Programa de COHRE para las Américas

INFORME DE LA MISSIÓN DE INVESTIGACIÓN

Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos
(Centre on Housing Rights and Evictions)
COHRE

Julio 2007

Centre on Housing Rights & Evictions (COHRE)
COHRE International Secretariat
83 Rue de Montbrillant
1202 Geneva
SWITZERLAND
tel.: +41.22.7341028
fax: +41.22.7338336
e-mail: cohre@cohre.org
web: www.cohre.org

COHRE Housing & Property Restitution Programme (HPRP)
83 Rue de Montbrillant
1202 Geneva
SWITZERLAND
tel.: +41.22.7341028
fax: +41.22.7338336
e-mail: restitution@cohre.org

COHRE Women & Housing Rights Programme (WHRP)
8 North 2nd Avenue East, Suite 208, Duluth MN 55802
USA
Tel/Fax : 1.218.733.1370
e-mail: women@cohre.org

COHRE ESC Rights Litigation Programme (LP)
8 N. 2nd Avenue East
Suite 208
Duluth, MN 55802
USA
tel./fax: +1.218.7331370
e mail: litigation@cohre.org

COHRE Right to Water Programme (RWP)
83 Rue de Montbrillant
1202 Geneva
SWITZERLAND
tel.: +41.22.7341028
fax: +41.22.7338336
e-mail: water@cohre.org

COHRE Global Forced Evictions Project (GFEP)
83 Rue de Montbrillant
1202 Geneva
SWITZERLAND
tel.: +41.22.7341028
fax: +41.22.7338336
e-mail: evictions@cohre.org

COHRE Americas Programme (CAP)
Rua Jerónimo Coelho 102/conj 31
CEP 900140-240 - Porto Alegre, RS
BRAZIL
tel./fax: +55.51.32121904
e-mail: cohreamericas@cohre.org

CAP – US Office
8 N. 2nd Avenue East
Suite 208
Duluth, MN 55802
USA
tel./fax: +1.218.7331370
e-mail: bret@cohre.org (Eng.)
e-mail: mayra@cohre.org (Eng. & Span.)

COHRE Asia & Pacific Programme (CAPP)
(Postal address) PO Box 1160,
Collingwood, VIC 3066
(visitors address) 124 Napier Street,
Fitzroy, VIC 3065
AUSTRALIA
tel.: +61.3.94177505
fax: +61.3.94162746
e-mail: cohreasia@cohre.org

COHRE Africa Programme
PO Box A 497 LA
Accra
GHANA
tel.: +233.21.238821
fax: +233.21.231688
e-mail: cohreafrica@cohre.org

© Copyright 2007
The Centre on Housing Rights and Evictions – Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE), Ginebra, Suiza. El Derecho a la vivienda y a la tierra frente a los proyectos de Desarrollo. Informe de la misión de investigación en México, Guatemala y Honduras.

ISBN: 978-92-95004-40-5
Todos los derechos reservados.
The Centre on Housing Rights and Evictions – COHRE esta registrado en Holanda, EEUU, Brasil y Australia.

Copias disponibles de este informe se encuentran en la Secretaría Internacional de COHRE y el Programa de las Americas (ver la información de contacto mas arriba)

Preparado por: Sebastian Tedeschi, Leticia Osorio, y Daniel Manrique Perez del Programa de las Americas
Los autores agradecen la colaboración de Fernanda Levenzon y Mateus Utzig en la investigación preliminar; al Espacio DESC, Silvia Emanuelli de HIC-AL, Gustavo Castro Soto y Francisco López Barcenas, para el capítulo de México; y Martha García Mauricio (Rights Action) para el capítulo de Guatemala y Sandra Cuffre (Rights Action) para el capítulo de Honduras.

Con la colaboración de la Coalición Internacional para el Hábitat-Oficina para América Latina (HIC-AL) y el apoyo solidario de la Fundación Rosa Luxemburgo.

Tacuba # 53, 1er piso, Col. Centro, 06000 Mexico D.F. MEXICO
Tel: +52 (55) 55 12 15 86; Telefax: + 52 (55) 55 12 67 26
E-mail: hic-al@hic-al.org; Web: www.hic-al.org

Diseño Gráfico: Karla Fabricia Moroso.
Impresión: Ediciones Navarra - Van Ostade no. 5, col. Alfonso 13, CP 01460, MEXICO, DF
Tradución: Gabriela Petit
Revisión: Maria Eugenia Ludueña
Fotografias: COHRE

Contenido

Agradecimientos **06**

1. Introducción **08**
2. Proyectos de desarrollo en la región y participación de la sociedad civil **11**
3. Los Derechos humanos y los proyectos de desarrollo **22**
4. Informe sobre Guatemala **35**
5. Informe sobre Honduras **81**
6. Informe sobre México **125**
7. Conclusiones y recomendaciones generales **160**

8. Anexos **164**
I. Principios y directrices sobre desalojos causados por proyectos de desarrollo
II. Convención Nº 169 de la Organización internacional de Trabajo

Agradecimientos

Durante la misión de investigación de campo entrevistamos a organizaciones de base áreas donde se están implementando proyectos de desarrollo, ONGs, autoridades publicas, representantes de organismos multilaterales de crédito, periodistas y asesores parlamentarios. A todos ellos queremos agradecer por habernos recibido y respondido nuestras preguntas para esta investigación. Algunos nos han provisto información que lamentablemente no pudo ser incluida en este trabajo por falta de espacio y porque aun nos faltaba información complementaria que no tuvimos oportunidad de conseguir pero que podrá ser utilizado en otras publicaciones futuras. A todos los que nombramos Muchas gracias.

Guatemala
A las comunidades de Lankin; a la comunidad de Yutbal, a la comunidad de Chimramrrus; a la comunidad Semuk Champey, a la comunidad SESEP; a la comunidad de Ixcan; a la comunidad Xalala, a la Pastoral Social de Coban; a Jorge Mario Sub de la Unión Verapaense de Organizaciones Campesinas (UVOC), a Nahuel Najera (SERJUS); a Agustin Tebalan (Frente Petenero contra las Represas), a Ricardo Cac; Oscar Coto (Procuradoria de Derechos Humanos); a José Luis López Caal (Pastoral Social); a Jeannette Ralón de Jiménez (INDE), Luís Romeo Ortiz Peláez (Ministro de Energía y Minias), Ing. Carlos E. Colom Bickford (INDE), a Eduardo Rodas, Emmanuel Seidner, Mario García y Mainor Amesquita del Plan Puebla Panamá para Guatemala; Mariela Aguilar y Osvaldo Lapuente de la Secretaria de Asuntos Agrarios.

Honduras:
A la Comunidad de Triunfo de la Cruz; a los miembros de la Cooperativa los Esfuerzos y miembros de la Radio Comunitaria de Triunfo de la Cruz; a la comunidad San Juan de Tela; a Olegário Lopez Rochez (PATH), a Carlos Eduardo Gallegos Kattán (Banco Mundial), a Alvaron Durón (IHT-BID), a Zoilo Cartagena (INA); a la Fiscalía de las Etnias: Licenciada Jane del Cid y abogado René Tomé; a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR): Wilson Zunega y Oscar Raudales, a los técnicos forestales en Áreas Protegidas, a la sección de Honduras del

Banco Mundial; al Instituto Nacional Agrario (INA): a Zoilo Cartagenas; al Banco Interamericano de Desarrollo: Sr. Antonio José Pas (Programa Nacional de Turismo Sostenible); al Coordinador del Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) Jorge Serrano y al Sr. Olegario Rochez.

México

A Gustavo Castro Soto, Otros Mundos A.C. y Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), Promotores Indígenas DESCA de la Red de Defensores Comunitarios por los Derechos Humanos; Juan Ignacio Domínguez y Ana Valadez, asesores del Consejo de Organizaciones de Médicos y Parteras Indígenas Tradicionales de Chiapas (COMPITCH), Gaspar Morquecho, periodista; Sebas Cruz, Hábitat México y Servicio a Nuestro Pueblos (SYJAC); Luís Abarca, Movimiento de Resistencia Popular del Sureste (MRPS); Dr. Daniel Villafuerte, Director del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA); Representantes de la Comunidad de San Felipe Ecatepec de Chiapas; Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota (CECOP); a la Lic. Claudia Salgado y al Lic. Ricardo Ramírez de la Unidad de Coordinación del Plan Puebla Panamá de la Secretaria de Relaciones Exteriores; Lic. Mónica Espinosa de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaria de Relaciones Exteriores; Dip. Humberto Zazueta; a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), especialmente al Ing. Benjamín Granados Domínguez, Mtro. Francisco Javier Hernández, Dr. Evert V. Hernández, Ing. Gerardo E. Cruz Velásquez, Dr. Humberto Marengo Mogollón, Ing. Víctor Hugo Chávez; Mtro. Francisco López Bárcenas del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria del H. Congreso de la Unión; Dr. Guillermo Almeyra; Mtro. Octavio Rosas de la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular (CASIFOP); Ing. Antonio Gershenson, Dr. Rodrigo Gutiérrez del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro de RADAR Colectivo de Estudios Alternativos en Derecho; Mtra. Domitille De la Place.

1. Introducion

Entre el 11 y el 30 de septiembre de 2006 el Centro de Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) realizó una misión de investigación acerca del impacto de los proyectos de desarrollo sobre el derecho a la vivienda y a la tierra en México, Guatemala y Honduras. Durante ese tiempo visitamos comunidades afectadas en esos países por proyectos de construcción de represas hidroeléctricas o de desarrollo turístico. Tuvimos la oportunidad de conversar con las autoridades gubernamentales, los líderes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los académicos que han desarrollado un análisis crítico de estos proyectos. La misión contó con el apoyo de la Fundación Ford.

Visitamos Honduras entre los días 11 y 18 de septiembre de 2006, con el objetivo de investigar las violaciones del derecho a la propiedad y a la vivienda en las comunidades negras de la costa Atlántica de Honduras, las comunidades garífunas. Esta misión se efectuó con el apoyo de la ONG Derechos en Acción y de la Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH). Tuvo como foco las comunidades garífunas de Triunfo de La Cruz y de San Juan, localizadas en la costa caribeña, Departamento de Atlántida, Municipio de Bahía de Tela.

Entre el 19 y el 25 de septiembre visitamos México, a fin de indagar en las violaciones al derecho a la tierra y la vivienda de las comunidades afectadas por el proyecto de construcción de la represa hidroeléctrica La Parota, por otros proyectos en el Departamento de Chiapas, y de conocer el Plan Puebla-Panamá desde la perspectiva de los pueblos involucrados en él. Esta parte de la misión contó con el apoyo de La Coalición Internacional del Hábitat – Sección América Latina (HIC-AL) y del Espacio DESC, entre otras organizaciones.

Finalmente, entre el 26 y el 30 de septiembre visitamos Guatemala con el objeto de investigar las violaciones del derecho a la tierra y la vivienda de las comunidades afectadas por el proyecto de construcción de las represas hidroeléctricas de Lankín y Xalalá. En estas visitas, además de hablar con la población afectada, entrevistamos a representantes del gobierno y de las OSCs. Este tramo de la misión contó con el apoyo de Derechos en Acción.

Este informe tiene como meta reflejar la información recogida, la percepción de las comunidades afectadas y plantear un análisis crítico del marco legal de estos países. A través del estudio de algunos proyectos de desarrollo, pretendemos conocer el impacto de éstos sobre el disfrute de los derechos humanos a la vivienda y a la tierra de la población afectada.

Con el presente trabajo queremos impulsar a los gobiernos de América Latina y a los organismos multilaterales de crédito, a conocer las graves violaciones a los derechos humanos que se producen como consecuencia de determinados proyectos de desarrollo. Y estimular la adopción de medidas que garanticen el derecho a la vivienda, a la tierra y al territorio de quienes habitan esas áreas, especialmente las comunidades campesinas, indígenas y garífunas.

En esta investigación analizaremos la relación que existe entre la implementación de iniciativas de desarrollo, cambios en el derecho de propiedad y violación del derecho al territorio, la tierra y la vivienda de la población campesina y comunidades indigenas.

A partir del análisis de los cambios legislativos operados en algunos países, el papel del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, y el desarrollo de iniciativas como el Plan Puebla-Panamá, estudiaremos algunos proyectos de construcción de hidroeléctricas y centros turísticos para retratar las graves violaciones a los derechos humanos que estos proyectos están causando, directa e indirectamente.

En el capítulo 3 exponemos la relación entre el marco internacional de derechos humanos y el desarrollo, haciendo un recorrido por los principales instrumentos del sistema internacional e interamericano en lo que se refiere a derecho a la vivienda, a la tierra, al desarrollo, a la información, a la participación y a la autodeterminación, así como al territorio de las comunidades indígenas y tribales.

En los capitulos 4,5 y 6 analizamos el marco juridico nacional de Guatemala, Mexico y Honduras respeto al derecho a la propiedad, a la tierra, a la vivienda y al desarrollo, con base en estudios de proyectos y politicas implementados o por implementarse, con el objetivo de evaluar el que impacto sobre el derecho a la tierra y a la vivienda de los directa o indirectamente afectados.

Finalmente, formulamos una serie de recomendaciones a los gobiernos de Guatemala, Honduras y México. También a los organismos multilaterales de crédito y a la sociedad civil, para prevenir la violación de derechos humanos en la realización de estos proyectos.

2. Proyetos de desarrollo en la región y participación de la sociedade civil

2.1 Los principales impulsores de proyectos de desarrollo en la región. El rol de la sociedad civil

En este capítulo señalaremos algunos elementos de contexto para explicar el momento que vive la región, en cuanto al impulso de proyectos de desarrollo y el papel que juegan algunos actores en su impulso. La inclusión de referencias a países, entidades de crédito e iniciativas no significa que todos los proyectos analizados a lo largo de esta investigación sean promovidos por esas entidades. Sin embargo, creemos que por su liderazgo y capacidad de influencia en la región, es importante destacar una presencia que define el perfil de estos proyectos de desarrollo.

2.2 El impulso de proyectos regionales de desarrollo. El papel de México y el Banco Interamericano de Desarrollo

Desde la constitución de la Organización de Estados Americanos en 1948 los países de América se propusieron "*promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural*"[1] con el fin de "*erradicar la pobreza crítica que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio*"[2]. América Latina padeció durante décadas serías dificultades para avanzar en este designio. Las graves desigualdades, las dictaduras militares y la concentración exacerbada de poder económico de las elites le impidieron encauzarse en el camino del desarrollo. No existe consenso acerca del perfil de desarrollo que América Latina pretendía para sí.

Los pueblos de América Latina, aún con la normalización de sus democracias, en su mayoría no han tenido la posibilidad de expresar sus preferencias sobre el modelo de desarrollo en el territorio concreto donde viven. Y las iniciativas que desde la década del 90 se vienen impulsando han tenido un perfil elitista.

El gobierno de los Estados Unidos ha impulsado la creación de un Área de Libre Comercio (ALCA) que no ha sido recibida por muchas comunidades como promotora del desarrollo, sino como una amenaza a los procesos de desarrollo económico regional. Se debe destacar que desde fines de la década del 80 se han iniciado distintos procesos de integración en micro-regiones del cono sur, zona andina, Centro América y el Caribe, pero que avanzan en proposiciones geográficas más amplias.
La sociedad civil ve de modo favorable la idea de integración, sin embargo manifiesta fuertes resistencias al ver que el mayor esfuerzo de los gobiernos está puesto en el libre comercio y en

[1] Carta de la OEA. Artículo 2, inciso f.

acuerdos económicos, sin mucha atención por el desarrollo de un régimen jurídico regional en donde "impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral … [que] abarque los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico…" como reza el Artículo 30 de la Carta de la OEA.

En los últimos diez años el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido el mayor proveedor multilateral de financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe[3] y también uno de los principales impulsores de la integración regional y las iniciativas de infraestructura, incluyendo el *Plan Puebla-Panamá* (PPP) y la inminente *Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur* (IIRSA).

En los años recientes las ambiciosas iniciativas en infraestructura[4] iniciadas, así como las previstas para el futuro por el BID, impulsadas por los países más grandes de la región, tendrán alto impacto sobre el medio ambiente y la forma de vida. Tanto de las comunidades campesinas e indígenas como de los pobres concentrados en los grandes centros urbanos, que no paran de crecer en alarmantes niveles de hacinamiento.

Como se mencionó anteriormente, el BID es el principal promotor de dos programas de integración regional a gran escala, que han generado grandes controversias: el *Plan Puebla-Panamá* (PPP) y la *Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur* (IIRSA). Ambos programas promueven la implantación de una masiva infraestructura industrial y de servicios que, según proyectan, conducirán inevitablemente al desarrollo.

Hay quienes cuestionan esta perspectiva al considerar que no existe actualmente un flujo comercial que se vería incrementado por la construcción de infraestructura de transporte, generación de energía y desarrollo turístico, más allá de la exportación de materias primas como soja, madera y minerales, todo lo cual conlleva grandes costos para el medio ambiente.

La crítica también apunta contra la idea de que las comunidades pobres se beneficiarán de la industrialización del campo, ya que estima que estas iniciativas están produciendo el desplazamiento de las comunidades rurales y el crecimiento de las comunidades urbanas marginadas alrededor de los enclaves industriales.

Pese a sus buenas intenciones no queda claro cómo estas iniciativas harán crecer el tipo de comercio *intra-regional* necesario para sustentar el desarrollo local.[5] Y al no contar con datos concretos sobre la magnitud de este impacto, el número de conflictos rurales contra proyectos de infraestructura, saqueo de la madera, tierras, explotación minera y/o represas hidroeléctricas ha crecido

[2] Ibidem inc. g).

[3] Aprobando más de US $69 mil millones en nuevos préstamos los cuales representan más de la mitad de los US $128.5 mil millones en financiamiento acumulado desde los inicios del Banco en 1961.

[4] Entre estas iniciativas englobamos una serie de proyectos tales como turismo, carreteras, puertos, aeropuertos, corredores, presas, etcétera.

[5] Asia Pacific Environmental Exchange, Bank Information, Center Environmental Defense, Friends of the Earth – United States, InterAction y International Rivers Network. Informe Impactos Sociales y Ambientales de los Proyectos del BID desde el Octavo Aumento General de Recursos. Mimeo. Enero de 2005. Consultado en http://www.irn.org/pdf/iadb/IDBimpact_po.pdf

significativamente. Desde una perspectiva política, México es el país que ha tomado la iniciativa de proponer el Plan Puebla Panamá.

Si a modo de ejercicio tomamos seis variables puntuales y colocamos a México frente a Centroamérica, obtendremos el siguiente resultado: Centroamérica es respecto de México el 26.57 % de su territorio, el 36.66% de su población, el 16.39% de su PIB, el 52.27% de su PIB *per capita*, el 13.55 % de sus importaciones y el 7.8 % de sus exportaciones[6].

Por otro lado la región posee como características comunes un espació étnico-cultural maya, pueblos indígenas y comunidades garífunas, un pasado colonial y una región de pobreza donde se originan flujos migratorios hacia Norteamérica.

2.3 El Plan Puebla Panamá

El Plan Puebla-Panamá (PPP) es definido como un instrumento de cooperación para la integración de la región mesoamericana. Participan de sus esfuerzos y acciones los siete países centroamericanos: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá; los nueve estados de las regiones sur-sureste de México: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, además de Colombia, incorporada recientemente[7].

El Plan Puebla-Panamá surge originalmente como una propuesta del entonces presidente electo Vicente Fox el 12 de septiembre de 2000 y queda oficializada el 30 de noviembre de 2000. Luego de que su propuesta fuera aceptada por los jefes de Estado de los países centroamericanos se conformó el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI). Ese grupo queda integrado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA). Existe una fuerte relación entre el PPP y el impulso de los Tratados de Libre Comercio, aspecto que analizamos más adelante en el capítulo 4.1.[8]

En mayo y junio del 2001 se acuerda implementar las ocho iniciativas ejes y propuestas de proyectos. Éstos fueron enriquecidos por las contribuciones de los órganos especializados de los Gobiernos, los órganos del Sistema de Integración Centroamericana y organismos internacionales, como el de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU y el Banco Mundial[9].

El Plan se divide en ocho iniciativas, cada cual es coordinada por el comisionado de un país y compuesta de diferentes proyectos. Las iniciativas son: Desarrollo Sostenible[10] coordinada por

---

[6] Rocha V, Alberto. La geopolítica de México en Centroamérica: ¿Una hegemonía regional? En Villafuerte Solís, Daniel y Leyva Solano, Xochitl (Coordinadores) Geoeconomía y Geopolítica en el área del Plan Puebla Panamá. México, 2006. Editor Miguel Angel Porrúa. Pags. 39- 83.

[7] Colombia fue aceptada como miembro de pleno derecho del PPP en la declaración firmada en la VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxla, en 11 julio de 2006 en la Ciudad de Panamá.

[8] Ver Nota xx - Capítulo 4. 1.

[9] Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. *Documento Iniciativas mesoamericanas y proyectos.* San Salvador, 15 de junio de 2001. Ítem 4. Mimeo.

Nicaragua; Desarrollo Humano[11] coordinada por México; Prevención y Mitigación de Desastres Naturales[12] coordinada por Panamá; Turismo[13] coordinada por Belice; Facilitación del Intercambio Comercial y Competitividad[14] coordinada por Honduras; Integración Vial[15] coordinada por Costa Rica; Interconexión Energética[16] coordinada por Guatemala e Integración de los Servicios de Telecomunicaciones[17] coordinada por El Salvador.

El 15 de junio de 2001, en ocasión de celebrarse la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxla en San Salvador, se aprueba la Declaración que lanza el PPP y sus principales iniciativas. Se institucionaliza la Comisión Ejecutiva del Plan y también una comisión para la promoción y búsqueda de financiación, coordinada por el Presidente del BID y compuesta por funcionarios designados por cada país.

Desde el comienzo el BID tiene una fuerte presencia en el impulso de la iniciativa. Entre el 14 y el 19 de julio de 2001 el Presidente del BID convoca en Washington una serie de reuniones con representantes de la comunidad económica internacional para analizar los perfiles de los proyectos de integración y desarrollo sustentable del Plan Puebla Panamá.

El PPP se constituye dentro del marco jurídico del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxla Gutiérrez. Este mecanismo fue instituido por el Acuerdo de Tuxla de 1991 y es el máximo foro mesoamericano para analizar los asuntos regionales, hemisféricos y mundiales de interés común, concertar posiciones políticas conjuntas, impulsar el libre comercio y la integración regionales, y avanzar en la cooperación.

El 25 de marzo de 2004, en el marco de la VI Cumbre Ordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxla, se aprueba el acta que institucionaliza el plan y define su organización. Los impulsores del plan lo definen como "*parte de una estrategia desarrollista de fortalecimiento de economías y mercados por la integración y construcción de una identidad de la región mesoamericana, culminado en la inserción de la región en la economía globalizada*". Resaltan la importancia de aprovechar la estratégica ubicación de la región en la interconexión de poblaciones, mercados y océanos, de modo a beneficiar la generación de empleo, la productividad y el crecimiento económico. Asimismo, se proponen integrar

[10] Para promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental.
[11] Para reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos.
[12] Para promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de gestión de riesgo en los proyectos de todos los actores.
[13] Para promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo.
[14] Para fomentar el intercambio comercial en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales.
[15] Para promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte.
[16] Para interconectar los mercados de energía, en particular eléctricos, con miras a promover una ampliación de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad.
[17] Para ampliar la oferta y promover el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.

la región del sur-sureste de México al concepto de región mesoamericana, considerando sus afinidades geográficas, económicas y sociales[18].

Su objetivo es estimular *la cooperación regional para aprovechar en forma sostenible las riquezas y ventajas comparativas de la región mesoamericana, subsanar su histórico déficit de infraestructura física y reducir sus marcados índices de pobreza, así como su vulnerabilidad a los desastres naturales*[19]. Se propone a operar dentro de un marco de desarrollo sustentable para la diversidad cultural y étnica, potenciando la riqueza humana y ecológica de la región.

En Plan se centra en tres dimensiones interrelacionadas de la realidad mesoamericana: a) el crecimiento económico y la distribución de sus frutos; b) el manejo sustentable de los recursos naturales y c) el desarrollo social y humano[20]. El mejoramiento sustancial de las condiciones de la población, especialmente en educación y salud, y el manejo racional de los recursos naturales son tratados desde una perspectiva de competitividad y de desarrollo económico[21]. Se observa un gran interés en la inserción del mercado interno mesoamericano en la competencia regional. Se sostiene que ese mercado puede proveer la demanda suficiente para que las empresas generen sus economías de escala y el conocimiento para exportar a terceros mercados.

EL PPP, según la Acta que lo institucionaliza[22] el 25 de marzo de 2004, comprende cinco áreas: Comisión Ejecutiva, Dirección Ejecutiva, Comisión de Promoción y Financiamiento, Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) y Consejo Consultivo.

La Comisión Ejecutiva está integrada por los Comisionados Presidenciales y, en su defecto, por los Comisionados adjuntos a quienes se delegue este cargo. Posee una Copresidencia, ejercida por el Estado que ostente la Presidencia *Pro Témpore* del Sistema de Integración Centroamericana, y por México. Sus principales funciones son aprobar las propuestas de iniciativas y proyectos conjuntamente con el GTI, impulsar la formalización de las iniciativas y proyectos, presentar informes sobre los avances, y coordinar e impulsar a nivel regional cada una de las iniciativas del PPP. Se reúne periódicamente de acuerdo a su reglamento.

La Dirección Ejecutiva es la instancia de apoyo a la Comisión Ejecutiva, que ejecuta y da seguimiento a los lineamientos y acciones establecidos por ésa. Tiene sede en El Salvador. La Comisión de Promoción y Financiamiento apoya a los países en la promoción y búsqueda de recursos financieros y de cooperación. Está conformada por representantes del Banco Interamericano de Desarrollo

---

[18] Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. Iniciativas mesoamericanas y proyectos. San Salvador, 15 de junio de 2001. En: http://www.iadb.org/ppp/files/documents/OTRO/OT_PPP_PPP1_ES_PP.doc , acceso en 14.08.06. Ítems 1.7 y 1.9

[19] http://www.iadb.org/ppp/pppobjectives.asp , en 21.08.06. Iniciativas mesoamericanas y proyectos. San Salvador, 15 de junio de 2001.

[20] Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. Iniciativas mesoamericanas y proyectos. San Salvador, 15 de junio de 2001. Ítem 1.10.

[21] El Documento Iniciativas mesoamericanas y proyectos del Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá emitido en San Salvador, 15 de junio de 2001, sostiene: "… que el cabal aprovechamiento del potencial humano depende del crecimiento económico y de una distribución adecuada de sus frutos, lo cual requiere una mayor competitividad de la región" (Ítem 1.11).

[22] Acta que institucionaliza el mecanismo del Plan Puebla Panamá. Managua, 25 de marzo de 2004. Disponible en: http://www.sieca.org.gt/Sitio_publico/OACUERDOS/83-1Acta.htm

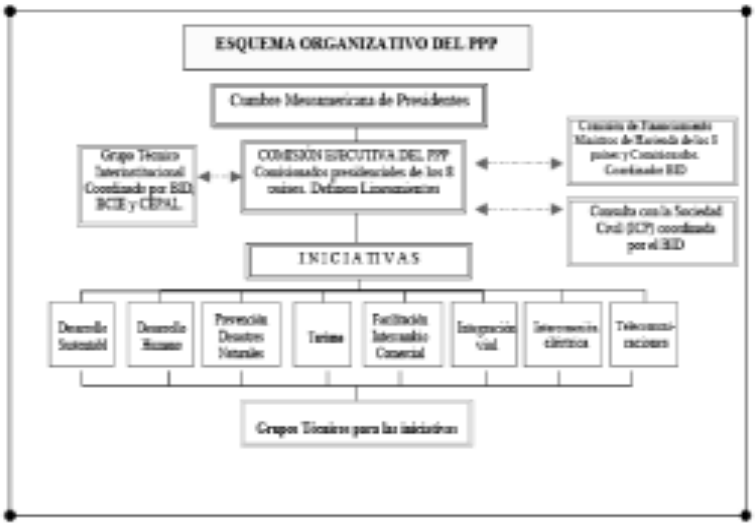
(BID), del Banco Centroamericano de integración Económica (BCIE), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Instituto de Crédito Oficial de España (ICO), y coordinada por el Presidente del BID. La contratación y administración de los recursos financieros es responsabilidad de los países miembros en la ejecución de los componentes nacionales de los proyectos regionales. Es responsabilidad de los organismos ejecutores del PPP en materia de cooperación regional.

El GTI apoya la Comisión Ejecutiva en el proceso de definición de iniciativas y proyectos. Está integrado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Instituto de Crédito Oficial (ICO) de España, la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la Organización de los Estados Americanos (AICD), el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE) y todos aquellos organismos y entidades regionales e internacionales que la Comisión Ejecutiva determine.

El BID, que es parte de la Comisión de Alto Nivel para la búsqueda de Financiamiento de los Proyectos del PPP, ha sido encargado de coordinar las gestiones de financiamiento para la implementación de los proyectos acordados en el marco de este plan. Además de utilizar fondos propios para esta finalidad, busca la participación del sector privado como una alternativa de financiamiento, lo que implica contratación de deuda. Esta tendencia es cuestionada por numerosas organizaciones que manifiestan su preocupación de que el espacio de definición de las prioridades en materia de desarrollo se traslade del ámbito público al privado, y se decida a espaldas de las comunidades afectadas por esos proyectos[23].

Un reciente informe reporta que durante el período 2002-2006 se dieron avances significativos en 33 proyectos regionales que involucraron aproximadamente 4500 millones de dólares. Entre ellos se destacan los avances para la operación del mercado eléctrico regional, el inicio de la construcción de las líneas de transmisión eléctrica del Sistema para la Interconexión Eléctrica de América Central (SIEPAC) y la línea de interconexión eléctrica de Guatemala – México, el desarrollo y los adelantos en la promoción del uso de energías renovables, mediante el estudio del potencial geotérmico y el impulso de proyectos que promuevan el uso de fuentes hídricas, eólica y solar[24].

[23] Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C. A partado "El derecho a la libre determinación" elaborado con información y aportes de las siguientes organizaciones: DECA Equipo Pueblo, A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ VIVE), Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), CIEPAC en Chiapas, y de organizaciones del Espacio de Coordinación sobre DESC (Espacio DESC) en la documentación del Caso La Parota (particulamente de Coalición Internacional para el Hábitat-Oficina Regional para América y el Caribe; FIAN sección México, Radar-colectivo de estudios alternativos en Derecho, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, Equipo Pueblo y Prodh)



En la actualidad el Plan Puebla-Panamá tiene una cartera de 98 proyectos. Entre esos 98 proyectos, hay 6 proyectos ejecutados, 51 en ejecución y 41 en gestión de financiamiento. La inversión total de los proyectos estimada a marzo 2007 es de US $8,048.55 millones.

2.3 Participación y cuestionamientos de la sociedad civil

Desde 2001 cientos de organizaciones de sociedad civil (OSC) de la región comenzaron a plantear severas críticas sobre la implementación del PPP, lo que motivó reuniones con el BID en enero de 2002[25]. En junio de 2002 un conjunto de OSC firmó la Declaración de Xalapa en la que expresaba: ***"****…El PPP fue elaborado de manera unilateral por parte de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales, sin tomar en cuenta las necesidades de los pueblos mesoamericanos; representa una amenaza a nuestros recursos naturales y a nuestras formas de vida y agudiza el control policíaco-militar de nuestros territorios. Por tales razones, manifestamos nuestro rechazo total al Plan Puebla-Panamá. La expulsión de miles de hombres, mujeres y familias enteras de sus comunidades de origen ante la falta de opciones para subsistir es un fenómeno que está alterando gravemente la vida de las mujeres, los niños y niñas, los jóvenes y los ancianos. La lógica del Plan Puebla-Panamá, lejos de resolverlo, agudiza este problema. Nos oponemos a los proyectos de desarrollo que no se basen en la participación libre, plena e informada de las comunidades. Un desarrollo incluyente deberá valorar la importancia de*

[24] Declaración Conjunta de Mandatarios para el fortalecimiento del Plan Puebla Panamá, Anexo I. Párrafos a y d) 10 de abril de 2007. Consultar en http://www.planpuebla-Panama.org/documentos/Declaracion%20PPP%20Campeche.pdf.

[25] Para mas información ver Documento final del I Foro de Información, Análisis y Propuestas "El Pueblo es Primero frente a la Globalización", reunido del 10 al 12 de mayo del 2001 en la ciudad de Tapachula, Chiapas, convocado por la Diócesis de Tapachula, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) y CIEPAC. En este encuentro participaron 250 representantes de 131 organizaciones de la sociedad civil y de productores de los países centroamericanos de Guatemala (15 organizaciones), El Salvador (3) y Nicaragua (6); y 105 organizaciones de México de 10 estados de la República: Campeche, Chiapas (67 organizaciones), Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Yucatán. Asimismo ver Documento final del II Foro reunido del 22 al 24 de Noviembre de 2001 en Xelajú, Guatemala, con más de 800 delegados y delegadas representantes de 300 organizaciones sociales de México (Península de Yucatán, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guerrero, DF, Veracruz, etc.) y Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Panamá), acompañados por observadores internacionales. En este segundo foro se formaron diversas mesas temáticas: Megaproyectos, Pueblos Indígenas, Recursos Naturales, Comercio Alternativo, Cooperación Internacional, Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Derechos Laborales y de Maquila; Economía Campesina y Globalización; y Poder Local, Gobiernos Municipales y Desarrollo Social.

las culturas locales en la preservación o conservación de la riqueza natural que caracteriza a la Región Mesoamericana, garantizando su permanencia a través del mejoramiento o fortalecimiento de las capacidades de gestión social y política de la población."

Entre junio y diciembre del 2002 las autoridades del plan organizaron nueve consultas en siete países, dos regionales, en Belice (con los grupos indígenas) y El Salvador (con las comunidades de base); y siete nacionales en Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá.

En tanto las organizaciones que se oponían continuaron con el III Encuentro que se reunió entre el 16 y 18 de Julio del 2002 en Managua (Nicaragua) con más de 1000 delegados de 350 organizaciones de Mesoamérica y delegaciones internacionales para analizar los efectos de del PPP y los tratados de libre comercio.

Entre los acuerdos logrados en ese encuentro se expresó que:

"*1. La soberanía alimentaria es para nuestros pueblos una necesidad impostergable y la misma pasa por una intensa lucha para frenar la avalancha de semillas transgénicas y salvaguardar la riqueza biológica del Corredor Mesoamericano. La lucha por la soberanía alimentaria representa la defensa de nuestros pueblos ante los intentos de convertirnos en países importadores de alimentos, producidos en economías subsidiadas. Es la lucha por un modelo económico que no tenga en la agroexportación su principal sustento, sino el desarrollo de economías donde los campesinos sean los principales actores y beneficiarios.*

2. El desarrollo local y popular, el fortalecimiento de la autonomía municipal y regional, así como los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras territorios constituyeron otros de los temas centrales del evento, pues para los y las asistentes, la construcción del poder local popular forma parte de una necesidad para el fortalecimiento democrático en nuestros países.

3. Los pueblos mesoamericanos sufrimos las consecuencias del modelo económico neoliberal que en la práctica nos ha inculcado el derecho a producir dada la descapitalización en que se encuentra la economía campesina. Nos han negado la posibilidad de tener un trabajo y cuando éste aparece es carente de los derechos fundamentales, especialmente con las mujeres a quienes las maquiladoras explotan sin respetar sus derechos humanos. La educación, la salud y la cultura que se nos permite está limitada al desarrollo de las habilidades elementales para ser funcionales al sistema y la información se restringe para que desconozcamos nuestros derechos a fin de convertirnos en consumidores y usuarios pasivos. Ponemos un especial énfasis en la violación a los derechos más elementales que sufren los migrantes, los jóvenes, las mujeres, niños y ancianos.

Frente a estos cuestionamiento el 6 y 7 de junio de 2002 se convocó la Primera Reunión de Información y consulta dentro de la estrategia del Programa de Información, Consulta y Participación (ICP), con el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) en Belice. Como resultado, se firmó la Declaratoria Formal de los Pueblos Indígenas para el PPP, la cual fue presentada en la Quinta Cumbre del Mecanismo de Tuxla en Mérida, Yucatán, el 28 y 29 de junio de 2002. Fue un momento crítico para la continuidad del plan. En esa ocasión, los jefes de Estado firmaron una declaración conjunta en que se comprometen a impulsar los mecanismos de información, consulta y participación dentro del PPP y la participación de los pueblos indígenas.

El ICP tiene como objetivo involucrar de forma continua y oportuna a las OSC y comunidades para que tengan un papel activo en las etapas del PPP y que contribuyan a su sostenibilidad. Incluye una Comisión Técnica Regional (CTR) que prepara y coordina la estrategia del programa y está integrada por miembros designados por los Comisionados Presidenciales, además de proyectos específicos para cada uno de los países integrantes del PPP. El programa está formado por 3 componentes: a) la divulgación de información del PPP, b) la consulta, y c) la participación.

Una revisión de la actuación del programa ICP del último tiempo muestra avances sólo en lo que respecta a información. Aunque con un marcado perfil publicitario, antes que orientado a la información como requisito de la participación[26].

El PPP también creó el Programa Componente Indígena. Éste cuenta con elementos y estrategias para servir de eje transversal de las otras iniciativas. En ese marco, entre 2002 y 2003, se realizó una serie de eventos con el apoyo del Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), con el objetivo de formular, en forma consensuada con los dirigentes de los pueblos indígenas, propuestas de perfiles de proyectos. En junio de 2003, luego del recibimiento de las propuestas del CICA, la Comisión Ejecutiva conformó el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE) como instancia de consulta respecto de las acciones que afectan a los pueblos y colectividades indígenas. El GAPIE está compuesto por asesores gubernamentales y organizaciones indígenas y étnicas de la región[27]. En julio del mismo año, el GAPIE fue incorporado al GTI por decisión de la Comisión Ejecutiva.
En el informe de la consultoría del GAPIE[28] se revela la dificultad del componente indígena para cumplir con sus objetivos. Destaca:

- Ningún país precisó si logró la representatividad de sus respectivos pueblos indígenas y colectividades étnicas, ni tampoco se mencionaron cuáles serían los mecanismos para el seguimiento de las consultas;
- Las perspectivas de desarrollo de los pueblos y grupos que han participado en las consultas apuntan hacia la sustentabilidad, la inclusión y el respeto de sus derechos;
- Los lineamientos de sus proyectos se relacionaron con la resolución de sus necesidades básicas (producción local, salud, educación, cultura, etc.), así como con el fortalecimiento de sus identidades (derechos, demarcación de sus territorios y medicina tradicional);

[26] La página web http://www.planpuebla-panama.org/main-pages/participacion-social.htm en junio de 2007 informaba como avances: la creación del boletín electrónico del Plan Puebla-Panamá "Conectando Mesoamérica"; el lanzamiento del monitoreo semanal de noticias del Plan Puebla-Panamá; las acciones de comunicación propuestas para la VIII Cumbre de Tuxtla; la elaboración de la base de datos de periodistas y medios de comunicación de la región; la sistematización en el envío de comunicados de prensa a periodistas y medios de comunicación; el apoyo a las oficinas locales del PPP en la difusión de información; así como los avances importantes en el diseño y elaboración de la página web del Plan Puebla-Panamá, entre otros. Actualmente se encuentran en proceso de implementación iniciativas como la propuesta y aprobación del Manual de Identidad Gráfica del Plan Puebla Panamá; la realización de encuestas de opinión sobre el Plan Puebla-Panamá; y los mapeos de líderes de opinión, ONG´s y organizaciones contrarias al PPP. También se plantean retos a corto plazo como la configuración del Consejo Consultivo del Plan Puebla-Panamá.

[27] Entre las pueblos indígenas representados se encuentran los pueblos cabécar y teribe de Costa Rica, el pueblo nahua-pipil de El Salvador, los pueblos maya y xinca de Guatemala, los pueblos miskitu y lebca de Honduras, los pueblos mixe y chontal tabasco de México, los pueblos ngäbe-bugle y emberá wounaan de Panamá y representantes de
Blue Fields y Región Yatama de Nicaragua.

- Se demanda de una plena participación indígena en los procesos de planificación de los gobiernos nacionales y de los organismos internacionales.

La riqueza expresada por los líderes indígenas en la consulta pone el énfasis en la falta de participación y en la necesidad de que se reconozcan sus derechos territoriales. Pero estas propuestas concretas no se ven reflejadas en los proyectos del PPP. Es decir: los pueblos indígenas son consultados como actores, pero su opinión no es considerada lo que vuelve al GAPIE una instancia formal orientada a seducirlos con las propuestas del PPP, pero no a incluir sus demandas en el diseño del plan.

