas del ciclo del proyecto.³²

Los impactos no se limitan a las personas trasladadas y reasentadas físicamente, también pueden afectar a la población receptora y tener repercusiones en un área más amplia, como resultado de la pérdida o alteración de las oportunidades económicas, los servicios y la infraestructura.³³ El objetivo general del reasentamiento debe consistir en mejorar la calidad de vida, la seguridad física, la capacidad productiva y los ingresos de todas las poblaciones afec-



³¹ Penz, Peter. "Desarrollo, desplazamiento y ética", en *Revista Migraciones Forzadas*, No. 12, México, 2000.

³² Suárez, F.; Franco, R., y Cohen, E. (eds.). *Efectos sociales de las grandes represas en América Latina*, Buenos Aires, CILDES-ILPES, 1984.

³³ World Bank. *Operational Directive. 4.20: Involuntary Resettlement*, Washington, 1994

tadas o, como mínimo, dejarlos, dentro de un período razonable, en el mismo nivel que tenían antes.³⁴

Los reasentamientos provocados por el desarrollo entran en la amplia categoría de desplazamientos de diverso origen, incluidos los desastres naturales (terremotos, inundaciones o tormentas) y los de carácter social (guerras, hambrunas, apropiaciones de tierras o migración laboral). Ciertos procesos son comunes a todos los desplazamientos, entre ellos, la perturbación de los patrones de organización social existentes y de las pautas de subsistencia y actividad económica, y el cambio político.³⁵

Estos procesos de reasentamiento como consecuencia de la construcción de un proyecto, generalmente, vienen ligados con el apoyo de bancos multilaterales. En búsqueda del progreso y desarrollo, estos bancos plantean políticas para evitar el impacto de una construcción y le dan la importancia merecida a la población que es afectada por dicha construcción.

El desplazamiento anual por proyectos de desarrollo alcanza los diez millones de personas y tiene inmensas consecuencias socioeconómicas y en derechos humanos. Los lineamientos de reasentamientos formulados por fundadores, gobiernos y tratados internacionales tienen éxito limitado en revertir estas consecuencias negativas.³⁶ Las directrices operacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución a la cual se solicita el financiamiento parcial, resaltan la necesidad de analizar el riesgo de empobrecimiento a que estará expuesta la población desplazada, cuando un número importante de sus componentes pertenece a grupos marginales o de bajos ingresos, así como la importancia de la consulta y participación de la comunidad en el proceso de formulación y ejecución del plan de reasentamiento e indemnización.³⁷

El reasentamiento genera un trastorno económico y cultural profundo de los individuos que se ven afectados, así como de la trama social de las comunidades locales,³⁸ aspectos que se deben tener en



³⁴ BID. *Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID*, Washington, 1999.

³⁵ BID. *El desafío de los desastres...*, *op. cit.*

³⁶ De Wet, Chris. "Mejoras en los resultados de desplazamientos inducidos por desarrollo y proyectos de reasentamiento", en *Revista Migraciones Forzadas*, No. 12, México, 2000.

³⁷ CGV EDELCA. *El rol de la información socioeconómica para la definición de grupos vulnerables*, Plan de Compensación y Reasentamiento Asociado al Proyecto Hidroeléctrico Tocoma, Venezuela, 2002.

³⁸ Cernea, M. *Guidelines for Resettlement in World Bank Projects*, Washington, Banco Mundial, 1998.

cuenta en los planteamientos para evitar los impactos a la población. A pesar de que el interés particular debe abrir campo al interés general, este último no debe pisotear al particular. Deben respetarse las condiciones de vida, su cultura y participación en el proceso.

Por su lado, el Banco Mundial plantea la política operacional de reasentamiento³⁹ para la ejecución de proyectos de desarrollo. Esta política propone las siguientes características y objetivos del reasentamiento: (1) la decisión de desplazarse es tomada e impuesta por un agente externo. (2) La persona no tiene ninguna opción de quedarse. (3) La política cubre los impactos económicos y sociales directos que sean causados por la necesidad de uso de la tierra e un proyecto. (4) Los impactos pueden implicar: desplazamiento o pérdida de vivienda, pérdida de bienes o acceso a éstos, pérdida de fuentes de ingreso o medios de subsistencia y restricción al uso de recursos en parques naturales o áreas protegidas. (5) El diseño y ejecución del reasentamiento como programa de desarrollo sostenible. Y (6) La mejora, o por lo menos el restablecimiento, de los ingresos y niveles de vida de la población desplazada.