El único proyecto presentado hasta la fecha dentro del componente indígena es el Programa Mesoamericano de Promoción y Difusión de la Cultura Popular, que contempla hasta ocho proyectos piloto. Consiste en diversos talleres para fortalecer las capacidades autogestionarias de los creadores populares e indígenas. Los proyectos de pueblos originarios dentro del PPP no hacen referencia a sus derechos étnicos y territoriales, ni al fortalecimiento de las comunidades mediante la entrega de títulos colectivos, ni a su derecho a participar en las decisiones y beneficios producidos por la explotación de recursos naturales. En este sentido el abordaje del PPP parece desconocer abiertamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales.

Existe una gran preocupación acerca de la aceptación del PPP en la opinión pública, según se puede percibir en el estudio encargado por el BID a la agencia Fleishman-Hillard[29], que persigue crear una campaña de comunicación fomentando la participación en el ICP. Sin embargo, no se advierte un interés preponderante en la efectiva utilización de los aportes de la sociedad civil en el diseño de las políticas del plan. La difusión de los mecanismos de consulta y participación no parece orientada al mejoramiento del PPP, y sí a la búsqueda de su aceptación. Según el estudio referido, *la definición de una estrategia que aumente la participación de la sociedad civil en el proceso de información, consulta y participación, resultaría necesaria para que los actores sociales que en la actualidad no avalan al PPP logren conocer sus objetivos, componentes y beneficios y, por consiguiente, sean más proclives a cambiar sus actitudes acerca del plan.*

Muchas son las voces que cuestionan diversos aspectos del PPP. Advienen de redes y organizaciones de la sociedad civil organizada[30]. Los cuestionamientos sostienen, entre otras cosas, que el principal objetivo del plan no es promover la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de América Central, sino preparar el mercado de la región para la entrada de productos y servicios del capital global. El plan sería parte de un contexto más amplio que involucra, sobe todo, los tratados de libre comercio. Existe el serio riesgo de producción de desplazamientos, desalojos masivos y forzados de población, especialmente indígena y campesina, dicen los críticos. Ese fenómeno, agravado por la instalación de industrias que captan la mano de obra barata[31], puede resultar en el agravamiento de la pobreza y la exclusión de la población. Diversas fuentes gubernamentales, medios de prensa y organizaciones civiles y de derechos humanos han reportado aumento de migración, de la situación de pobreza, e inclusive varias personas muertas en el marco de conflictos territoriales.

---

[28] Elaborado por el consultor Dr. Gonzalo Solís y presentado el 15 de abril de 2005. Consultar http://www.planpuebla-panama.org/documentos/REPORTE%20FINAL%20PPP%20(2).pdf

[29] Fleishman-Hillard International Communications. *Análisis de Clima de Opinión Regional y Recomendaciones.* Enero de 2003.En:http://www.iadb.org/ppp/files/documents/OTRO/OTRO-ICP/reporteFinal%20PPPFleishmanHillardweb.doc , acceso en 22.08.06.

En las entrevistas realizadas durante la misión de COHRE por la implementación de estos proyectos, percibimos que el gobierno mexicano tiene serias resistencias para el diálogo con organizaciones que se oponen al PPP. Las severas críticas públicas que sigue recibiendo la iniciativa han influenciado la última *Declaración Conjunta*[32] donde en la agenda de trabajo para el Fortalecimiento del Plan incluyeron la decisión de que "la Comisión Ejecutiva promueva una mayor participación social mediante el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y en especial con las comunidades indígenas a través del Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE)"[33].

El diseño institucional y el mecanismo de decisión sobre el financiamiento de proyectos, en la práctica, diluyen todo intento de participación de la sociedad civil. Se pueden mejorar los canales de expresión de sectores sociales de forma institucionalizada, pero ello significa necesariamente que los proyectos de desarrollo fundados en necesidades locales sean atendidos.

Los proyectos más importantes que están siendo financiados son aquellos formulados desde el comienzo del PPP, y se vinculan a la provisión de infraestructura para la circulación comercial de mercaderías. En cambio, los intereses de la población que vive en los lugares en donde se realizarán los proyectos podrían llegar a ser escuchados, pero nunca atendidos. Por el contrario, la implantación masiva de infraestructura sin reconocimiento de los derechos a la vivienda, a la tierra y a la participación en los recursos naturales de los pueblos indígenas y campesinos, puede fortalecer los procesos de expulsión de sus tierras y territorios, y una destrucción de sus formas económicas y culturales de vida.

---

[30] Véase: Coalición Internacional para el Hábitat – Oficina para América Latina (HIC- AL). *Plan Puebla-Panamá.com.* México D.F., 2004. Disponible en: http://www.hic-al.org/docuhic/Libro%20PPP.pdf ; MORO, Braulio. *Plano Puebla Panamá: a nova colonização.* En: Cuadernos de Le Monde Diplomatique, diciembre de 2002. Disponible en: http://diplo.uol.com.br/2002-12,a510; MARTINELLI, Luca. *Mesoamérica hacia el barranco: el Plan Puebla Panamá y la estrategia de liberalización "paso a paso".* En: Boletín Chiapas al Día, CIEPAC, n. 446, 11 de enero de 2005. En: http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=446.

[31] Véase el caso de las industrias maquilladoras en el norte de México (son más de 4000) y en Centroamérica, que captan la mano de obra barata, casi siempre desplazada de sus viviendas anteriores. Se dice que el fortalecimiento de esas industrias serviría para la consolidación de México como una zona de contención de la emigración para los Estados Unidos (MORO, Braulio, op. cit.)

[32]Ver Declaración Conjunta del 10 de abril de 2007 celebrada en la Ciudad d Campeche, México. http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/DEC_CUMBRE_PPP_042007.pdf

[33] Agenda de trabajo para el Fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá. Anexo II Elementos para su integración, punto 16.

3. Los Derechos Humanos y los Proyectos de Desarrollo

Los discursos sobre derechos humanos y desarrollo no siempre han caminado juntos. En muchas oportunidades, frente a problemas concretos, se los ha manipulado como si se tratara de asuntos contrapuestos. Una clara articulación entre estos conceptos está en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su texto establece, entre los propósitos y fines de la ONU, "la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (Art. 1, inciso 3). El mismo documento promueve "niveles de vida mas elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social".

La articulación de tres conceptos –"derechos humanos", "desarrollo" y "autodeterminación"– se instrumenta específicamente en las obligaciones jurídicas establecidas luego en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP)[34], que fueron suscriptos por la mayoría de los países del mundo. En su artículo primero ambos instrumentos establecen que "todos los pueblos tienen derecho de libre determinación (…) establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural (inc.1)". Asimismo expresa que "todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" y subraya que"en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia (inc. 2 in fine)".

Desde la perspectiva del derecho internacional no puede hablarse de desarrollo sin respeto por los derechos humanos. Y ello implica fundamentalmente el respeto a la autodeterminación de los pueblos afectados por este desarrollo.

3.1 Derecho al desarrollo

En 1986 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de Derecho al Desarrollo, donde lo define como "un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en su desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de el" (Art. 1).

Esta declaración aporta dos elementos fundamentales: el derecho de participación en el proceso de desarrollo y el derecho a una sustantiva mejora en el bienestar. Así, el derecho al desarrollo es tanto constitutivo como instrumental, es decir, puede servir como medio o como finalidad. El derecho al desarrollo presupone el cumplimiento de los criterios de equidad, no discriminación,

[34] Aprobados en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

participación, responsabilidad y transparencia. Los resultados u otros beneficios provenientes del desarrollo deben ser equitativamente distribuidos.[35]

La satisfacción del derecho al desarrollo no es sólo el resultado del crecimiento económico. La atención de las condiciones básicas de vida y la realización de otros derechos son también fundamentales para su concreción. Mientras que las políticas para incrementar el crecimiento económico deben ser compatibles con los estándares de derechos humanos[36]. La declaración reitera que "todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales" (Art. 6.2).

Muchos proyectos de desarrollo pueden significar un progreso para un sector de la población, pero implicar al mismo tiempo un sacrificio de otra parte. Para adecuarse al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales los proyectos de desarrollo deberían significar una mejora real en las condiciones de existencia de todas las personas que viven en el territorio. El supuesto beneficio de un grupo no puede fundarse en la violación de derechos humanos de otro grupo (por ejemplo, el de los pobladores del lugar donde se realiza el proyecto).

Según la visión de Amartya Sen, economista bengalí y Premio Nobel de Economía en 1998, el desarrollo económico, social y cultural significa una mejora en las condiciones generales de bienestar.[37] Para medir el bienestar de la población, Sen diseñó una plataforma de capacidades y funcionalidades que toma en cuenta no lo que las personas hacen sino por lo que son capaces de hacer. Así, la realización del derecho al desarrollo resultaría en el aumento de estas capacidades y, consecuentemente, en el aumento de las posibilidades de elección de los beneficiarios.

El concepto de capacidad engloba aquí la habilidad para asegurar la satisfacción de estas necesidades a los niveles deseables por los beneficiarios. En este sentido, la referida declaración establece que el derecho al desarrollo debe incorporar "la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos" (Art. 8). Así, los usos tradicionales en las tierras indígenas han sido reconocidos como esenciales para su supervivencia y bienestar. El control sobre estas tierras es crucial para asegurar su derecho al desarrollo.

El derecho al desarrollo también se vincula íntimamente con el derecho a la autodeterminación, en los términos del artículo 22 (2) de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo. El especialista independiente de la ONU utiliza el ejemplo de la vivienda para ilustrar la importancia de la elección y la autodeterminación: "desarrollo no requiere solamente que el Estado provea vivienda para individuos o comunidades; desarrollo es, por el contrario, dotar a las personas de habilidad de elegir donde vivir. La libertad de elección debe estar presente como parte del

[35] Arjun Sengupta, "Development Cooperation and the Right to Development," Centro Francois-Xavier Bagnoud, Working Paper No. 12, (2003), disponible en www.hsph.harvard.edu/fxbcenter/working_papers.htm.
[36] Arjun Sengupta, Quinto Relatorio del Especialista Independiente para el Derecho al Desarrollo, Comisión de Derechos Humanos, U.N. Doc. Y/CN.4/2002/WG.18/6 (2002).
[37] Amartya Sen, Liberdade como Desenvolvimento. Ed. Cia das Letras. Sao Paulo, 2000.

derecho al desarrollo". [38] Por otra parte, la libertad de elegir un lugar para vivir está protegida por la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación[39].

Elección y autodeterminación incluyen la habilidad para disponer de los recursos naturales que las comunidades necesitan, lo que requiere el control sobre sus tierras. La falta de libertad para usar y disponer de ellas afecta su autodeterminación como pueblos. La implementación del derecho al desarrollo requiere la mejora del bienestar de la población por medio de un aumento de las capacidades y elecciones disponibles. Ello implica la mejora de algunos derechos y la no violación – o deterioro – de ningún otro [40].

3.2 Los sujetos del derecho al desarrollo

El derecho al desarrollo es fundamentalmente un derecho colectivo. Esto tiene particular relevancia cuando se trata de grupos históricamente discriminados. Este derecho incluye la autodeterminación de los pueblos, es decir, que a todos los pueblos debe ser garantizada la libertad de elegir el propio camino para buscar el desarrollo[41].

Conviene aclarar que el sujeto protegido por esta obligación es "los pueblos", en un sentido no siempre coincidente con el conjunto limitado de ciudadanos de un Estado. Así el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo define pueblos indígenas y tribales[42]. En esta perspectiva "la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del (…) Convenio". Por su parte, el Banco Mundial en su Política Operacional para Poblaciones Indígenas respecto de la obligación de consulta, además de los pueblos indígenas incluye a otros grupos si se determina la existencia de un apego colectivo a la zona del proyecto[43]. Esto significa, por ejemplo, que las comunidades de campesinos, aún no autoidentificándose como pueblos indígenas, en cuanto se pueda observar un "apego colectivo a la zona del proyecto", también son alcanzadas por estos estándares de protección.

---

[38] Arjun Sengupta, "The Right to Development as a Human Right," Francois-Xavier Bagnoud Center Working Paper No. 8, (2000), page 8, disponible en http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter/working_papers.htm 2000.

[39] Art. 5: "…los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ...d) Otros derechos civiles, en particular: ...i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado…"

[40] Arjun Sengupta, Cuarto Informe del Especialista Independiente sobre el Derecho al Desarrollo, Comisión de Derechos Humanos, Y/CN.4/2002/WG.18/2 (2001), pg. 5. Sengupta formuló un vector para medir el desarrollo a través de indicadores sociales, tales como alimentación, salud, educación, vivienda, para representar derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como crecimiento económico (medido por el consumo per capita y empleo). El vector total del desarrollo solamente avanza si hay mejora en al menos un derecho y no hay empeoramiento en ningún otro. Si apenas un derecho es infringido, el vector se contrae.

[41] Ver Art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[42] Convenio 169 OIT, Art. 1. El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

[43] Ibíd, Párr.4.

Los Estados firmantes del PIDESC son los sujetos obligados por este derecho. Siguiendo el criterio del artículo 28 del PIDESC, se debe considerar tanto el nivel federal como los niveles provinciales y municipales[44]. Esto quiere decir que, cuando se trata de un proyecto de desarrollo que tiene impacto local, habrá que revisar el cumplimiento de las obligaciones también por parte del Estado local, y verificar el respeto por la autodeterminación de ese segmento de la población.

3.3 Derecho a la información y participación en los planes de desarrollo

Para el ejercicio del principio de autodeterminación es fundamental, por un lado la disponibilidad de información, y por otro, la oportunidad de participar en las decisiones vinculadas con el desarrollo de la región donde viven las comunidades.

El derecho a la información, protegido en numerosos tratados de derechos humanos, tiene una dimensión individual y otra colectiva. Y es también un corolario de la forma republicana de gobierno. La obligación de los Estados de proveer información se deriva del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Declaración de principios sobre Libertad de Expresión sostiene que:

"El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas"[45].

La información funciona, a su vez, "como mecanismo de evaluación de los resultados de políticas públicas. Resulta imposible evaluar la efectividad de un programa –y en consecuencia, el buen o mal uso de los fondos públicos empleados en él– sin producir información acerca de los efectos del programa sobre la población beneficiada y aún sobre terceros y el medio ambiente"[46].

La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 26 compromete a los Estados firmantes a "…adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos…" Por su parte, la

[44] Ver Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Canadá. 10/12/98. Documento E/C.12/1/Add.31, punto 52 : "Lo mismo que en su examen del anterior informe del Canadá, el Comité reitera que los derechos económicos y sociales no deberían relajarse a "principios y objetivos" en las conversaciones actuales entre el Gobierno federal y los territorios y provincias en lo que respecta a los programas sociales. Por tanto, el Comité insta al Gobierno federal a que adopte medidas concretas para garantizar que las provincias y los territorios tengan conciencia de sus obligaciones jurídicas en virtud del Pacto y de que los derechos del Pacto son aplicables en las provincias y territorios con medidas legislativas y de política y mediante el establecimiento de mecanismos de vigilancia y resolución que sean adecuados e independientes.

[45] Declaración de Principios sobre libertad de Expresión. Principio Nº 4, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre del año 2000.

[46] Abramovich, Victor y Courtis Christian. "El acceso a la información como derecho" en Duhalde, E.L.(ed), Anuario de Derecho a la información Nº 1, Buenos Aires-Madrid, 2000.

Carta de la Organización de Estados Americanos vincula de manera sustancial el derecho a la participación de los pueblos con el concepto de desarrollo[47].

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha indicado a los Estados partes que "realicen consultas y busquen el consentimiento de los pueblos indígenas involucrados previamente a la implementación de cualquier política que les pueda afectar" [48]. Para ser legalmente efectivo, el consentimiento debe ser libremente obtenido. El grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas establece que los "pueblos indígenas no pueden ser coaccionados, ni presionados o intimidado en relación con sus elecciones"[49].

El Convenio 169 de la Organizacion internacional del trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas establece el derecho de las comunidades originarias a ser consultadas ante cualquier medida planeada por el Estado que pueda afectar su territorio, patrimonio cultural o identidad colectiva. La consulta supone información previa sobre el impacto ambiental y sociocultural de las medidas planeadas sobre la comunidad, su territorio y costumbres.

El derecho a la participación no se limita a un poder de veto sobre los proyectos. En sentido amplio, los pueblos tienen derecho a participar en su propio plan de desarrollo, a fin de garantizar que su forma de vida sea tenida en cuenta en el perfil de desarrollo que se define en su región. Las personas que viven en el campo tienen derecho a participar en el plan de desarrollo rural, el destino de los espacios rurales y de la inversión pública en el territorio que habitan.

En el caso de las comunidades aborígenes, además le teves derecho a la participación en procesos políticos de toma de decisiones sobre la gestión del territorio, se les reconoce el derecho a la participación en las ganancias de la explotación de los recursos naturales.

Al hablar de derecho a la participación en el proceso de desarrollo, se deben analizar varios elementos. El derecho al desarrollo presupone que individuos y comunidades formen parte del proceso de planificación y de definición de parámetros que puedan afectarlos. Efectiva participación significa que las comunidades tienen el poder de incidir sobre los resultados de determinado proyecto, a través de un proceso de consulta genuina.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se manifestó sobre el tema de la participación en el caso Awas Tingni v. Nicaragua, estableciendo que el Estado debe "proceder a delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a los miembros de la comunidad Awas Tingni, en un plazo

---

[47] Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral (Art. 34).

[48] Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para Colombia. U.N.Doc. Y/C.12/Add.1/74, (2001), at párr. 33. En el mismo sentido se posicionó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mary and Carrie Dann vs. USA (2002), párr.136.

[49] Antoanella-Iulia Motoc y Fundação Foundation, Proposta preliminar sobre o princípio do consentimento prévio, livre y informado das populações indígenas com relação a processos de desarrolho que afetem suas terras y seus recursos naturais. U.N. Doc. Y/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4 (2004), para. 14 (a).

máximo de 15 meses, con la plena participación y tomando en consideración el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de la Comunidad"[50]. Basado en los artículos 18 y 23 de la Declaración Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que el proceso de consentimiento "requiere como mínimo que todos los miembros de la comunidades sean enteramente bien informados sobre la naturaleza y las consecuencias del proceso y que les sea dada la oportunidad de participación individual o colectiva". [51]

Por su parte, el Banco Mundial actualizó recientemente su política operacional para poblaciones indígenas al requerir que todos los que obtienen préstamos del banco "implementen procesos de consulta libres, genuinos e informados .... [de forma que] resulte en un amplio soporte de las comunidades indígenas afectadas". [52] Es destacable que la obligación de consulta no sólo incluye a los pueblos indígenas sino a otros grupos, si se se determina la existencia de un apego colectivo a la zona del proyecto[53].

La obligación de realizar consultas previas e informadas también fue recomendada por el Comité de las Naciones Unidas contra la Eliminación de la Discriminación Racial, mediante la adopción de la Recomendación General XXIII. Ésta enfatiza que ninguna decisión directamente relacionada a los derechos e intereses de los pueblos indígenas debe ser tomada sin su consentimiento informado (párr. 4, d). Además exhorta a los Estados proporcionar a los pueblos indígenas las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible, compatible con sus características culturales (párr. 4, c)[54] CERD. Documento A/52/18, anexo V consultado en El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo respecto del proceso de consulta de pueblos indígenas, establece que "las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas" (Art. 6, párr. 2).

En aplicación de este precepto el Comité de la OIT, responsable por el análisis de violaciones del referido convenio, entendió que: "…las consultas realizadas posteriormente a la expedición de licencia no aseguran a las comunidades la oportunidad de participación y expresión"[55]. Frente a otro caso similar en Ecuador la OIT entendió que la práctica gubernamental de consultar a grupos pequeños dentro de la comunidad indígena y de establecer acuerdos separados, generó divisiones y restringió su efectiva participación. [56]

---

[50] Sentencia Corte IDH., "Comunidad Maya[n]gna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua" (2001), para.164:http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_66_esp.pdf

[51] Comisión IDH informe final número 27/98 "Comunidad Maya[n]gna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua" de 3 de Marzo de 1998, párr. 40.

[52] Normas de Procedimiento del Banco 4.10., Banco Mundial (2004), para 1. consultado en http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwebsite.nsf/BillboardPictures/BP410_Spanish/$FILE/BP410_Spanish.pdf

[53] Ibíd, Párr.4.

[54]CERD. Documento A/52/18, anexo V consultado en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc/$FILE/G0441305.doc.

[55] OIT, Informe *del Comitê estabelecido para examinar la representación de la Central Única de los Trabalhadores de Colômbia alegando no observância del Convenio 169, Art. 24*. Doc. GB. 276/17/1, GB. 282/14/3 (2001), paras. 32-4, 88.

[56] El Comité de la OIT formuló observaciones similares em el caso de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres contra Ecuador. Doc. GB. 277/18/4, GB. 282/14/2 (2001), para. 15, 17.

Aunque el artículo 21 (2) de la Convención Interamericana requiere que cualquier proceso de expropiación de tierras sea realizado de acuerdo con la ley, la no demostración de que tal expropiación sea hecha por razones de utilidad pública o interés social, también constituye una violación al derecho de propiedad.

La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y otros órganos de Naciones Unidas han tenido en cuenta las conclusiones del relator especial para el Estudio del Problema de la Discriminación contra Pueblos Indígenas, Martínez Cobo:

"Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradicionales y cultura Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente."[57]

3.4 Derecho a la vivienda y protección contra desalojos forzados por el desarrollo

Al proteger el derecho a la vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU hace referencia a una serie de contenidos con fuerte implicación frente a los proyectos de desarrollo:

a) Seguridad en la tenencia o posesión de la vivienda.

Las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas (se trate de una vivienda alquilada, pertenezca a una cooperativa, sea transitoria, sea parte de una asentamiento informal, etcétera.). En algunos casos, los proyectos de desarrollo implican directamente la expulsión de las personas de las casas en donde viven. Aún en condición de meros tenedores, estas personas tienen derecho a permanecer seguras. En otros casos, los proyectos de desarrollo implican un cambio del ambiente natural que implica una expulsión indirecta. Por ejemplo, un agricultor cuyo campo es ahora una laguna o está rodeado por bosques de eucaliptus y su tierra se empobrece o seca; o un proyecto de desarrollo turístico que incrementa notablemente la circulación de vehículos, personas y la contaminación de las fuentes de agua.

La realización de determinados proyectos de desarrollo promueve una fuerte acción de acoso de los emprendedores inmobiliarios por comprar la tierra del campesino, muchas veces agobiado por la falta de apoyo del Estado a su actividad. Puede ocurrir que estas distintas circunstancias concurran juntas para expulsar a las personas del campo, y llevarlas a una nueva situación de violación de derecho a la vivienda, cuando se alojan en asentamientos informales y precarios en las zonas degradadas de las ciudades.

[57] J. Martinez Cobo, Estudo del Problema de la Discriminação contra Populações Indígenas. Documento UN Y/CN.4/Sub.2/1986/7., párr. 196 y 197.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.

Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Las personas deben tener acceso a energía, agua potable, instalaciones sanitarias, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia. Proyectos de desarrollo como la construcción de hidroeléctricas, además de producir una gran modificación del hábitat, generan electricidad y aprovechan los reservorios acuáticos para proveer de agua potable a una gran metrópolis, mientras que los pobladores rurales de la zona afectada continúan sin acceder a electricidad o agua potable. El proceso de construcción de represas también puede implicar la disminución, o directamente el corte, del caudal de agua de un río, produciendo un grave deterioro de la actividad agrícola y ganadera de los campesinos río abajo. Estas circunstancias son violatorias del principio de disponibilidad de los servicios, además de violar el derecho al agua[58].

La ampliación de la red de infraestructura no debe involucrar la obligación de las personas de aceptar todos los servicios que el Estados o las empresas quieran disponibilizar. En algunas circunstancias, determinadas comunidades indígenas se oponen a la llegada de la electricidad porque consideran que con ella viene un cambio cultural que afecta su plan de vida. Esto no debe llevar a la confusión en relación con quien tiene el derecho a decidir sobre este cambio. La obligación del Estado no puede ser entendida en contra de los pueblos, por ejemplo si el Gobierno decidiera no extender la electricidad en determinada zona, sino que los pueblos indígenas de esa región son quienes en definitiva tienen la última palabra sobre las obras que afectan su forma de vida.

c) Gastos soportables.

Los gastos de la casa deben ser proporcionales al nivel de ingreso de quienes allí viven y no deben impedir ni comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. Los proyectos de desarrollo que implican desplazamiento y relocalización de pobladores suelen indemnizar a los afectados, simplemente pagando el precio de su vivienda u ofreciendo otra. Las indemnizaciones excluyen toda la riqueza natural del suelo del terreno, así como los vegetales y animales de los que ellos se servían. La mera alteración del medio ambiente puede transformar el nivel de productividad de un terreno, tornando el equilibrio de ingresos y gastos desventajoso para hacer frente a la sostenibilidad de la economía doméstica.

d) Lugar.

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso al empleo, los centros de atención de la salud, las escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni próximos a fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud.

Algunos proyectos de desarrollo que fuerzan la expulsión de los pobladores, plantean su relocalización en tierras que las empresas o el Estado adquieren en otra localidad. Muchas veces estos locales o terrenos no son los adecuados, ya que están lejos de los centros de empleo,

[58] Conforme la Observación General Nº 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

salud, educación o servicios sociales. El traslado a otra localidad, así como la alteración del hábitat – cuando no hay traslados– implican una violación a este estándar jurídico.

e) Adecuación cultural.

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas que planifican las relocalización de pobladores, deben facilitar la expresión de identidades culturales diversas.

El Comentario General nº. 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que "los casos de desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del Derecho Internacional".[59]

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas igualmente afirmó que "la práctica del desalojo forzoso constituye una violación grave de los derechos humanos, en concreto del derecho a una vivienda adecuada".[60] La Subcomisión de Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos reafirmó que "cada mujer, hombre y niño tiene derecho a un lugar seguro para que viva en paz y con dignidad, que comprende el derecho a no ser desalojado arbitrariamente o por motivos discriminatorios de su vivienda, tierra o comunidad".[61] La Subcomisión ha reafirmado también que "la práctica del desalojo forzoso constituye una violación grave de una amplia gama de derechos humanos, en concreto del derecho a una vivienda adecuada, el derecho a establecerse, el derecho a la libertad de movimientos, el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad, el derecho a un adecuado estándar de vida, el derecho a la seguridad de la persona, el derecho a la seguridad en la posesión y el derecho a la igualdad de trato".[62]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera los desalojos forzados como una violación a los artículos 11 y 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (caso Masacres de Intuango vs. Colombia) y también una violación al artículo 26. Además, la Corte ha utilizado otros instrumentos internacionales de derechos humanos para interpretar el contenido de la prohibición de desalojos forzados.

Los Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tiene la obligación legal de respetar, proteger y garantizar el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la propiedad, incluyendo la prohibición de la práctica de desalojos forzados, según fue asegurado en el artículo 11(1). Además, tiene también la obligación de no interferir en los casos en que las

[59] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General nº. 7 sobre Derecho a la Vivienda Adecuada (1997).
[60] Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Desalojos Forzados,* Resolución 1993/77, UN Doc. E/CN.4/RES/1993/77 (10 Marzo 1993) y Resolución 2004/28, UN Doc. E/CN.4/RES/2004/28 (16 Abril 2004).
[61] Subcomisión para la Promoción y protección de los Derechos Humanos, *Desalojos Forzados,* Resolución 1998/9, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1998/9 (20 de Agosto de 1998).
[62] Ibíd.

personas gozan del derecho a la vivienda, así como a proteger esas personas contra desalojos practicados por terceros y por las Alcaldías municipales.

En un reciente informe del Relator Especial sobre Derecho a la Vivienda de la ONU se establecen los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo (Ver Anexo I). Estas directrices abordan las repercusiones para los derechos humanos de los desalojos y los desplazamientos conexos vinculados al desarrollo en las zonas urbanas y/o rurales y constituyen la síntesis mas actualizada en la materia hasta el momento.

3.5 Derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales.

La Convención 169 (OIT) sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1989) posee un de los textos más comprensivos en cuanto a la protección del derecho a la propiedad de la tierra y territorios de estos pueblos, específicamente entre los artículos 13 y 19. Establece la competencia de los Estados para el reconocimiento de los derechos de posesión y propiedad de los pueblos interesados sobre las tierras que tradicionalmente ocupan o utilizan. La convención se aplica "a los pueblos tribales en todos los países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos, total o parcialmente, por sus propios costumbres o tradiciones o legislación especial", Art. 1(1)(a). La autodeterminación y la conciencia de la identidad tribal deben ser consideradas como criterios fundamentales para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones de la Convención 169, en los términos del artículo 1(2).

El concepto de territorio debe ser entendido en el sentido de otorgar a los pueblos tribales e indígenas el derecho de uso y ocupación de la totalidad de su hábitat, incluso el derecho de participación en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales, minerales y del subsuelo. Ante cualquier programa de prospección o de explotación de los recursos existentes en sus tierras por parte de los Estados, deberá ser realizada previa consulta a los pueblos interesados, a fin de verificarse si sus intereses serán perjudicados. De acuerdo al artículo 13(2), el término "tierras" deberá contener el concepto de territorios, lo que incluye la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. En la aplicación de las disposiciones de la Convención, los gobiernos deberán respetar la especial importancia de la relación con las tierras o territorios ocupados o utilizados de alguna manera para las culturas y los valores espirituales de los pueblos interesados y, particularmente, os aspectos colectivos de esa relación, de acuerdo al artículo 13(1).

La seguridad de la tenencia y el derecho a la tierra fueron temas extensivamente discutidos en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sustentable de 1992 y en la Conferencia sobre Asentamientos Humanos de 1996. En esta, los gobiernos se responsabilizaran por la adopción del contenido de la Agenda Habitat (1996), y particularmente por "providenciar seguridad legal de la posesión y igualdad en el acceso a la tierra para todas las personas, incluso las mujeres y aquellos viviendo en la pobreza, de forma a asegurar sistemas transparentes, amplios y accesibles de transferencia de los derechos a la tierra y a la seguridad legal de la tenencia..." parágrafo 40(b)(d).

La posesión de la tierra es un elemento central del derecho a la vivienda, ya que sin seguridad de la tenencia – sea ella formal o informal – el derecho a la tierra estará permanentemente amenazado, y el riesgo de desalojo, de desplazamiento forzoso o de otras formas de pérdida de la posesión es siempre inminente. La Campaña de las Naciones Unidas por la Seguridad de la Tenencia reconoce la complejidad del tema cuando apunta que "la seguridad de la tenencia deriva del hecho del derecho al acceso y al uso de la tierra y de la propiedad, y que este derecho es justiciable. La posesión puede ser afectada por una variedad de formas, dependiendo del texto constitucional y legal, de las normas sociales, de los valores culturales y, de alguna manera, de la preferencia individual. En resumen, una persona o familia tendrá la seguridad de la tenencia cuando esté protegida contra la remoción involuntaria de sus tierras o residencias, excepto en circunstancias excepcionales y solamente por medio de un conocido y acordado procedimiento legal, lo cual debe ser objetivo, equitativamente aplicable, contestable e independiente. Estas circunstancias excepcionales se refieren a situaciones en que la seguridad física de la vida y de la propiedad estén amenazadas, o cuando las personas a ser desalojadas hayan ocupado la propiedad mediante fuerza o intimidación".[63]

El derecho a la propiedad está garantizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 17 establece que "toda persona tiene derecho a la propiedad, individual o colectivamente" y que "nadie será privado arbitrariamente de su propiedad". El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), a su turno, garantiza que "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma" (Art. 27).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) establece el compromiso de los Estados de garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la Ley, sin distinción de raza, color, origen nacional o étnico. Esto requiere de acciones positivas de los Estados, que prohíban y eliminen la discriminación racial en cuanto al disfrute de los derechos humanos, en particular el derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros – artículo 5(d)(v) – y el derecho a la vivienda – artículo 5(y)(iii).

En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su informe anual, hizo un llamado especial a los Estados miembros para "reconocer y respetar el derecho de los pueblos indígenas a su identidad cultural, constituida a partir de su estrecha relación con sus territorios ancestrales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión. Al respecto, la Relatoría valora las acciones de múltiples Estados que han reconocido legalmente los territorios tradicionales de los pueblos indígenas; sin embargo, observa con preocupación la debilidad

[63] UNCHS (1999). Implementing the Habitat Agenda: Adequate Shelter for All, Global Campaign for Secure Tenure, UNCHS, Nairobi.

en las acciones de protección, que colocan a los pueblos indígenas en una situación permanente de vulnerabilidad ante los intereses de terceros interesados en los recursos naturales existentes en los territorios indígenas".[64]

Respecto de los derechos humanos dos pueblos indígenas la Comisión Interamericana adoptó el concepto de derechos colectivos para referirse a las condiciones jurídicas del conjunto de estas personas. La comisión ha señalado la utilización histórica por parte de las comunidades indígenas de sistemas colectivos tradicionales para el control y uso del territorio, esenciales para la su supervivencia como pueblos, así como para el bienestar individual y colectivo.

El control de la tierra es relevante por su capacidad de ofrecer recursos para la supervivencia, así como por el espacio geográfico necesario a la reproducción cultural y social de los grupos y tribus. El artículo 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos fue inicialmente elaborado para proteger el derecho de propiedad de los individuos. A partir del juzgamiento del caso Awas Tingni, el concepto de propiedad colectiva sobre la tierra fue considerado un derecho protegido por la Convención.[65] Esta decisión fue posteriormente confirmada en otras decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tales como Moiwana v. Suriname, Yayke Axa v Paraguay.[66]

La protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito de la estructura de la propiedad comunal fue remarcada por un argumento de extrema importancia, según el cual la posesión de la tierra por comunidades indígenas que carecen de títulos de dominio pleno es suficiente para garantizarles el reconocimiento del derecho de propiedad.[67]

De la lectura del artículo 21(2) de la Convención Interamericana se extraen las hipótesis de violación del derecho de propiedad: cuando la ocupación de determinada propiedad es realizada en desacuerdo a la ley y cuando no hay justa indemnización en la privación del uso y ocupación de determinada propiedad, con base en el interés social o en la utilidad pública. Diversos principios del derecho internacional son relevantes para orientar la aplicación de este artículo, muchos de ellos provenientes del derecho al desarrollo.

3.6. Derecho a la vida

La importancia de la tierra y de los recursos naturales para la supervivencia de los pueblos indígenas y tribales debe ser considerada cuando se discute la proporcionalidad entre el acto de expropiación de sus tierras ancestrales y el propósito de la "utilidad pública" y el "interés social", previsto en el

[64] Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006. http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/ndice2006.htm.

[65] La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que la Convención Interamericana protege los derechos de propiedad *"en un sentido que incluye, entre otros, el derecho de los miembros de comunidades indígenas en el ámbito de la estructura de la propiedad comunal"* (párr. 149).

[66] Corte I/A de Derechos Humanos, Caso *Comunidad Moiwana v. Suriname*. Juzgamiento de 15/6/2005. Series C No. 124; Corte I/A de Derechos Humanos, Caso *Comunidad Indígena v. Paraguay***.** Juzgamiento de 17/6/2005. Series C No. 125.

[67] Awas Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community v.The Republic of Nicaragua**,** *Inter-American Court Human Rights Series C (No. 66)***,** *2001, párrafos. 149-151.*

artículo 21(2) de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con la Convención, el derecho a la vida es un derecho no derogable, y uno de los derechos humanos fundamentales. Aunque la expropiación de las tierras necesarias para la supervivencia y la vitalidad de las comunidades de pueblos originarios no pueda ser considerada una violación directa al derecho a la vida (Art. 4), hay que reconocer la relación fundamental entre ambos derechos, sobre todo por la "especial relación" que une a estos pueblos con la tierra.

Esa relación entre ambos derechos es todavía más fuerte al analizar el concepto de "proyecto de vida" desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el contexto del caso relacionado con los niños de la calle.[68] Al respecto, la Corte enfatizó que la violación del artículo 19 (derecho de los niños) resultó de la tolerancia o implementación, por el Estado, de prácticas sistemáticas de violencia contra niños en situación de riesgo en su territorio:

"Cuando el Estado viola los derechos de los niños en situación de riesgo, como es el caso de los niños de la calle, está aplicando una doble agresión. Primero por no haber adoptado medidas para prevenir que ellos vivan en la miseria, privándolos del acceso a las condiciones mínimas de vida digna. Segundo, por haberlos privado del pleno desarrollo armonioso de su personalidad, una vez que todo niño tiene derecho a definir un proyecto de vida que debe obtener el soporte de las autoridades en beneficio personal y de la sociedad a la cual pertenecen. En este sentido, el Estado violó su integridad moral y mental, y también sus vidas."[69]

[68] Caso *Villagran Morales y Otros vs Guatemala*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 Noviembre de 1999.
[69] Ibíd., párr. 191.

4. El caso de Guatemala

4.1 La nación guatemalteca

Los habitantes de la nación guatemalteca se caracterizan por una diversidad étnica y cultural que data de los tiempos precolombinos. Guatemala está conformada por las culturas descendientes de los *mayas* (40% de la población) y de los *xincas* (0,7%), así como por la población *ladina* o no indígena, resultante del mestizaje desde la colonia (58,3%). En menor proporción existe el pueblo *garífuna* (0,4%), de origen afrodescendiente y con una identidad diferenciada.

En Guatemala se reconoce la existencia de veintidós etnias de origen *maya*, entre las que sobresalen la *K'iche*, la *Qéchi*, la *Kaqchikel* y la *Mam*, que representan el 81% de la población indígena. Correspondientemente existen 23 grupos lingüísticos: el español, el *xinca*, el *garífuna* y los demás agrupados bajo la denominación genérica Maya[70].

Según el censo del año 2002, Guatemala cuenta con 11.237.196 habitantes y se estima que en el 2010 la población superará los 14 millones[71]. Su población rural asciende a 6 millones de personas, lo cual posiciona al país como el segundo menos urbanizado de América Latina, detrás de Haití. El sector agropecuario guatemalteco representa cerca de una cuarta parte de la economía nacional y de las fuentes de empleo.

La dimensión étnica en la identidad de Guatemala ha marcado la conciencia nacional a tal punto que su aceptación, contenido y desarrollo tienen un significado relevante en la conformación de la estructura de la nación y como garantes de la convivencia ciudadana.

[70] PNUD. Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Guatemala, 2005. págs. 43, 63 y 82.
[71] PNUD. Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Guatemala, 2005. págs. 43, 63 y 82.

El texto constitucional de 1985, reformado en 1993,[72] reconoce que *"Guatemala está conformada por diversos grupos étnicos"* (art. 66), así como *"el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres"* (art. 58). Las lenguas propias de las comunidades indígenas guatemaltecas *"forman parte del patrimonio cultural de la Nación"* (art. 143). Por disposición constitucional el Estado reconoce, respeta y promueve las formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social, vestimenta, idiomas y dialectos de los grupos étnicos e indígenas que conforman la nación guatemalteca (art. 66). Sin embargo, la implementación de dichas normas aún no es una realidad en el país. Esto afecta especialmente a la población indígena y pobre.

Entre 1961 y 1996 Guatemala sufrió una sangrienta guerra civil, con las fuerzas del Estado buscando sofocar, muchas veces de manera brutal, a un creciente movimiento por el derecho a la tierra y la justicia social, así como a los grupos insurgentes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En el área rural, el gobierno adoptó una política de "tierra arrasada", exterminando a las fuerzas rebeldes y a cualquier sospechoso de simpatizar con ellas. Las fuerzas de seguridad del Estado infligieron una terrible violencia contra la población civil, que en gran parte estaba formada por *mayas*. Cientos de aldeas fueron destruidas durante el conflicto y más de un millón de personas se vieron forzadas a dejar sus viviendas.[73] La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) – creada para documentar y exponer las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra civil, así como para investigar a sus autores y responsables – encontró que más de 200.000 personas, principalmente de la etnia *maya*, fueron asesinadas o 'desaparecidas'. [74]

Igual que otros gobiernos Centroamérica, el de Guatemala fue asistido por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Éste, a través de ayuda económica y del suministro de expertos, técnicos, militares y equipamiento, buscó eliminar cualquier rastro de lo que llamaba la "amenaza comunista", a fin de mantener bajo control la región. De ahí que el gobierno estadounidense haya sido uno de los principales actores del conflicto civil de Guatemala, contribuyendo directa e indirectamente a la violación sistemática de los derechos humanos.

La CEH ha identificado un total de 42.275 víctimas de esos años violentos, incluyendo mujeres, hombres y niños. Entre los muertos hubo intelectuales, estudiantes, profesionales, campesinos, miembros del clero y defensores de los derechos humanos.[75] De ellos, 23.671 fueron víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6.159 de desapariciones forzadas. El 83% de los muertos era de origen *maya* y el 17% *ladino*.[76] La CEH concluyó que el Ejército de Guatemala cometió actos de genocidio en determinadas regiones y contra personas de determinada etnicidad. La CEH también encontró que el ejército fue responsable por el 93% de las atrocidades documentadas, y que actuó con conocimiento, o bajo las órdenes de altas autoridades del Estado. El número de víctimas que la CEH pudo documentar representa sólo una fracción de la violencia y devastación que acontecieron en 36 años de guerra civil.

---

[72] Constitución Política reformada por el Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993.
[73] Según el informe del Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), "Continuando la Lucha por la Justicia y la Responsabilidad en Guatemala: haciendo realidad las reparaciones en el caso de la represa Chixoy", 2003.
[74] Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala: Memoria de Silencio* (1999), http://hrdata.aaas.org/ceh/report.
[75] Informe de COHRE, Ibíd.
[76] Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala: Memoria de Silencio* (1999), http://hrdata.aaas.org/ceh/report

Por otra parte, el sello represivo y de exclusión social que caracterizó el pasado reciente de Guatemala, calificado como de genocidio contra las comunidades indígenas, motivó la suscripción de los *'Acuerdos de Paz Firme y Duradera'* (1996) entre el Gobierno nacional y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URGN), en un esfuerzo por encontrar una solución política que permitiera la convivencia pacífica. Entre ellos, el *Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*[77] que expresó el reconocimiento oficial de un Estado multicultural, pluriétnico y multilingüe con la existencia de los grupos indígenas *maya*, *xinca* y *garífuna*, sujetos de un trato político diferenciado que preserva la diferencia cultural pero permite el mismo goce de derechos que el resto de los guatemaltecos.

Durante el siglo pasado los gobiernos de Guatemala estuvieron marcados por las dictaduras militares (salvo el período conocido como los *"10 años de primavera"* entre 1944 y 1954). En la década del 60, bajo el gobierno del general Miguel Ydígoras Fuentes surgieron las fuerzas armadas insurgentes que más tarde conformaron la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG, 1982).

El conflicto fue particularmente sangriento a partir del golpe militar de Efraín Ríos Montt, quien con ayuda de las Patrullas de Autodefensa Campesina (PAC) fomentó la militarización del país. En 1985 una Asamblea Constituyente emitió una nueva Constitución, reformada en 1994. Luego de intentos golpistas, desde 1994 y con intervención de Naciones Unidas, se adelantó el proceso de paz entre el gobierno y la URNG. Culminó en 1996, tras la suscripción de varios acuerdos de paz.[78]

4.2 Estructura y conflicto agrario: relación con la política de energía

Así como ocurre en otros países latinoamericanos, en Guatemala las relaciones sociales e intergrupales sobre el sector agrario y los recursos naturales, en especial las relacionadas con la tenencia y apropiación de la tierra, han generado tensiones sociales y políticas que configuran históricamente la conflictividad agraria.[79]

La revolución de 1944 introduce elementos del constitucionalismo social. En lo relativo a la tenencia de la tierra, incorpora principios fundamentales para el cambio que se gestaba, tales como la función social de la propiedad y la prohibición de los latifundios. En relación a los pueblos indígenas, elimina la visión esclavista y de segregación, que es sustituida por el marco integracionista basado en las corrientes de derechos humanos en boga; se establece el derecho histórico y la protección de las tierras comunales por el principio siguiente: *"Las tierras ejidales y las de comunidades (…) son*

[77] Los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca se pueden consultar en: www.congreso.gob.gt/gt/acuerdos_de_paz.asp

[78] Una información completa sobre la época de la violencia en Guatemala se encuentra en el *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (Proyecto REMHI) Guatemala: Nunca Más*, en: www.odhag.org.gt/INFREMHI/Default.htm

[79] La Secretaría de Asuntos Agrarios de Guatemala supone la existencia de conflictos agrarios resultantes de una conflictividad agraria. Ésta comprende el conjunto de fenómenos agrarios que históricamente conservan una alta susceptibilidad de generar tensiones locales que a veces desembocan en violencia. Como fenómeno social, la conflictividad agraria involucra amplios sectores de la población y es generada por diversos factores sociales, económicos, políticos y culturales que determinan la forma de relación entre grupos sociales y económicos interesados en el agro. Secretaría de Asuntos Agrarios. Folletos de presentación de la Subsecretaría de Política Agraria y de la Subsecretaría de Resolución de Conflictos. Guatemala 2005.

inalienables, imprescriptibles, inexpropiables e indivisibles" (art. 9º, 91 y 96 de la Constitución de la República de Guatemala, 1945).[80]

Muchos de los postulados, principios y valores de la Constitución de 1945 se han mantenido hasta la actualidad. Sin embargo, en lo relacionado a la propiedad de carácter agrario, ha habido retrocesos. La Constitución Política promulgada en 1985 elimina de su texto el concepto de función social, aunque de la redacción de los artículos 2º, 39, 40, 44 y 46 es posible concluir que dicho concepto se mantiene de modo implícito.

Hoy el coeficiente de Gini de Concentración de la tierra es 0,84 para Guatemala, uno de los más altos del mundo y el mayor de Centroamérica.[81] En el año 2003, un número reducido de grandes fincas (cerca del 2% de las explotaciones) poseía una parte sustancial de la superficie cultivable (57% de la tierra). Las fincas pequeñas, menores de dos manzanas y habitadas en su mayoría por indígenas, constituían el 67,5% del total de las fincas y ocupaban apenas el 7,8% del territorio agrícola. En total los sectores indígenas, siendo cerca de la mitad de los productores agropecuarios, poseían solamente el 24% de la tierra trabajada.

La polarización no se observa solamente en la distribución de la tierra con vocación agrícola, sino en las posibilidades de contar con facilidades de riego, acceso a vías de comunicación y aprovechamiento de las superficies. Fincas grandes y medianas controlan cerca del 76% de agua de riego, mientras el campesino parcelario, de mayoría demográfica, accede al 2,50%. Las grandes haciendas tienen el 69% de los cultivos permanentes, orientados preferentemente a la exportación, mientras que las parcelas menores se orientan a cultivos transitorios, claves para la subsistencia alimentaria, dirigida el mercado interno. La mayor densidad de vías de comunicación asfaltada está por fuera del área de población predominantemente indígena (Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz).[82]

Además, el número de fincas medianas y pequeñas se incrementa sin un aumento proporcional de la superficie, evidenciándose una mayor atomización de la propiedad agropecuaria y una minifundización incapaz de proveer el sustento de las familias que las habitan. Esta situación agrava las condiciones de pobreza, inseguridad alimentaria, falta de servicios públicos, carencia de infraestructura, fuentes de empleo, acceso a educación, salud, degradación ambiental, persistentes en el sector rural guatemalteco.[83]

De acuerdo a la Secretaría de Asuntos Agrarios de Guatemala, existe una falta de seguridad jurídica en la tenencia, posesión y propiedad de la tierra. Cerca del 60% de las tierras no está registrada. Esta situación intensifica las críticas condiciones socioeconómicas en las áreas rurales, aleja las inversiones y excluye del financiamiento al pequeño propietario. Además, el país carece de instrumentos legales adecuados y específicos para atender las complejas dinámicas agrarias. Persisten

[80] PERALTA, Otto Enrique Vásquez. "La Problemática Jurídico Social de Las Tierras Comunales y Territorios Indígenas". Pág. 93 a 109.
[81] Instituto Nacional de Estadística. IV Censo Nacional Agropecuario 2003. En www.ine.gob.gt/censosA.html
[82] PNUD. Diversidad Étnico-Cultural Ibíd. Págs. 131 – 134.
[83] Secretaría de Asuntos Agrarios. Folletos de presentación de la Subsecretaría de Política Agraria y de la Subsecretaría de Resolución de Conflictos. Guatemala 2005.

contradicciones entre el orden jurídico vigente y las prácticas consuetudinarias del derecho indígena, aún no reconocidas por el Estado. Las leyes, reglamentos y procedimientos sobre el agro no tienen una coherencia estructural y no responden con prontitud a los conflictos alrededor de la tierra[84].

Debido a ello, una gran proporción de conflictos agrarios consiste en requerimientos judiciales por disputas sobre la titularidad de un mismo derecho patrimonial (sobre todo en Alta Verapaz y Petén), en un contexto donde el país rural no tiene en claro la titularidad y la delimitación catastral de sus predios y muchos territorios indígenas están pendientes de delimitación y reconocimiento[85]. Aquí se incluyen los reclamos contra segundos ocupantes por parte de refugiados y desplazados internos de la guerra civil, que luego retornaron. Además, persisten los conflictos históricos por ocupación directa de tierras por parte de indígenas que reclaman su posesión ancestral, sobre todo en los departamentos del norte del país (Alta y Baja Verapaz, Petén y Quiché) bajo predominio Q'eqchi. También se dan casos de trabajadores que ocupan tierras por incumplimiento en salarios y prestaciones sociales por parte de finqueros. En menor proporción están presentes los conflictos que, por límites territoriales, se originan principalmente entre comunidades y/o municipios.

Como resultado de las iniciativas de inversión gubernamental dirigidas a lograr niveles de desarrollo para el país, y por la resistencia de las comunidades indígenas afectadas, han surgido nuevos conflictos agrarios. Guatemala apostó por la inversión en infraestructura para la generación de energía, especialmente de tipo hidroeléctrico, bajo el argumento de que el país no puede seguir dependiendo energéticamente del petróleo[86]. Según el ministro de Energía y Minas, alrededor del 65% de la energía del país se produce con petróleo, que desde el año 2003 presenta una escalada de precios, mientras que la cobertura de energía eléctrica del país apenas alcanzaba un 50% hace cinco años[87]. De acuerdo con el ministro, la Nación necesita ser electrificada, la población ha aumentado y la hidroeléctrica de Chixoy (la más grande del país), ha quedado pequeña.

Desde esa óptica, los excedentes de producción se podrían comercializar hacia Centro y Norteamérica. La generación propia de energía permitiría una menor dependencia internacional en la producción energética, un ahorro de divisas actualmente usadas para la importación de crudo, y la generación de nuevas fuentes de empleo.

Según el Documento Informativo "Negocios de Generación de Electricidad en Guatemala – Catalogo de Medianas y Grandes Hidroeléctricas", volumen II, del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), los proyectos previstos son los siguientes: a) proyectos localizados en los ríos Los Esclavos y Motagua (7 proyectos/466 Megawats); b) proyectos localizados en los ríos Polochic y Cahabón (7 proyectos/574 Megawats); c) proyectos localizados en la zona suroccidental

[84] Ibíd.

[85] En Guatemala existe una figura de declaración administrativa de tierras comunales de comunidades indígenas, cuya titularidad radica en la cabeza de las municipalidades. La Ley de Registro de Información Catastral (Decreto 41-2005) prevé un procedimiento para la titulación especial de territorios indígenas, el cual está pendiente de ser puesto en práctica.

[86] La Constitución Política de Guatemala declara de urgencia nacional la electrificación del país. Ésta se desarrollará con base en planes formulados por el Estado y las municipalidades, y en ella podrá participar la iniciativa privada (art. 129). El Decreto n. 52/2003 declara de urgencia e interés nacional el desarrollo racional de los recursos energéticos renovables (art. 1º).

[87] Además de ello, Guatemala hace un uso intensivo de la leña como sustituto. Entrevista concedida por el Gerente General de Energía y Minas, Ing. Carlos Colón, a COHRE, 29 de septiembre de 2006.

(6 proyectos/445 Megawats); d) proyectos localizados en los ríos Ixcán y Chixoy (8 proyectos/ 1082 Megawats).

Guatemala ha adoptado un modelo de política energética que combina mercado regulado y mercado mayorista (libre). El mercado regulado garantiza a las empresas distribuidoras autorizadas un mercado cautivo de consumidores, constituido por los usuarios con una demanda de potencia menor a 100Kw y ubicados en una franja no inferior a 200 metros alrededor de sus instalaciones. Participan del mercado libre de energía los generadores, distribuidores, transportistas, comercializadores y usuarios que quieran acceder a los productos de potencia, energía, servicios de transporte y servicios complementarios de energía eléctrica. A través de un instrumento contractual, los agentes o grandes usuarios pactan entre ellos los plazos, cantidades y precios.[88]

El sistema eléctrico está dividido en tres sectores relativos a la generación, distribución final y transporte. El sistema de transporte principal es compartido por los generadores e incluye la interconexión Guatemala - El Salvador. A futuro el sistema de transporte estará interconectado con Centroamérica, México y Belice, a través de los Sistemas de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), entre Guatemala y México y entre Guatemala - Belice.[89]

Los estudios del plan maestro realizados por el INDE durante los años 70 y 80, con el que se elaboraron catálogos de grandes y medianas hidroeléctricas, revelan que la construcción de represas podría inundar grandes extensiones de tierras, abarcando a varias comunidades. Esto ha motivado que los pobladores se encuentren amenazados en su derecho a la seguridad y también a la autonomía, a raíz de la negativa de las autoridades del ministerio de Energía y Minas, del Instituto Nacional de Electrificación y del presidente de la república de Guatemala en facilitar la información necesaria de dichos proyectos.[90]

Con su política energética el gobierno de Guatemala no ha logrado solucionar el dilema que plantea el deterioro de las condiciones de vida de la población, que se ve obligada a asumir los efectos adversos por la adopción de modelos de desarrollo económico. En el caso de Guatemala esos costos pasan por la pérdida del patrimonio cultural de las comunidades indígenas locales, y por la destrucción de sus recursos agrícolas, pesqueros y de subsistencia. Amenazados sus derechos al territorio, a la tierra y al agua, las comunidades saben que no disfrutarán de los supuestos beneficios del desarrollo.

A raíz de esto, en Guatemala se ha configurado una fuerte movilización ciudadana que se opone a la construcción de hidroeléctricas. Diversas organizaciones han formado el Frente Nacional Guatemalteco contra las Represas (2005). Estas iniciativas y espacios se suman a la campaña mundial contra las represas, tejiendo redes y encuentros, publicaciones, consultas populares y campañas de concientización.

---

[88] Fuente: Guía del Inversionista del Ministerio de Energía y Minas, abril 2006.
[89] Ibíd.
[90] Según denuncias del Frente Nacional Guatemalteco de Afectados y Amenazados por Represas y en Defensa del Agua presentadas a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, en 28.6.2006 y al Procurador de Derechos Humanos en 27.6.2006.

En algunos sectores, las represas son sinónimo del desalojo de comunidades enteras y de la destrucción de su patrimonio económico y cultural, debido a las inundaciones que provocan. Hay quienes las responsabilizan por la desestabilización socioeconómica de las familias, la pérdida de proyectos de vida y la desestructuración comunitaria. Las comunidades no tienen conocimiento de que se hayan realizado estudios de impacto ambiental con el objetivo de identificar los daños ambientales y sociales que podrían afectarlas. Tampoco les han sido presentados planos de reubicación o compensación por la pérdida de sus tierras y plantaciones.

De acuerdo con el Director del INDE[91], *"los proyectos de las represas están en un nivel de diagnósticos de Gabinete, debido a la dificultad de llegar al campo por la oposición de las comunidades. Por eso, para la realización de las mediciones y los estudios técnicos en campo nunca se avisa a las comunidades".*

En Guatemala los territorios afectados por la construcción de represas han sido habitados ancestralmente por población *maya* de diversas etnias. Las grandes represas están diseñadas para producir energía eléctrica y transportarla muy lejos de las comunidades adyacentes, de modo que éstas no se ven beneficiadas por el supuesto desarrollo prometido. Para muchos, las hidroeléctricas responden a una estrategia de desarrollo de actividades económicas atractivas, privatizadoras del patrimonio público y ambiental, motivando la inversión del capital privado bajo lógicas de apertura económica.

Sin programas confiables para la reubicación y la compensación que satisfagan las expectativas de las comunidades afectadas, éstas corren el riesgo de quedar desalojadas y, en ocasiones, sin acceso a energía eléctrica, es decir: más pobres. Las comunidades localizadas aguas abajo de la represa ven disminuido el caudal del río, la calidad de sus tierras y la disponibilidad de agua, cuando no se alteran drásticamente las condiciones climáticas. Todo ello sin considerar el impacto sobre el medio ambiente: extinción de especies animales y vegetales, pérdida de bosques y de tierras aptas para la agricultura.

manifestacion de los pobladores de Xalalá

[91] Entrevista concedida por el Gerente General de Energía y Minas, Ing. Carlos Colón, a COHRE, 29 de septiembre de 2006.

4.3 Tratado de Libre Comercio, Plan Puebla-Panamá y Planes de Desarrollo: Impacto sobre el derecho a la tierra y a la vivienda

Guatemala, junto con otros países centroamericanos (El Salvador, Honduras, Nicaragua), los Estados Unidos y la reciente incorporación de República Dominicana, suscribió el Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA). En 2005 fue aprobado por sus respectivos congresos legislativos.

Los Tratados de Libre Comercio son acuerdos comerciales que refuerzan la apertura económica, bajo el supuesto de que el libre mercado es el mejor asignador de los recursos con que cuentan los países para promover su crecimiento económico, y tras él, el comercio, el desarrollo y la distribución del ingreso entre los habitantes.

Entre los principales proyectos del PPP para Guatemala se destacan por su costo e impacto, los de carácter energético. Van dirigidos a interconectar diferentes mercados eléctricos, esperando así aumentar las inversiones en el sector y reducir el precio de la electricidad (Iniciativa Energética Mesoamericana).

Esos proyectos son:

Nombre	Costo (en millones de US$	Financiamiento obtenido	Entidad Financiera
Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC)	337,9	337,8	BID, BCIE, Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, EIA (Colombia), Endesa (España).
Interconexión Guatemala - México	55,8	55,8	BID, Gobierno de México, INDE.
Plan de Electrificación Rural	48,1	40,1	BCIE.
Programa para la exploración de recursos geotérmicos	9,35	6,35	GEF, BID, Gobierno de Guatemala.
Interconexión Eléctrica Guatemala - Belice	En diseño		Nd.

Existe también la rehabilitación de tramos viales que conectan el país con México y Honduras, y el desarrollo de la Franja Transversal del Norte. Según información oficial, estas iniciativas, entre otras, cuentan con financiamiento asegurado y se encuentran en ejecución.[92]

[92] http://www.planpuebla-panama.org/;http://www.planpuebla-panama.org/main-ages/proyectos_IME.htm; Folletos o Plegables de presentación: PPP Conectando Mesoamérica: Guatemala, es desarrollo para la gente y Iniciativa Energética Mesoamericana, Guatemala.

De acuerdo al Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005 y en el marco del Plan de Gobierno 2004-2008 del presidente Oscar Berger,[93] el ministerio de Energía y Minas diseñó una estrategia para satisfacer la demanda de energía que se produciría como resultado de la reactivación económica. Con el fin de reducir la dependencia en la importación del petróleo, diversificar la oferta energética, reducir precios, ahorrar divisas, crear fuentes de empleo, la estrategia contempla la ejecución de proyectos de generación de energía eléctrica, principalmente mediante la implementación de hidroeléctricas y, en menor proporción, de carácter geotérmico, eólico y solar.[94] Su financiación requiere de la inversión privada. Para atraerla, el Ministerio ha desarrollado una legislación que incentiva la actividad. Guatemala ha apostado seriamente a la generación de energía hidroeléctrica y el país se presenta entonces como atractivo para la inversión privada en esa materia.[95]

La puesta en práctica de estos planes fue cuestionada por parte de comunidades indígenas y campesinas entrevistadas en la misión de investigación realizada por COHRE, por la manera como vulneran o amenazan el ejercicio de los derechos a la tierra y a la vivienda, entre otros derechos fundamentales. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, al evaluar el derecho a una vivienda adecuada en relación con la protección contra los desalojos forzosos, reconoce que muchos de estos casos tienen lugar en nombre del desarrollo. Según la Observación General n. 7 del Comité, párrafo 7º, *"pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierra, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los Juegos Olímpicos"*. Aún así, los desalojos se deben realizar de la manera permitida por una legislación acorde a la internacional de derechos humanos.

En caso de que el desalojo afecte a grandes grupos de personas, antes de llevarlo a cabo los Estados deben adoptar las medidas para que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. En el mismo sentido, *"los Estados partes deberán velar porque todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales y raíces de que pudieran ser privados"* (Párr. 14).

El Estado guatemalteco no ha dispuesto procesos de consulta idóneos con las comunidades afectadas por la construcción de las obras hidroeléctricas. No sólo al momento de formular y evaluar sus planes energéticos, sino a efectos de prever procesos compensatorios. Además, ha desconocido los procesos de consulta promovidos por las mismas comunidades en conjunto con las autoridades locales, y donde los habitantes rechazan los proyectos hidroeléctricos en sus territorios.

Si las represas producen las inundaciones esperables, comunidades enteras serían desalojadas. Además del efecto que esto pudiera tener sobre las familias, las comunidades indígenas son conscientes del

[93] Información al respecto se encuentra en: www.guatemala.gov.gt

[94] Guía del Subsector Eléctrico y de las Energías Renovables. Dirección General de Energía, Centro de Información y Promoción de Energías Renovables. Ministerio de Energía y Minas. Guatemala, 2006. CD-ROM.

[95] En cuadro anexo se incorporan los proyectos hidroeléctricos existentes en Guatemala y los que se quieren implementar.

impacto cultural y ambiental que tal situación genera sobre ellas. Frente al desalojo de pueblos enteros, los lazos sociales construidos durante milenios se rompen. La infraestructura comunitaria queda en desuso y los bienes constitutivos del patrimonio cultural, vitales para forjar una identidad cultural (por ejemplo, lugares de culto y ceremonial), desaparecen.

Guatemala ratificó la Convención Centroamericana para la Protección del Patrimonio Cultural (1995) mediante el Decreto n. 55/2001. Y se comprometió a unificar esfuerzos para proteger el patrimonio cultural de la región centroamericana, debiendo realizar todas las acciones jurídicas, políticas y técnicas a su alcance, así como destinar los recursos humanos y económicos necesarios para el cumplimiento de ese fin (Art. 2º). Sin embargo, la política energética del gobierno no establece cómo protegerá esos bienes. Los bienes culturales, según la misma Convención, incluyen bienes inmuebles (entre ellos las estructuras arqueológicas y las construcciones de valor arqueológico o antropológico) y bienes muebles; pero también el 'patrimonio cultural vivo', representado, entre otros, por comunidades, lenguas y costumbres.

En función de la magnitud del embalse, el ecosistema circundante sufre una alteración radical, al punto de que muchas especies animales o vegetales disminuyen o desaparecen. Pero lo que más indigna a las comunidades es la ausencia de información y de consulta hacia ellas.

La política energética nacional no aborda el tema de las tierras que son ocupadas o las que pertenecen a las comunidades indígenas y están ubicadas en el área de influencia de los proyectos de las represas. No hay mención a los derechos de estas comunidades, ni a la forma en que sus tierras serán expropiadas o adquiridas, ni a los estudios de impacto económico, ambiental y social. Tampoco se menciona la existencia de conflictos por la tenencia de la tierra en las áreas de influencia de los emprendimientos, ni sobre los procesos de titulación de tierras o de discusión con las comunidades sobre dichos proyectos. Ni siquiera se ha realizado un estudio sobre el numero de familias afectadas, ni previsto un lugar de reubicación de las comunidades inundadas. Mucho menos se han considerado los medios de compensación o indemnización con los cuales las familias desalojadas puedan restablecer el capital que han construido durante sus vidas, y, por lo general, el único con que cuentan.

Se ha demostrado que el beneficio en materia de desarrollo económico y social por parte de las comunidades desalojadas por el embalse es poco o nulo en comparación con las rentas devengadas por la actividad hidroeléctrica para quienes invierten en ellas. Los resultados prometidos nunca llegan y el costo del consumo de energía aumenta, o, en el peor de los casos, se ven privados de ese servicio, debido al costo de llevar energía a zonas rurales. Tras las reformas del sector eléctrico iniciadas en los años 90 en Guatemala, *"la calidad del servicio sigue deficiente, las tarifas no han bajado, el servicio sigue sin llegar a las comunidades y pueblos del área rural, y además, las líneas de transmisión no han sido mejoradas"*.[96]

Estos hechos están precedidos de amplios niveles de desinformación, engaños, promesas incumplidas y falta de consulta a las comunidades afectadas. Por ejemplo, pese a que los proyectos Champey y

[96] Frente Petenero contra las Represas. I Encuentro Nacional Guatemalteco de afectados y amenazados por represas y en defensa del agua. 2005. pág. 15.

Samastún sobre el Río Cahabón han sido divulgados por el Gobierno, en respuesta a una solicitud de información de las comunidades de San Agustín de Lanquín respecto del impacto a la riqueza ecológica de la región, el ministerio de Energía y Minas se limitó a responder que en la base de datos de la Dirección de Energía no existía ningún registro para utilizar bienes de dominio público en ese municipio, ni para estudios temporales ni para la ejecución de proyectos hidroeléctricos. Este tipo de respuestas no pueden considerarse menos que evasivas para promover un debate informado.

En razón de ello, la desconfianza de las comunidades hacia los entes gubernamentales frente a nuevos proyectos hidroeléctricos es prácticamente absoluta. Además, las instancias de consulta promovidas por las comunidades son absolutamente desconocidas por el Estado. El 20 de abril de 2007, las autoridades locales e indígenas del Ixcán, en el departamento del Quiché, realizaron una consulta popular que denominaron *Consulta Comunitaria de Buena Fe* para que fueran las comunidades quienes decidieran si querían la construcción de la presa hidroeléctrica de Xalalá en el Río Chixoy. Se preguntó a los habitantes sobre la exploración de petróleo en el mismo territorio: 21.155 personas pertenecientes a 134 comunidades de las siete microregiones de la municipalidad participaron en la jornada, incluyendo 8.722 niños y niñas. El resultado fue enfático: el 89,73% de los participantes dijo 'no' a la realización de ambos proyectos en sus tierras. La abstención fue tan sólo del 1,63%.

El proceso comenzó en febrero del 2007, cuando los Consejos Comunitarios de Desarrollo del Municipio (COCODES) solicitaron al Concejo Municipal la realización de la consulta. La votación contó con la observación de delegados nacionales e internacionales, así como con la asistencia de la Oficina del Procurador de Derechos Humanos.[97]

Este tipo de consultas populares se han realizado varias veces en Guatemala. En las comunidades indígenas *mayas*, ésa es una forma tradicional de tomar decisiones. Por tal razón tanto el Convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado guatemalteco, así como por su Constitución Política[98] y por el Código Municipal, han reconocido este mecanismo de participación ciudadana como una manifestación de los derechos de los pueblos, y lo han regulado para su ejercicio. Al consagrarlo en su normatividad jurídica, le han otorgado a los procesos de consulta una validez jurídica. Es decir: lo han dotado de un carácter vinculante que impone obligaciones de respeto por parte de las autoridades.

---

[97] Información sobre el proceso de consulta comunitaria en el municipio de Ixcán se puede consultar en la página web de NISGUA: http://www.nisgua.org

[98] El art. 46 de la Constitución Política dispone que en materia de derechos humanos *"los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno"*. En aplicación del principio hermenéutico de que la Constitución debe interpretarse en sentido armónico, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha entendido que esa supremacía sobre el derecho interno debe entenderse como su ingreso *"al ordenamiento jurídico con carácter de norma constitucional que concuerde con su conjunto, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos. El artículo 46 jerarquiza tales derechos humanos con rango superior a la legislación ordinaria o derivada, pero no puede reconocérsele ninguna superioridad sobre la Constitución…"*. Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 60, expediente No. 872-00, página No. 362, sentencia: 28-06-2001.

Código Municipal (Decreto n. 12/2002)

Art. 63
Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

Art. 64
Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refieran a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de, por lo menos, el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Art. 65
Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Art. 66
Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refieren los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente:1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso.Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS1995DERECHO A PARTICIPACIÓN EN TODOS LOS NIVELES

1. Se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoceles extremadamente difícil, sino imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos.
2. En este contexto, se reitera que los pueblos *maya*, *garífuna* y *xinca* tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos, reconociendo y reiterando asimismo que el libre ejercicio de estos derechos les da validez a sus instituciones y fortalece la unidad de la nación.
3. En consecuencia, es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional.
….
5. Sin limitar el mandato, la comisión [paritaria de reforma y participación] podrá considerar reformas o medidas en los siguientes ámbitos: i) Mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar los pueblos maya, garífuna y xinca;….

La consulta que se realizó en el municipio de Ixcán fue acorde a la normatividad y, sobre todo, a los valores que inspiran ese mecanismo. Por ello el gobierno debe acoger la voluntad que el pueblo indígena en ella manifestó y, en consecuencia, detener el avance de los proyectos hidroeléctricos en la región. No obstante, el gobierno guatemalteco ha rechazado sucesivos procesos de consulta locales de las comunidades indígenas desconociendo su legitimidad. Por ejemplo, el 3 de julio de 1995 en Río Hondo (Zacapa) se realizó una consulta popular tras la cual los vecinos rechazaron la construcción de una hidroeléctrica, pero las autoridades nunca la tomaron en consideración. Igual sucedió con las consultas populares de Sipacapa contra la explotación minera del oro, Todos Santos por minería, y otras.

La construcción de represas en Guatemala, rememora la trágica historia de la represa hidroeléctrica Chixoy o Pueblo Viejo Quixal, que resultó en la masacre de cientos de niños, mujeres y hombres de las comunidades de Rabinal, Cubulco, Alta Verapaz, Espantan, Quiché y en la pobreza a la que fueron arrojados los sobrevivientes. Construida por el INDE entre 1977 y 1986, fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial durante el gobierno de la dictadura del general Ríos Mont. Los familiares de la víctimas aún luchan por reparaciones y justicia[99]. La obra implicó la inundación del fondo del valle del río Chixoy, así como la desaparición de 23 aldeas o localidades, afectando a cerca de 3.445 personas, 45 sitios arqueológicos, áreas de cultivo y recursos naturales, centros ceremoniales, e impactando negativamente los ecosistemas de la región. Más de 28 años después, muchas poblaciones de la región aún no tienen cobertura total de energía eléctrica. Y el costo del servicio está fuera del alcance económico de los habitantes debido a las condiciones de pobreza y miseria que imperan en la zona donde la construcción de esta hidroeléctrica significó una catástrofe.

Pese a que el Gobierno de Guatemala ha firmado un acuerdo político (el 18 de septiembre de 2006) con los representantes de las comunidades afectadas por la construcción del embalse de la hidroeléctrica Chixoy, para la identificación, verificación y reparación de los daños y perjuicios ocasionados, aún no se lograron resultados concretos. El acuerdo, que es mediado por la OEA, exige determinar cuáles son las comunidades afectadas por el embalse y por la represa, así como verificar los compromisos asumidos e incumplidos por el INDE con las mismas, establecer un cronograma para dar seguimiento a la reparación y la adopción de unos mecanismos de monitoreo.

4.4 Marco jurídico de protección de los derechos a la tierra y a la vivienda

4.4.1 Normativa nacional: prescripciones fundamentales consagradas en la Constitución Política, los acuerdos de paz y legislación interna

Según la Constitución Política de Guatemala, las tierras de las comunidades indígenas y de las cooperativas agrarias, así como cualquier otra forma de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, incluyendo el patrimonio familiar y la vivienda popular, gozan de especial protección del

[99] Según el Informe de Misión de COHRE "Continuando la Lucha por la Justicia y la Responsabilidad en Guatemala: haciendo realidad las reparaciones en el caso de la represa Chixoy", 2003.

Estado. Y se favorecen de una asistencia crediticia y técnica preferencial para garantizar su posesión y desarrollo, con el fin de propender por una mejor calidad de vida de los habitantes (Art. 67).

De manera aclaratoria sobre los debates jurídicos alrededor de la seguridad en la tenencia de la tierra, pero también sobre la manera en que los indígenas disponen de sus tierras, la misma disposición advierte que *"las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema"*. Es decir, la Constitución acepta como sistema jurídico preferencial de regulación de las tierras indígenas, el que esas comunidades han conservado ancestralmente. Además de lo anterior, la Constitución dispone que el Estado provea de tierras a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo, adoptando programas especiales y emitiendo una legislación adecuada al efecto (Art. 68).

Del análisis de los artículos 66 y 67 de la Constitución se concluye que existe un régimen constitucional que protege las tierras comunales, con base en los siguientes elementos:[100]

- Se reconoce como parte de los conceptos jurídico-constitucionales a las cooperativas indígenas, las comunidades indígenas, cualesquiera sean otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria y el patrimonio familiar indígena;
- Se le otorga rango constitucional al sistema de tenencia comunal indígena o al sistema de tenencia colectiva de propiedad agraria indígena;
- Estas formas de organización y de tenencia comunal indígena, deben gozar de protección especial del Estado;
- Estas formas de organización y de tenencia comunal indígena, deben gozar de asistencia crediticia y de técnica preferencial por parte del Estado;
- El Estado debe garantizar la posesión de las tierras y el desarrollo de las comunidades indígenas a fin de asegurar a todos los habitantes de las mismas una mejor calidad de vida;
- Las comunidades indígenas y otras que tengan (tenencia, posesión, uso, propiedad, servidumbre, acceso a las mismas) tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial (comunal, colectiva, con autoridades propias, bajo régimen jurídico propio) mantendrán ese sistema;
- El "derecho histórico"[101] o "derecho originario"[102] que permite a las comunidades indígenas mantener su sistema comunal, legalizar sus tierras comunales y recuperar aquellas que les hayan sido despojadas por cualquier vía ilegal o utilizando formalismos que no han permitido el derecho de defensa;
- El status de imprescriptibles, inalienables e irrenunciables que tienen las tierras comunales que les da la frase constitucional de "mantendrán ese sistema", lo que quiere decir, que será a perpetuidad.

En el artículo 68 ordena al Estado proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo. Esta norma debe considerarse, por su carácter imperativo, como un

[100] PERALTA, Otto Enrique Vásquez. "La Problemática Jurídico-Social de Las Tierras Comunales y Territorios Indígenas". Pág. 93 a 109.

[101] Roldan Ortega, Roque, Alternativas legales viables para la legalización en la tenencia de la tierra de la población indígena, pág. 73.

[102] Chacón Castro, Ob. Cit; pág. 19.

deber del Estado de otorgar tierras a las comunidades que las tengan insuficientes o que simplemente no la tengan, siempre que se demuestre que son necesarias para el desarrollo de las mismas. El Estado como tal ya no tiene bajo su disponibilidad suficientes terrenos para distribuir, salvo los que en aplicación del Decreto n. 24/1999 pueda recuperar. Además, no existen programas especiales ni legislación adecuada para cumplir con dicho deber, pues la vía de mercado de tierras que hasta la fecha se viene impulsando a través del Fondo de Tierras, no ha considerado, o por lo menos no lo ha hecho bajo esa visión, la diferencia entre un grupo campesino y las características diferenciadas de una comunidad indígena.

La Carta Magna también establece que debe ponerse en vigencia una ley o un estatuto jurídico que regule los ámbitos generales de las comunidades indígenas. Y dentro de la misma ley, un apartado especifico sobre las tierras de las cooperativas y comunidades indígenas. Sin embargo, pese a algunos esfuerzos de las organizaciones indígenas, hasta la fecha no se ha emitido dicho cuerpo normativo. El conjunto de derechos específicos de las personas y los pueblos indígenas puede ser así sintetizado:

Nº	Derechos Generales	Derechos específicos	Artículos
1	A la identidad cultural	Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, su lengua y costumbres. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que predominan los indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus: a) formas de vida, b) costumbres, c) tradiciones, d) formas de organización social, e) uso de trajes indígenas ... y f) idiomas y dialectos.	58 y 66
2	A la práctica de su espiritualidad y libertad de religión	El ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y observancia, sin más límite que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otras creencias.	36, 58 y 66
3	A la protección de artesanías e industrias autóctonas	El folklore y las artesanías e industrias autóctonas, deben ser objeto de protección especial del Estado con el fin de preservar su autenticidad.	72
4	Del trabajador migrante indígena	Las actividades laborales que impliquen traslados de trabajadores fuera de sus comunidades, serán objeto de protección y legislación que aseguren las condiciones adecuadas en su salud, la seguridad, el previsión social, el salarios ajustados a la ley, el no desintegración de las comunidades mediante discriminación.	66
5	De uso, posesión y propiedad de tierras comunales	Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualquier otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial y garantía de posesión y de fomento.	67
6	Derecho a las tierras que históricamente les pertenecen	Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen, y que la ley específicamente haya establecido en forma especial, mantendrán esa sistema.	67

Nº	Derechos Generales	Derechos especiales	Artículos
I°	Derecho a la naturaleza inalienable, inembargable e imprescriptible de las tierras costeñas	Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen, y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán esa sistema.	67
II	Acceso a la tierra en forma colectiva	Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo	68
III	Acceso al sistema de justicia	Se reconoce que el imperio de la ley se aplica a toda persona. Que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos, y además que tienen iguales oportunidades y responsabilidades. También aquí se incluye el derecho a ser juzgado en el propio sistema normativo.	4 y 58
IV	Derecho a su propio derecho	Se refiere al derecho que tiene toda persona y pueblo indígena a regirse por su propio sistema normativo, y a ser juzgado en su propio derecho si se trata de un hecho en que las circunstancias étnicas y culturales sean determinantes. Pa determinar esta situación se requiere del peritaje cultural.	58 y 59
VI	Derecho a que el Estado provea de una ley específica en relación jurídico propio	Una ley regulará lo relativo a la materia de la sección comunidades indígenas.	76

Por razones de utilidad colectiva, de beneficio social o de interés público, la propiedad privada, individual o colectiva, podrá ser expropiada. Esta modalidad incluye la expropiación de tierras ociosas (art. 40). Por su parte, el patrimonio natural de la Nación, su conservación, protección y mejoramiento son de interés nacional. Para ello, el Estado debe fomentar la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables (art. 64). Al respecto, la Constitución establece expresamente que *"Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorga en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social*" (art. 127). En este mismo sentido se indica que "*el aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna*". (art. 128).

Una de las obligaciones fundamentales del Estado consiste en fomentar de manera prioritaria la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiación adecuados para que el

mayor número de familias disfrute de su propiedad. Tratándose de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente (art. 119).

Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera fueron suscriptos entre 1995 y 1996 entre el gobierno nacional y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URGN) con el fin de lograr una solución política a la guerra[103]. El *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* (1995), reconoció el carácter multicultural, pluriétnico y multilingüe de la nación guatemalteca y la necesidad de otorgar a los pueblos indígenas un trato diferenciado que preservara su identidad cultural, pero que a la vez garantizara la igualdad de derechos, condiciones, oportunidades y participación para lograr su inserción económica en el país. Además de identidad y lucha contra la discriminación, el acuerdo prevé prerrogativas para la mujer indígena, los derechos culturales (religiosidad, educación, tradiciones, ciencia y tecnología, comunicaciones, etcétera), derechos civiles, políticos y derechos económicos, sociales y culturales (gobierno y autoridad propias, tierras, protección jurídica, etcétera).

Este acuerdo reconoce que *"la desprotección de los derechos relativos a la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas es parte de una problemática muy amplia que se debe, entre otras razones, a que los campesinos indígenas y no indígenas difícilmente han podido legalizar sus derechos mediante titulación y registro"*. Por ello, su texto exige el desarrollo de medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas.

Los derechos incluyen *"tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat"*. El acuerdo también reconoce la situación de desprotección en que se encuentran las comunidades indígenas y la importancia especial que para ellas tiene su relación con la tierra. Debido a los precedentes de despojo de tierras comunales o colectivas indígenas, en este acuerdo el gobierno asume el compromiso de adoptar y promover diferentes medidas, siempre en consulta y coordinación con las comunidades implicadas, con el fin de fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivos sobre la tierra y sus recursos naturales. Entre ellas se cuentan medidas para la regularización de la tenencia de las tierras de las comunidades; procedimientos para la restitución de tierras comunales y restitución de derechos en casos de despojos de tierras; provisión de tierras a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo; medidas para la protección jurídica de sus derechos (administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias, provisión de juzgados y procedimientos en asuntos de tierras, servicios de asesoría jurídica para el reclamo de tierras, intérpretes, divulgación del derecho agrario y sus recursos, acceso de la mujer a vivienda, tierra, crédito y proyectos productivos).