El reasentamiento en estos casos es involuntario, lo que requiere contar con mecanismos jurídicos para lograr los fines del proyecto. Por ello adquisición de predios, derechos de poseedores, participación de la población e indemnizaciones son aspectos que deben ser tenidos en cuenta.

Respecto al reasentamiento, el Banco plantea además lo siguiente: es uno de los impactos socioeconómicos y culturales negativos más severos causados por proyectos de desarrollo. En los proyectos debe evitarse o minimizarse el desplazamiento involuntario en la medida de lo posible, por la magnitud del impacto y sus altos costos.

Bogotá también ha desarrollado su política de reasentamiento involuntario con el objeto de mitigar los impactos socioeconómicos causados a las unidades sociales ubicadas en los predios requeridos para un proyecto.⁴⁰ En general, las principales características socioeconómicas de la población identificada fueron: se encuentra ubicada en su tota-



³⁹ World Bank. *Operational Policy on Involuntary Resettlement OP 4.12 Involuntary Resettlement*, Washington, 2001.

⁴⁰ Colombia, Instituto de Desarrollo Urbano, Resolución IDU 8924. *Programa de reasentamiento para las unidades sociales de los predios ubicados a margen del humedal Juan Amarillo*, Bogotá, 2002.

lidad en zonas de estrato 1 y 2, alta vulnerabilidad, escasa capacidad de gestión, nivel de arraigo medio a los predios, alto número de población menor de edad, nivel educativo bajo, dificultad de acceso a los servicios públicos y sociales, así como bajos e inestables ingresos económicos.

Varios proyectos de desarrollo en Latinoamérica, en su componente de reasentamiento, tienen principalmente como objeto el de sanear la titulación de la tenencia de las áreas afectadas, rehabilitar áreas agrícolas y urbanas con remanentes factibles, garantizar el justo pago a los afectados, mejorar los niveles de producción y productividad y, finalmente, reinvertir en proyectos sostenibles para mejorar los ingresos económicos y la calidad de vida de los afectados.⁴¹

Los inconvenientes por la falta de títulos de propiedad son un problema recurrente de los proyectos de desarrollo. Hoy en día se tiene en cuenta el vínculo de la persona con el territorio más allá de lo jurídico. No se puede desconocer por las condiciones de pobreza y falta de recursos que una familia no posea el título de propiedad y por esta razón pierda los beneficios del reasentamiento.

El reasentamiento es un mecanismo de protección de la población, no de choque para lograr la construcción de un megaproyecto. Procura evitar los impactos de una población por la ocurrencia de hechos externos y renovar la vida de los beneficiarios. Las experiencias recogidas han evidenciado que los reacomodos forzosos (reasentamientos poblacionales) conllevan un alto costo social para la población afectada, que, lejos de verse beneficiada con este tipo de obras, ha sufrido un deterioro en su nivel de vida. Se consideró relevante, por una parte, prestar atención a la problemática social que se origina por este tipo de proyectos de desarrollo y, por otra, formular e instrumentar una nueva política que tuviera como objetivo mitigar el impacto negativo de los reacomodos forzosos.⁴²



⁴¹ Perú, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú. *Implantación del Plan de Acciones para Reposición de Pérdidas y Reubicación de la Población Afectada PARR*, Lima, 1999.

⁴² Gallart Nocetti, María Antonieta. "Una experiencia de monitoreo de población por la construcción de los proyectos hidroeléctricos Aguamilpa y Zimapán", en *Revista Alteridades*, México, 1992.

2.2 El reasentamiento poblacional por causas antrópicas para protección de la población

En algunos eventos se presentan reasentamientos ya no por hechos de la naturaleza o por prevención ante ellos, sino por hechos antrópicos. Principalmente se presentan incendios forestales y accidentes de orden tecnológico, como derrames de petróleo y escapes de sustancias químicas peligrosas; otros impactos por acción del hombre ocasionados en forma accidental,⁴³ y reasentamientos por causa de la violencia.