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria suscripto en 1996, complementa el anterior bajo la convicción de que la justicia social y el desarrollo socioeconómico orientado hacia el bien común en respuesta a las necesidades de la población, es la base de una paz firme y

[103] Mediante el Decreto 52-05 el Congreso de la República aprobó la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, otorgándoles eficacia jurídica a sus recomendaciones, es decir, dotándolos de un carácter vinculante y de posibilidades de exigibilidad material por parte de la ciudadanía. Los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se pueden consultar en: www.congreso.gob.gt/gt/acuerdos_de_paz.asp

duradera, así como de la unidad nacional. Este acuerdo recoge aspectos esenciales para el desarrollo humano, como salud, educación, vivienda, trabajo, desarrollo rural y tierra, gestión pública y política fiscal. Entre sus principales planteamientos cabe destacar la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político previa transformación de la estructura de tenencia y uso de la tierra, a fin de que ésta constituya la base de estabilidad económica, bienestar social, libertad y dignidad para quien la trabaja.

El acuerdo advierte que *"tanto para el aprovechamiento de las potencialidades productivas de la sociedad guatemalteca como para el logro de una mayor justicia social, es fundamental la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades, y en particular la definición de las políticas públicas que les conciernen"*[104].

También se suscribió el Acuerdo de Reasentamiento de Comunidades Desarraigadas por el Conflicto Armado, el cual dispone garantías para el retorno de refugiados y desplazados.

MINUGUA: La Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala. Con el fin de monitorear la implementación de los Acuerdos de Paz, entre otras tareas, se estableció la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Diez años después de su suscripción, se realizaron evaluaciones de su aplicación. En un discurso donde anticipaba el retiro de la MINUGUA (pronunciado en el 2004), el jefe de la Misión, Tom Koenigs, reconocía que los Acuerdos de Paz de Guatemala buscaron resolver el conflicto combatiendo las causas raíces, antes que enfocarse en aspectos estrictamente militares. Ello implicó abordar una amplia gama de problemas socioeconómicos, étnicos y políticos que estuvieron en la base del conflicto armado, de modo que configuraron un proceso postconflicto amplio, complejo y ambicioso*.Los acuerdos de paz permitieron el fin del conflicto mismo y el inicio de una etapa de cambios positivos para el país representado, entre otros aspectos, en una sucesión de gobiernos electos popularmente que rigieron en normalidad. El señor Koenigs, no obstante, advertía que hacia futuro, los grandes retos nacionales se centraban en el combate al racismo y a la discriminación, la consolidación del estado de derecho y la erradicación de la pobreza. Más de la mitad de los guatemaltecos son indígenas que sufren el racismo y la discriminación. Los Acuerdos de Paz prometieron llevar salud y educación a las áreas remotas y abandonadas de Guatemala, donde habita la mayoría de la población indígena. Y aunque se registraron mejoras modestas en algunas áreas, no se han visto cambios profundos. Guatemala sigue ocupando el triste lugar de los países de mayor pobreza y mayor desigualdad de América Latina. Requiere de recursos para avanzar en áreas vitales como la seguridad pública y la justicia y para ello, el país necesita de sacrificios y solidaridad de quienes ocupan los estratos más altos de la sociedad. *"Es imposible soñar en un crecimiento sostenible cuando más de la mitad de la población se queda en la miseria. También es imposible atender las necesidades sociales del país con presupuestos de austeridad"*.[105]

[104] Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Pág. 105 Acuerdos de Paz.

[105] Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala – MINUGUA. Acto de Apertura Congreso Internacional: "Construyendo la Paz: Guatemala desde un enfoque comparado," 27 de octubre del 2004. Intervención del señor Tom Koenigs, Representante Especial de Secretario General y Jefe de Misión. En: http://www.i-dem.org/docs/MINUGUA_discurso.doc.

En relación con el derecho a consulta, los preceptos constitucionales y legales mencionados se complementan con el Código Municipal. Este prevé una 'Consulta a los Vecinos' de manera que *"cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre…"* (art. 63). El mismo Código, sobre consulta a comunidades o autoridades indígenas del municipio, indica textualmente que: *"cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades Indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las costumbres Indígenas"* (art. 65).

La Ley del Registro de Información Catastral – RIC (Decreto n. 41/2005 del Congreso de la República) fue emitida en desarrollo de los Acuerdos de Paz, especialmente del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Mediante ella se espera clarificar y regularizar los problemas de titularidad de las tierras en el país.

La ley crea el Registro de Información Catastral, encargado de establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. El mismo debe, entre otras funciones, contribuir a la realización de estudios para la solución de problemas nacionales acerca de la propiedad y tenencia de la tierra. La misma norma define como comunales las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos; forman parte de esas tierras *"aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal"* (art. 23-y).

En los levantamientos catastrales en áreas de población indígena debe emplearse el idioma de la región, y en su trámite deben participar los propietarios, poseedores o tenedores, además de los Concejos Municipales, los Consejos Comunitarios de Desarrollo, los Alcaldes Auxiliares y las Autoridades Comunitarias (art. 33-b). Una vez determinada la propiedad, posesión o tenencia comunal de la tierra, el RIC reconocerá y hará la declaratoria de tierra comunal, emitirá las certificaciones y ordenará el registro; para estos efectos el RIC debe someterse a la Constitución Política de Guatemala y al Convenio 169 de la OIT (art. 65). El procedimiento de levantamiento catastral prevé la delimitación de lugares tradicionales para uso ceremonial reconocidos por las comunidades indígenas en un predio, para cuyos efectos se delimitará la fracción correspondiente y las servidumbres requeridas para su acceso. La ley, además, ordena a la Corte Suprema de Justicia crear los Tribunales Agrarios y presentar la propuesta legal para su aplicación.

Ahora bien: la ley del RIC está a la espera de su reglamentación en este aspecto, para ser aplicada. Centenariamente, en Guatemala ha existido una figura de declaración administrativa de tierras comunales que son entregadas a comunidades indígenas, pero cuya titularidad radica en la cabeza de las municipalidades. La situación es compleja porque no ha sido específicamente regulada. De manera 'consuetudinaria', desde el siglo XIX la adjudicación de tierras seguía el procedimiento de denuncia, medida, revisión, aprobación por el Supremo Gobierno, decreto de adjudicación y otorgamiento del título, en el cual se identificaba al dueño. El sistema, que actualmente prevalece, fue seguido por muchas municipalidades. Y esas municipalidades entonces, daban la tierra en usufructo o en arrendamiento a las comunidades indígenas. En otros casos, las comunidades indígenas siguieron este proceso a través de sus representantes, pero por temor a ser objeto de

despojos, las entregaron a las municipalidades confiadas en que de esa manera se garantizaba la seguridad de su tenencia[106].

Recogiendo esa tradición, la ley que creó el Instituto Nacional de Transformación Agraria – INTA (Decreto n. 1551/1972), consideró la posibilidad de establecer patrimonios agrarios familiares o colectivos (empresas agrícolas de producción), estos últimos en cabeza de empresa campesina asociativa, cooperativa o asociación de trabajadores; o en beneficio de una colectividad de campesinos que pudieran explotar la tierra comunitariamente. Estos patrimonios tendrían el carácter de indivisibles, inalienables e inembargables. Las tierras entregadas de manera comunitaria saldrían de la tutela del INTA 10 años después de su adjudicación, y una vez cancelado su precio por parte de comunidades organizadas (art. 77). Ese precio pudo constituir uno de los factores limitantes para que las comunidades indígenas se convirtieran en titulares de las tierras adjudicadas de manera colectiva, debido a que se fijaban precios de mercado con unas anualidades que generaban intereses (arts. 107 y 108). Ademáss, esta Ley estipuló como una de las causales de pérdida de derechos sobre los bienes constituidos en patrimonio agrario el abandono voluntario o la ausencia inmotivada del beneficiario del patrimonio agrario (art. 114).

Es probable que de esa manera fueran calificados los abandonos derivados del desplazamiento interno forzado con ocasión del conflicto armado, que tomaba fuerza por la época en que fue expedida la ley, bajo el gobierno del general Miguel Ydígoras Fuentes.[107]

La Constitución Política otorgó al Estado la facultad de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas previa expedición de una legislación adecuada (art. 68); pero no mencionó nada respecto de la titularidad de estas tierras cuando fueran entregadas. No obstante, la Constitución aclaró que las comunidades indígenas conservarían el sistema especial de administración de las tierras que históricamente les han pertenecido, es decir, de las cuales son propietarios (art. 67).

4.4.2 Normativa internacional

Por definición constitucional, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones ratificados por Guatemala prevalecen sobre el derecho interno (art. 46). El Estado guatemalteco ha suscripto variados instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas, unos con mayor relevancia que otra. Entre ellos se destacan:[108]

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado en 1988;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado en 1992;
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, ratificado en 1983;

[106] Entrevista con Martha García Mauricio de la Organización de Derechos en Acción, en septiembre de 2006.
[107] La Ley del INTA, en los apartes descritos, fue posteriormente modificada mediante los Decretos 27-80 y 54-92. Actualmente existe un proyecto de ley sobre tierras comunales.
[108] Ver http://www.ohchr.org/english/bodies/docs/status.pdf

- Convención por la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ratificado en 1982;
- Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado en 1990;
- Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado en 1990;
- Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas;
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado en 1996;
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo;
- Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones;
- Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales;
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición;
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social;
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, ratificado en 2003.

El Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Asamblea Legislativa de Guatemala en 1996, es el instrumento internacional de derechos humanos que contiene el más detallado reglamento sobre el derecho a la tierra de los pueblos indígenas. Algunos de sus preceptos generales disponen:

a) Asegurar a los pueblos indígenas el goce de los mismos derechos otorgados al resto de la población; promover la plena efectividad de los descendientes de los pueblos indígenas, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones;

b) Reconocer y respetar sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios.

Además, el Convenio 169 exige a los Estados en materia de políticas de desarrollo:

a) Realizar estudios apropiados en cooperación con los pueblos indígenas, para evaluar el impacto social, cultural y espiritual que sobre el medio ambiente tengan las actividades de desarrollo. Estos estudios deben servir como criterio fundamental para la ejecución de dichas actividades y para adoptar medidas, junto con los pueblos indígenas, de protección y preservación del ambiente de los territorios por ellos habitados.

b) Establecer los medios para que los pueblos indígenas participen en todos los niveles en la toma de decisiones en instituciones y organismos responsables de políticas y programas que los afecten.

c) Atender el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en materia de desarrollo, cuando afectan sus vidas, sus creencias, su bienestar y las tierras que ocupan, utilizan o controlan. Los pueblos indígenas deben participar en la formulación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les afecten directamente. Los proyectos de desarrollo en regiones de pueblos indígenas deben elaborarse con su participación y de manera que promuevan

de modo prioritario el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, así como del nivel de salud y educación.

El convenio 169 de la OIT exige a los Estados reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14).

Con el fin de proteger las tierras de los pueblos originarios, el Convenio 169 conmina a los Estados a impedir que personas extrañas a ellos se aprovechen de sus costumbres o de su desconocimiento normativo para arrogarse la propiedad, posesión o uso de las tierras que les pertenecen (art. 17).

4.5 La transformación legislativa que promueve el despojo de tierras

La economía, la estructuración social y las manifestaciones políticas, ideológicas y culturales más exacerbadas en Guatemala siempre giran alrededor del aprovechamiento de la tierra y de los derechos sobre la misma. Las mayores crisis políticas y sociales que han transformado, para bien o mal, al Estado guatemalteco tienen su punto de partida o su efecto desencadenante en las medidas de política agraria y de cambios en la situación de la tenencia de la tierra.

Bajo la justificativa de atender un tema de urgencia nacional – la generación de energía eléctrica con utilización de recursos naturales renovables – el Estado ha expedido una normativa que impulsa la inversión privada en actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad, mediante la provisión de incentivos fiscales, acceso a financiamientos públicos y facilitación del uso de recursos hídricos y territoriales. Para que eso fuera posible, hubo que introducir cambios legislativos en materia de tierras, aguas y medio ambiente. Esos cambios afectaron negativamente los derechos a la tierra, a la vivienda y al desarrollo de las poblaciones indígenas, agravando aún más el contexto en que el Estado no reconoce el derecho indígena, el cual que no forma parte del sistema jurídico nacional sino que constituye un sistema propio que persiste y se revitaliza en las comunidades.

La legislación que regula la tenencia de las tierras comunales y el dominio del territorio por los pueblos indígenas es escasa, y convive con la posición del Estado guatemalteco de no aprobar y poner en vigencia la ley que ordena el artículo 70 de la Constitución Política, referente a la reglamentación de aspectos relativos a la realidad indígena del país, entre ellos, la tenencia de la tierra comunal. Los cambios normativos realizados por el Estado con el objetivo de garantizar las inversiones privadas y extranjeras en materia de energía eléctrica se resumen en la siguiente enumeración de leyes.

4.5.1 Ley General de Electricidad (Decreto n. 93/1996 del Congreso de la República)[109]

La expedición de esta Ley parte del supuesto de que la oferta de energía eléctrica no satisface las necesidades de la mayor parte de la población guatemalteca, y de que el Gobierno no cuenta con

[109] El gobierno nacional reglamentó esta ley mediante Acuerdo Gubernativo No. 256-97.

Comunidad de Xalalá en la reunión organizada por COHRE y Derechos en Acción el 27 de septiembre de 2006

los recursos económicos de financiación, de suerte que es necesaria la participación de inversionistas para la creación de las empresas de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.

Según esta Ley, la generación, transporte y distribución de electricidad son actividades libres que sólo requieren autorización por parte del Ministerio, si para ello es necesario utilizar bienes de dominio público y cuando la potencia de la central exceda de 5 MW. Los proyectos de generación de energía deben someterse a una evaluación del impacto ambiental por parte de la Comisión Nacional de Medio Ambiente. La ley no prevé ningún mecanismo de consulta a las comunidades afectadas con la realización de las obras para la generación de energía.

Sencillamente declara como servidumbres legales de utilidad pública, por un plazo indefinido, las que sea necesario constituir para la construcción de obras e instalaciones para la generación, transporte y distribución de energía.

Según su artículo 23, *"las servidumbres legales de utilidad pública comprenden las de paso, que incluye la construcción de senderos, trochas y caminos; las de agua, acueducto y todas aquellas que señala la legislación ordinaria y que sean necesarias sobre la base de los estudios técnicos correspondientes, incluyendo el derecho de inspección y mantenimiento permanente"*. El plazo de las servidumbres será indefinido. El propietario de las servidumbres, que es el adjudicatario de la autorización para la generación, transporte y/o distribución de energía eléctrica, deberá pagar, anticipadamente y en efectivo, al propietario o poseedor del inmueble que deba soportar la servidumbre, la indemnización por los daños y perjuicios que se prevea puedan causarse (art. 33). El monto de la indemnización será fijado de mutuo acuerdo por el adjudicatario y el propietario o poseedor de la finca. En el caso de no llegar a un acuerdo en cuanto al monto de dicha indemnización, las partes podrán acudir a un Juez de Instancia Civil para que resuelva en definitiva resolución, contra la cual no cabe el recurso de apelación.

La constitución de la servidumbre debe ser solicitada por el interesado mediante la presentación de los estudios técnicos, los planes de las obras, los cultivos y las construcciones afectadas y el valor estimado de los daños y perjuicios que se prevean puedan causarse (art. 35). El propietario o poseedor afectado no participa del proceso de solicitud de la servidumbre y solo tendrá cinco días para exponer las razones de su oposición ante el ministerio de Energía y Minas, que decidirá sobre la concesión o no de la servidumbre (art. 40). Las razones que pueden ser alegadas para la oposición del propietario o poseedor de la finca afectada fueron restringidas (art. 42). Cuando el Ministerio declare la procedencia de la servidumbre legal de utilidad pública, el adjudicatario solamente podrá acudir al Juez de Primera Instancia del Ramo Civil del Departamento del lugar de la finca, para que resuelva en definitiva. Contra la resolución definitiva que dicte el Juez en el incidente no procederá el recurso de apelación (art. 43). La imposibilidad de utilizar el recurso de apelación puede resultar en la violación del derecho de propiedad, previsto en el artículo 39 de la Constitución, bien como el artículo 40 que trata de la expropiación de tierras, cuyo procedimiento prevé el derecho de recurso ante un juez o tribunal superior.

La Ley es omisa al tratar de servidumbres que vengan a incidir sobre tierras de comunidades indígenas y de sus implicaciones a los derechos colectivos de posesión o propiedad por ellas ejercidos. Viola el principio constitucional de preeminencia del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho interno (art. 46 de la Constitución) al no observar lo que dispone el Convenio 169 de la OIT, art. 15(2): *"en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"*.

Al revés, el Decreto 93/1996 establece que los estudios de proyectos de generación de energía, así como los de transporte y distribución, podrán tener autorización temporal por un año a efectos de realizar estudios, sondeos y mediciones de obras en bienes de uso público y privado. La autorización definitiva es otorgada por el ministerio de Energía y Minas por un plazo no superior a los 50 años. Mediante ella se faculta al adjudicatario para que utilice bienes de dominio público. Una vez presentada la solicitud de autorización, ésta se publica por quince días en el diario, y dentro de los ocho días siguientes cualquier persona podrá presentar objeciones. Ésta es la única posibilidad de intervención ciudadana.

Ahora bien: se sabe que en Guatemala las comunidades indígenas, prácticamente en su totalidad, no tienen el título de propiedad de sus tierras sino que poseen una declaración administrativa de tierras comunales. Pero el territorio es propiedad de la municipalidad, es decir, es de dominio público. Cuando el adjudicatario requiera servidumbres en bienes de uso público, la Ley General de Electricidad estipula que deberá acordar con las autoridades correspondientes y que las dependencias del Estado (sean descentralizadas o no, autónomas o no), deben coadyuvar en el establecimiento de las servidumbres de que se trate.

Para completar, la administración del Mercado Mayorista, el cual se encarga entre otros, de la coordinación de la operación de centrales generadoras, interconexiones internacionales y líneas de

transporte, estará a cargo de un ente privado, sin fines de lucro, denominado Administrador del Mercado Mayorista. La Ley no garantiza el derecho de los pueblos indígenas a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras, en acuerdo al Art. 15(1) del Convenio 169 de la OIT.

Respecto del proceso de evaluación de los impactos ambientales, la Ley General de Electricidad establece que la evaluación del impacto ambiental deberá ser objeto de dictamen por parte de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), dentro de un plazo no mayor de sesenta (60) días a partir de su recepción (Art. 10), y que en caso de no emitirse el dictamen en ese plazo estipulado, el proyecto, bajo la responsabilidad de CONAMA, se dará por aprobado, deduciendo las responsabilidades, por la omisión, a quienes corresponda. Ese dispositivo viola el principio de la precaución, lo cual afirma la necesidad de prevenirse situaciones de riesgo o de conflicto que puedan producir serios o irreversibles daños, lo que requiere la implementación de medidas que puedan evitar estos daños.

Todavía, el Acuerdo Gubernativo n. 23/2003 establece que el ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en coordinación con el proponente deberán informar al público que se ha presentado el instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental, con el objeto de recibir observaciones o incluso la manifestación de oposición. La información al público deberá difundirse a través de los medios de comunicación. El público podrá presentar sus observaciones o incluso la manifestación de oposición, dentro de los veinte días contados a partir del día siguiente a su publicación en los medios. Además, cuando en el lugar en el que se desarrolle el proyecto, obra, industria o actividad se hable una lengua *maya, garífuna, xinca* u otra predominante en la región y diferente del español, deberá ser acordada una forma de difundir la información en acuerdo a los términos de referencia aprobados (art. 33, reformado por el artículo 23 del Acuerdo Gubernativo n. 704/2003).

El Capítulo IX del Acuerdo Gubernativo n. 23/2003 reglamenta el proceso de participación pública durante todo el proceso de evaluación, control y seguimiento ambiental, así como las fases de operación y funcionamiento del proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad. Según su artículo 50 (reformado por el art. 32 del AG n. 704/2003), el proponente del proyecto, obra industria o actividad y el ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, deberán involucrar a la población en la etapa más temprana posible del proyecto, en cualquier instrumento de evaluación ambiental que corresponda.

El proponente deberá consignar todas las actividades realizadas para involucrar y/o consultar a la población durante la elaboración de los instrumentos de evaluación y proponer los mecanismos de comunicación y consulta que deberán desarrollarse durante la etapa de revisión del documento. También el artículo 51 (reformado por el art. 33 del AG n. 704/2003) refiere que durante la elaboración de las evaluaciones ambientales requeridas posteriormente a la evaluación ambiental inicial, deberá ser ejecutado un plan de participación pública, considerando los siguientes contenidos: a) forma de incentivar la participación pública durante la elaboración del instrumento; b) forma de participación de la comunidad (entrevistas, encuestas, talleres, asambleas y/o reuniones de trabajo); describiendo la forma de solicitud de información y demostrando la respuesta si la hubiere; c) forma de resolución de conflictos potenciales. Este plan de participación pública deberá ser acordado entre el proponente de la obra, industria, o actividad nueva y el ministerio de Ambiente y Recursos

Naturales, aprobado en los términos de referencia del proyecto de acuerdo a la necesidad de cada caso. Así se concluye que las comunidades afectadas por la construcción de emprendimientos de generación de energía deberán ser consultadas en el proceso de evaluación de los impactos ambientales.

Aún respeto del derecho de participación, el Decreto n. 12/2002 que establece el Código Municipal, prevé que cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas (art. 65). Las modalidades de las consultas comprenden consulta en boleta o aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el 50 por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado (art. 66).

En relación a las tierras comunales, la Ley las denomina "tierras comunitarias" y regula que *"el gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismo que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal"* (art. 109). La consulta deberá realizarse de acuerdo al procedimiento de "consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio" (arts. 65 y 66).

Por primera vez en la historia de la legislación nacional se crea una norma ordinaria que busca garantizar a las comunidades el uso, conservación y administración de tierras comunales, lo que tradicionalmente ha estado encomendado al municipio. Es decir, se busca que las tierras ejidales o comunales que estén tituladas e inscritas a nombre de las municipalidades, pasen legalmente a la administración de la autoridad comunitaria indígena y de la comunidad en general.[110]

4.5.2 Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable (Decreto n. 52/2003 del Congreso de la República)[111]

Esta Ley *"declara de urgencia e interés nacional el desarrollo racional de los recursos energéticos renovables"*, para lo cual ordena estimular, promover, facilitar y crear las condiciones adecuadas para el fomento de inversiones que promuevan el desarrollo de proyectos de energía renovable[112], mediante incentivos fiscales, económicos y administrativos.
Según esta Ley, las municipalidades, el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), empresas mixtas, y personas individuales y jurídicas que realicen proyectos de energía con recursos energéticos renovables, gozarán de los siguientes incentivos: a) exención de derechos arancelarios para las importaciones, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cargas y derechos consulares sobre la importación de maquinaria y equipo, utilizados exclusivamente para la generación de energía

[110] PERALTA, Otto Enrique Vásquez. "La Problemática Jurídico-Social de Las Tierras Comunales y Territorios Indígenas". Pág. 93 a 109.
[111] El Gobierno Nacional reglamentó esta ley mediante el Acuerdo Gubernativo No. 211-2005.

en el área donde se ubiquen los proyectos de energía renovable; b) exención del pago del Impuesto Sobre la Renta, solamente por la parte que corresponda a la realización directa del proyecto; c) exención del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA). Además se prevé la expedición de certificados de reducción de emisiones a través de los cuales éstos pertenecerán a los propietarios de los proyectos, quienes de esa forma se beneficiarán de la comercialización de los mismos.

Previo a esta normatividad, el Decreto n. 38/1992 y el Acuerdo Gubernativo n. 359/1996 permitieron que las empresas generadoras de energía quedaran exentas del pago de impuestos por la importación de combustibles, lo cual les representó un ahorro de más de 379 millones de quetzales en el período 1993-2000.[113]

4.5.3 Ley del Registro de Información Catastral – RIC (Decreto n. 41/2005 del Congreso de la República)

La Ley tiene como objetivo el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Además, posee las siguientes funciones, entre otras: a) coadyuvar en los estudios necesarios para la definición de los problemas nacionales relativos a la propiedad y tenencia de la tierra y en las propuestas jurídicas de su solución; b) coordinar con el Registro de la Propiedad la información básica registro-catastro; y c) proveer informes y estudios técnicos de las zonas en proceso catastral o catastradas a las instituciones responsables de la resolución de conflictos agrarios, a aquellas encargadas de programas de adjudicación de tierra y de regularización de la tenencia de la misma y a cualquiera otra institución estatal o privada que lo solicite (art. 3).

En relación a las tierras comunales, la Ley las define como *"las en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquéllas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal"* (art. 23, y).

El inicio del proceso de registro de tierras de población indígena se inicia por medio de levantamiento catastral en áreas donde los predios sean propiedad, estén en posesión o tenencia de población indígena. Los técnicos del RIC deberán hablar el idioma indígena de la región, y si no lo hablaran, se auxiliarán de traductores específicos. En los levantamientos catastrales en tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas, participarán los propietarios, poseedores o tenedores y sus colindantes, individualmente considerados o a través de quienes los representen. Dicho proceso se efectuará con el apoyo del Concejo Municipal, los Consejos Comunitarios de Desarrollo, los

[112] De acuerdo a la ley, son recursos energéticos renovables los que no pueden terminarse o los que se renuevan por naturaleza. Incluyen la energía solar, la energía eólica, la hidroenergía, la energía geotérmica, la biomasa, la energía de las mareas y otras que sean calificadas por el ministerio de Energía y Minas.

[113] Frente Petenero contra las Represas. I Encuentro Nacional Guatemalteco de afectados y amenazados por represas y en defensa del agua. 2005. Pág. 13.

Alcaldes Auxiliares y las autoridades comunitarias. Los propietarios, poseedores o tenedores y sus colindantes podrán, si así lo decidieren, hacerse acompañar por los asesores técnicos o legales que consideren conveniente. Se garantiza a los interesados y a sus asesores el acceso a la información obtenida en cada una de las etapas del proceso catastral (art. 33, b). Durante el levantamiento catastral se deberá especificar si las tierras están ubicadas dentro de áreas protegidas o de protección especial, y se deberá coordinar con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y contar su dictamen favorable. Previo al cierre del análisis catastral, los resultados preliminares deberán ser presentados a la población, en el área urbana a nivel de barrio, y en las áreas rurales a nivel comunitario de aldea, con el objeto de dar conocimiento público y recabar la información adicional necesaria para dicho análisis (art. 34).

Agotados los análisis catastral y jurídico de un predio, y habiéndose encontrado que no hay coincidencia en el objeto o en la situación entre el sujeto y el objeto, se emitirá declaración de predio catastrado irregular.[114] Esta declaración será notificada a los titulares catastrales y registrales en un plazo que no excederá de quince días, para que se pronuncien y planteen la solicitud de revisión técnica de lo actuado. Estando firme dicha declaración sobre el predio irregular, ésta será notificada al Registro de la Propiedad al efecto de que haga una inscripción especial en el dominio de la finca que indique la o las irregularidades, sin que la misma impida el tráfico inmobiliario (art. 36). La declaración de predio catastrado regular o irregular quedará firme si transcurrido el plazo de treinta días no se presenta la solicitud de revisión técnica del proceso, en forma verbal o por escrito (art. 37). Si agotado el plazo para presentar dicha solicitud no se presentare, y si no hubiere recurso posterior pendiente, la declaración quedará firme y surtirá los efectos previstos.

En los casos en que surja inconformidad de los titulares de los predios y sus colindantes, el RIC citará a las partes para proponerles una solución conciliatoria. Cuando se trate de solucionar controversias entre población indígena, el RIC deberá aplicar los métodos de resolución propuestos por las partes, y que tradicional y culturalmente utilizan. Si hubiere acuerdo y las partes manifestaren su conformidad, se levantará acta de la conciliación y será hecho el registro. Transcurrido un plazo de sesenta días sin que se llegue a ningún acuerdo, el RIC continuará el análisis jurídico y emitirá declaración de predio catastrado irregular, para que las partes puedan promover las acciones correspondientes (art. 41). El Registro de Información Catastral coordinará con el Fondo de Tierras, mediante convenio específico, los levantamientos catastrales de las zonas de adjudicación y regularización de la tenencia de la tierra, responsabilidad del Fondo de Tierras (art. 51).
Procede la solicitud de revisión técnica del proceso cuando el titular catastral no esté conforme con los resultados que sirvieron de base para emitir la declaración de predio catastrado regular o irregular (art. 54). La Dirección Municipal de Registro de Información Catastral hará la revisión del proceso, con el objeto de verificar la información y establecer si se ha cometido el error (art. 55). Los actos administrativos o resoluciones emitidas al amparo de esta Ley, podrán ser impugnados

[114] De acuerdo con los artículos 38 y 39 de la Ley de Registro e Información Catastral, son predios catastrados irregulares los siguientes: a) aquellos cuya única irregularidad sea la de no estar inscriptos en el Registro de la Propiedad; b) los que tengan diferencias entre el área inscripta en el Registro de la Propiedad y el área establecida físicamente, a excepción si la diferencia no excede el 10% o 20%, de acuerdo con sus dimensiones; c) cuando al área de la inscripción registral se anteponga la leyenda "más o menos"; d) cuando sobre un mismo predio exista más de un registro o título de propiedad; e) cuando en la inscripción no se especifique su extensión; d) inubicabilidad de la finca; e) cuando un predio es poseído por persona distinta a la que se encuentra inscripta en el Registro de la Propiedad.

de acuerdo con los recursos previstos en la Ley de lo Contencioso Administrativo (art. 57). Si durante el proceso de establecimiento catastral se determina la propiedad, posesión o tenencia comunal de tierras, el RIC reconocerá y hará la declaratoria administrativa de tierra comunal, emitiendo las certificaciones y ordenando el registro. La declaratoria de tierras comunales se realizará tomando como base el procedimiento para declarar predio catastrado regular o irregular, para lo cual el RIC emitirá un reglamento específico. En estas tierras, el RIC hará el levantamiento catastral completo de su extensión y a solicitud de los comuneros se hará el levantamiento de la información predial, para efectos de planificación del desarrollo de la comunidad. En todo caso, el RIC deberá sujetarse a lo regulado por la Constitución de la República y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (art. 65). Cuando durante el proceso de levantamiento catastral se determine y reconozca por las comunidades indígenas aledañas la existencia de lugares tradicionales para uso ceremonial en un predio, el RIC hará el levantamiento topográfico de la fracción correspondiente y sus servidumbres de hecho, y notificará dentro de un plazo de 30 días al propietario o poseedor del predio, a las comunidades interesadas y a la institución que corresponda para que inicien aquellas acciones tendientes a garantizar su existencia y uso ceremonial (art. 66).

La Ley del RIC, al reconocer y declarar el carácter comunal de la tierra, no es clara en afectar la titularidad de esas tierras, de suerte que podrá declarar la tenencia comunal de la tierra bajo la propiedad estatal o de la municipalidad. Además, plantea una fórmula de regularización de la posesión a favor del poseedor de buena fe de un predio cuyo titular de la última inscripción registral es diferente, siempre que dicha inscripción de dominio tenga 30 años o más de su asiento, sin movimiento registral alguno (art. 23, cc). No obstante el tiempo estipulado (a la manera de una prescripción adquisitiva), la norma no exige una posesión agraria consistente en explotación económica regular y estable del suelo. De modo que se puede estar protegiendo el uso especulativo de la tierra, que anteriormente pudo ser de propiedad o posesión de quien fuera desplazado por la violencia que vivió el país.

La Ley también declara de interés nacional la titulación y el registro de predios que luego de un análisis jurídico tengan como única irregularidad la de no estar inscriptos en el Registro de Propiedad[115] y, como la Ley no establece en función de quién ha de ser la titulación y el registro (bien pudo establecer una prioridad en cabeza de comunidades indígenas ocupantes), en ésta declaratoria pueden incurrir bienes baldíos[116] o tierras ocupadas por comunidades indígenas, necesarias en proyectos energéticos, cuyo desarrollo fue declarado de urgencia e interés nacional por la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable.[117]

A partir de que una zona sea declarada en proceso catastral con base en la Ley del RIC, no serán aplicables en esa zona las siguientes leyes: Ley Reglamentaria para Trabajos de Agrimensura, Decreto Gubernativo 1786 y sus reformas; Ley de Rectificación de Áreas, Decreto Ley 125-83; y, Ley de Titulación Supletoria para el Estado y las Municipalidades, Decreto Ley 141-85.

[115] La ley expresamente exceptúa de este proceso de titulación, el territorio del Departamento de El Petén y la Franja Transversal del Norte, así como los inmuebles situados dentro de las reservas del Estado y las diferencias entre áreas registradas y áreas físicas de predios privados que excedan los porcentajes de tolerancia para que el predio sea definido como catastrado irregularmente (arts. 68 y 38). Cabe la pregunta de si estos terrenos son susceptibles de apropiación privada exclusivamente.

Todavía, todas las diligencias que al inicio de la vigencia de la presente Ley se encuentren en trámite de conformidad con las leyes anteriormente citadas, el interesado podrá continuarlas hasta su fenecimiento, o bien desistirlas y someterse al procedimiento establecido en la Ley del RIC (art. 83).

La Ley del RIC fue aprobada en un proceso en que las organizaciones indígenas y campesinas venían concertando con la Cámara del Agro (finqueros) y con el Gobierno otra ley de catastro, que estaba casi terminada. Sectores campesinos no la comparten porque *"sólo garantiza la propiedad privada de los grandes terratenientes y empresarios, y no de las comunidades campesinas"*.[118] La ley deja muchos interrogantes sobre predios cuyos titulares alegan propiedad o posesión, pero no cuentan con la prueba documental de su titularidad. Se trata de un caso común en comunidades que, después de su desplazamiento en razón de la violencia, luego de años retornaron a sus predios.

Respecto del proceso de titulación de áreas de comunidades indígenas, el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus Observaciones Finales al Gobierno de Guatemala, en marzo de 2006, se mostró *"altamente preocupado por la falta de acceso a las tierras por parte de los pueblos indígenas, la falta de respeto a sus territorios tradicionales, los bosques comunales, así como los problemas en relación con la restitución de las tierras a aquellos indígenas desplazados como consecuencia del conflicto armado o como resultado de proyectos de desarrollo económico. Teniendo en cuenta su recomendación general 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, en particular el párrafo 5, el Comité exhorta al Estado parte a que tome medidas que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras y territorios. En los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios, de los que tradicionalmente eran dueños, o se hayan ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de aquellas poblaciones, el Comité recomienda al Estado Parte que adopte medidas para que dichas tierras les sean devueltas. El Comité asimismo urge a que agilice el proceso de adopción del proyecto de la Ley de Catastro Nacional para que se identifiquen y demarquen las tierras comunales indígenas"*.[119]

Dicho Comité notó con preocupación el otorgamiento de licencias mineras por parte del ministerio de Energía y Minas a empresas concesionarias, y lamentó que los pueblos indígenas no hayan sido consultados e informados acerca de que el permiso para explotar el subsuelo de sus territorios ha sido concedido a esas empresas. Así, el Comité recomendó al Estado que al tomar decisiones relacionadas directamente con los derechos e intereses de los pueblos indígenas se esfuerce en obtener su consentimiento con conocimiento de causa, como se establece en la Recomendación General 23, párrafo 4d.[120]

---

[116]La ley define como baldío el predio que no es de propiedad privada, siempre y cuando no esté poseído o tenido por persona alguna al momento de realizar el levantamiento de información catastral (art. 23-x). Vale presumir entonces, de acuerdo a la disposición que se viene comentando, que si el predio no es de propiedad privada y no está inscripto en el registro de propiedad, así esté ocupado o tenido por alguna persona, cae dentro de los que se consideran como de interés nacional para efectos de su titulación y registro. Por otra parte, la definición que se da de bien baldío, al excluir ocupación alguna, lo hace susceptible de apropiación particular por quien más tenga la capacidad de disputarlo.

[117] Decreto No. 52-2003 del Congreso de la República.

[118] Afirmación de Úrsula Roldán, de la Pastoral de la Tierra de la Diócesis de San Marcos, citada en Atz'am, No. 21 Julio de 2005. Boletín de la Región Pastoral de Ixcán.

[119] CERD/C/GTM/CO/11, párr. 17.

4.5.4 Ley de Transformación Agraria (Decreto n. 1551)

Ese decreto ha regulado desde 1962 todo el proceso de transformación agraria, cuyos alcances y aplicación concluyeron en 1999, con motivo de la promulgación de la Ley del Fondo de Tierras. No obstante, una parte normativa de este decreto está vigente pero no es positiva, es decir, no hay institución o procedimiento que la esté aplicando en todo su contenido, salvo lo aplicable al proceso de regularización llevado adelante por el Fondo de Tierras.

Esta Ley, en relación a la tenencia de la tierra ejidal o comunal básicamente, reglamenta tres figuras jurídico-agrarias. La primera se refiere a los baldíos (art. 158-163) en especial porque hasta la fecha las autoridades estatales tipifican como baldío a las áreas en donde están asentadas comunidades indígenas que administran sus tierras en forma comunal y de acuerdo a normas y valores tradicionales. La segunda se refiere a los patrimonios agrarios colectivos (art. 77), no obstante en varios casos se manifiesta una clara vocación comunal en la administración de las tierras y al momento de regularizar su situación se entregan títulos y se hacen inscripciones en forma individual rompiendo con esta forma de propiedad colectiva. La tercera (Decreto n. 27/1980) se refiere a la inscripción de tierras poseídas y explotadas en forma comunitaria, que no obstante estar inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de persona individual o jurídica, cuya existencia o la de sus herederos legales sea imposible demostrar y legitimar, pueden ser tituladas y registradas en forma comunitaria a favor de las personas individuales que las posean. A pesar de la complejidad que puede resultar de la aplicación de esta norma, es importante resaltar la intencionalidad comunitaria que conlleva y la relatividad que le otorga a las inscripciones registrales.

La Ley del Fondo de Tierras (Decreto n. 24/1999), por su turno, no regula ningún aspecto relativo a las tierras comunales debido a que su finalidad es regular el mercado de tierras estableciendo condiciones de crédito y de aprovechamiento con ciertos beneficios para los campesinos que las adquieran. Sin embargo, tanto la entrega de fincas como la regularización de tierras poseídas por comunidades se hacen bajo asociación civil o asociación comunitaria, así como en algunos casos, mediante cooperativas.

4.5.5 Legislación ambiental[121]

En un sentido amplio, toda la legislación que regula el uso y aprovechamiento, así como la conservación y protección de los recursos naturales renovables y no renovables, tiene relación directa o indirecta con las tierras comunales y los territorios indígenas si, por ejemplo, analizamos el tema a luz del Convenio 169 de la OIT.

Tanto la Ley de Minería (Decreto n. 48/1997) como la Ley de Hidrocarburos no se ajustan a las normas establecidas en dicho Convenio. Los derechos de las comunidades indígenas a los recursos del subsuelo no están plenamente garantizados en la legislación nacional. La Ley Forestal (Decreto n. 101/1996), por ejemplo, no reconoce las formas tradicionales y comunitarias de aprovechamiento

[120] CERD/C/GTM/CO/11, párr. 19.

[121] Informaciones sobre la legislación ambiental fueron obtenidas en PERALTA, Otto Enrique Vásquez. "La Problemática Jurídico-Social de Las Tierras Comunales y Territorios Indígenas". Pág. 93 a 109.

Comunidad de Xalalá en la reunión organizada por COHRE y Derechos en Acción el 27 de septiembre de 2006

y protección de los bosques comunales. Establece formas y procedimientos para el manejo forestal y programas de incentivos, pero no incorpora los elementos culturales y de administración colectiva de los bosques, sino que más bien apoya la gestión individual o de las empresas privadas comerciales. Es importante resaltar que el Programa de Incentivos Forestales es de poco acceso a las comunidades indígenas, que en todo caso deben probar jurídicamente que tienen la propiedad comunal registrada a su nombre (art. 43, Reglamento de la Ley Forestal, Resolución n. 4.23/1997). Esto deja afuera a muchas comunidades que no tienen título registrado o cuyas tierras estén registradas a nombre de la municipalidad. Para remediar esto, el Instituto Nacional de Bosques (INAB, un órgano de dirección y autoridad en material forestal) creó el Programa de Bosques Comunales (BOSCOM). Hasta el momento no ha logrado un impacto adecuado debido al manejo excluyente de los aspectos culturales y de derecho indígena, pero además, el programa tiene un reducido presupuesto que no le permite profundizar sus acciones.

La Ley de Áreas Protegidas (Decreto n. 4/1989) se relaciona con el régimen de tenencia comunal a partir de las políticas públicas de creación de áreas protegidas. El problema central radica en que se declara "áreas protegidas" a extensos territorios en donde están asentadas comunidades indígenas que, históricamente sin contar con una ley estatal y con programas o recursos financieros, han protegido los bosques y la biodiversidad. No se adopta ningún procedimiento de consulta a las comunidades y se les ponen limitantes en el ejercicio de sus derechos sobre sus tierras comunales. Esta Ley al igual que la Ley Forestal, no contiene normas que reconozcan los derechos de las comunidades indígenas ni la administración que han hecho de los recursos naturales en sus territorios, situación que provoca abusos. Y alimenta nuevos conflictos relativos a la tenencia de la tierra y al acceso a los recursos naturales del país.

4.6 Estudio de casos

4.6.1 Proyectos hidroeléctricos: Champey y Samastun. Municipio de Lanquín, Departamento Alta Verapaz.

Los proyectos hidroeléctricos Champey y Samastun se ubican sobre el Río Cahabón. El primero se localiza en las proximidades del centro turístico Champey, entre los proyectos hidroeléctricos Ulpan y Chulac. Aguas arriba se construye la hidroeléctrica privada Renace, de 60 MW. De acuerdo al Catálogo de Medianas y Grandes Hidroeléctricas del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), al punto de captación la represa drena 1.199 Km^2. La presa tendrá una altura de 14 m, para generar 60,2 MW de potencia.[122] La hidroeléctrica Samastun se localiza en los municipios de Lanquín y Cahabón. Para su acceso será necesario construir un tramo de carretera desde el proyecto Champey. La altura de la presa es de 25 m. Cerca de allí se construye una hidroeléctrica privada sobre el río Lanquín, de la cual no se dio a conocer mayor información.

Para la construcción de las represas serán utilizados los cauces de varios ríos. En el municipio de Lanquín, los ríos Lanquín, Cahabón, Chituzubil, Semil, Qixinjá, Seboqol, Chiotoy y Chikanba. En el municipio de Cahabón, los ríos Chiaqte, Cahabón, Sisbaljá, Scualam y Chioqx. El río Chianay es utilizado por un finquero que va a construir una represa privada. Ya ha construido un enorme puente privado e impide el paso a los campesinos. También se verán comprometidos los ríos Chitaño, Chichón, Samastun, Chipop, Chiqanchiu y Chakmut.

4.6.1.1 Identificación de comunidades

Al oriente del Departamento Alta Verapaz, Lanquín es un pueblo indígena Maya Q´eqchi. Además de ser rico en bellezas naturales, posee una enorme herencia ancestral reflejada en una cultura llena de valores, costumbres, creencias, tradiciones y leyendas, que prevalecen desde antes de la conquista de los españoles. Tiene cerca de 20.000 habitantes y su extensión territorial es de 208 kilómetros cuadrados. Además de su cabecera municipal, comprende 28 aldeas y 25 caseríos.

Por la belleza escenográfica del entorno, el municipio es de los más atractivos de Guatemala. Sus visitantes lo han llamado "La Octava Maravilla del Mundo". Entre sus atractivos se destacan las milenarias cuevas de Lanquín, el paradisíaco balneario de Semuc Champey (por donde corre el río Cahabon), y el río Lanquin, que nace entre las cuevas. Fue declarado Parque Nacional en 1956, Monumento Nacional en 1970, y Patrimonio Cultural en 1997.[123]

Su economía es eminentemente agrícola. Como fuente secundaria de trabajo la población indígena presta su mano de obra en las fincas privadas o migra en distintas épocas del año a fincas de la costa Sur, al Petén y a México. Para la exportación, la región produce cacao, pimienta, achiote, café y cardamomo. Y para el mercado interno, maíz, fríjol, chile, junco, plátano, bananos, cítricos, mango, zapote, ayotes (calabaza) camote, yuca, quequexque, copal-pom, caña de azúcar, papayas, anonas, maní, Ox malanga, piñas, melocotón, güisquiles, aguacates, jocote, cocos, nance, paterna, coyoles y muchos otros frutos. En materia pecuaria sus habitantes crían ganado vacuno, pelilbuey, aves de corral y cerdos. Las características climáticas, la alta productividad del suelo y el abnegado trabajo de los campesinos, confluyen para gozar durante todo el año de una seguridad alimentaria que les ha permitido sobrevivir desde hace miles de años.

[122] Instituto Nacional de electrificación. Negocios de Generación de Electricidad en Guatemala, Volumen II. Catalogo de Medianas y Grandes Hidroeléctricas. Pág. 22, 23.
[123] Caracterización del Municipio de San Agustín Lanquín, A.V. Pág. 1.

La población de la cabecera municipal de Lanquín tiene acceso a educación primaria y básica a través de centros educativos. El sector rural cuenta con escuela de educación primaria. En materia de salud, dispone de un centro para atención elemental. El 90 % de los habitantes cuenta con agua entubada. No todas las comunidades cuentan con servicio de energía eléctrica, y el servicio de telefonía larga distancia es restringido. Además de las autoridades municipales (Consejo, Alcaldía, Síndicos, Alcaldes Auxiliares, Alguaciles o Mayores) existen los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) en cada una de sus microrregiones. Judicialmente opera un Juez de Paz. Y de la seguridad del pueblo se encarga la Policía Nacional Civil.[124]

4.6.1.2 Modalidades de tenencia de la tierra

Algunas comunidades prueban su derecho a la tierra con títulos del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), otorgados en calidad de Patrimonio Familiar Colectivo desde 1990. En ese año fueron actualizados sus títulos y derechos históricos. Algunos títulos del INTA fueron actualizados por el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)[125] en el año 2002.

La comunidad de Semil tiene escritura pública; Semuc Champey tiene título en copropiedad actualizado por FONAPAZ en el año 2002. Sepajch sólo tiene plano del INTA. Chiqelex tiene título individual. Yutbal tiene escritura individual que data de 1908. Seseb posee una escritura individual de 1909. Cada lugar tiene una escritura individual a nombre de las comunidades, lo que implica que ellos están cobijados por el sistema de tenencia y administración comunal de las tierras.[126] Sus derechos son ancestrales.

4.6.1.3 Impactos (directos e indirectos) sobre el derecho a la tierra, el territorio y la vivienda por la construcción de represas

Las principales comunidades que se verán afectadas por la construcción de represas en cada municipio son:[127]

[124] Caracterización del Municipio de San Agustín Lanquín, A.V. Pág. de la 1 a la 5.

[125] FONAPAZ es un fondo social emergente del gobierno, adscripto a la Presidencia de la República, con carácter de interés y beneficio social, que tiene bajo su responsabilidad la ejecución de acciones encaminadas a fortalecer el desarrollo económico y social de la población guatemalteca y mejorar su nivel de vida. En: www.fonapaz.gob.gt

[126] Estudio de campo realizado por Martha García Mauricio de la Organización Derechos en Acción.

[127] Estudio de campo realizado por Martha García Mauricio de la Organización Derechos en Acción, para la presente investigación

Municipio de Lankín		
Lugar	**No. Habitantes** [128]	**Extensión de tierra** [129]
Chicanuz	2.130	22 caballerías y 23 manzanas
Semil	450	8 caballerías
Semuc Champey	300	6 caballerías
Sepajch	800	20 caballerías
Chiquelex	130	10 caballerías
Yutbal	526	8 caballerías
Seseb´	700	8 caballerías
Chioxq	400	1 caballería
Chixulul	200	3 caballerías
Hixubin	550	9 caballerías

Municipio de Cahabón		
Lugar	**No. Habitantes**	**Extensión de tierra**
Samastun	250	2 caballerías
Chiqanchiu	300	2 caballerías
Chituzubil	400	2 caballerías
Chisec	300	1 caballería
Pecalá	125	1.5 caballerías
Chipoc	Sin datos	Sin datos
Chiacte	Sin datos	Sin datos

Aproximadamente veinte comunidades serán afectadas: en ellas vivien aproximadamente 10.000 habitantes. Considerando que las represas se construirán en un entorno de 30 kilómetros, se presume que todas serán alteradas directamente por inundación y sus poblaciones se verán obligadas a un

[128] El número de habitantes corresponde al censo del año 2005 levantado por vigilantes de salud.
[129] Una (1) Caballería = 64 manzanas = 45 Hct. (1 Hct. = 1 ½ manzanas) La cantidad de tierra es aproximada. Aquí no se incluye la posesión histórica que tiene sobre los recursos naturales.

desalojo masivo. Dada la actividad predominantemente agrícola y su dependencia de los recursos naturales, la inundación de las represas impactará de manera negativa sobre las posibilidades de subsistencia y alimentación, aumentando los niveles de pobreza.

Los pobladores no sólo se verán privados de sus productos agrícolas y pecuarios anteriormente mencionados, sino de sus recursos forestales (árboles de copal, pino, cedro, conacaste, cocos, paterna, caoba, ceiba, aguacate, palo blanco, coyoles, pimienta gorda, zapote, nance, madre cacao, corozo, jocote); de la riqueza en fauna silvestre (cabras, venados, tepezcuintle, taltuzas, peces, mariscos, urracas, palomas, cenzontles, chachas, pericas, etc.); y hasta de sus animales domésticos (marranos, gallinas, pavos, vaquitas, perros, gatos, etc.).

Se estima habrá una pérdida importante de la infraestructura comunitaria, la cual ha sido creada con esfuerzo propio, y mínimo apoyo del Estado y del gobierno Municipal. La mayoría de comunidades actualmente cuentan con escuelas de block, salón comunal, iglesias católicas y evangélicas, puestos de salud, altar maya, cementerio, centros ceremoniales, puentes, lugares turísticos, carreteras, energía eléctrica, agua potable, centro de acopio y tantas viviendas como número de familias.

En cuanto a su riqueza cultural, sin dudas los pueblos indígenas de la región verán afectadas sus costumbres, su espiritualidad y su cosmovisión. Los centros ceremoniales amenazados serán, entre otros: Centro Ceremonial Maya Santo Tomás en Yutbal, en Chixulul el Qana´ Itzam Santa María, en Semuc Champey el Saqik´ib´, en Semil el Chiqanb´a´ y Seq´u´. Todos ellos son además centros turísticos.

4.6.1.4. Consideraciones legales sobre los impactos

Jurídicamente, el hecho de declarar Patrimonio Cultural a un lugar significa darle protección especial a todo lo que en él existe, ya sea por sus valores naturales, culturales, históricos o científicos. Lanquín fue declarado Patrimonio Cultural. La Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto n. 26/1997, modificado por el Decreto n. 81/1998) consagra que, *"forman el Patrimonio Cultural de la Nación, los bienes e instituciones que por ministerio de ley o por declaratoria de autoridad lo integren y constituyan bienes muebles o inmuebles, públicos y privados relativos a la paleontología, arqueología, historia, antropología, arte, ciencia y tecnología, y la cultura en general, incluido el patrimonio intangible, que coadyuven al fortalecimiento de la identidad nacional…"* (art. 2º)

Esta ley establece que sus normas son de orden público, de interés social y su contravención da lugar a sanciones contempladas en la misma (art. 4º). Seguidamente prevé que los bienes culturales podrán ser de propiedad pública o privada y forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación y estarán bajo la salvaguarda y protección del Estado. Los bienes culturales de propiedad pública son imprescriptibles e inalienables (art. 5º). La aplicación de la Ley incluye todos aquellos bienes del patrimonio cultural que estuvieran amenazados o en inminente peligro de desaparición o daño, debido, entre otras razones, a la modificación del nivel de conducción de agua, construcción de represas y diques; rotura de tierra y limpieza de la misma para fines agrícolas , forestales, industriales, mineros, urbanísticos y turísticos (art. 7º). La Ley establece que los bienes que forman el Patrimonio

Cultural de la Nación no podrán destruirse o alterarse total o parcialmente, por acción u omisión de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras (art. 12).

Los bienes culturales protegidos por esta Ley no podrán ser objeto de alteración alguna salvo en el caso de intervención autorizada por la Dirección General del Patrimonio Cultural y Natural. Cuando se trate de bienes inmuebles declarados como Patrimonio Cultural de la Nación o que conformen un Centro, Conjunto o sitio Histórico, será necesario además, la autorización de la Municipalidad en cuya jurisdicción se encuentre (art. 9º).

De esta manera, junto con la legislación internacional de derechos humanos suscripta por el Estado guatemalteco, existe una legislación mínima que garantiza a la población de Lanquín, la protección de su patrimonio. Sin embargo el gobierno en la ejecución de estos proyectos hace caso omiso de tal legislación. Y, en general, la población desconoce que existen estas garantías jurídicas.

4.6.1.5. Roles de diferentes estamentos: sociedad civil, gobiernos e iglesias

Las comunidades reciben apoyo de parte del Concejo Municipal para realizar algunas actividades, sin embargo éste no tiene una posición absoluta en favor de la defensa de sus territorios. La comunidad, por su parte, no tiene mucho conocimiento respecto de estos proyectos. Algunas personas advirtieron que posiblemente por el proceso electoral, las autoridades municipales y los candidatos asuman una posición a favor de las comunidades para lograr más votos y su reelección. Hasta el momento, el Alcalde de Lanquín no ha otorgado autorización alguna para la realización de proyectos que afecten el patrimonio cultural inmueble de la jurisdicción municipal (en acuerdo al art. 9º de la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación), en cuyo procedimiento puede actuar el Concejo Municipal por solicitud de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).

La población de estas comunidades vive en un estado de incertidumbre e inestabilidad. Sus habitantes cuentan que por largos años han logrado sobrevivir superando adversidades. El Gobierno nacional, que nunca ha promovido decididamente su desarrollo, ahora se apodera de sus recursos. Ellos nunca han abandonado sus tierras: pese a que vivieron el conflicto armado interno y, contra su voluntad, intervinieron como Patrulleros de Autodefensa Civil (PAC). Resistieron y no fueron objeto de refugio o desplazamiento interno forzado. Saben que todos los pueblos de la región están sufriendo la misma amenaza, y están dispuestos a solidarizarse y apoyarse para no permitir que se construyan las represas. Defenderán sus tierras, dicen, porque ellos son los dueños originarios de esos territorios y como tales han sido los guardianes de la naturaleza.

Las comunidades han adelantado acciones. En agosto de 2006, sus líderes representantes y los COCODES solicitaron información al ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. A la fecha no han recibido información. Crearon una Junta Directiva contra las represas que ha participado en varios foros y han informado a las comunidades sobre las amenazas de los embalses. Son miembros del Frente Nacional Contra las Represas, a través del cual han presentado denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, y ante la

Procuraduría de Derechos Humanos de ese país.[130] En la Comunidad Chicones se elaboró un acta que fue firmada por más de 1.000 familias para enviar a las autoridades locales y nacionales. Recientemente se han dirigido a la Pastoral Social, al Centro de Justicia, a instancias del Pueblo Maya para solicitar información, pues creen que enfrentan una amenaza grave. Se han propuesto realizar ceremonias mayas y encuentros regionales.

Las comunidades han acordado:
1. Mantener una red de comunicación con las comunidades amenazadas;
2. Rechazar la presencia de militares en las comunidades;
3. Rechazar la construcción de las represas;
4. Rechazar las investigaciones que pretenden realizar en las comunidades instituciones del Estado, ONGs y otros;
5. Consensuar que cualquier persona que sea sorprendida investigando en las comunidades será capturada y entregada a las autoridades;
6. Demandar al Estado el respeto y cumplimiento de sus derechos, y evitar la construcción de cualquier proyecto que atente contra ellos, sus territorios, sus familias y comunidades.

4.6.2 Proyecto Hidroeléctrico de Xálala, Municipio de Ixcán, Departamento de Quiché

El proyecto hidroeléctrico, ubicado sobre el Río Chixoy, entre los Departamentos Alta Verapaz y Quiché, fue considerado por el Plan Maestro del INDE como uno de los más promisorios en términos de generación de energía ya en 1977. El embalse se extendería 41,5 km aguas arriba y 17 km sobre el Río Copón. El área de captación será de 8.200 km^2. De acuerdo al Catálogo de Medianas y Grandes Hidroeléctricas del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), se trata de una región remota, poco poblada y en su mayor parte cubierta de jungla. En su versión original, la presa tendrá una altura de 290 m, y una potencia de 396 Mw. Así, el río Chixoy tendría tres proyectos hidroeléctricos: Serchil, Xálala y Pueblo Viejo–Quixal (Chixoy actualmente en operación).[131]

El Municipio de Ixcán se destaca por la confluencia de varias cuencas hidrográficas importantes, entre ellas la del río Ixcán, el río Xalbal, el río Tzejá y el río Chixoy o Negro, afluentes tributarios del río Usumacinta, que a su vez desemboca en el Océano Atlántico. Utilizando el caudal de los ríos Chixoy e Ixcán, el INDE tiene planeado construir la represa o hidroeléctrica de Xalalá.
La hidroeléctrica de Xalalá es considerada estratégica para la interconexión eléctrica de Meso américa bajo el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), componente

[130] Entre Junio y Julio de 2006, el Frente Nacional de Afectados y Amenazados por Represas y en Defensa del Agua (FNGARDA), radicó escritos ante el Procurador de los Derechos Humanos en Ciudad de Guatemala, ante el Representante de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, Señor Anders Kompass, y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con ocasión de la visita del Comisionado Víctor Abramovich. En sus denuncias alega que las comunidades directamente afectadas por la construcción de las represas en el país ven amenazados sus derechos a la autonomía y seguridad de sus pueblos. Además, ve vulnerados sus derechos a la información, ya que las autoridades nacionales (Presidencia de la República, ministerio de Minas Instituto Nacional de Electrificación, INDE) han ocultado información sobre los proyectos hidroeléctricos. La Oficina del Procurador abrió un expediente solicitando información escrita a las mencionadas autoridades sobre estudios de prefactibilidad y factibilidad, ambiental y socioeconómica de los proyectos.

[131] Instituto Nacional de Electrificación. Negocios de Generación de Electricidad en Guatemala, Volumen II: Catálogo de Medianas y Grandes Hidroeléctricas. Guatemala, 2001. Pág 49.

medular del Plan Puebla-Panamá (PPP). Su producción estimada en 1,550 megavatios anuales será parte de la exportación de electricidad a Centroamérica. Su costo aproximado es de US $300 millones, y será financiado por el BID[132] y empresarios particulares.[133] El gobierno planea seleccionar un socio estratégico capaz de desarrollar el proyecto en conjunto con el INDE. La licitación de Xálala fue anunciada internacionalmente en el mes de mayo de 2006[134].

4.6.2.1 Identificación de comunidades

El municipio de Ixcán se localiza en el Departamento de Quiché, en el límite con México. Abarca 172 comunidades y más de 60.000 habitantes. Según la Secretaría Nacional de Planificación (SEGEPLAN) su nivel de pobreza es del 82.66% y el de pobreza extrema, del 26.89%[135]. La población del municipio de Ixcán está integrada por 9 grupos étnicos de *maya* (70%); el resto son *ladinos*. Ixcán comenzó a poblarse en los 60', producto de la política de acceso a la tierra dentro del programa de colonización de las tierras bajas y altas del norte del país. A través de esa iniciativa, junto con el departamento del Petén y la Franja Transversal del Norte, tierras disponibles del Estado fueron adjudicadas y colonizadas por campesinos sin tierra.[136] Allí, campesinos pobres de Huehuetenango, de Alta Verapaz, del Quiché y de la Costa Sur tuvieron acceso a una parcela que debían descombrar y sembrar, así como un lote para construir su vivienda. En esta época la población originaria de Ixcán alcanzó un nivel de desarrollo organizativo a través del intenso movimiento cooperativo, logrando la productividad y comercialización de productos agrícolas como cardamomo, canela, vainilla y café. El conflicto armado golpeó con severidad a la población de Ixcán. La violencia y el terror implantado por el Ejército durante la década de los '70 y '80s, en las persecuciones, desapariciones, masacres, eliminación de líderes cooperativistas, motivó a sus moradores a abandonar sus parcelas, viviendas y toda la infraestructura construida por ellos mismos. Muchos se refugiaron en México.

La Microrregión VI del municipio de Ixcán, de la cual hace parte Xalalá, está integrada por 34 comunidades con 6.205 habitantes. Dista 75 km de la cabecera municipal. Se sitúa entre 200 y 400 metros sobre el nivel del mar. En su mayoría, estas comunidades serán afectadas por la construcción de la represa. Se trata de otro lugar de exuberante belleza natural, flora y fauna silvestre. Sus tierras son muy fértiles. Los agricultores que la trabajan logran en ocasiones hasta tres cosechas al año. La tierra aquí es usada para la producción agrícola (30%), ganadería (15%), vivienda (20%), bosque (20%) y guamil (15%). Todas las familias de la comunidad se dedican a la agricultura, algunas al ganado y otras al comercio. La producción agrícola se centra en el cardamomo, maíz, fríjol, cacao y café.

[132] Presentación del INDE en Foro de competitividad Nueva Orleáns, EE.UU, inicios del año 2006.
[133] Algunos interesados son Carlos Slim, empresario mexicano, y los empresarios guatemaltecos Enrique Neutze Aycinena, Guillermo Gomar Corzo, Ramón Campollo y Ricardo Bueso. Prensa Libre, Octubre 18 de 2004, pág. 19. El Viceministro de Energía y Minas afirmó que el gobierno y el INDE desean invertir en los estudios y promover un concurso público para que empresas privadas inviertan. Los empleados del INDE, y las municipalidades podrían ser socios. Entre las compañías extranjeras interesadas en invertir también se cita a Taiwán Power Company.
[134] Prensa Libre, Mayo 5 de 2006.
[135] Plan de Desarrollo Integral del Municipio de Ixcán 2003-2012. Municipalidad de Ixcán. Págs. 1, 11, 19, 21.
[136] FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y Perspectivas. ONGCOOP -CNOC

Al día de hoy los pobladores no cuentan con energía eléctrica y se alumbran con candelas o candiles de gas o con ocote. Tampoco disponen de servicio de agua entubada. Se abastecen de agua por un nacimiento a 100 metros de la comunidad y de los ríos que la circundan. Ninguna vivienda tiene letrina, utilizan pozos ciegos, sin servicios de drenajes. El tipo de vivienda extendida es el de paredes de rollizo, techo de lámina, y el piso de tierra. El 22% de las familias cocina en el piso, y el 78 % posee estufa mejorada.

El nivel de escolaridad en Xalalá es muy bajo y sólo cubre el nivel primario. La educación se imparte en forma bilingüe q'qchi-castellano. El 76% de la población es analfabeto; de este porcentaje el 63% son mujeres. El 18 % tiene primaria incompleta, 6% tiene primaria completa. En la comunidad las comadronas y los colaboradores de malaria son quienes prestan los servicios de salud y no cuentan con suministro de medicamentos. En casos graves acuden al Puesto de Salud de San Juan Chactelá, que dista 15 km, a la cabecera municipal o a la Ciudad de Cobán.

En Xalalá se cuenta con la presencia de organizaciones e instituciones de apoyo como el Fondo de Inversión Social (FIS), Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la Pastoral Social. Las comunidades se encuentran organizadas en comités: promejoramiento, de Salud, de Iglesia, de Escuela, de Padres de Familia, de Tierras, de Desastres y Asociación de Desarrollo Comunitario.

4.6.2.2 Modalidades en la tenencia de la tierra

En la década de los '90, pobladores sobrevivientes de Ixcán retornaron a sus tierras, luego de largos años de refugio. En 1993 retornó el primer grupo organizado y fundó la Comunidad Victoria 20 de Enero. Durante sus años de ausencia, la tierra de los pobladores fue adjudicada a nuevas personas y a muchos desplazados internos de la guerra (ocupantes secundarios) que se asentaron en el municipio, motivados por procesos de colonización impulsados por el Estado a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Por su parte, a militares les fueron asignadas extensiones grandes de tierra. Mientras, otros hombres de la región se apoderaron del ganado y de las tierras que abandonaron los parcelarios, dejándolas aptas para producir.

Con el retorno, estos hechos generaron confrontación entre actuales y antiguos propietarios que intentaron la recuperación de sus tierras. Siete comunidades tuvieron que pasar el proceso de compra o regularización de tierras a través del Fondo de Tierras y otras instituciones, para poder recuperarlas y retomar su vida en Ixcán.

La forma de tenencia de la tierra por parte de las comunidades indígenas es de carácter comunal sin títulos de propiedad comunitario o individual. Las tierras son municipales en un 100%. Todos disfrutan de los recursos que existen en la naturaleza y se dedican a trabajar la tierra de acuerdo a su capacidad y sus necesidades. Todos tienen derecho a la tierra, al bosque, al agua, y demás recursos naturales para su subsistencia. Además de permanecer unidos por sus necesidades, los unen lazos culturales, étnicos, idiomáticos y su cosmovisión, es decir su forma de entender el universo, en donde la tierra es la madre y ellos como seres humanos son un elementos más de la naturaleza.

La falta de reconocimiento por parte del gobierno de las tierras y los territorios que históricamente ocupan los pueblos indígenas y las poblaciones rurales, hace muy frágil la certeza jurídica sobre los derechos de estos pueblos. Aquí radica la principal preocupación de los comunitarios. No tienen escritura pública de sus lotes y sus parcelas, y por lo mismo sus derechos no están inscriptos en el Registro de la Propiedad. De aquí el temor de que el Gobierno, el INDE y las empresas que ejecuten el proyecto hidroeléctrico los desalojen.

En algunas comunidades la tenencia de la tierra es mixta, es decir, individual y colectiva. Hay quienes han comprado derechos y otros los han heredado de sus padres. Las poblaciones han sido reconocidas por la municipalidad actual como aldeas o comunidades. Existen algunas fincas tituladas a nombre de grupos que retornaron tras el refugio.

4.6.2.3 Impactos (directos e indirectos) sobre el derecho a la tierra, el territorio y la vivienda por la construcción de represas

Un estudio preliminar basado en geoposicionamiento y análisis cartográfico de curvas de nivel, estimó que el embalse inundaría cerca de 8,95Km2 a lo largo del Río Copón, en territorio de los municipios de Ixcán y Uspantán. Mientras que a lo largo del Río Chixoy, entre los municipios de Alta Verapaz y Uspantán, la inundación sería de aproximadamente 22,85 Km2. El mismo estudio determinó que serían 17 comunidades y un caserío de los municipios de Alta Verapaz, Ixcán y Uspantán (El Quiché), los que correrían el riesgo de inundarse total o parcialmente.[137]

Municipio / Rivera	Comunidad	Habitantes
Ixcán		
Río Chixoy	Comunidad Xalalá	194
	Campamento Xalalá	56
Río Copón	Las Margaritas Copón I	237
	Rumor de los Encantos I	195
	Rumor de los Encantos II	189
	Caserío Rumor II	9
	Santa Marta Copón	41
	Santa Elena Copón	257
	Villa Linda Copón	49

[137] Botón Simaj, Santiago ¿De qué sirve la luz para quienes no quieren ver la luz? Un primer acercamiento para conocer el proyecto hidroeléctrico Xalalá y la identificación de las comunidades que posiblemente quedarían en el área de influencia directa. Pastoral Social de Ixcán. Ixcán, El Quiché, Enero de 2007. Pág. 16.

Uspantán		
Río Chixoy	San Pedro Chaylá	6
	Nuevo Asturias	227
	La Maya / Finca Chaylá	6
Río Copón	San Pedro Cotijá	209
	Ventana del Cielo	90
Alta Verapaz		
Río Chixoy	Samultequen II	174
	La Libertad Xalarocja	211
	San Pedro Xalarocja	178

Fuente: Botón Simaj, Santiago ¿De qué sirve la luz para quienes no quieren ver la luz? Un primer acercamiento para conocer el proyecto hidroeléctrico Xalalá y la identificación de las comunidades que posiblemente quedarían en el área de influencia directa. Pastoral Social de Ixcán. Ixcán, El Quiché, Enero de 2007 Pág. 17, 23 - 24

Los habitantes de todas estas comunidades son de origen *maya* Quechi, Quiches, Pokomchis, y en menor porcentaje, *ladinos*. Se estima que la construcción de la represa de Xalalá inundará el territorio que habitan más de 34 comunidades (10 comunidades de la Microrregión II y 9 de la Microrregión VI de Ixcán; 11 Comunidades de Cobán (Alta Verapaz); de la Zona Reina, Espantan, 4 comunidades), involucrando aproximadamente a 15.000 personas. Ellas han hecho esfuerzos por asumir una vida estable, cambiar su destino y superar todo el sufrimiento, dolor y tragedia que les ocasionó el conflicto armado interno.

Esta situación de amenaza coloca en riesgo derechos fundamentales relacionados con la alimentación, al trabajo, y la vivienda de todas familias. Además de atentar contra la vida de seres humanos, la represa degrada la fauna, la flora y la biodiversidad de los ecosistemas vírgenes que existen en la zona.

Nueve comunidades que serán afectadas directamente por la represa de Xalalá pertenecen a la Finca Patio de Bolas, Ixcán, inscripta en el Registro de la Propiedad de Quezaltenango a nombre de la municipalidad y vecinos de Chinique desde el año de 1904, cuyo título fue otorgado por el Presidente de la República. Como no tienen título de propiedad, las 33 comunidades que la habitan (incluyendo las que serían inundadas) están promoviendo un proceso de compra de tierras a la municipalidad de Chinique, con la intervención de la Secretaría Agraria, Pastoral Social de Ixcán y el Consejo Municipal de Ixcán. Aunque estas comunidades se oponen a la construcción de la represa, adquiriendo la finca al menos aseguran una indemnización propia (y no para el municipio) en caso de expropiación.

Graves riesgos corren las comunidades que están río abajo del lugar en que se construirá la represa. Accidentalmente podría afectarles una inundación repentina, por disminución del caudal o por

contaminación. Las comunidades en peligro serían Xalalá, San Marcos, Rocnimá, El Porvenir, Mesopotamia, la Esmeralda, Nueva Vía, El Progreso, Saacté I, Esquipulas, Remolino, Primavera de Ixcán, Ixioc, Xumila, Copal a´, Tzetun, el Playon, Vergel I, Horizonte, Riveras y todas las que están a orillas del río Chixoy.

En el estudio que el Gobierno presenta[138] existe preocupación por la porosidad del terreno así como por la sismicidad de tres fallas mayores. A la hora de un terremoto, podrían abrirse túneles naturales subterráneos que provocarían la fuga de agua en cantidades incontroladas.

La construcción de este megaproyecto genera un impacto ambiental representado en la pérdida del ecosistema natural, de su fauna y flora. A nivel económico significa el detrimento de la capacidad de subsistencia ya precaria de la población, basada esencialmente en la agricultura familiar, la crianza y cuido de animales domésticos, y en la recolección de productos naturales del bosque (leña, madera para construir sus casas y otros), todos productos que salen de la tierra de los cuales serán despojados, incidiendo en sus condiciones de mayor pobreza. Socialmente se provocará una desestabilización laboral, moral, psicológica y cultural, un daño al entorno familiar. Políticamente, se bloquean los escenarios de participación ciudadana en la gestión de su propio desarrollo.

4.6.2.4 Roles de los diferentes actores: Sociedad civil, gobiernos, iglesias

La población de los municipios afectados directa e indirectamente por la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Xálala, manifiesta rotundamente su oposición a la construcción ante el Gobierno, el INDE, las empresas privadas nacionales y extranjeras y los bancos financistas. Recientemente, cerca de 18.000 vecinos de 122 comunidades de Ixcán, adyacentes a la hidroeléctrica de Xalalá, votaron en una consulta popular realizada el domingo 22 de abril de 2007 en contra de la construcción de la hidroeléctrica sobre el río Chixoy, por temor a que su construcción cause un desastre ecológico, una inundación que pueda afectar sus cultivos y la posibilidad de ser desplazados.[139] Representantes del gobierno reducen el problema a un asunto de compensaciones a las comunidades afectadas, considerando que de esa manera se da cumplimiento al Convenio 169 de la OIT. El INDE, por su parte, confirmó el interés de empresas extranjeras de invertir en la construcción de la central hidroeléctrica. Es el caso de la firma de capitales española Unión FENOSA.

Representantes de la comunidad perciben que en la región se está fraguando una creciente militarización, justificada en hechos poco claros. En agosto de 2006 hubo una incursión militar en una comunidad de la Finca Chailá de la región, por parte de la policía y el ejército, bajo el argumento de la lucha contra el narcotráfico. Decían que buscaban 2.5 toneladas de armas depositadas por subversivos durante el conflicto armado. Días después, fuerzas del ejército incursionaron en la

[138] *"Aunque es técnicamente factible, la permeabilidad del embalse ha sido la principal preocupación desde que el proyecto se estudió por primera vez. … Además, el sitio de presa está ubicado en el flanco sur de un anticlinal intersectado por lo menos por tres fallas mayores y aunque el proyecto está a 35 kms de la falla mayor Polochic-Chixoy, puede ser que otras fallas que corren hacia el noreste, asociadas a drenajes fluviales, sean más significativas en cuanto a sismicidad se refiere para el proyecto."* Instituto Nacional de Electrificación. Negocios de Generación de Electricidad en Guatemala. Volumen II, Catálogo de Medianas y Grandes Hidroeléctricas. Guatemala, 2001.

[139] El Periódico de Guatemala. En: http://wwww.elperiodico.com.gt/es/20070424/actualidad/38931/

aldea Ixtahuacán Chiquito en siete helicópteros de los que bajaron soldados con gorros pasamontañas y la cara pintada de negro.[140] La llegada de los efectivos revivió en los pobladores el terror de la guerra interna. Una treintena de familias se refugió en territorio mexicano y otras huyeron hacia las montañas. El 22 de octubre se acusó a los habitantes de las comunidades de Xalalá de haber asesinado y desaparecido a un empleado del INDE que realizaba un trabajo de diagnóstico para el proyecto. Líderes comunitarios fueron señalados como responsables de tales hechos, junto con la pastoral social de la iglesia y al alcalde, y se preparó un allanamiento militar. La noticia se utilizó para arremeter públicamente contra quienes se oponían a la construcción de la represa. El "fantasma de la guerra" hace temer que esa presencia militar esté dirigida a contener la insatisfacción de la gente ante la construcción de la represa.

4.7 Conclusiones

Auque el proceso de desarrollo energético fue declarado como de interés nacional y consagrado de esa manera en la Constitución Política de Guatemala, la población directamente afectada por ello no ha participado del proceso de elaboración, diseño, gestión e implementación de las políticas ni programas estatales relacionados a la construcción de hidroeléctricas.

Muchas comunidades rurales, en su mayoría indígenas, que viven en las cuencas de los ríos donde las represas serán construidas, manifiestan contundentemente su oposición a los proyectos hidroeléctricos previstos para el país. Ese rechazo se ha expresado mediante el ejercicio de mecanismos legítimos y legales de participación ciudadana, como es la consulta popular, entre otros. Estas comunidades desatacan de manera clara los impactos negativos que sobre ellas y sus derechos humanos tendría la construcción de las represas, específicamente por la inundación de sus mejores tierras y por su posterior desplazamiento.

El efecto de un desalojo por inundación de sus tierras va mucho más allá de la mera relación física, e involucra las relaciones culturales, económicas y sociales con el territorio. La existencia de los pueblos indígenas depende de su relación histórica con el territorio, lo cual involucra la práctica de ritos, mitos, productividad, comercio, agricultura, costumbres, lazos sociales, conocimientos, y costumbres marcadas por la ocupación ancestral.

En contrapartida, las comunidades indígenas no perciben ningún efecto positivo de esas propuestas de desarrollo nacional. En su imaginario, pero también debido a precedentes en ese mismo sentido, las comunidades creen que esas iniciativas están enmarcadas en estrategias internacionales de inversión y expoliación de la riqueza nacional, que sólo enriquecerá a unos pocos, sumiendo en la pobreza a las mayorías.

El Gobierno ha demostrado incapacidad para legitimar la puesta en práctica de una razón de estado constitucionalmente consagrada, fundada en la necesidad nacional que tiene el país de reconvertir sus fuentes de energía. Las entidades del orden nacional de la materia, el ministerio de Energía y Minas y el Instituto Nacional de Electrificación, no han tenido la voluntad de informar

[140] Prensa Libre, sábado 4 de noviembre de 2006. Pág. 15.

suficientemente a la población, al menos la que habita la zona de influencia de las hidroeléctricas, sobre las implicaciones que tiene la construcción de los proyectos de infraestructura, en sus ámbitos económicos, ambientales, sociales, culturales y políticos, más allá de la descripción de carácter técnico. Estas entidades, menos han podido involucrar a las comunidades como partícipes beneficiarias en sus propuestas de desarrollo nacional. Por el contrario, las comunidades que serían afectadas por la inundación de sus tierras aparecen como excluidas del desarrollo, sujetos pasivos susceptibles, a lo sumo, de una indemnización individual. De esa forma, el gobierno de Guatemala viola el derecho a la tierra, al desarrollo, a los recursos naturales, a la vivienda y a la vida garantizados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

En Guatemala no existe registro confiable de la titularidad de la tierra. Ante la ausencia de legislación nacional que reconozca los derechos a los territorios ocupados de forma comunal y ancestral, que establezca procedimiento para la titularización, y el derecho a la utilización de los recursos naturales, las comunidades presentan un evidente margen de vulnerabilidad. Esto las coloca en una menor posición de negociación.

Con extrema preocupación se registra una dinámica que induce la militarización de regiones donde se construirán las hidroeléctricas, sustentada en la lucha contra el narcotráfico. De esta manera se configura un tránsito desde un escenario de concertación y consulta, que es el que reclaman las comunidades indígenas afectadas, hacia otro de represión, donde impera el miedo y el sometimiento. Esta situación cuestiona seriamente la legitimidad de la propuesta de desarrollo energético nacional. Y colocaría de nuevo al país en la condena pública internacional al actualizar el "fantasma de la guerra".

4.8 Recomendaciones

4.8.1. Al Gobierno de Guatemala

Las comunidades indígenas de Guatemala, afectadas por la construcción de proyectos hidroeléctricos, deben tomar parte tanto en las decisiones colectivas que los afectan directamente, como en los efectos positivos del supuesto desarrollo que anuncian para el país. Esta forma de ejercicio de la ciudadanía tiene que evidenciar el mejoramiento inmediato de las condiciones de vida de las comunidades. Los problemas se deben solucionar con la determinación por parte de los afectados, y las finalidades tienen que ser dictadas y consensuadas por la mayoría.

En tanto no se garantice el derecho a la consulta de las comunidades indígenas alrededor de la construcción de presas hidroeléctricas, el Gobierno debe detener la construcción de las mismas y cualquier obra, decisión o actuación administrativa encaminada a su desarrollo. Las represas no deben ser construidas a menos que se cuente con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas.

El derecho a la consulta de que son titulares las comunidades indígenas debe considerar la defensa de su territorialidad y la manera como ellas se ven beneficiadas positivamente por el desarrollo que prometen para el país. Los escenarios de consulta deben integrar espacios de concertación

permanente entre los interesados, y escenarios de discusión y análisis que involucren a diferentes actores sociales.

Si bien el registro catastral en Guatemala es precario en la zona rural, debe tener plena vigencia del principio constitucional en virtud del cual las comunidades indígenas preservan el sistema jurídico de administración tradicional de las tierras que históricamente les pertenecen, porque su aplicación permite superar dudas sobre el régimen jurídico que las regula. La protección de tierras de las comunidades indígenas, desde la perspectiva de defensa de su territorialidad, debe llevar al reconocimiento de la autonomía territorial de los pueblos indígenas, así como al carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de sus tierras colectivas, como en Guatemala se consideran a los bienes que integran el patrimonio cultural de propiedad pública. La garantía de la seguridad de la tenencia y la protección contra desalojos deben ser garantizadas en la legislación y políticas nacionales.

El estudio de impactos ambientales, sociales, culturales y económicos generados por las inundaciones de las represas y su posterior desalojo debe incluir a las comunidades directamente afectadas, y a los pueblos receptores de la movilidad humana que se genera. Al afectarse la actividad agrícola, se altera la seguridad alimentaria y el medio ambiente de las regiones. Por ello, en los procesos de consulta, se debe involucrar a estas comunidades indirectamente afectadas por la construcción de hidroeléctricas. En otras palabras, es necesario considerar todos los impactos: directos, indirectos, inmediatos y a largo plazo.