La violencia en nuestro país puede ser la primera causa indirecta de reasentamientos; sin embargo, no se plantea como solución al drama de las familias víctimas de la violencia, por ser inconveniente por la situación del país y por sus altos costos. Es indirecta, porque el reasentamiento como solución se observa en las personas desplazadas que llegan a grandes ciudades y se instalan en zonas de alto riesgo, que posteriormente son objeto de reasentamientos, por la ocurrencia de desastres o por la búsqueda de la reducción de la vulnerabilidad del Estado frente a los desastres.

Si el número de personas desplazadas por proyectos de desarrollo es todavía incierto, el número de desplazados internamente, inducidos por el conflicto, es aún más difícil de estimar.⁴⁴ Indicamos que las personas que se afectan por los proyectos y por hechos de violencia no son estimables por los constantes cambios y ocurrencia de las causas del reasentamiento. Esto genera dificultades para la prevención de estos hechos y la formulación de acciones tendientes a disminuirlos o evitarlos.

Las Naciones Unidas establecieron, en 1998, los principios para el desplazamiento interno, en los cuales se observa la necesidad de plantear reasentamiento para que la población encuentre su tranquilidad lejos de la violencia. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o a su



⁴³ Llamados desastres antrópicos o acciones antrópicas.

⁴⁴ Pettersson, Bjorn. "Desplazamiento inducido por el desarrollo. ¿Asunto interno o tema internacional de derechos humanos?", en *Revista Migraciones Forzadas*, No. 12, México, 2000.

lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de reasentamiento y reintegración.⁴⁵

El reasentamiento originado por acciones antrópicas violentas es utilizado como mecanismo de protección de la población refugiada y desempeña tres funciones igualmente importantes: primero, es un instrumento para brindar protección internacional y satisfacer necesidades esenciales de los refugiados. Segundo, es una solución duradera para grupos de refugiados. Tercero, puede ser una expresión tangible de solidaridad internacional.⁴⁶

En el mismo campo, para lograr la paz en Guatemala y con el compromiso de poner fin al enfrentamiento armado mediante un proceso de negociación y de mejorar las condiciones de vida de las familias desarraigadas que sufrieron en sus componentes humano, cultural, material, psicológico, económico, político y social, que causaron violaciones a los derechos humanos y grandes sufrimientos para las comunidades que se vieron forzadas a abandonar sus hogares y formas de vida, se suscribió el Acuerdo de Oslo el 17 de junio de 1994 ante la verificación de las Naciones Unidas, utilizando el mecanismo del reasentamiento.⁴⁷

En Colombia, el reasentamiento poblacional como solución al desplazamiento por causa de la violencia no es generalmente utilizado. La violencia es causa indirecta del reasentamiento en grandes ciudades, principalmente porque los desplazados se ubican en las zonas de alto riesgo sin que exista un control definido por parte de las autoridades. Debe tenerse en cuenta el reasentamiento que se desarrolla en Bojayá, Chocó, como exponente del reasentamiento por causa directa de la violencia, donde por decisiones políticas una población es reasentada, con la mejora de sus condiciones y como parte de una compensación del Estado frente a los familiares de las víctimas.



⁴⁵ Naciones Unidas. *Principio 28. Principios rectores de los desplazamientos internos*, Ginebra, Comisión de Derechos Humanos, 1998.

⁴⁶ ACNUR. *Reasentamiento como instrumento de protección*, New York, Comité Ejecutivo, Consultas globales sobre protección internacional, 2002.

⁴⁷ Guatemala. *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*, Oslo, 1994.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El reasentamiento se plantea de distintas maneras, pero todas con repercusiones e impactos sobre la población. Algunos generan mayores impactos que otros, pero todos pretenden estabilizar y mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas. Estados y organismos internacionales observan el reasentamiento como un mal necesario para lograr los cometidos del Estado en beneficio del interés común, y la protección de las vidas y bienes de las personas.