En los estudios de caso se detectaron situaciones de venta de tierras adyacentes a las hidroeléctricas proyectadas, por parte de pequeños finqueros, seguramente a particulares que harían un uso especulativo de las mismas. Las comunidades indígenas deberían tener una preferencia para adquirir o acceder a las tierras que sean vendidas por particulares o por sus comunitarios, para cuyos efectos el Fondo de Tierras podría jugar un papel promotor.

El tema de las compensaciones debe ser abiertamente discutido con las comunidades. Antes que nada, aquellas deben incorporar el concepto de territorio, respeto por las autonomías de las comunidades indígenas y de sus modos de administración y justicia. Tema posterior es el de la reubicación, dotación de tierras aptas, suficientes y mejores; vivienda, educación, préstamos o financiamientos blandos para microempresas y proyectos agrícolas y forestales. En últimas se trata de escudriñar la manera en que las comunidades se hacen partícipes de las modalidades de desarrollo que buscan los gobiernos, y como éstos incorporan los conceptos de desarrollo de las comunidades.

4.8.2 A las comunidades afectadas

Las organizaciones de derechos humanos y representantes de los pueblos indígenas deben investigar el rol de los municipios y del gobierno nacional en los procesos de elaboración w implementación de programas de construcción de represas y monitorear la elaboración de planes nacionales, departamentales o locales de desarrollo.

5. El caso de Honduras

5.1 Información general

Las tierras ancestrales de las comunidades garífunas están siendo ilegítimamente tomadas por propietarios privados, gobernantes municipales y empresas vinculadas a actividades de turismo y construcción de viviendas. Estos sectores consiguieron respaldo jurídico con la aprobación de una nueva legislación nacional relativa a los sistemas de propiedad, y con las políticas agrarias del gobierno de Honduras, financiadas por del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las nuevas políticas agrarias y la legislación sobre el derecho de propiedad han venido atendiendo a un nuevo modelo de desarrollo económico y social, trazado bajo la justificación de minimizar los efectos y consecuencias del huracán Mitch y reducir la pobreza.

Los garífunas han venido perdiendo sus tierras a raíz de la construcción de proyectos turísticos, hoteleros y de infraestructura, asociados a la falta de acceso a la justicia y a la impunidad. Las comunidades de Triunfo de La Cruz y San Juan acusan al Gobierno hondureño de violar los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos de los que es Estado Parte, al permitir que sus tierras ancestrales sean ilegalmente apropiadas por agentes públicos y privados, y por omitir la adopción de las medidas que le competen para prevenir y detener estas violaciones.

En oportunidad de la misión de 2006, COHRE y Derechos en Acción condujeron una serie de entrevistas y reuniones con representantes de órganos gubernamentales, bancos, organizaciones no gubernamentales y líderes garífunas, con vistas a obtener informaciones sobre las causas y consecuencias de las violaciones a sus derechos y las medidas plausibles de ser adoptadas para contener la expansión de la apropiación ilegal de las tierras, posibilitando que sean recuperadas por las comunidades y garantizándoles la titulación del territorio ocupado.

El pueblo garífuna es producto del mestizaje y la migración de indígenas Arawak y Carib, (provenientes de Venezuela, Surinam y Colombia) con los negros traídos desde África para el trabajo esclavo.[141] Inicialmente ocupando las Antillas, los garífunas vivieron en otras islas del Caribe

(San Vicente y Baliceaux), ocuparon áreas en las costas de Belize, Guatemala y Nicaragua, y en la región de Mosquitia.[142] Hoy existen aproximadamente 300.000 garífunas; cerca de 100.000 viven en Honduras. De la población que emigró hacia los Estados Unidos en busca de trabajo, 90.000 se establecieron en las ciudades de Chicago, Houston, Los Angeles, Miami, Nueva York y Nueva Orleans.[143]

La presencia de los garífunas en Honduras data de 1797. Se trata de un pueblo que mantiene tradiciones culturales y formas de vida relacionadas a los usos, costumbres, organización social, organización institucional, idioma, creencias y valores. Su principal fuente de recursos es la pesca y el desarrollo de prácticas agrícolas de subsistencia, como banana, plátano, yuca y coco.[144]

La primera fase del despojo de los territorios ancestrales de los garífunas se dio con el auge del cultivo de la banana, cuando en muchas ocasiones estos territorios fueron prestados a productores extranjeros, tal como ocurrió con las comunidades de Cuero y Salado. Que en 1904 pasaron a las manos de los hermanos Vaccarro, por medio del Decreto 121/1906, para el establecimiento de plantaciones, lo que más tarde originó la Standard Fruit Company.[145] Muchas de las tierras concedidas para esas plantaciones de banana se constituían en el hábitat funcional de los garífunas.[146] Durante las primeras décadas del siglo XX, en el gobierno de Manuel Bonilla, se realizó el primer reconocimiento de tierras de las comunidades garífunas; pero, la Standard Fruit Company y Trujillo Rail Road Company dominaban económicamente la costa norte de Honduras.

La segunda fase del despojo de las tierras ancestrales garífunas ocurrió en los años '70, cuando el turismo se convirtió en fuente rentable para las economías de los países de América Central.

Triunfo de La Cruz y San Juan son las mayores comunidades garífunas de Honduras. Se trata de grupos esenciales para la reproducción cultural y del propio pueblo, constituyéndose en una sociedad intacta culturalmente, que tiene la tradición de utilizar la playa y los recursos naturales para su desarrollo económico.[147] Aún habiendo trabajado para las compañías bananeras y de frutas

---

[141] Originalmente fueron los Arawak que migraron de las Guyanas, Surinam y Venezuela a las Altas Antillas, aproximadamente por el año 160 DC. Luego, los indios Carib dejaron el Delta del Orinoco aproximadamente en 1220 DC y se dirigieron hacia las Bajas Antillas. Esas dos poblaciones se mezclaron y pasaron a ocupar la isla San Vicente. Con la colonización española, hacia el 1500, vinieron los esclavos traídos de África que, al fugarse (cimarrones) se dirigieron a la misma isla, a los cuales se sumaron sobrevivientes de dos naufragios ocurridos en 1635. Sus descendientes son considerados Garífunas. Información recogida en entrevistas realizadas por COHRE con líderes de las comunidades San Juan y Triunfo de la Cruz entre los días 12 a 15 de Septiembre de 2006 y en K.Stevens, Stanford Center for Latin American Studies, 4/14/00. http://www.stanford.edu/group/

[142] En los primeros años de 1800, los garífunas se unieron a los británicos para trabajar en el contrabando de madera de caoba hacia las costas de Belice, Guatemala y Nicaragua. En 1832 los garífunas tuvieron que migrar nuevamente para la región de Mosquitia, acusados de traición por el apoyo dado a la insurrección de los monárquicos españoles contra la Federación de los Estados de América Central (la cual no prosperó). Otros, bajo el comando de Alejo Beni, se dirigieron a Belice y fundaron la comunidad de Dangriga. Ibíd.

[143] K.Stevens, Stanford Center for Latin American Studies, 4/14/2000. http://www.stanford.edu/group/arts/honduras/teacher/migrationteacher.html

[144] Petición de las comunidades garífunas de Triunfo de La Cruz, Cayos Cochinos y Puntas Piedras para la Comisión Interamericana de derechos Humanos, presentada el 15/10/2003.

[145] Ibíd.

[146] Los garífunas denominan "hábitat funcional" a la porción de su territorio utilizada para actividades económicas, culturales, religiosas y de ocio, que difieren de aquellas áreas utilizadas para vivienda.

establecidas en el inicio del siglo XX, y tras la falencia de las mismas, incluso después de haber migrado a los Estados Unidos y a otros países para realizar trabajos de inmigrantes, los familiares continúan en las comunidades y su retorno es frecuente. Esto ayuda a la preservación de su cultura y su modo de vida.

Durante la misión, COHRE y Derechos en Acción constataron que la apropiación arbitraria de las tierras de estas comunidades viene siendo 'legalizada' por medio de cambios efectuados en la legislación nacional, relativos a las formas de adquisición de tierras y a los procesos de regularización, titulación y resolución de conflictos. Los cambios legislativos comenzaron en la década del '90, con la introducción de la Ley de Municipalidades instituida por el Decreto nº. 134/1990; seguida de la reglamentación del artículo 107 de la Constitución de 1936 por el Decreto nº. 90/1990, autorizando la adquisición de propiedades urbanas por extranjeros, en áreas delimitadas por el artículo 107; con el cambio de la Ley de Propiedades en 2004 (Decreto nº. 82/2004); y con la institución del Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH), financiado por el Banco Mundial.

Estas legislaciones y políticas, reglamentan nuevas formas de acceso, adquisición, titulación, registro y transferencia de la propiedad de la tierra, con vistas a favorecer las inversiones extranjeras en actividades de turismo y económicas, y la explotación de recursos naturales. Los cambios en el régimen y sistema de propiedad privilegian la titulación individual privada, que viene a superponerse[148], o a no reconocer, las formas tradicionales y colectivas de apropiación del territorio ejercidas por los garífunas.

Los conflictos provenientes de la lucha por la recuperación de la posesión de sus tierras y por la titulación colectiva de esas comunidades, resultan de la implementación articulada de leyes y programas, en forma de políticas públicas de Estado, que propician la toma, compra y titulación de tierras garífunas para proyectos económicos privados o gubernamentales.

Los cambios legislativos y los nuevos programas de acceso a la tierra y a la propiedad alentados por el gobierno desde que Honduras fue brutalmente afectada por el huracán Mitch en 1998, han sido guiados por los objetivos y directrices de los tres principales programas de desarrollo socio-económico, y financiados por BID y el BM: la Estrategia de Reducción de la Pobreza, aprobada en agosto del 2001,[149] el Programa Nacional de Turismo Sostenible (PNTS), aprobado en noviembre de 2004,[150] y el Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH), aprobado en agosto

[147] Según la declaración del Prof. Gordon, Director del Centro de Estudios Africanos y Americanos de la Universidad de Texas, USA, como perito técnico en la audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso nº. 12.548, Comunidad Garífuna de Triunfo de La Cruz vs. Honduras - http://www.cidh.oas.org/Audiencias/Audios%20hearings%20127%20PS.htm

[148] Ibid.. el Prof. Gordon menciona en su declaración que el 'paralelismo' de los sistemas de propiedad ejercidos o reconocidos legalmente comenzó en esta época, cuando un paralelismo económico y político asoló a las comunidades. A la expansión de los límites de las áreas urbanas correspondió la expansión de las estructuras de gobierno sobre sitios tradicionalmente ocupados por las comunidades Garífunas, como la de Triunfo de La Cruz, interfiriendo en sus formas tradicionales de gestión económica, política, social y cultural de esas áreas. La apropiación ilegal de sus áreas, respaldada por la Ley de Municipalidades, previendo la construcción de emprendimientos destinados al turismo y al ocio, adicionó un valor exógeno y especulativo a la tierra, antes inexistente, y el estabelecimento de regímenes de propiedad paralelos y superpuestos en la misma área.

[149] La ERP está vinculada al programa de ajuste macroeconómico y fiscal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y a la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (IMAD) coordinada por los G-8. El alivio de la deuda externa por parte de los acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales opera en las siguientes condiciones: a) estabilidad macroeconómica con base en el Programa de Servicio para el Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (PRGF); b) implementación exitosa de la ERP; c) preparación

Playa de Triunfo de la Cruz

de 2004.[151] El cambio en la Ley de Propiedad, los proyectos de inversión en infraestructura y servicios públicos para turismo (Proyecto Los Micos, de PNTS), así como la falta de un marco normativo que oriente el proceso de titulación de tierras indígenas y el sistema de resolución de conflictos agrarios propuesto por los PATH, han dificultado el proceso de reconocimiento y titulación de los territorios étnicos ancestrales, y favorecido la apropiación privada de las áreas. Se suma a esto la ausencia de mecanismos efectivos e instrumentos de investigación que solucionen la violación de derechos humanos, que agravan los conflictos agrarios y dejan impunes las amenazas y muertes ejecutadas contra líderes garífunas y sus organizaciones sociales.

5.2 Los proyectos de desarrollo turístico en la costa garífuna y el impacto sobre los territorios étnicos ancestrales.

Honduras es uno de los países más pobres de América Central, pero también uno de los que ostenta mayor diversidad ambiental, social y étnica. Con un Producto Interno Bruto *per cápita* de US$ 1.285 (2006), el 61.8% de la población es pobre, mientras un 4.,6% de los hogares vive en extrema pobreza. Los indicadores demuestran que, de 2001 a 2006, la reducción del porcentaje de pobreza extrema fue apenas del 48.6% para el 47.1%, aún considerando un crecimiento económico general del país a un promedio de 3% al año.[152] En los últimos cinco años, el *índice de Gini* mostró un incremento de la desigualdad, que pasó de 0,56 en 2001 a 0,59 en 2006.

El crecimiento de la economía hondureña fue resultado del aumento de la recaudación y del condonamiento parcial de la deuda externa en 2006, que representó una reducción de un 28.3% de los costos del servicio de la deuda, en relación a 2005. Los recursos ahorrados con esta medida

e implementación de una estrategia anticorrupción; d) reformas del sistema de seguridad social y del sector financiero, entre otras. Desde mayo de 2006 los fondos de alivio de la deuda son repasados a los municipios para su aplicación en programas de desarrollo rural, desarrollo urbano, salud y educación. In: Estrategia de Reducción de la Pobreza, Informe de Avance, Febrero de 2007, Gobierno de Honduras. http://www.sierp.hn/sierp.web/Biblioteca/erpa-010.pdf

[150] Préstamo Proyecto HO0195, aprobado en 17/11/2004, entre el Gobierno de Honduras y el Banco Interamericano de Desarrollo.

[151] Convenio de Crédito nº. 3858-HEl aprobado el 18/8/2004, entre el Gobierno de Honduras y el Banco Mundial.

deben ser revertidos en proyectos sociales detallados en el ámbito de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), una forma de alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio.[153] A pesar de que los indicadores muestran la mejoría del desempeño económico general de Honduras, se observa que la riqueza obtenida con esa mejoría no fue equitativamente distribuida. La participación del 80% de los más pobres en el ingreso total, por domicilio, muestra un crecimiento de apenas 2.2%.[154]

La población de Honduras, un total de 7,2 millones de habitantes, está proporcionalmente distribuida entre las zonas urbana y rural, con una tasa de crecimiento de un 2.4% anual.[155] La mayoría de la población económicamente activa trabaja con agricultura, silvicultura y pesca (997.000 personas en 2005), seguida de empleos en restaurantes y hoteles (503.000) y de servicios comunitarios, sociales o personales (342.000). La pobreza se da preponderantemente en las áreas rurales, cerca de un 69% del total. De éste, el 60% se encuentra abajo de la línea de pobreza. El pasaje del huracán Mitch en 1998 agravó la situación, dejando como resultado la destrucción del 80% de la infraestructura, de veinticinco poblados y del 70% de las plantaciones. Cerca de un 30% de la tierra cultivable fue afectado, un 20% de la población perdió sus casas y más de 7.000 hondureños murieron o desaparecieron.

Los garífunas en Honduras conforman 49 comunidades en los departamentos de Cortes, Atlántida, Islas de Bahía, Colón y Gracias a Dios, además de los asentados en San Pedro Sula y Tegucigalpa. La mayoría está localizada en zonas costeras cercanas a las áreas urbanas de Puerto Corte, Tela, La Ceiba y Trujillo. En la región del Caribe Continental, entre Bahía de Tela y La Ceiba, las comunidades más conocidas son la de Triunfo de La Cruz, San Juan, Miami y Tornabé.

El municipio de Tela está constituido por una bahía de importante biodiversidad: el Parque Nacional Jeannette Kawas, el área protegida denominada Refugio de Vida Silvestre Texiguat y el Jardín Botánico Lancetilla. El municipio forma parte de las áreas de interconexión del Corredor Biológico Mesoamericano. Sus recursos naturales comprenden ecosistemas de agua dulce tales como la Laguna de los Micos, Punta Izopo, Punta Sal y Triunfo de La Cruz, con gran variedad de especies acuáticas que constituyen el sustento de muchas familias del municipio.

En la década del '90, el Estado inició una serie de procesos de asentamiento de campesinos, para fines de reforma agraria, en la zona conocida como Entrerríos, parte integrante de la zona de amortiguamiento de la Biosfera del Río Plátano, entre los ríos Sico y Paulaya, declarada como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. La presencia de campesinos y criadores de ganado en esta región causó la destrucción de recursos hídricos y su expansión en dirección a tierras denominadas nacionales, creando serios conflictos en las comunidades garífunas. En este período, fueron creadas diversas áreas protegidas en la región del caribe hondureño, siendo que 28 de las 49

[152] Entre 2000-2006, el gasto total en pobreza pasó de L$ 7,298 millones de Lempiras (US$ 386 millones) a L$ 14,424 millones (US$ 7,632 millones). En relación al PIB, este gasto representa un 8.3%, lo cual es un resultado menor en relación a la meta programada para 2006, que era del 9.3%. Fuente: Estrategia de Reducción de la Pobreza, Informe de Avance, Febrero de 2007, Gobierno de Honduras.

[153] Datos obtenidos en Estrategia de Reducción de la Pobreza, Informe de Avance, Febrero de 2007, Gobierno de Honduras.

[154] Ibíd.

[155] De acuerdo con el Banco Central de Honduras, 3.504 personas viven en áreas urbanas, mientras que 3,.692 viven en áreas rurales. Honduras en Cifras 2003-05, Banco Central de Honduras, Subgerencia de Estudios Económicos. http://www.bch.hn/download/honduras_en_cifras/honduras_en_cifras_2003_2005.pdf

comunidades garífunas se encuentran dentro del núcleo, o en las zonas de amortiguamiento de dichas áreas.

La institución de zonas ambientalmente protegidas no tomó en cuenta a las comunidades garífunas que habitan en sus perímetros y en las áreas de amortiguamiento, y no reconoce ni su conocimiento tradicional, ni su participación en la elaboración y realización de políticas de manejo y preservación, que son implementadas por fundaciones privadas. Como resultado, la institución de áreas de preservación se convirtió en una forma de desalojo forzado de esas comunidades de su hábitat, pues son impedidas de utilizar los recursos naturales, de acceder a las playas y de pescar. Estas áreas de preservación, como el Corredor Biológico Mesoamericano, son vulnerables a las obras de infraestructura previstas y en implantación en el contexto del Plan Puebla-Panamá (PPP), que prevé desarrollo del turismo, generación de energía y realización de sistemas para facilitar la inversión extranjera privada. El comanejo de estas áreas de preservación se entrega a fundaciones privadas y a organismos no gubernamentales, considerando el enfoque de desarrollo económico en que el Estado tiende a desconcentrar o descentralizar sus acciones.[156]

También desde los años '90, las organizaciones y Patronatos garífunas vienen demandando la mejoría de la calidad de vida y la regularización/titulación de sus tierras mediante la tentativa de ocupar espacios de debate y formulación de políticas públicas y de legislación, así como accediendo al poder judicial para denunciar violaciones de derechos humanos y buscar reparaciones. Los garífunas han buscado sus derechos y su reconocimiento como *pueblo*, y su sentido de identidad ha resultado en el fortalecimiento de su organización como movimiento social. Para el antropólogo Dr. Alfredo Wagner, además del reconocimiento de su identidad, la esencia de estos movimientos es la demanda no más por tierra, sino por territorios:

"Estas nuevas organizaciones agotan la definición de 'trabajador rural', al cual corresponde la tierra. Las nuevas identidades colectivas reivindican territorios, donde pueden mantener y desarrollar sus propias organizaciones económicas y culturales". [157]

Los garífunas han buscado una representación basada en la visión de pueblos que tienen identidades y culturas singulares, relacionados con la forma de apropiación y uso del territorio. Esta representación es la base para la reivindicación de las demandas por titulaciones colectivas de sus tierras, en procura de la preservación de su herencia cultural y lingüística, y de alcanzar sus derechos comunales sobre la tierra y los recursos naturales.

El concepto de territorio ancestral integral es utilizado por la Organización Fraternal Negra de

[156] OFRANEH denuncia el caso de las comunidades de las Islas Cayos Cochinos, que fueron entregadas al empresario suizo Stephan Schmidheiny quien adquirió parte del archipiélago Cayos Cochinos, que posteriormente pasó a ser área protegida cedida al Instituto Smithsoniano para su manejo. Este instituto introdujo en 1996 el buceo industrial en las islas, resultando en una drástica disminución de los crustáceos, antes nunca ocurrida debido a la práctica del buceo artesanal por las comunidades garífunas. En 2000, el archipiélago pasó a ser administrado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), que prohíbe el buceo artesanal. Durante el 2006, la isla de Cayo Chachaute contó con la presencia de tropas militares, las cuales fueron retiradas después de un intenso proceso de presión de las comunidades garífunas. En septiembre de 2006, el manejo del área denominada Monumento Marino Cayos Cochinos, santuario de desove de tortugas, se entregó a un grupo de italianos que realizó un reality show en Cayo Paloma. Servicio Informativo Alai-amlatina, 30/03/2007, http://alainet.org.

[157] Prof. Alfredo Wagner de la Universidad Federal del Amazonas, en entrevista a la agencia de noticias Carta Maior, el 23/3/2007 - http://agenciacartamaior.uol.com.br/templates/index.cfm?alterarHomeAtual=1

Honduras (OFRANEH) para la defensa de sus derechos a la tierra, a la vivienda, al trabajo, a su herencia cultural, su religiosidad y organización social. Además de las áreas donde están edificadas sus viviendas, este concepto de territorio abarca el denominado hábitat funcional, necesario para el ejercicio de las actividades laborales, culturales y relacionadas al integral desarrollo de estas comunidades.

La OFRANEH ha sido una de las organizaciones sociales más activas en la lucha por los derechos a la tierra y vivienda de los garífunas, en conjunto con los Patronatos electos democráticamente y que representan a las comunidades. Desde el inicio de los años '90, mediante alteración de la Ley de Municipalidades (Decreto nº.134/1990, reformado por los Decretos nº. 48/1991 y nº. 127/2000), la Alcaldía de Tela amplió el perímetro de su área urbana extendiéndolo sobre los territorios de las comunidades garífunas de San Juan y Triunfo de La Cruz para, ilegalmente, titularlas a particulares. Incluso teniendo títulos de posesión y de dominio pleno de propiedad sobre los territorios ancestralmente ocupados, varias hectáreas de esas tierras fueron vendidas, transferidas y registradas en nombre de empresas privadas o terceros.

OFRANEH agotó todos los medios jurídicos en el ámbito nacional para obtener una adecuada investigación y justicia para apurar y estancar el proceso de apropiación ilegal de sus tierras en la región de Bahía de Tela, debiendo recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y al Panel de Inspección del Banco Mundial. El 7 de Julio de 2006 la CIDH abrió de oficio la Petición nº. 674/06 y solicitó al gobierno de Honduras la adopción de medidas cautelares a favor de la comunidad de San Juan de Tela con vistas a:

"Proteger la vida y la integridad personal de los directores del Patronato y del Comité de Defensa de tierras de la comunidad de San Juan, en especial a Jésica Garcia, Wilfredo Guerrero y Ellis Marin.

Proteger y respetar el derecho de propiedad sobre las tierras ancestrales pertenecientes a la comunidad de San Juan. En especial deberá adoptar las medidas necesarias para evitar o suspender la ejecución de cualquier acción judicial o administrativa que afecte el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad de San Juan, hasta que los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos adopten una decisión definitiva en la Petición nº. 674/06."[158]

5.2.1 Comunidad de San Juan de Tela[159]

La comunidad garífuna de San Juan de Tela está dentro del núcleo del Parque Nacional Jeaneth Kawas, creado por el Decreto-Ley 154/1994.[160] En el año 1937 esta comunidad fue víctima de una sangrienta masacre bajo las órdenes del dictador Tiburciel Carias.
En 1997 la comunidad inició el proceso administrativo nº. 27660 ante la Corporación Hondureña

[158] Comunicación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 11/07/2006, Medida Cautelar nº. 304/05.
[159] La mayoría de las informaciones sobre la comunidad de San Juan de Tela fueron obtenidas con base en las entrevistas realizadas por COHRE y Derechos en Acción a sus líderes entre las fechas 12 a 15 de Septiembre de 2006 y con base en Petición 906/2003 presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por OFRANEH.
[160] El manejo del Parque es realizado por los organismos no gubernamentales PROLANZATE, FUCSA, REH DES, FUNAPIP, FUCAGUA, entre otros.

de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y el Instituto Nacional Agrario (INA) demandando la titulación de 1.775 hectáreas de tierras. Este expediente que contenía documentos originales comprobatorios de la posesión fue extraviado por COHDEFOR y nunca fue encontrado. La comunidad denunció la pérdida del expediente a la Dirección General de Investigación Criminal y a la Fiscalía de las Etnias, pero el caso aún no ha tenido solución. Las copias de los documentos originales estaban en poder de Wilfredo Guerrero, en esa época presidente del Comité de Defensa de tierras de la Comunidad de San Juan, cuya casa fue incendiada en noviembre de 2005. Solamente 63 hectáreas de tierra fueron tituladas por los INA en nombre de la comunidad, lo que abarca únicamente las áreas de residencia. La expansión del área urbana del municipio de Bahía de Tela sobre la comunidad de San Juan, con base en la Ley de Municipalidades, se usa como justificativa para la transferencia ilegal de tierras a particulares y para impedir que el resto del territorio ancestralmente ocupado por los garífunas les fuera titulado como propiedad.

Desde la ampliación del perímetro urbano en 1992, fueron expedidos 36 títulos de propiedad a particulares, superpuestos a las tierras garífunas que poseen garantía de ocupación otorgada en 1979 (46.40 hectáreas) y en 1984 (72 hectáreas).[161] La empresa PROMOTUR, propiedad de Jaime Rosenthal Oliva, posee escritura de dominio pleno sobre 310 cuadras, denominada Nueva San Juan, las cuales se encuentran dentro del área de 1.775 hectáreas reclamadas por la comunidad. Además, más de 2 mil forasteros (*ladinos*) viven en lotes insertos en el área de San Juan, en comunidades denominadas Flores del Paraíso, Colonia Municipal, Brisa del Mar y 4 de Enero, las que se instalaron allí antes que los garífunas iniciaran el pedido de titulación de las tierras al Instituto Nacional Agrario. La comunidad y la Fiscalía de Etnias señalan a Jaime Rosenthal Oliva, poderoso empresario y político de Honduras, y a su empresa PROMOTUR, como los principales usurpadores de tierras garífunas en San Juan de Tela. En la visita de campo realizada por COHRE y Derechos en Acción, se verificó la presencia de muros y cercas que impiden la libre circulación de los garífunas en las playas y en los caminos ancestrales que llevan al municipio de Tela, perjudicando sus actividades económicas.

La lucha emprendida por las comunidades garífunas por su derecho a la tierra ha tenido como resultado varias amenazas a la integridad física de sus líderes, tales como la prisión arbitraria de Wilfredo Guerrero, Mario Elis y Victoriano Diego; los asesinatos de los jóvenes Mirna Isabel Santos Thomas, Gino Eligio López y de Andrés Castillo, en el período de febrero a agosto de 2006; y la amenaza a la vida de Jesica García y sus familiares en Junio de 2006, perpetrada por un empleado armado de la empresa PROMOTUR. En esa oportunidad, este agente de seguridad privado obligó a Jesica a firmar un documento en nombre del Patronato de San Juan, para transferir parte de las tierras a la empresa.

Los asesinatos de los jóvenes fueron denunciados al ministerio Público de Tela (proceso administrativo nº. 867/2006) y el caso será llevado al Tribunal de Sentencia de La Ceiba. Los imputados por los asesinatos son agentes de las fuerzas públicas de seguridad del 4º Batallón y de la Marina, los Srs. Juan Carlos Bonilla, Rosel Alberto Matute Rodríguez y Geovany Alexander Jananía López, que tuvieron su prisión preventiva decretada y fueron transferidos para la Penitenciaria

[161] Petición 906/2003 presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por OFRANEH en beneficio de la comunidad de Triunfo de La Cruz.

Nacional de Támara, según información del Ministerio Público en Julio de 2006. Un cuarto acusado por los asesinatos, el Sr. Ramón Ramos, está forajido y tiene orden de captura. El proceso todavía está en fase de instrucción y aguarda juicio y, según información de la Fiscalía de Etnias, varios fiscales de Tela estarían siendo amenazados por agentes de PROMOTUR.

Las amenazas a Jesica García fueron llevadas al conocimiento del ministerio Público de Etnias en Tegucigalpa, a cargo de la fiscal Jane del Cid, quien inmediatamente autorizó el requerimiento a los agentes de Investigación Criminal en Tela para la investigación de los hechos. Con relación a las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos previendo la protección de la vida e integridad física de Jesica, de sus familiares y de la comunidad de San Juan, la fiscalía dice estar en contacto con la Secretaría de Seguridad para que aumente la presencia policial en el área. No obstante, el Ministerio Público no dio seguimiento a la investigación sobre porte ilegal de armas y a las amenazas efectuadas por agentes de PROMOTUR contra miembros de la comunidad garífuna.

A pesar de las medidas cautelares determinadas por la Comisión Interamericana de derechos Humanos, la impunidad y la usurpación de tierras no cesaron en San Juan de Tela.

5.2.2 Comunidad de Triunfo de La Cruz[162]

En el caso de la comunidad de Triunfo de La Cruz, la CIDH declaró admitida, el 14 de marzo de 2006, la Petición que se refiere a las presuntas violaciones, por el Estado de Honduras, de derechos protegidos por los artículos 8, 21 y 25, con relación a los artículos 1 y 2 de la Convención Americana.[163] El día 02 de marzo de 2007, la Comisión oyó los testigos del presente caso.[164]

Desde septiembre de 1979, la comunidad tiene el título de garantía de ocupación de 126,40 hectáreas de tierra expedido por el Instituto Nacional Agrario, con base en el artículo 36º de la Ley de la reforma agraria, (Acuerdo nº. 157/1969).[165] En 1989, el municipio de Tela demanda al INA la ampliación de esa área urbana para 3.219 hectáreas, lo que le es autorizado con base en el proceso administrativo nº. 055/1989. Esta ampliación, que abarca el área dada en garantía de ocupación a la comunidad garífuna, es registrada en el ministerio de Cultura y Turismo, y aprobada por el Instituto Hondureño de Turismo en enero de 1992, pues está comprendida en el ámbito de zona turística. Sin embargo, el acta de autorización expedida por el INA determinaba que las tierras anteriormente adjudicadas a beneficiarios de la reforma agraria fueran excluidas de la referida ampliación del perímetro urbano, y que dicha ampliación sería homologada sin perjuicio del derecho de pose y

[162] La mayoría de las informaciones sobre la comunidad de Triunfo de la Cruz fueron obtenidas con base en las entrevistas realizadas por COHRE y Derechos en Acción a sus líderes entre las fechas 12 a 15 de Septiembre de 2006 y con base en Petición 906/2003 presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por OFRANEH.

[163] Petición de Admisibilidad nº. 906/2003 http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Honduras906.03sp.htm

[164] La audiencia del caso de Triunfo de La Cruz puede ser escuchada a través del sitio web de la CIDH: http://www.cidh.oas.org/Audiencias/Audios%20Audiencias%20127%20PS.htm

[165] El artículo 36 de la Ley de la reforma agraria establece que "las tierras que a la fecha de entrar en vigencia esta Ley estén ocupadas por aldeas o caseríos, cuya existencia no se deba a un vínculo contractual laboral entre los ocupantes y el propietario de las mismas, serán expropiadas y adjudicas a la respectiva comunidad. ... Quedan comprendidas en lo prescripto en el párrafo anterior las porciones de propiedad que hayan sido y estén siendo cultivadas por los vecinos de las aldeas o caseríos."

propiedad ejercido por personas jurídicas o naturales dentro del área delimitada.[166]

En 1993 el INA le otorgó a la comunidad de Triunfo de La Cruz un título comunitario de dominio pleno relativo a la otra área, de 380 hectáreas, el cual establece que la venta o donación de lotes integrantes debe ser aprobada por el Instituto Hondureño de Turismo, y sólo será procedente si los destinatarios de la venta fueran descendientes de la comunidad. No obstante, a partir de 1994, el municipio de Tela, incentiva la constitución de Patronatos paralelos en las comunidades garífunas, cuyos miembros, pertenecientes a la propia Alcaldía, son electos sin la participación de la comunidad, previendo garantizar apoyo para el proceso de venta de terrenos dentro de las áreas comunales.[167] En este contexto, la Alcaldía de Tela compró lotes de copropietarios que no tenían facultad de vender, para posteriormente transferirlos a empresarios de Inversiones y Desarrollo El Triunfo S.A. (IDETRISA) y MASSARICA, para implementación del proyecto Club Marbella. Este emprendimiento es un lujoso complejo turístico sobre tierras que van de Triunfo de La Cruz hasta Punta Izopo. Varios miembros de la comunidad sufrieron presiones y amenazas para vender lotes, y los que se negaron a hacerlo, sufrieron como represalia la destrucción de plantaciones y viviendas. Las empresas construyeron casas dentro de la propiedad de la comunidad, en una zona de tierras cultivables. Actualmente el lugar está cercado para impedir su uso. Las ventas fueron realizadas sin autorización del Instituto Hondureño de Turismo, y las construcciones ya realizadas limitaron el desagüe de los ríos en dirección al mar, originando grandes inundaciones.

Desde entonces, el Comité de Defensa de la Tierra de Triunfo de La Cruz (CODETT), inició una serie de procesos de denuncias a los órganos estatales competentes y a importantes autoridades del país, tales como al INA, Ministerio Público de Etnias y la Corporación Municipal, intentando revertir el proceso de usurpación de sus tierras.[168]

En 1996, la comunidad solicitó al INA la devolución de 25 hectáreas de tierras que integran el título garantía de ocupación del inmueble de 126,40 hectáreas, para que fueran donadas a la Empresa Asociativa Campesina de Producción *El Esfuerzo*. La devolución ocurrió en mayo de 1997, mediante título de pose provisoria emitido por el INA. Desde entonces, las mujeres integrantes de esta cooperativa utilizaron esta área para plantar yuca, arroz, maíz, coco y tubérculos, previendo el sustento de sus familias. No obstante, debido a la ampliación del perímetro urbano del municipio de Tela, el área fue reivindicada por el Sr. Efraín Saravia en 2001, y posteriormente vendida a particulares, entre los que se encuentra el Sr. Fernando Azcona, ex-gobernador del Departamento de Atlántida y la Sra. Cristina Isabel Morales. Estos adquirientes, a su vez, además de destruir las plantaciones en varias oportunidades, presentaron denuncias contra la cooperativa *El Esfuerzo* por

[166] Según documentación en anexo a la Petición 906/2003, presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por OFRANEH en beneficio de la comunidad de Triunfo de La Cruz.

[167] De acuerdo con la Petición 906/2003 presentada a la CIDH, OFRANEH denuncia que la venta de estos lotes ocurre con el apoyo de Margarito Colón, miembro de la Corporación Municipal de la Alcaldía de Tela, y de Ambrosio Martínez, los cuales procedieron a la venta de terrenos de la comunidad a empresarios. La comunidad, a su vez, organizó el Comité de Defensa de la Tierra de Triunfo (CODETT).

[168] En 1996 el Ministerio Público presentó acusación contra Margarito Colón, Ambrosio Martínez y otros, por delito de abuso de autoridad contra la comunidad de Triunfo de La Cruz ante el Juzgado de Letras Seccional de Tela que expidió orden de captura contra los mismos. No obstante, en 1997, la Corte de Apelación de La Ceiba revocó el referido auto de prisión a pedido de los acusados y aún apelando de esa decisión, el Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia, hubo juicio definitivo a favor de los acusados. In: Petición 906/2003, Comunidad de Triunfo de La Cruz vs. Honduras.

usurpación, siendo en realidad ellos los tenedores de un título irregular. En mayo de 2003, la cooperativa logró hacer efectivo un acuerdo con las partes involucradas, oportunidad en la que el INA se responsabilizó por redefinir el perímetro del área ocupada. Sin embargo, hasta hoy, ningún funcionario del INA compareció para tornar efectivos los términos del referido acuerdo.

La usurpación de las tierras ancestrales de la comunidad de Triunfo de La Cruz continuó en los años siguientes siendo que, en 1998, la Alcaldía de Tela otorga ilegalmente el título de propiedad de un área de 22,87 hectáreas al Sindicato de los Trabajadores Municipales, incluso siendo esta área parte integrante del título comunal de dominio pleno emitido por los INA a favor de la comunidad. Las organizaciones garífunas interpusieron una serie de denuncias por abuso de autoridad ante el INA y el Comisario de Derechos Humanos, teniendo como resultando nuevas amenazas a la vida y a la integridad física de sus líderes por parte de la Alcaldía de Tela. En septiembre de 2001, el INA reconoció la posesión ancestral de la comunidad, otorgando título de ampliación de propiedad que abarca las 22,87 hectáreas en litigio.[169] En enero de ese mismo año, la comunidad solicitó la ampliación del área titulada y en octubre, requirió la rectificación y la unificación de los títulos de dominio pleno y de garantía de ocupación, para determinar con mayor precisión los límites y perímetros del territorio. En ambos casos el INA no efectivizó ninguna acción significativa para atender estas demandas.

La CIDH determinó medidas cautelares a favor de la comunidad y solicitó a las autoridades gubernamentales que *"tomen las medidas necesarias para evitar o suspender la ejecución de cualquier acción judicial o administrativa que afecte el derecho de la propiedad ancestral de la Comunidad de Triunfo de La Cruz"*. Sin embargo, hasta el momento la venta ilegal de terrenos dentro de la propiedad ancestral continúa.

El Relator de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el Sr. Doudou Diéne, en misión a Honduras en julio de 2004,[170] constató el despojo de las tierras ancestrales de las comunidades garífunas:

"...Se han alcanzado adelantos gracias al reconocimiento de los derechos de algunas comunidades, pero varias otras como las de Cayos Cochinos (islas de la Bahía), Tornabé y Miami (bahía de Tela), Triunfo de La Cruz y San Juan (municipalidad de Tela) y Punta Piedra (municipalidad de Colón) han expresado el serio temor de verse despojados de sus tierras que poderosos empresarios agrícolas y hoteleros anhelan poseer. Las comunidades Garífunas han presentado a los tribunales del país y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 25 denuncias por la ocupación de sus terrenos. Se ha aducido que en razón de sus reivindicaciones los dirigentes garífunas son perseguidos y hasta asesinados por políticos o militares, o por empresarios agrícolas u hoteleros que andan en pos de la tierra de las comunidades."[171]

El Relator se refirió especialmente al caso de los representantes de los Tolupanes que, a pesar de poseer 28 títulos de propiedad de tierra otorgados por el Estado, han sufrido con la invasión de sus

[169] Conforme documentación en anexo a la petición 906/2003, presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por OFRANEH en beneficio de la comunidad de Triunfo de La Cruz.
[170] In: E/CN.4/2005/18/Add.5, de 22 de marzo de 2005.
http://daccesdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/131/30/PDF/G0513130.pdf?OpenElement
[171] Ibíd, item 19.

tierras por propietarios ladinos y con la muerte de 58 personas que se opusieron a estas ocupaciones. La Alcaldía de Santa Bárbara expulsó en el 2002 a 30 familias de sus tierras y destruyó sus casas a pedido de una empresa privada, a pesar del INA haberles otorgado títulos de propiedad sobre las referidas áreas en 1974 y 1990.[172] El Relator también observó que en Honduras existe un clima de profunda discriminación, expresada por medio de tres situaciones:

"... una correspondencia inquietante del mapa de la pobreza con la distribución geográfica de las comunidades indígenas y de ascendencia africana; la participación marginal de sus representantes en las estructuras de poder (Gobierno, Parlamento, Poder Judicial) y su exigua presencia en las estructuras del poder mediático; y la imagen folclórica que de ellas proyectan los medios de difusión."[173]

En este contexto, el Relator especial destacó que le impresionaron las actividades de la Organización para el Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO) y de la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH), y su capacidad de movilización como vanguardia de las reivindicaciones políticas, culturales, económicas y sociales de las comunidades garífunas y afrohondureñas. Debido a la oposición al proceso de despojo de las tierras garífunas por políticos influyentes, Alcaldías municipales y las elites de Honduras, muchos líderes fueron asesinados, como los casos de Jesús Alvarez y de Oscar Brega, así como se determinó la prisión ilegal por siete años de Alfredo López.[174] A causa de la falta de recursos financieros, la dificultad de acceso a la documentos oficiales, la carencia de asesoramiento jurídico gratuito y la inexistencia de mecanismos eficientes de acceso a la justicia, la comunidad de Triunfo de La Cruz no puede disponer de los medios e instrumentos necesarios para interponer acciones jurídicas en los tribunales locales para anular y detener las ventas ilegales de sus tierras.

Las comunidades de San Juan y Triunfo de La Cruz vienen sufriendo pérdida de territorios debido a los incentivos gubernamentales, las inversiones extranjeras para el desarrollo del turismo internacional, impulsadas por proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial, como el Programa Nacional de Turismo Sostenible, el Proyecto Los Micos y el Proyecto de Turismo Costero Sostenible. A pesar del intento de las comunidades por desarrollar proyectos de ecoturismo, no recibieron ningún tipo de apoyo financiero por parte del gobierno de Honduras, el gobierno Municipal de Tela u organismos financieros internacionales.

5.2.3 Proyectos de turismo y conflictos territoriales

Los conflictos en territorios garífunas son resultado de políticas gubernamentales de desarrollo económico y social basadas en el incentivo a la entrada de capital extranjero, la liberalización de sectores estratégicos del comercio por medio del Tratado de Libre Comercio y el ajuste fiscal por

[172] Ibíd, item 20.
[173] Ibíd, pág. 2.
[174] La amenaza a la integridad física y a la vida de los defensores de derechos humanos de las comunidades garífunas fue reconocida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alfredo López vs. Honduras, nº. 12.387: "... de acuerdo a los antecedentes de la presente demanda, la Comisión estima que existen serios indicios para considerar que la privación de libertad del señor López fue realizada con el objeto de inhibirlo en su trabajo como dirigente garífuna defensor de la tierras comunitarias de su pueblo…".

medio del perdón de la deuda externa. Los proyectos de fomento al turismo, trazados e implementados en este contexto, integran una política considerada por el gobierno de Honduras como uno de los cuatro pilares del crecimiento económico del país. Por su diversidad cultural y natural, la costa norte, en el Departamento de Atlántida, es uno de los escenarios que más favorecen emprendimientos relacionados al sector turístico, inmobiliario, de ocio y de 'alianzas del turismo con la investigación científica'.[175]

Su principal programa de implementación es el Programa Nacional de Turismo Sostenible (PNTS),[176] financiado por el BID con una inversión de US$ 44 millones. Aunque el Documento Conceptual del Proyecto (DCP)[177] establezca que la orientación estratégica del Instituto Hondureño de Turismo (IHT) es la de promover un turismo de bajo impacto que genere un desarrollo local positivo, los proyectos específicos financiados – El Mundo Maya y Los Micos –,[178] deben representar una adecuación a la capacidad física de los locales para recibir visitantes, por medio de la introducción de planes de manejo y uso público, planes de fortalecimiento institucional e inversiones en infraestructura.

Las políticas para promover el sector son planeadas por la Secretaría de Turismo (SETUR) y el Instituto Hondureño de Turismo (IHT), órgano que opera el sistema e implementa las acciones. La participación del sector privado ocurre por medio de sus entidades representativas, como la Cámara Nacional de Turismo, la Asociación Nacional de Hoteles y Afines de Honduras (AHAH), la Asociación de los Operadores Turísticos de Honduras (OPTURH), la Asociación Hondureña de Líneas Aéreas (AHLA), la Asociación Hondureña de Renta de Vehículos (AHRVE) y la Cooperativa de Transporte y Turismo de Honduras (COTATYH). A pesar de que la participación de las poblaciones locales en el planeamiento de la estrategia y los proyectos de desarrollo turístico sostenible está prevista en el Documento Conceptual del Proyecto (DCP), elaborado en 2004 por el BID y SETUR, los Patronatos y las comunidades de San Juan y Triunfo de La Cruz nunca fueron consultados.

... *"La formulación de la Estrategia Nacional de Turismo Sostenible (ENTS), la cual será objeto de un amplio*

---

[175] En 2003 el Instituto Hondureño de Turismo desarrolló una estrategia de promoción del turismo científico, académico y educativo, en colaboración con la Universidad de George Washington. Esta estrategia busca certificar la calidad de los atractivos nacionales mediante el crédito académico y científico de los productos, dando a conocer las oportunidades que ofrece el destino.

[176] Proyecto nº. HEl 0195, firmado en mayo de 2005. De acuerdo con el Documento Conceptual de Proyecto (DCP), elaborado por el BID y la Secretaría de Turismo de Honduras (SETUR), en marzo de 2004, "lo que el proyecto propone es consistente con la estrategia del Banco y con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) ya que promueve el mejoramiento de la competitividad del turismo, identificado como uno de los pilares del desarrollo económico nacional. Para maximizar el impacto de desarrollo local, el Programa contempla la promoción de actividades productivas asociadas y mecanismos de apoyo al desarrollo de la participación del sector privado y la sociedad civil en el sector." (pág. 5).
http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419346

[177] Ibíd.

[178] Ibíd párr. 3 a 3.10. El proyecto Mundo Maya se incluye en el rol de los proyectos a ser implementados por el poder público, sobre todo por la Secretaría de Turismo (SETUR) y tiene en vista fomentar el turismo cultural en la región de Copán, Omoa y Río Amarillo, por medio de la inversión de US$ 15,5 millones. El proyecto Los Micos se vincula a la línea de financiación para el fomento de la inversión privada, con el objetivo de dinamizar la participación del sector privado en el sector de turismo, tanto de inversiones capaces de desarrollar proyectos de tamaño significativo, como de pequeños y medios empresarios y organizaciones comunitarias que enfrentan dificultades para financiar sus proyectos. La inversión en infraestructura del proyecto Los Micos está estimada en US$ 14,5 millones, sumados a US$ 5,2 millones del Fondo de Fomento al Turismo (FFT) que prevé financiación a pequeñas y medias empresas del sector de turismo.

proceso de consulta con empresarios y organizaciones locales, incluyendo sondeos de concertación con todos los pueblos indígenas y afrohondureños dentro de las zonas de influencia del Programa de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, de la cual Honduras es país signatario. La ENTS será la base para diseñar un programa nacional coherente de inversión, pública y privada, dirigido a mejorar la posición competitiva del país en el contexto internacional, maximizar los impactos sobre el desarrollo local y preservar la base natural y cultural que son sustento de la actividad. (ítem 2.12, del DCP).

En la región de Bahía de Tela, el proyecto prevé la implantación de un Centro Integralmente Planeado (CIP), con suficiente infraestructura y oferta de alojamiento que sirva como punto de distribución hacia otros circuitos turísticos. Además, a medio plazo se prevé la construcción de un proyecto hotelero Los Micos, un atracadero para cruceros, la incorporación de áreas protegidas al turismo regional, implantación de infraestructura viaria, infraestructura básica, desarrollo urbano, etcétera. Para la construcción y gestión del proyecto del complejo hotelero se constituyó una empresa gestora de capital mixto público y privado, Desarrollo Turístico Bahía de Tela (DTBT), a fin de dar seguridad económica a los inversores.[179]En el proceso de implementación del proyecto turístico, se tiene como objetivo que el DTBT sea, al final, transformado en una empresa con mayoría de capital privado.

Aunque las comunidades garífunas de Tornabé y Miami, localizadas en el ámbito de influencia directa del emprendimiento, puedan venir a beneficiarse con la implantación de infraestructura básica para dar soporte al proyecto hotelero, no hay informaciones sobre los impactos sociales, culturales, económicos y ambientales en la vida de ellas. Las comunidades garífunas de San Juan y Triunfo de La Cruz están, a su vez, localizadas en el área de influencia del emprendimiento, ya que se encuentran dentro del núcleo del Parque Nacional Jeaneth Kawas, pero nunca fueron consideradas o consultadas en el proceso de planeamiento, elaboración e implantación del proyecto.

De acuerdo con el Documento Conceptual del Proyecto, el análisis de impacto de Los Micos sería realizado por medio de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) y las Evaluaciones de Impactos Ambientales (EIA) para proyectos específicos. De acuerdo con el documento, *"los EIA se han iniciado para ambos proyectos [Los Micos Beach Resort en Bahía de Tela y el Aeródromo de Río Amarillo] cumpliendo los requisitos de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) expresados en el reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA), incluyendo un proceso amplio de socialización de los análisis con las comunidades afectadas en las zonas de influencia".*[180]

El EIA identificó potenciales impactos negativos relativos a cambios de ecosistemas presentes dentro de la zona de influencia directa, incluyendo el corredor biológico que conecta el Parque Nacional Jeaneth Kawas (sistema de humedales de relevancia internacional, identificado como RAMSAR).[181] El documento también alerta para la necesidad de contar con una fuente de agua

[179] De acuerdo con el DCP, el proyecto Los Micos será desarrollado en dos etapas y ocupará 312 hectáreas, vendidas a DTBT. El proyecto prevé la construcción de cinco hoteles con capacidad para cerca de mil personas, un campo de golf, 270 villas privadas, zona residencial para empleados y un área de servicios generales (pág.4).

[180] Ibíd, ítem 5.6.

[181] De acuerdo con el DCO, el Estudio de Impacto Ambiental fue colocado a disposición del público el 15 de julio de 2004 y de acuerdo con informaciones suministradas por el Especialista Sectorial Senior en Saneamiento del BID, el Sr. Antonio José Paz, entrevistado por COHRE el 12 de setiembre de 2006, la división de medio ambiente del BID, localizada en Washington, evaluó el EIA presentado por el Gobierno de Honduras.

potable que sea capaz de garantizar el abastecimiento adecuado, tanto del proyecto como de la ciudad de Tela y demás zonas urbanas que comparta, así como para la necesidad de alternativas para el tratamiento y disposición de efluentes. El EIA también resaltó aspectos socioculturales que deberían ser tomados en cuenta en la implantación del proyecto:

..."i) las preocupaciones de las poblaciones vecinas por los posibles riesgos a la tenencia de sus tierras dada la fragilidad de sus títulos, ii) divergencias en términos de concepción del desarrollo local y del desarrollo turístico, y iii) la necesidad de incluir procesos de participación de comunidades garífunas."[182]

La OFRANEH, en un documento público difundido en junio de 2006, menciona que *"a pesar de las severas advertencias que salieron a flote en la respuesta efectuada por La Fundación para la Protección de Lancetilla, Punta Sal y Texiguat, conocida como PROLANSATE - en donde señalan las incongruencias técnicas del documento denominado Evaluación Impacto Ambiental Proyecto Los Micos Beach & Golf Resort, presentado por el Instituto Hondureño de Turismo (IHT) y elaborado por la empresa de servicios ECOMAC-CINSA bajo el Expediente SERNA No. 220-A-96 - los funcionarios estatales, de organismos internacionales y empresarios prosiguen a toda costa con la ejecución de un proyecto ecológicamente insostenible".*

De esto se concluye que una serie de impactos negativos sobre el medio ambiente natural y cultural que resultarán de la implantación del proyecto Los Micos no fueron considerados, lo que llevó al BID a proponer la realización de un Plan Director que incluyera las medidas preventivas, mitigatorias y de gestión de las áreas protegidas en la zona de influencia. Pero no hay conocimiento de que haya sido efectuado.

Para la OFRANEH la actitud asumida por el BID es contradictoria, pues la Estrategia de Turismo Sostenible que han enunciado para Honduras, carece de sostenibilidad y parece un acto de regresión ambiental, dando lugar a que en el futuro se degrade el ecosistema costero, a riesgo de inducir catástrofes naturales. Los rectores de las políticas de desarrollo deben considerar los impactos ambientales que causan con sus proyectos, sin anteponer los supuestos beneficios económicos a un manejo adecuado del medio ambiente.[183]

El Banco Mundial, a su vez, financió el Proyecto de Turismo Costero Sustentable (PTCS) del gobierno de Honduras, que incluyó la región del municipio de Tela (Proyecto P057859, con el valor de US$ 5 millones, vigente desde julio de 2001 a diciembre de 2005). En el ámbito de este proyecto fueron financiadas acciones que procuran el desarrollo de una estrategia nacional para el turismo costero sostenible; el desarrollo de la capacidad de los municipios costeros para comprometerse en el planeamiento sostenible del turismo; el establecimiento de un centro de emprendimientos y de un fondo para dar sustento a iniciativas en el área de turismo. Para dar soporte a este proyecto, fueron elaborados un Estudio de Impacto Ambiental, un Estudio de Impacto Social y un Plan para el Desarrollo de Comunidades Indígenas.

De acuerdo con el Informe de Conclusión del Proyecto,[184] el Banco Mundial reconoce que la costa

[182] DCP, ítem 5.7

[183] Documento público de denuncia de la OFRANEH "El BID y la Destrucción de la Laguna de Mico", junio de 2006.

[184] Informe nº. 35651 del Banco Mundial del 20 de Junio de 2006 (IDA-35580)http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/06/26/000090341_20060626130039/Rendered/PDF/35651.pdf

norte es un área compleja, caracterizada por la pobreza, conflictos de tierra y falta de claridad en lo que se refiere a los derechos de posesión incidentes sobre las tierras. Por ello, solicitó al gobierno de Honduras que adoptase iniciativas paralelas para tratar adecuadamente de la titulación de las tierras comunales. No obstante, el Documento de Evaluación del Proyecto indicó que la resolución de los conflictos de titulación de las tierras de los garífunas era un gran desafío que estaba fuera de los objetivos y posibilidades de acción del PTCS. En este sentido, se realizó el Plan para el Desarrollo de Comunidades Indígenas que fue uno de los resultados del proyecto.

A pesar de todas estas iniciativas, los datos sobre los resultados de lucha contra la pobreza son frustrantes en Honduras. A pesar del crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de 3,8% y el aumento de 8,9% del PIB en programas de reducción de la pobreza en el mismo período. Este análisis demuestra que un mayor crecimiento económico, no necesariamente se traduce en menores niveles de pobreza, lo que exige un debate sobre el tipo de crecimiento que debe ser implementado en el país.[185]

5.3 Violaciones al derecho a la propiedad, a la vida, al desarrollo y a la vivienda de las comunidades garífunas

Los incentivos gubernamentales para garantizar seguridad jurídica a las inversiones extranjeras, para el desarrollo del turismo internacional en la costa norte de Honduras (donde se localizan las comunidades garífunas), han ido mucho más allá de los proyectos financiados por el BID y por el BM reportados en el capítulo anterior. Desde 1990 el gobierno de Honduras y el Congreso Nacional vienen aprobando una serie de reformas en las legislaciones nacionales, relativas al derecho de propiedad, incentivos fiscales, planeamiento, ordenamiento territorial y a la propia forma de organización del Estado. Emergen de ahí varias leyes, que fueron aprobadas para dar soporte al ambicioso proyecto de desarrollo de turismo en la región del municipio de Bahía de Tela, uno de los pilares del Programa Nacional de Turismo Sostenible (PNTS) financiado por el BID. Para ello, medidas legislativas y financieras vienen siendo adoptadas por el gobierno de Honduras con vistas a garantizar la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras, y colocar en el mercado agrario las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades garífunas.

Estas reformas han sido realizadas sin la participación de las comunidades Garífunas y no han observado la legislación internacional de derechos humanos. Los cambios en las legislaciones nacionales, la extensión de perímetros urbanos para abarcar territorios garífunas, el cambio en el régimen de uso y ocupación y en las modalidades de transmisión de los derechos sobre sus tierras, así como la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios, se hicieron efectivos sin haber realizado procesos de consulta libres y genuinos, y sin informar a esas comunidades. Como consecuencia, varios de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo, están siendo violados, colocando en riesgo la preservación de sus tradiciones, su identidad cultural y étnica, y su supervivencia económica.

[185] Análisis de Coyuntura Económica y Social. Secretaría de Estado del Gabinete Presidencial. Unidad de Apoyo Técnico, Septiembre de 2006. http://www.sierp.hn/sierp.web/Biblioteca/haces-026.pdf

Honduras accedió y/o ratificó los siguientes instrumentos internacionales de Derechos Humanos que protegen el derecho a la propiedad, a la vivienda, al desarrollo y a la vida de las comunidades garífunas y prohíben el desalojo forzado de sus tierras ancestrales: Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (4/01/1987) y el respectivo Protocolo Opcional (22/6/2006); Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (25/11/1997) y el respectivo Primer Protocolo Opcional (07/9/2005); Convención Internacional por la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (02/4/1983); Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (17/5/1981); Convención Internacional contra todas las formas de Discriminación Racial (9/11/2002); Convención Internacional de protección a los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (01/12/2005); Convención de los Derechos del Niño (09/9/1990);[186] Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (28/3/1995);[187] Convención Americana de Derechos Humanos (8/9/1977) y aceptación de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (9/9/1981); Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (11/7/2005).

A partir de 1990, varias legislaciones nacionales relativas al derecho de propiedad, ordenamiento territorial e incentivo al turismo fueron creadas o revisadas:

- Decreto nº. 90/1990, que regula la adquisición del dominio de inmuebles urbanos ubicados en las áreas a que se refiere el artículo 107 de la Constitución de la República por personas naturales que no sean hondureñas por nacimiento, y por sociedades que no estén integradas en su totalidad por socios hondureños;

- Decreto nº. 82/2004, que instituye la Ley de Propiedad y crea el Instituto de la Propiedad con el objetivo de fortalecer y otorgar seguridad jurídica a los titulares de la propiedad, desarrollar y ejecutar una política nacional que permita las inversiones nacional y extranjera, y el acceso a la propiedad por parte de todos los sectores de la sociedad;

- Decreto nº. 180/2003, que establece la Ley de Ordenamiento Territorial y el Acuerdo nº. 25/2004, que aprueba el reglamento general de la Ley de Ordenamiento Territorial. Estos reglamentos establecen el marco rector, administrativo, operativo y de control del proceso de ordenamiento territorial, de las competencias de las entidades públicas en el ordenamiento del territorio, la descentralización y las formas de participación ciudadana, y los instrumentos de ordenamiento territorial;

- Decreto 022/2005, que crea el Área Bajo Régimen Especial (ABRE) en la Bahía de Tela, estableciendo las políticas, estrategias, zonificación y planes de uso y ocupación para impulsar el desarrollo socioeconómico con base en la actividad turística.

- Decreto nº. 194/2002, que reforma el Decreto nº. 314/1998 e instituye la Ley de Incentivos al Turismo, a fin de propiciar el desarrollo de la oferta turística en el país mediante el otorgamiento de incentivos fiscales que viabilicen la inversión privada nacional y extranjera. El Acuerdo nº. 001/

[186]Fuente: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/newhvstatusbycountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=76#76
[187]Fuente:http://www.ilo.org/ilolex/cgilex/2000&sortmacro=sortconv&query=Honduras@ref&chspec=19&

2004 reglamenta las disposiciones y procedimientos para la aplicación de la Ley de Incentivo al Turismo;

- Decreto nº. 103/1993, que crea el Instituto Hondureño de Turismo, entidad de derecho público con el objetivo de estimular y promover el turismo como una actividad económica que impulse el desarrollo del país, y sus reglamentos, Decreto nº. 360/2002 y Acuerdo nº. 030/2005.

La aplicación combinada de este conjunto de legislaciones en la región de Bahía de Tela posibilitó que las áreas tradicionalmente ocupadas por las comunidades de Triunfo de La Cruz y de San Juan fueran expropiadas de éstas, y apropiadas en beneficio de las empresas, los emprendedores privados y el gobierno local, violando los derechos a la propiedad, vivienda, desarrollo y a la vida de los garífunas.

5.3.1 Reglamentación del artículo 107 de la Constitución y la nueva Ley de Propiedad

La reglamentación del artículo 107 de la Constitución de la República de Honduras por el Decreto nº. 90/1990 tuvo como principal objetivo posibilitar la adquisición del dominio de inmuebles urbanos por extranjeros. Este artículo, que prohíbe la adquisición de determinados bienes localizados en las zonas de frontera con otros países y en las zonas costeras, está vigente desde la Constitución de 1936 y se ha mantenido en las Constituciones de 1957, 1965 y de 1982. El mismo establece que:

"Artículo 107 - Los terrenos del Estado, ejidales, comunales o de propiedad privada situados en la zona limítrofe a los Estados vecinos, o en el litoral de ambos mares, en una extensión de cuarenta kilómetros hacia el interior del país, y los de islas, cayos, arrecifes, escolladeros, peñones, sirtes y bancos de arena, sólo podrán ser adquiridos, poseídos o tenidos a cualquier titulo, por hondureños de nacimiento, por sociedades integradas en su totalidad por socios hondureños y por las instituciones del Estado, bajo pena de nulidad del respectivo acto o contrato.

La adquisición de bienes urbanos comprendidos en los límites indicados en el párrafo anterior, será objeto de una legislación especial. Se prohíbe a los registradores de la propiedad la inscripción de documentos que contravengan estas disposiciones".

El Ministerio Público de Honduras,[188] por medio de la Fiscalía General impugnó al Decreto nº. 90/1990 ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En 2005 la Sala de lo Constitucional falló denegando dicho recurso y el Ministerio Público, ante esta negativa, interpuso el recurso de reposición, el cual aún no ha sido resuelto por el Tribunal. El Ministerio Público basó su acción de inconstitucionalidad en el artículo 374 de la Constitución, que establece la prohibición para reformar artículos constitucionales que traten del territorio nacional:

"Artículo 374 - No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos

[188] El Ministerio Público es el organismo independiente de los tres poderes del Estado, creado mediante Decreto Legislativo nº. 228/1993, y su obligación ineludible es la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal pública, la vigilancia en el cumplimiento exacto de la condena, así como la sujeción estricta del órgano jurisdiccional a la Constitución Pública y las leyes, constituyéndose en el representante, defensor y protector de los intereses generales de la sociedad y en auxiliar de los tribunales. http://www.gob.hn/portal/ministerio_publico/

constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente".

El artículo 375 de la Constitución, a su vez, establece que:

"Artículo 375 - Esta Constitución no pierde su vigencia ni deja de cumplirse por acto de fuerza o cuando fuere supuestamente derogada o modificada por cualquier otro medio y procedimiento distintos del que ella misma dispone. En estos casos, todo ciudadano investido o no de autoridad, tiene el deber de colaborar en el mantenimiento o restablecimiento de su afectiva vigencia".

La aprobación del Decreto nº. 90/1990 produjo una valorización inmobiliaria de las áreas costeras y de frontera que ahora pueden ser adquiridas por personas no nacionales. Favorece inversiones extranjeras relacionadas al turismo y a la producción de banana en la costa caribeña, así como la cría de camarones y la pesca en las islas de Cayos Cochinos, áreas donde se localizan principalmente las comunidades indígenas y garífunas.

Por otro lado, la aprobación de la nueva Ley de Propiedad (Decreto nº. 82/2004), con el principal objetivo de tornar expeditos, efectivos, transparentes y equitativos, todas las actividades jurídicas relacionadas a la propiedad inmueble, mercantil, intelectual y a los derechos reales, favoreció la venta y la subdivisión de sus propiedades comunales, tituladas colectivamente por el Instituto Nacional Agrario. Hasta la entrada en vigor de esta ley, el régimen vigente en los territorios poseídos o en dominio pleno de los garífunas era el de la propiedad común, la que solamente podría ser vendida o subdividida por el respectivo Patronato mediante aprobación por mayoría, en asamblea general, por los miembros de la comunidad. Los títulos comunales eran expedidos con base en el artículo 92 de la Ley para Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto nº. 31/1992), que reformó la Ley de Reforma Agraria (Decreto nº. 170/1974), que establece:

"Artículo 92 – Los beneficiarios y beneficiarias de las Reforma Agraria y los ocupantes de tierras nacionales y ejidales pagarán el Instituto Nacional Agrario por los predios que se les adjudiquen o vendan, el valor catastral de los mismos, o se les imputará un valor igual al de los predios semejantes en la zona.
...

Las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años indicado en el Artículo 15 [de la Ley de Reforma Agraria] reformado por esta Ley, recibirán los títulos de propiedad en dominio pleno completamente gratis, extendidos por el Instituto Nacional Agrícola en el plazo estipulado en el Artículo 15 referido".

Con relación a la posibilidad de alienar los bienes recibidos en dominio pleno, el artículo 93 de la Ley para Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola establece:

"Artículo 93 – Los adjudicatarios y adjudicatarias de tierras recibirán dentro de un plazo de hasta seis meses de la adjudicación, un título de dominio pleno que acredite en su favor, la propiedad de la tierra. Estas tierras podrán enajenarse a otras personas que reúnan los requisitos para ser beneficiarios o beneficiarias de la Reforma Agraria quienes asumirán las obligaciones pendientes de pago.

...
Los adjudicatarios o adjudicatarias que venden sus tierras o los títulos de participación individual en el caso de propiedad colectiva, perderán en forma definitiva su condición de beneficiarios y beneficiarias de la reforma agraria".

La legislación sobre reforma agraria y modernización del sector agrícola establece un proceso de redistribución y titulación de tierras basado en los siguientes criterios:

(a) Destinación de todas las tierras de propiedad del Estado susceptibles al uso agrícola o para pecuaria (artículo 12 de la Ley de reforma agraria), con excepción de los inmuebles en uso para fines educativos, experimentación agrícola, pecuaria o forestal; de las áreas de utilidad pública para fines de proyectos turísticos, puertos, aeropuertos, bases militares, represas, etcétera; de las tierras ejidales que conformen planos de crecimiento poblacional; y de los parques, bosques, reservas forestales y zonas protegidas (artículo 13 de la Ley de reforma agraria);

(b) Adjudicación y titulación de tierras nacionales y ejidales a la persona o comunidad étnica que no sea propietaria de otro inmueble rural, por el uso y explotación continuada durante el plazo mínimo de tres años (artículo 15 de la Ley de reforma agraria, modificado por el artículo 50 de la Ley para la modernización y desarrollo del sector agrícola);

(c) Por afectación, para fines de reforma agraria, de tierras de dominio privado en las cuales existan asentamientos de campesinos realizados con base en el Decreto nº. 8/1972 (artículo 23(a) de la Ley de reforma agraria) o que no estén cumpliendo con la función social de propiedad establecida en el artículo 97 de la Constitución de la República (artículo 23(b) de la Ley de reforma agraria). El artículo 24 define cuando la propiedad rural privada no cumple su función social.

Aún siendo una legislación que hasta ese momento favorecía la expedición de títulos comunales de dominio pleno por el Instituto Nacional Agrario en beneficio de las comunidades Garífunas, las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas a los informes presentados por el Estado de Honduras, mencionan preocupación por el actual contenido de la Ley de reforma agraria:

"El Comité está preocupado por varios problemas que afectan a las comunidades indígenas, en particular en lo que se refiere a la discriminación en materia de salud, trabajo y educación, así como al derecho de estas comunidades a las tierras. Le preocupa la falta de inclusión en la Ley de Reforma Agraria de un artículo específico sobre reconocimiento de títulos sobre tierras ancestrales indígenas. (Artículo 27 del Pacto).

El Estado Parte debería garantizar a los miembros de las comunidades indígenas el pleno goce del derecho a tener su propia vida cultural. Debería tomar las medidas necesarias para resolver el problema relativo a las tierras ancestrales indígenas".[189]

La nueva Ley de Propiedad (Decreto nº. 82/2004) no revoca expresamente la Ley de reforma agraria, la Ley para la modernización y desarrollo del sector agrícola ni el Código Civil. Sin embargo, ella modifica la forma de adquisición de derechos substantivos y establece nuevos procedimientos

[189] CCPR/C/HND/CO/1 de 13 de Diciembre de 2006, párr. 2.

con relación a la adquisición, adjudicación, regularización, transmisión, registro y administración de bienes inmuebles. El Instituto de la Propiedad (IP) pasa a ser el órgano responsable por la regularización y titulación de conflictos de pose y propiedad de bienes inmuebles y su consecuente titulación a favor de los beneficiarios (artículo 69). El proceso de regularización, considerado de utilidad pública, tiene como objetivo la solución *"rápida, expedita, económica y segura, de los conflictos agrarios"* (artículo 70) incidentes en áreas de comunidades garífunas, y debe comprender la etapa de *"definición de la forma de titulación [de la tierra]: individual, colectiva o mixta, por parte de la comunidad beneficiada"* (artículo 72, inciso 5).

El artículo 100, a su vez *"declara y reconoce que el régimen comunal de las tierras que tradicionalmente poseen estos pueblos conlleva la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de la misma"*, permite que *"no obstante, las mismas comunidades podrán poner fin a este régimen comunal, autorizar arrendamientos a favor de terceros o autorizar contratos de otra naturaleza que permitan la participación de la comunidad en inversiones que contribuyan a su desarrollo"* (artículo 100, parte final).

La nueva Ley de Propiedad declara y reconoce el régimen de propiedades comunales pertenecientes a las comunidades indígenas y garífunas, al mismo tiempo que faculta el no-ejercicio del mismo, como forma de permitir una liberalidad extrínseca a la voluntad colectiva de esas comunidades. Sin embargo, esta "facultad" no es nada más que una inducción forzada a la alienación, división y transmisión de porciones de sus territorios a terceros, basadas en una estrategia que combina amenazas a la vida de líderes para forzar la venta de lotes, incentivos financieros y fiscales para atraer inversiones nacionales y extranjeras en actividades de turismo costero (lo que demanda la adquisición de tierras) y el cambio articulado de legislaciones que vulneran los derechos a la tierra y a la vivienda de los Garífunas. Se añade a esto la condición de pobreza de las comunidades, agravada por la pérdida de territorios funcionales, que les garantizaban la seguridad alimentaria y el sustento. En este sentido, la nueva Ley viola el artículo 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual fue ratificado por el Estado de Honduras y por consiguiente, forma parte del derecho interno:[190]

"1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos".

La Ley de Propiedad ha sido duramente criticada, desde su fase embrionaria, por las organizaciones garífunas, conforme se ha expuesto en las peticiones presentadas por la comunidad de Triunfo de

[190] De acuerdo al artículo 16 de la Constitución de la República, 2ª parte, "... Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno". Además, el artículo 18 establece que "...En caso de conflicto entre el tratado o convención y la Ley [interna] prevalecerá el primero".

La Cruz ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En reuniones de consulta sobre la nueva ley, las comunidades garífunas se opusieron firmemente a las innovaciones en el sistema de tenencia de tierra postuladas por la nueva ley. Ellos consideraron que *"dicha ley por un lado cristalizaría las situaciones de violaciones de derechos territoriales ya existentes (legitimando las invasiones de foráneos en las tierras tituladas en dominio pleno a favor de las comunidades garífunas) y por otro lado empujaría hacia un dinamismo del mercado de tierras a favor exclusivo de las elites dominantes, asociadas con el capital inversionista extranjero en desprecio del derecho consuetudinario indígena, reconocido a nivel internacional y doméstico, violentando las normas pétreas que tutelan la posesión de la tierra del pueblo hondureño, como se ha dado ejemplo clamoroso en el caso del desarrollo del proyecto Bahía de Tela, llevado a cabo en abierto desprecio del artículo 107 de la Constitución de la Republica"*.[191] Además, los pueblos indígenas de Honduras, reunidos en ocasión de un taller de discusión sobre la Ley de Propiedad financiado por la OIT en la ciudad de Tegucigalpa (7 y 8 de Julio de 2006) emitieron una declaración en contra de la Ley.

La posibilidad de titulación individual de áreas adquiridas comunalmente, aplicada en un contexto de conformación de Patronatos paralelos por la Alcaldía de Tela y de amenazas a la vida e integridad física de los líderes de los Patronatos electos democráticamente, tiene como resultado la pérdida concreta de tierra por las comunidades garífunas y la consolidación de nuevos derechos reales para los actuales detentadores. Ese dispositivo contraría el Convenio 169 de la OIT, artículo 18, que establece:

"La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones".

El Instituto de la Propiedad es el órgano que pasa a tener poderes para proceder a la individualización de los bienes inmuebles poseídos en comunión de bienes, o en régimen pro indiviso, en los cuales exista cesión de derechos inscriptos en registros públicos y que se pueda identificar la individualidad física de cada uno de estos derechos (artículo 89). En el caso de disputa *"los órganos jurisdiccionales competentes decidirán toda disputa sobre los sujetos a partición siguiendo el procedimiento ordenado por esa Ley"* (artículo 90).

Además de solapar las formas tradicionales de ejercicio del derecho de propiedad comunal y de gestión de los recursos naturales, la nueva Ley de Propiedad posibilita la regularización de títulos de propiedad o de dominio útil ilegalmente expedido sobre áreas de las comunidades garífunas, como en los casos de San Juan y de Triunfo de La Cruz. De acuerdo con el artículo 74, *"los derechos inscriptos en dominio útil sobre bienes inmuebles nacionales o ejidales otorgados antes del 1 de Enero de 1991 [serán inscriptos al nombre de quien se encuentre usando, habitando o teniendo personalmente o por terceros a nombre suyo y] adquieren la condición de dominio pleno en base al título de dominio útil originalmente otorgado, siempre que no se encuentren en disputa..."* para aquellos que ilegalmente retienen porciones de territorio que tradicionalmente pertenecían a las comunidades garífunas. Al no indicar el significado de "bienes que no se encuentren en disputa", este dispositivo favorece la regularización de los títulos ilegalmente expedidos por la Alcaldía de Tela a favor de terceros en las áreas de las comunidades de San Juan y

[191] Memorial de co-petición y contextual sobre el artículo 21 de la Convención Interamericana presentado por la Comunidad de Triunfo de La Cruz a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2006. Caso No. 906 – 03

Triunfo de La Cruz, a partir de 1993, por ejemplo. Aunque que no se puedan consolidar derechos reales en áreas que excedan los límites de 25 hectáreas para el caso rural, o de una hectárea para el caso urbano, existe la posibilidad de hacer un pedido de extensión de dominio pleno sobre los excedentes, por quien se encuentra usando, habitando o poseyendo personalmente o por terceros (artículo 74, parte final).

El artículo 96 establece que *'los derechos de propiedad y tenencia de estos pueblos [indígenas y afrohondureños] prevalecerán sobre títulos emitidos a favor de terceros que nunca las han poseído"*. Sin embargo, el artículo 97 permite que *"el tercero que ha recibido título de propiedad en tierras comunales de estos pueblos [indígenas y afrohondureños] y que ha tenido y poseído la tierra amparada por ese título, tiene derecho de continuar poseyéndola y explotándola"*. Esto significa que lotes irregularmente titulados en favor de terceros podrán ser fácilmente regularizados, considerando la amplitud de la aplicabilidad del concepto de "poseer" el bien disputado.

De acuerdo con la OFRANEH, este artículo debería prever que terceros con títulos (válidos) en tierras de estos pueblos tienen derecho a la indemnización del Estado, con vistas a la restitución de estas áreas a los garífunas. Del mismo modo, entienden que el Estado debería resarcirlos de los prejuicios sufridos por la continua explotación, por terceros, de los recursos naturales de sus tierras, en los términos del artículo 15 del Convenio 169 de la OIT. (ver anexo II)

Por otro lado, la nueva Ley de Propiedad también aumenta el tiempo de ocupación de áreas nacionales o ejidales necesario para la obtención del título de dominio – a ser expedido por el Instituto de la Propiedad – en favor de quien las ocupa actualmente, además de establecer un límite máximo a ser titulado de cinco hectáreas (artículo 75). Este dispositivo es completamente desfavorable a los garífunas, si se compara al actual artículo 92 de la Ley de Reforma Agraria reformado por el artículo 65 de la Ley para Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, en el que se apoyaba el INA para expedir títulos en beneficio de estas comunidades. Además, el nuevo proceso de regularización permite que concesiones de tierra en dominio útil efectuadas por los municipios antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Municipalidades (Decreto nº. 134/1990), sean pasibles de titulación como dominio pleno, en los términos de los artículos 74 y 75 de la nueva Ley de Propiedad (artículo 76).

Esta ley establece un nuevo procedimiento especial jurisdiccional, de rito sumarísimo, para solucionar conflictos relativos a la pose y propiedad de tierras, que deberán ser conocidos por el Juzgado de Letras de lo Civil (art. 110). Iniciada la demanda, la contestación deberá ser presentada en el plazo de 3 (tres) días y la audiencia de conciliación deberá ser realizada dentro de los 5 (cinco) días subsecuentes (incisos 1 a 3, artículo 110). Todas las pruebas deberán ser producidas dentro de 30 (treinta) días, período que será considerado de audiencia (inciso 4, artículo 110). Encerrada la fase probatoria, el juez proferirá decisión final dentro de 5 (cinco) días, de la cual solamente cabrá Recurso de Casación *per saltum* a la Corte Suprema de Justicia (artículo 111). De acuerdo con la nueva ley, los conflictos relativos a la pose y propiedad de la tierra se resolverán en menos de 60 (sesenta) días.

El nuevo procedimiento es inconstitucional, pues impide el uso de garantías judiciales de recurso, tales como el Amparo (artículo 183 de la Constitución de la República) y la revisión de causas

civiles juzgadas (artículo 186 de la Constitución), además de imposibilitar la amplia defensa y el debido proceso legal. Tampoco respeta las costumbres, el derecho consuetudinario y la utilización de instituciones propias de las comunidades garífunas para dirimir conflictos resultantes del uso de la propiedad comunal. El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 8, establece cómo la legislación nacional debe regular estos procedimientos. (ver anexo II)

La intrínseca conexión entre tierra, medio ambiente, vida, religión, identidad y cultura está tan arraigada en los pueblos indígenas y tribales, que no es posible asegurar una protección adecuada y efectiva de un único derecho, como el derecho a la propiedad, sin considerar otros derechos, como el derecho a la vida, identidad, cultura y religión. La interdependencia del derecho a la tierra y a la propiedad con el goce de otros derechos humanos debe ser tomada en particular consideración en el contexto del desarrollo.

El Convenio 169 de la OIT establece la competencia de los Estados para el reconocimiento y la protección de los derechos de posesión y propiedad de los pueblos interesados sobre las tierras que tradicionalmente ocupan o utilizan. El convenio adopta el concepto de territorio, en el sentido de conferir a los pueblos tribales e indígenas el derecho de uso y ocupación de la totalidad de su hábitat, incluyendo el derecho de participación en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales, minerales y del subsuelo. De acuerdo al artículo 13(2), el término *"tierras"* deberá incluir el concepto de territorios, abarcando la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra forma. Al aplicar las disposiciones de esta Convención, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados posee su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna manera y, particularmente, los aspectos colectivos de esa relación, conforme el artículo 13(1).

La tenencia de la tierra es elemento central del derecho a la vivienda, pues sin seguridad de la tenencia – independientemente de que sea formal o informal – el derecho a la tierra estará en permanente amenaza, y el riesgo de desalojo, desplazamiento forzado o de otras formas de pérdida de la pose, será siempre inminente. En este sentido el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT establece la obligación de los Estados partes de adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas y tribales.

La nueva Ley de Propiedad también está en desacuerdo con los dispositivos de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en lo que se refiere al derecho de propiedad de los pueblos indígenas. La Comisión Interamericana, en lo que se refiere a los derechos humanos de las personas indígenas, viene acatando el concepto de derechos colectivos para referirse a las condiciones jurídicas del conjunto de estas personas. La Comisión ha enfatizado la utilización continua por las comunidades indígenas de sistemas colectivos tradicionales para el control y el uso del territorio, los cuales son esenciales para su supervivencia como pueblos, así como para el bienestar individual y colectivo.

Así, la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito de la estructura de la propiedad comunal fue reforzada por un argumento de extrema importancia: que la *pose de la tierra* por comunidades indígenas que no poseen títulos de dominio pleno es suficiente para asegurarles el reconocimiento del derecho de propiedad.[192] El Comentario General nº 4 del Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (1991) define la seguridad de la pose de la siguiente forma: *"pose consiste en una variedad de formas, incluyendo el alquiler (público y privado), vivienda en forma de cooperativa, leasing, casas de emergencia y asentamientos informales, incluyendo la ocupación de tierra y propiedad".*

5.3.2 Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH)

El Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) se apoya en un proyecto previamente financiado por el Banco Mundial, el Proyecto de Administración de Tierras Rurales (PAAR) implementado entre 1997 y 2003.[193] Su objetivo es "*establecer y operar un sistema integrado y descentralizado de administración de tierras que provea a los usuarios en el área del proyecto, información precisa sobre parcelas de tierras urbanas y rurales y servicios eficaces de administración de tierras (por ejemplo, registro de compras, hipotecas, certificados catastrales y de registro) de una manera oportuna y costo-efectiva"*[194] El proyecto es financiado mediante un crédito de la Asociación Internacional de Fomento, de cerca de US$ 25 millones. Su ejecución está a cargo del secretario de Gobernación y Justicia (SGJ) con la asistencia de organismos ejecutores y las municipalidades correspondientes.