Ante los más grandes proyectos o los más grandes desastres, la vida de las personas, su modo de vida y pertenencias conciernen al Estado para lograr cumplir sus fines y el bienestar de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Naciones Unidas para los Desplazados (ACNUR). *Reasentamiento como instrumento de protección*, New York, Comité Ejecutivo, Consultas Globales sobre Protección Internacional, 2002.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe*, Washington, 2000.
- . *Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID*, Washington, 1999.
- Cardona, Ómar Darío. "Variables involucradas en el manejo de riesgos", en *Revista Desastres y Sociedad*, Año 4, No. 6, Ciudad de Panamá, 1996.
- Catullo, María Rosa. *Reconstrucción de la identidad de proyectos de gran escala*, Brasilia, Universidade de Brasilia, 1992.
- Cernea, M. *Guidelines for Resettlement in World Bank Projects*, Washington, Banco Mundial, 1998.
- CGV EDELCA. *El rol de la información socioeconómica para la definición de grupos vulnerables. Plan de compensación y reasentamiento asociado al proyecto hidroeléctrico Tocoma, Venezuela*, 2002.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. *Programa de reasentamiento de hogares, metodología de acompañamiento integral para el reasentamiento de hogares en alto riesgo no mitigable*, Bogotá, 2005.
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, artículo 311, 1991.
- Colombia, Instituto de Desarrollo Urbano, Resolución IDU 8924. *Programa de Reasentamiento para las unidades sociales de los predios ubicados a margen del humedal Juan Amarillo*, Bogotá, 2002.

- Colombia, Decreto Ley 919 de 1989.
- Colombia, Documentos CONPES 3146 y 3131, 2001.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Manual para la estimación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales*, Santiago de Chile, 1999.
- . *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe. Desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, 2001.
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván. *La gestión de lo público más allá de lo estatal*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 1997.
- De Wet, Chris. “Mejoras en los resultados de desplazamientos inducidos por desarrollo y proyectos de reasentamiento”, en *Revista Migraciones Forzadas*, No. 12, México, 2000.
- Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE). *Reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable por remoción en masa, directrices del programa*, Bogotá, 2005.
- Gallart Nocetti, María Antonieta. “Una experiencia de monitoreo de población por la construcción de los proyectos hidroeléctricos Aguamilpa y Zimapán”, en *Revista Alteridades*, México, 1992.
- Guatemala. *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*, Oslo, 1994.
- Lavel, Allan. “Desastres durante una década. Lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina”, en *Anuario Política y Social de América Latina*, No. 3, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Secretaría General, 2000.
- Maskrey, Andrew. *Terremotos en el trópico húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo Perú, Limón, Costa Rica y Atrato Medio Colombia*, Bogotá, La Red, 1994.
- Mendoza Velásquez, Francisco. *El reasentamiento en los procesos de regularización ambiental*, Managua, Programa de Estudios Ambientales Territoriales, 2005.
- Organización de las Naciones Unidas. *Principio 28. Principios rectores de los desplazamientos internos*, Ginebra, Comisión de Derechos Humanos, 1998.
- Penz, Peter. “Desarrollo, desplazamiento y ética”, en *Revista Migraciones Forzadas*, No. 12, México, 2000.
- Perú, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú. *Implantación del Plan de Acciones para Reposición de Pérdidas y Reubicación de la Población Afectada PARR*, Lima, 1999.

- Pettersson, Bjorn. "Desplazamiento inducido por el desarrollo. ¿Asunto interno o tema internacional de derechos humanos?", en *Revista Migraciones Forzadas*, No. 12, México, 2000.
- Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. *Sistema de Inventario de desastres y apoyo a la gestión de riesgos*, 2002, disponible en <http://www.desinventar.org>, consulta 3 de enero de 2006.
- Suárez, F.; Franco, R., y Cohen, E. (eds.). *Efectos sociales de las grandes represas en América Latina*, Buenos Aires, CILDES-ILPES, 1984.
- Vargas, Jorge. *Políticas públicas de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio naturales*, Santiago de Chile, CEPAL, 2002.
- Wilches Chaux, Gustavo. *En el borde del caos*, Bogotá, Instituto de Estudios Sociales y Culturales, 2000.
- World Bank. *Operational Policy on Involuntary Resettlement OP 4.12 Involuntary Resettlement*, diciembre, 2001.
- World Bank. *Operational Directive. 4.20: Involuntary Resettlement*, Washington, 1994.
- Zapata Martí, Ricardo y Caballeros, Rómulo. *Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres*, México, CEPAL-BID, 2000.