El proyecto comprende tres componentes: (a) el desarrollo de un marco de políticas y fortalecimiento institucional para la creación y operación de un Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP); (b) la sistematización, regularización, titulación y registro de tierras en el área del Proyecto; (c) actividades de monitoreo y evaluación.

En el marco del primer componente, el Banco *"financiará la preparación de políticas, normas, decretos regulatorios, etcétera, relativos a los derechos a la propiedad y la administración de tierras. Asimismo financiará actividades de consultas, difusión, y concientización pública relativas a estos cambios regulatorios. El proyecto financiará capacitación de funcionarios públicos sobre las nuevas regulaciones que se promulguen en el curso de la implementación del proyecto."*[195] En ese aspecto, está prevista la adopción de un marco jurídico-regulatorio para las tierras de los pueblos indígenas.

En el marco del segundo componente, el proceso de regularización del PATH prevé el estudio de macro límites, de áreas urbanas y rurales, de bosques, áreas protegidas y tierras étnicas, además del análisis de las parcelas y de la demarcación de los límites y de los derechos de propiedad incidentes. Inicialmente fueron seleccionadas las siguientes comunidades para iniciar el proceso de legalización,

---

[192] Awas Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community vs. The Republic of Nicaragua, Inter-American Court Human Rights Series C (No. 66), 2001, párr. 149-151.

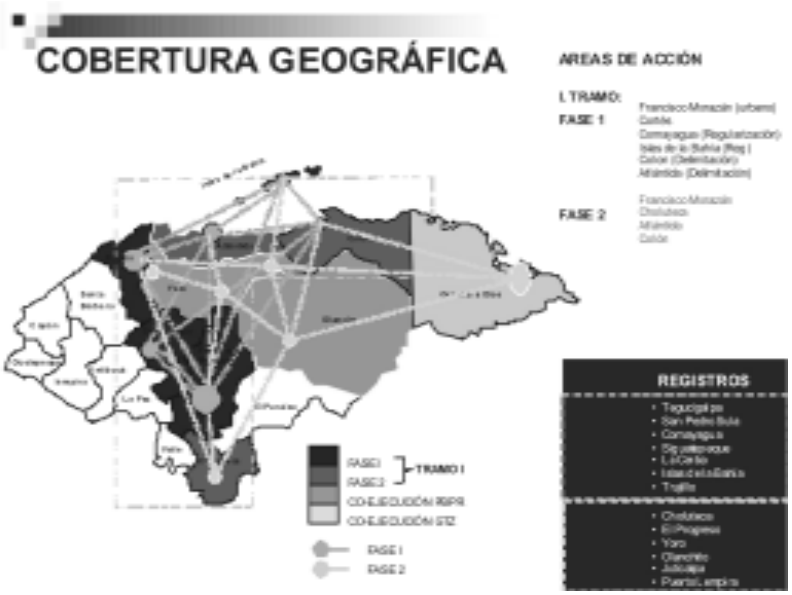
[193] El Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) es un Préstamo de Programa Adaptable (APL) financiado por el Banco Mundial, bajo convenio de crédito No. 3858–HO, con un monto de US$ 25.0 millones, Contraparte Nacional de US$ 6.9 millones y Financiamiento de Fondos Nórdicos por US$ 7.0 millones, lo que suma US$ 38.0 millones para los primeros cuatro años (Fase I). El programa se implementará durante 12 años en tres etapas de cuatro años cada una, con un monto total de inversión de US$ 120.0 millones.

[194] Convenio de Crédito para Desarrollo nº. 3858-HO (Programa de Administración de Tierras) entre la República de Honduras y el Banco Mundial, 18 de agosto del 2004, Apéndice 2.

[195] Manual Operativo para la Primera Fase del Programa de Administración de Tierras de Honduras, Documento Código nº. PRO-630-GN, aprobado por el Gobierno de Honduras y las entidades ejecutoras en 10/11/2004.

titulación e inscripción de tierras: Ahuas, Auka, Brus Laguna, Ibans, Kury, Limonal, Mistruk, Mocorón, Pimienta, Raya/Wanka Awala, Wampu Sirpi y Wawina.

Áreas de implementación del PATH



5.3.2.1 Base legal y criterios para regularización y titulación de territorios étnicos del PATH

El PATH establece 46 etapas para la regularización[196] de tierras de las comunidades indígenas y afrohondureñas. La solución de los conflictos para el alcance de la titulación colectiva (o individual) definitiva para los grupos étnicos, de acuerdo al PATH, se basará en los siguientes procedimientos: (a) identificación de las situaciones existentes en relación a la posesión y/o propiedad de predios con titulares ajenos a la comunidad indígena y afrohondureña. También se examina la existencia de servidumbres administrativas, áreas protegidas, bosques, áreas ecológicas, etc; (b) negociaciones y concertaciones entre los actores sociales participantes para la formulación del plan de acción para la titulación colectiva del predio o predios comunales incorporándose, *en caso de necesidad*, los mecanismos de expropiación y acuerdos que se requieran para proceder a la titulación colectiva de los mismos (procedimientos en acuerdo a Ley de Conciliación y Arbitraje); (c) los eventos que serán objeto de resolución extralegal son decididos en reuniones que involucran a la Mesa Local Interétnica, el Consejo Departamental de Desarrollo y la Mesa Nacional de Resolución de Conflictos. Todavía, ninguna de estas instancias están reglamentadas por ley y, por lo tanto, sus resoluciones no pueden surtir efectos legales.

El abordaje del derecho a la tierra que el Manual de Regularización del PATH[197] adopta se basa en la nueva Ley de Propiedad y en la Ley de Municipalidades. Èstas no toman en cuenta una serie de estándares internacionales en materias de derechos humanos. Ya fue demostrado en el acápite

[196] Ibíd. De acuerdo al Manual de Regularización, las etapas I a IV - preparación; delimitación; investigación y validación; legalización y titulación colectiva, descriptas en los ítems 4.3.2.1 a 4.3.2.4 (págs. 68 a 70), comprenden el desarrollo de 46 acciones, entre los cuales estudios, levantamientos, catastros, reuniones, entrenamientos, arbitrajes, etcétera.

[197] Manual de Regularización del PATH, aprobado por el Banco Mundial y el Gobierno de Honduras en Marzo de 2006, documento PRO-245-RE

anterior, que el proceso de regularización, comprendido como el conjunto de medidas visando a la solución de conflictos referentes a la titularidad y a la posesión de tierras, su saneamiento, demarcación y titulación definitiva, no considera realmente la especificidad étnica y el derecho originario de los garífunas a sus territorios tradicionales.

La Ley de Propiedad, al especificar el proceso de regularización y resolución de conflictos sobre la tenencia, posesión y propiedad de bienes inmuebles, no consideró la mayoría de los casos que afectan al derecho de propiedad de las comunidades indígenas y afrohondureñas. El artículo 73(7) solamente apunta el caso de inexistencia del título sobre tierras poseídas por grupos étnicos como la única situación de conflicto a ser tratada. Los conflictos resultantes de la titulación de áreas a terceros mediante la extensión de los perímetros urbanos por las municipalidades, en sobreposición a áreas ya tituladas o poseídas por esas comunidades, no son tratadas por la ley, aunque el PATH reconozca su incidencia. Todavía, la Constitución prohíbe la confiscación de bienes y asegura como imprescriptible el derecho de reivindicación de estos bienes (artículo 105).

El PATH, al analizar la naturaleza de las tierras étnicas y de los conflictos, clasifica básicamente dos tipos de conflicto: *los de naturaleza privada*, que se refieren a la ocupación de caseríos y aldeas por ladinos y a la ocupación por particulares sobre áreas antes *poseídas* por las comunidades (y, posteriormente usurpadas por terceros ajenos); y los *conflictos de naturaleza comunal,* incidentes sobre territorios ya titulados de forma por el INA.[198]El punto de partida del PATH para la titulación de las tierras a las comunidades étnicas no es el límite territorial tradicional e históricamente utilizado para su residencia, exploración económica, culto religiosos, desarrollo de su cultura.

La posibilidad de retomar el territorio perdido por esas comunidades es prácticamente imposible frente al procedimiento establecido. Por ejemplo, el PATH establece que *"pequeños y medianos productores agrícolas cuyas parcelas están localizadas en tierras comunales de propiedad municipal, podrán ser apoyados por el Programa en la gestión para la delimitación y obtención del derecho de propiedad por medio del Instituto Nacional Agrario INA y/o las Municipalidades, siguiendo los procedimientos establecidos bajo la legislación hondureña".*[199] También establece que los conflictos resultantes de la existencia de títulos de dominio privado sobre tierras comunales *"se someterán al procedimiento especial creado en la Ley de la Propiedad."*[200]

La visión del PATH sobre la regularización de la tenencia de la tierra se da en beneficio de los terceros que adquirieron o poseen áreas dentro de los territorios étnicos. La mención al Convenio 169 de la OIT repasa todos los capítulos del Manual de Regularización que trata el tema de las tierras étnicas. Pero al momento de determinar los instrumentos legales que serán aplicados y los beneficiarios de la regularización, las comunidades indígenas y garífunas resultan perjudicadas. Al respecto reza el manual: *"es indiscutible que en caso de las comunidades étnicas existen infinidad de personas que se han posesionado de tierras étnicas por años, posesión que no ha sido perturbada, lo que trae como consecuencia que éstos poseedores adquirieran el dominio del inmueble objeto de la posesión mediante... prescripción ordinaria o prescripción extraordinaria."*[201]

[198] Ibíd., ítem 4.3.2.
[199] Manual de Regularización del PATH, pág. 93.
[200] Ibíd, pág. 75.
[201] Ibíd, pág. 77.

La solución adecuada y razonable sería la expropiación y compensación de los propietarios privados poseedores de títulos validos y adquiridos de buena fe. Pero aún no es posible porque la "tierra costera" es la misma zona donde el gobierno de Honduras busca facilitar el acceso a la inversión en proyectos de turismo. En ningún momento, por ejemplo, se mencionó la posibilidad de utilización del instrumento de expropiación para fines de reforma agraria, cuyas indemnizaciones se pagan con títulos de la deuda agraria (artículo 349 de la Constitución), aunque la titulación de dominio pleno de territorios étnicos pueda ser solucionada por el INA con base a la Ley de Reforma Agraria, conforme lo previsto por los manuales del PATH.

Tanto es así que las diligencias de expropiación previstas en el PATH, con base a la Ley de Expropiación Forzosa, serán tratadas *"separadas o conjuntamente con los dueños de los inmuebles si estuvieran inscriptos o con los poseedores legales, cuando por razones de edad, ausencia, incapacidad o por otra circunstancia legal cualquiera, la misma debe ser declarada por el Poder Ejecutivo cuando sea de interés nacional o departamental y por las municipalidades cuando sea de interés local".*[202] O sea, el mecanismo de expropiación de áreas poseídas o adquiridas por terceros particulares en territorios étnicos será aplicado en interés público de cualquiera de las esferas de gobierno o de los propietarios o de los dichos propietarios, pero nunca en el interés social de las propias comunidades. Aunque se conoce que muchos líderes de comunidades fueron coaccionados a vender o ceder lotes, que muchos títulos de dominio y posesiones son ilegales, que la usurpación de sus tierras no resultó en compensación y pago adecuados, no está prevista la utilización amplia del instituto de expropiación en su beneficio.

La identificación de las situaciones de sobreposición de títulos privados sobre territorios étnicos no considera criterios atinentes a *la cantidad de territorio necesario para la reproducción económica, cultural, social y religiosa y para la supervivencia de estas comunidades y las futuras generaciones.* Ni siquiera les está permitido utilizar sus propios indicadores sobre los *usos y límites del territorio tradicionalmente ocupado por ellos,* como instrumento técnico válido para documentar el proceso de titulación. El PATH tampoco propone hacer uso de estudios antropológicos para orientar la investigación de las formas tradicionales y ancestrales de uso y ocupación de los territorios étnicos. Todos los estudios técnicos propuestos por el PATH para investigar los derechos de propiedad ejercidos en las áreas disputadas se refieren solamente a levantamiento de *títulos.*[203]

Para el PATH, el ordenamiento del análisis que precede a la titulación e inscripción de los predios debe considerar una *"clasificación según la entidad originaria (INA o Municipalidad), cada institución sigue pautas que le son propias a las que se deberá adecuar el proceso de titulación".*[204] La "entidad originaria" del derecho de propiedad de los garífunas es la posesión ancestral y continuada que ejercen sobre el territorio desde hace más de 200 años. El PATH, con base en este entendimiento, no cumple con lo dispuesto en el artículo 14(2)(3) del Convenio 169 de la OIT.

La posesión *de facto* sobre tierras ancestrales no es reconocida en el sistema de regularización del PATH, lo que contradice las leyes internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de la

[202] Ibíd, pág. 80.

[203] El Manual de Regularización del PATH (ítem 4.3.2.1) prevé el análisis de los siguientes documentos para organizar la prueba sobre la utilización del territorio en disputa: a) búsqueda y localización de títulos en las distintas fuentes: Archivo Nacional, Registro de la Propiedad Inmobiliaria, Instituto Nacional Agrario y otros archivos de la comunidad; b) paleografía o traducción de títulos, concesiones y certificaciones; c) análisis documental; d) catastros existentes.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se ha referido en el acápite anterior y el artículo 14(1) del Convenio 169 de la OIT. Por otro lado, el proceso de titulación debería adoptar el concepto de territorio previsto en el artículo 13(2) de la Convención, lo que abarca *"la totalidad del hábitat de la región que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra forma"*.

Respeto de los conflictos de sobreposición de áreas declaradas como protegidas en áreas originariamente ocupadas por comunidades étnicas, el PATH prevé que *"las comunidades indígenas y la agencia de áreas protegida estarán activamente involucradas en la resolución de la disputa"*.[205] Es decir, aunque las áreas hayan sido declaradas de protección ambiental en sobreposición a áreas originariamente ocupadas por comunidades étnicas, no hay previsión de aplicación de mecanismos que aseguren que estos recursos naturales queden bajo el control de estas comunidades. El artículo 346 de la Constitución establece que *"es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas"*, pero su cumplimiento depende de un complejo proceso de concertación cuyas reglas no respetan los derechos consuetudinarios y culturales de las comunidades afectadas.

La regularización de las áreas protegidas prevista por el PATH deberá contar con la participación de sus coejecutores y aliados estratégicos (estructuras comunales, comités locales, ONGs) que deberán *"llegar a un consenso sobre la delimitación del área protegida, el censo de sus ocupantes (zonas de amortiguamiento exclusivamente), y la creación de las estructuras de defensa local para reducir la progresión de las invasiones"*.[206] O sea, el Programa no establece las garantías a los territorios étnicos aseguradas en la Constitución, y respeto al uso, ocupación y posesión de áreas protegidas y sus recursos por las comunidades étnicas deberán "se incluirán disposiciones para asegurar que el acuerdo de los ocupantes de áreas protegidas, de unidades de gestión forestal y de bosques sea regidas por los planes de manejo de estas áreas*"*.[207]

Como resultado "*se logra la concertación entre el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, los Comités Departamentales y los Consejos Comunales de Regularización"* visando la concreción del proceso final de legalización y titulación por la Secretaría de Gobernación y Justicia, INA, COHDEFOR y la conciliación y arbitraje que pudieran requerirse.[208] El COHDEFOR emitirá certificados de ocupación mediante previa aceptación al cumplimiento de los requisitos por parte de los ocupantes (solamente después de la concertación entre las partes, con base en los mecanismos antes mencionados). Estos certificados se podrá asignar a poseedores privados, empresas mineras o de turismo que estén utilizando las áreas de preservación, pues que los manuales del PATH no hacen ninguna distinción y no establecen criterios para justificar la expedición de dichos Certificados.[209] Además, *"ningún derecho ni títulos serán emitidos en áreas adyacentes a un área protegida, las áreas dentro y cerca de los hábitat naturales críticos (definidos oficialmente como áreas protegidas o de conservación) hasta que la delimitación*

[204] Manual de Regularización del PATH, ítem 4.3.2.4, pág. 72.
[205] Manual de Regularización del PATH, ítem 4.3.2.4, pág. 72.
[206] Manual de Regularización del PATH, pág. 57.
[207] Ibíd, pág. 58.
[208] Ibíd, pág. 59.
[209] En acuerdo al Manual de Regularización del PATH, pág. 92, el otorgamiento de los Certificados de Ocupación tiene por objetivo [entre otros] "reconocer la ocupación que una persona(s) tiene sobre una parcela dentro de las tierras nacionales no titulables [que son las áreas protegidas, bosques nacionales, humedales, áreas declaradas como patrimonio nacional o de la humanidad, playas, carreteras y/o calles, ríos, lagos, zonas de riesgo]".

correcta del área protegida se haya llevado a cabo, cuyo procedimiento se detalla en el Manual de Procedimiento de Casos Especiales".[210] Así, la titulación de las áreas de las comunidades étnicas está vinculada a la definición de nuevas reglas, aun por venir. En este contexto no se visualiza que las comunidades tendrán el control exclusivo de los territorios tradicionalmente ocupados y sus recursos naturales.

Al respecto establece el Manual de Regularización que *"en aquellos casos limitados donde coincide la presencia de comunidades indígenas con áreas protegidas, el PATH promoverá, en conjunto con el INA y COHDEFOR la suscripción de acuerdos de coadministración con las ONGs y con las comunidades indígenas".*[211] Todavía, tal dispositivo está en contra la Ley General del Medio Ambiente (Decreto nº. 01/1993), cuyo artículo 28(ch) señala la administración de las áreas naturales protegidas como competencia del Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente y las demás Secretarías del Estado e instituciones descentralizadas.
La misma Ley General del Medio Ambiente, aunque no mencione o reglamente los derechos de las comunidades indígenas y afrohondureñas sobre el uso de los recursos naturales en las áreas declaradas como de protección ambiental o como zonas de amortiguamiento, sobrepuestas a territorios ancestrales, apunta algunos instrumentos que podrían ser aplicados para regularizar estas situaciones:

"Artículo 40 - La declaración de un área natural protegida permite a las autoridades competentes dentro de las atribuciones fijadas en ésta y en las leyes sectoriales respectivas, imponer a los propietarios usufructuarios, poseedores y ocupantes ubicados dentro de los límites respectivos, las restricciones u obligaciones que sean indispensables para el logro de los fines de utilidad y necesidad pública que conlleve el Decreto de declaración y que resulten de los planes de ordenamiento o de manejo que se aprueben.

El Estado podrá adquirir mediante compra-venta, permuta o expropiación, los terrenos que puedan contribuir mejor al cumplimiento de los fines propios de estas áreas".

Finalmente el PATH prevé que, en caso de que *"sean superadas las instancias de solución de diferencias [sin que se haya llegado a un acuerdo], el proceso de regularización pasaría a la jurisdicción formal del Juzgado de Tierras que la Corte Suprema de Justicia aún tendrá que establecer".*[212]

5.3.2.2 El proceso de solución de conflictos de posesión y propiedad de territorios étnicos

Los mecanismos establecidos por el PATH para dirimir conflictos relativos a la posesión y a la propiedad de territorios étnicos, son distintos a los previstos en la Constitución de la República, la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Propiedad. En cambio, fueron creadas Mesas Regionales y

[210] Ibíd, pág. 61.
[211] Ibíd, pág. 95.
[212] Ibíd, pág. 62.
[213] Ibíd, pág. 29.
[214] Documento PRO-631-GN, págs. 3 y 4.
[215] La Gerencia del Programa PATH por parte del Banco Mundial, afirma que en "una reunión realizada en Trujillo, Colón, los días 15-17 de marzo del 2005, 112 garífunas, incluyendo a representantes de 25 comunidades, miembros de patronatos, 39 municipalidades, la organización de la Iglesia Garífuna y organizaciones representantes de ese pueblo establecieron la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos, operando bajo el principio de la no exclusión para que todas las partes interesadas pudieran participar y expresar sus puntos de vista con respecto al Proyecto". Informe y Recomendación del Banco Mundial sobre la Solicitud de Inspección formulada por OFRANEH, Marzo de 2006, Informe nº. 35.470, párr. 27.

Mesas Locales para Resolución de Conflictos, para fines de ejecución y de participación comunitaria, y la Mesa Nacional, para resolver las diferencias existentes a nivel sectorial y político, tales como coordinación en el desarrollo de normativas de interés nacional que faciliten los procesos locales y regionales. Las Mesas Locales y Regionales son presididas por personas ajenas, denominados facilitadores, contratadas por el PATH. Los facilitadores deberán ser certificados por la Secretaría General de Justicia y la Cámara de Comercio de Honduras, con base en la Ley de Conciliación y Arbitraje.[213] De acuerdo con el documento del Banco Mundial *Metodología de Conformación de Mesas Regionales y Locales para Resolución de Conflictos,*[214] las mesas coordinarán la regularización y la resolución de conflictos en las 16 comunidades garífunas y *miskitas*[215], cuyo mandato para ejercicio de tales funciones fue delegado por las asambleas realizadas en las comunidades.

El proceso de arbitraje de conflictos previsto en el PATH, con base en la Ley de Conciliación y Arbitraje, no es un procedimiento adecuado para solucionar conflictos que involucran derechos fundamentales de las comunidades garífunas e indígenas. No propicia el acceso a mecanismos de recursos previstos por la Constitución ni la amplia defensa. El PATH utiliza un proceso privado para solucionar conflictos de derechos colectivos, y desconsidera las desigualdades económicas y técnicas que impiden el acceso igualitario de comunidades y terratenientes a los mecanismos de mediación y arbitraje. Reconoce, todavía, que el procedimiento de conciliación no lleva a la solución de todos los problemas de tenencia existentes en el territorio de las comunidades étnicas (dada su complejidad y la presencia de intereses económicos, sociales, de subsistencia, etcétera), lo que urge el establecimiento de *"medidas que nos lleven a una solución inmediata y definitiva, considerando que para ello, se cuenta con base legal sustancial en nuestra legislación…"*[216] Entre estas medidas, está la titulación definitiva por el INA con base en el artículo 92 de la Ley de la Reforma Agraria, pero como respuesta a pedidos futuros, de solicitud de nuevas titulaciones, y no como forma de solucionar conflictos de sobre posición de títulos de dominio privados en territorios garífunas.[217]

El Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI), elaborado en al ámbito del PATH y contestado por OFRANEH,[218] también apunta los procedimientos para la resolución de conflictos de tierras. De acuerdo al Manual Operativo, el PDPI *"intenta asegurar que los pueblos indígenas no se vean adversamente afectados por el proyecto, y que reciban beneficios sociales y económicos culturalmente compatibles"*.[219] Para solucionar conflictos relacionados a los reclamos de propiedad, fueron establecidas las Mesas Interétnicas Locales, y para la interposición de recursos, el Consejo Departamental, la Mesa Nacional Indígena y la Corte de Tierras. En el ámbito del PATH, serán emitidos Certificados de Ocupación

[216] Manual de Regularización del PATH, pág. 78

[217] Ibíd, pág. 79.

[218] En enero de 2006, la Organización Fraternal Negra Honduras (OFRANEH) presentó al Panel de Inspección del Banco Mundial una Solicitud de Inspección relacionada al Programa PATH. La solicitud fue presentada al nombre de las comunidades garífunas de Honduras y alega violaciones de las Políticas y Procedimientos Operativos del Banco respecto al proceso de regularización y titulación de territorio étnicos: OP 4.01, relativa a la Evaluación Ambiental; OP 4.04, relativa a los Hábitats Naturales; OP 4.20, sobre Pueblos Indígenas; y OP 13.05, sobre Supervisión de Proyectos. Informe nº. 34.936. La respuesta del Banco Mundial, el Informe y Recomendación a la Solicitud de Inspección formulada por OFRANEH, fue dada a conocer en Marzo de 2006. Informe nº. 35.470, párr. 27.

[219] Manual Operativo para la Primera Fase del Programa de Administración de Tierras de Honduras, Documento Código nº. PRO-630-GN, aprobado por el Gobierno de Honduras y las entidades ejecutoras en 10/11/2004, pág. 28.

a ocupantes que cumplan con las regulaciones de uso de la tierra de los territorios de grupos étnicos, en acuerdo a los artículos 94 y 101 de la Ley de Propiedad.[220]

El arbitraje establecido en el IPDP es un proceso que discrimina a las comunidades garífunas, pues no considera su condición desfavorable para el acceso a recursos financieros, técnicos y jurídicos necesarios para participar en un proceso extrajudicial y expedito, contra los representantes de las elites de poder que hoy disputan sus tierras.

El tema de la competencia de los órganos públicos en el proceso de titulación, no está claro en el PATH. El Manual Operativo del Programa, por ejemplo, refiere que el proceso de legalización, titulación y registro de tierras será hecho por el Instituto de la Propiedad, con base en la Ley de Propiedad.[221] La regularización incluye la *"titulación de parcelas por el INA (tierras rurales) y municipalidades (tierras urbanas), legalización del bosque y las tierras públicas, así como de selectas áreas protegidas y tierras étnicas y su registro en el SINAP. También incluye rectificación de documentos ya titulados y la transferencia del antiguo registro personal al nuevo sistema de registro de la propiedad computarizado basado en parcelas (folio real)"*.[222]

5.3.2.3 Participación de comunidades étnicas en el diseño e implementación del PATH

La OFRANEH señala las medidas que no fueron adoptadas para garantizar una participación genuina, informada y libre de las comunidades garífunas en el proceso de diseño y operación del PATH:

- El Banco Mundial (BM) no consultó a las comunidades antes de la preparación del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas;
- No hubo distribución de materiales con los antecedentes del proyecto. El texto del plan fue difundido un corto tiempo antes de la única reunión de consulta que tuvo lugar con el pueblo garífuna el 17-19 de diciembre de 2003, en Sambo Creek;[223]
- No fueron tomados en cuenta los documentos de rechazo al IPDP y de oposición a la Ley de Propiedad, así como las propuestas alternativas presentadas por las comunidades;
- La falta de adecuación del proyecto a los marcos legales vigentes (Ley de Reforma Agraria, Ley de Propiedad, Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola) ha generado confusión en el interior de las comunidades garífunas, ya que los documentos, incluido el IPDP por un lado y la Ley de Propiedad, por otro, disponen de conjuntos diferentes de procedimientos para la titulación de tierras y resolución de conflictos;
- La Mesa Regional ha sido creada y elegida a pesar del desacuerdo de las comunidades. Está compuesta por personas a las que no se puede considerar representantes garífunas y es ajena a sus propias instituciones.

Según la gerencia del proyecto, no hubo daño a las comunidades puesto que ninguna tierra fue efectivamente regularizada con base en los procedimientos de arbitraje u otros, y que los procesos

[220] Ibíd, pág. 28.
[221] Ibíd., pág. 21.
[222] Ibíd, pág. 22.
[223] Informe y Recomendación del Banco Mundial sobre la Solicitud de Inspección formulada por OFRANEH, Marzo de 2006, Informe nº. 35.470, párr. 15.
[224] Ibíd, párr. 32.

de consulta para la preparación o formulación de documentos y estudios integrantes al proyecto, son responsabilidad del Gobierno. Asimismo, el BM avala estos procedimientos de consulta llevados a cabo por el gobierno, en lo que se refiere al número de consultas (20 reuniones en dos años, abarcando cerca de 20 comunidades, es decir menos de la mitad de las existentes en el país) y considera su naturaleza participativa y amplia.[224] Afirma que las propuestas de los garífunas fueron incorporadas en el proyecto, entre ellas se cuentan la participación comunitaria voluntaria, consultas previas informadas antes de la regularización de tierras, y emisión de títulos comunales a comunidades garífunas si así lo eligen.[225]

La respuesta de la gerencia del proyecto a la solicitud de inspección sobre las consultas para el diseño e implementación de los procesos de regularización de la propiedad, apunta a la responsabilidad del gobierno de Honduras por la elaboración de los documentos y estudios ambientales, sociales y legales, así como por la conducción de los debates con los pueblos interesados. Al mismo tiempo, el BM avalúa las metodologías, procedimientos y procesos de consultas implementadas por el Gobierno en el marco del proyecto, y concluye que los procesos de diseño del PATH y del IDPD contaron con la debida participación de representantes garífunas. Afirma, por lo tanto, que *"el liderazgo de la OFRANEH está bajo disputa, y que la OFRANEH-Solicitante [de la inspección del BM] se negó a participar en la reunión que creó la Mesa Regional"*.[226]

El BM y el Gobierno deciden incluir medidas de salvaguarda para anticipar la posibilidad de una nueva ley y para garantizar el cumplimiento de las políticas del Banco. En principio se estableció que la Suprema Corte de Honduras, antes de la implementación efectiva del proyecto, tendrá que aprobar un Decreto Regulador para autorizar el registro de propiedades parceladas en las áreas del proyecto.[227] De esta forma, el Banco busca asegurar que el registro de parcelas individuales sea legalmente aprobado a fin de garantizar la efectividad de los procedimientos de titulación y regularización previstos en el PATH (los cuales están en armonía con la Ley de Propiedad). Luego, las salvaguardas específicas fueron expresamente incorporadas al Acuerdo de Financiación, para *"asegurar que los derechos de las comunidades indígenas y afrohondureñas estén protegidos"*.[228] Aún así, las comunidades alegan que tales salvaguardas no son suficientes para garantizar la protección de sus derechos de pose y propiedad sobre las tierras ancestrales.

El derecho al desarrollo debe incorporar *"la igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, educación, servicios de salud, vivienda adecuada, trabajo, y a la justa distribución de los beneficios generados"* (artículo 8 de la Declaración). En ese aspecto, los usos tradicionales de las tierras indígenas han sido reconocidos como esenciales para su supervivencia y bienestar. El control sobre esas tierras es

---

[225] Ibíd, párrs. 32-34.

[226] Ibíd, párr. 37

[227] Informe y Recomendación del Banco Mundial sobre la Solicitud de Inspección formulada por OFRANEH, Marzo de 2006, Informe n. 35.470, versión en inglés, pág. 32.

[228] Sección 3.08(b) y 3.11 del Acuerdo de Financiación nº. 3858-HO. Las salvaguardas adoptadas fueron: (a) que los pueblos indígenas tengan acceso adecuado a servicios de asistencia legal y entrenamiento antes que las decisiones sobre los conflictos de sus tierras sean tomadas; (b) que los mecanismos de toma de decisiones para la resolución de conflictos sobre estas tierras sean transparentes y que incluyan la representación genuina de los indígenas y afrohondureños; (c) que ningún título o demarcación legal en tierras adyacentes a los territorios étnicos será implementado sin que antes sean efectuados los procedimientos adecuados para proteger los derechos de los indígenas y afrohondureños, previstos en el Manual Operacional y la consulta a las partes afectadas; (d) la adopción de un marco legal regulatorio para las tierras de las poblaciones indígenas, como parte de la Fase II del Proyecto.

crucial para asegurar su derecho al desarrollo. En el caso de las comunidades garífunas, su dificultad para obtener seguridad en la pose y las amenazas sufridas reducen drásticamente su libertad de acción y, consecuentemente, su derecho al desarrollo.

El derecho al desarrollo presupone que individuos y comunidades participen del proceso de planeamiento y definición de parámetros que puedan afectarlos. Efectiva participación significa que las comunidades tienen el poder de incidir sobre los resultados de determinado proyecto mediante un proceso de consulta genuina.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se manifestó sobre el tema de la participación en relación al caso Awas Tigni vs. Nicaragua, estableciendo que el Estado debe *"proceder a la delimitación, demarcación y titulación de la tierra correspondiente a los miembros de la comunidad con plena participación en los mismos y tomando en consideración el derecho consuetudinario, sus tradiciones y costumbres"*.[229] La mejor definición del significado de consultas previas e informadas la ha aportado el Comité de Naciones Unidas contra la Eliminación de la Discriminación Racial, mediante la adopción de la Recomendación General nº. 22, la cual enfatiza que ninguna decisión directamente relacionada a los derechos e intereses de los pueblos indígenas debe ser tomada sin su consentimiento informado (párrafo 4, d). El Convenio 169 de la OIT, al respecto de los procesos de consulta a los pueblos indígenas, establece que *"las consultas realizadas en la aplicación de esta Convención deberán ser efectuadas de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con el objetivo de llegar a un acuerdo y conseguir el consentimiento acerca de las medidas propuestas"* (artículo 6, párr. 2). Estos requisitos no fueron observados en el caso de la titulación irregular de las tierras garífunas en beneficio de terceros, ni para la ampliación del perímetro urbano.

A pesar de que el Banco Mundial afirma que el Gobierno promulgó la Ley de Propiedad después de que su directorio había aprobado el proyecto, está claro que el marco normativo del PATH es apoyado y sostenido por esta Ley. Además, entre los recursos asignados al proyecto, cerca de US$ 10 millones están siendo invertidos en el desarrollo del marco político y regulatorio, y en su fortalecimiento institucional. En la respuesta del BM a la solicitud de inspección, la gerencia del proyecto encontró que *"la Ley de Propiedad está en armonía con las medidas de salvaguarda del Banco y las normas de reglamentación aún no emitidas están en discusión por las comunidades indígenas, con base en una reunión realizada en septiembre de 2005"*.[230]

En relación al proceso de arbitraje, establecido por el PATH como medio de resolución de conflictos sobre posesión y propiedad de la tierra de comunidades garífunas, el BM concluyó que "el proceso de arbitraje es consistente con la legislación nacional en el momento de la aprobación del Proyecto. Arbitraje es un procedimiento no judicial por lo cual dos o más partes aceptan que una tercera parte decida sobre la cuestión en disputa. La decisión proferida tórnase obligatoria a las partes y es

[229] Caso Awas Tingni (2001), párr.164. Basado en los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que el proceso de consentimiento "requiere, por lo menos, que todos los miembros de las comunidades estén completamente informados sobre la naturaleza y las consecuencias del proceso y que les sea dada la oportunidad de participación individual o colectiva (Ibíd., párr. 140).

[230] Informe y Recomendación del Banco Mundial sobre la Solicitud de Inspección formulada por OFRANEH, Marzo de 2006, Informe nº. 35.470, párr. 41.

definitiva". Por otro lado, la Ley de Propiedad introduce un mecanismo judicial de solución de conflictos (artículo 111), pero no estaba en vigencia al momento de aprobación del proyecto. Los procesos de conciliación y arbitraje, como medios de solución de conflictos incluidos en el PIPD son consistentes con el Procedimientos Operativo 4.20, pues *"garantizan a los grupos afectados el efectivo uso del sistema legal para defender sus derechos, siguiendo una tendencia mundial de incorporar nuevos métodos de resolución de conflictos que son considerados eficientes y confiables (Sección 1 de la Ley de Arbitraje) a los sistemas legales nacionales. El Banco viene apoyando estos métodos de resolución de conflictos en toda la América Latina"*.[231]

Ambos procedimientos de solución de los conflictos de posesión y propiedad en las tierras garífunas son inconstitucionales, pues que no proveen el debido proceso legal, la amplia defensa y el derechode garantías judiciales.

Para proponer una solución al limitado acceso a la justicia de los garífunas, y esto ha sido reconocido por la gerencia del proyecto, el Banco Mundial dispuso asignaciones presupuestarias dentro del IPDP, a fin de crear programas de capacitación para líderes comunitarios sobre legislación nacional y normas vinculadas con el proyecto, y para conciliadores y árbitros. Desde el 2003, las comunidades garífunas por su propia cuenta y con sus recursos, están accediendo a los mecanismos de la justicia internacional para lograr reparaciones a las violaciones de sus derechos a la tierra, al desarrollo y a la vida, y no quiere recibir los programas de capacitación de Banco para empoderar su actuación. Es necesario que mecanismos permanentes, democráticos y accesibles de justicia sean implementados en el país, tales como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público de Minorías Étnicas, el Consejo Nacional de Derechos Humanos, etcétera, de modo de garantizar la permanente protección a los derechos humanos de las comunidades garífunas.

El artículo 2 de la Convención Interamericana, interpretado en conjunto con el Convenio 169 de la OIT, establece la obligación del Estado de desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas para proteger a los pueblos indígenas y tribales, y para garantizar el respeto a su integridad. Estas acciones deben comprender: (a) que los indígenas sean beneficiados en igualdad de condiciones en lo que se refiere a los derechos y oportunidades que las leyes nacionales les aseguran a otros sectores de la población; (b) la promoción de la plena realización de sus derechos económicos, sociales y culturales con relación a su identidad cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones; (c) la asistencia a esos pueblos en la eliminación de disparidades socioeconómicas existentes con relación a otros sectores de la sociedad, de manera compatible con sus aspiraciones y modos de vida. Para ello, los Estados deben adoptar medidas especiales para proteger a estos pueblos, sus instituciones, propiedades, trabajo, cultura y medio ambiente, asegurando la libertad de expresión de sus voluntades (artículo 4 del Convenio 169).

5.3.3 La Ley de Municipalidades y la nueva Ley de Ordenamiento Territorial

Fue con base en la Ley de Municipalidades (Decreto nº. 134/1990, reformada por el Decreto nº. 48/1991 y el Decreto 127/2000) que la Alcaldía de Tela logró el registro de títulos de transferencia

[231] Informe y Recomendación del Banco Mundial sobre la Solicitud de Inspección formulada por OFRANEH, Marzo de 2006, Informe nº. 35.470, versión en ingleés, pág. 18.

de dominio pleno de áreas localizadas en los territorios Garífunas de San Juan y Triunfo de La Cruz. Esta Ley reglamenta el régimen de competencias de municipios y departamentos.

Aunque la atribución de titular tierras que no sean de su propiedad no esté en el rol de sus competencias, ni dentro de la alzada de la autonomía municipal, establecido en los artículos 12 y 13, la Corporación Municipal[232] aprobó la titulación de áreas garífunas a terceros, cuyo registro fue efectuado por la oficina de Registro de la Propiedad de Tela. De acuerdo con el Artículo 13(2) de la Ley de Municipalidades, son atribuciones de los municipios:

> *"… Control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones de conformidad con lo prescripto en la Ley."*

Respeto a su competencia para desarrollar actividades de planeamiento urbano, el Artículo 18 establece que:

> *" Artículo 18 - Las municipalidades están en la obligación de levantar el catastro urbano y rural de su término municipal y elaborar el Plan Regulador de las ciudades.*
>
> *Se entiende por Plan Regulador el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o de otra naturaleza, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, saneamiento y protección ambiental, así como la de construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas."*

Consultores de COHRE con los garífunas en San Juan de Tela

Las municipalidades tienen la competencia para extender y delimitar su perímetro urbano con base a un Plan Regulador cuyos objetivos, entre otros, son:

(a) mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e interurbano. El acceso a estos lugares es libre, quedando, en consecuencia, prohibido cualquier cobro, excepto cuando se trate de recuperación de la inversión mediante el sistema de contribución por mejoras legalmente establecido - Artículo 13(8);

(b) utilizar la planificación para alcanzar el desarrollo integral del Municipio - Artículo 14(7).

Estos planes deben ser hechos consultando a los vecinos, que tienen derecho de participar en la gestión y desarrollo de los asuntos del municipio, de acuerdo al artículo 24(6) de pedir cuentas a la Corporación Municipal sobre la gestión municipal, tanto en los Cabildos Abiertos por medio de sus representantes, como en forma directa, conforme al artículo 24(7) de la Ley de las Municipalidades. Las comunidades tienen el derecho de organizarse en Patronatos propios y electos democráticamente, con vistas a la participación en la gestión de los asuntos municipales. De acuerdo con el artículo 62:

> *"Artículo 62 - En cada municipio o barrio, colonia o aldea, los vecinos tendrán derecho a organizarse democráticamente en patronatos, para procurar el mejoramiento de las respectivas comunidades. En el desarrollo de sus actividades deberá respetar y procurar el logro de los fines, objetivos y metas del Plan de Desarrollo Municipal.*
>
> *El patronato es una estructura natural de organización, vinculada por lazos de conveniencia en una comunidad determinada, constituidas como unidades básicas auxiliares de la administración pública, a la que el Estado le reconoce su personalidad jurídica.*
>
> *El patronato estará conformado por una junta Directiva y la cual será electa anualmente mediante voto directo y secreto de los ciudadanos y ciudadanas de su comunidad, debiendo inscribir sus planillas con un mes de anticipación en la Alcaldía Municipal".*

Los municipios sólo tienen competencia para reglamentar y disponer de los bienes que son propiedad de la Hacienda Municipal. La administración, uso, ocupación y disposición de bienes de dominio nacional, departamental o privado, adquiridos o poseídos colectiva o individualmente, no son de competencia de los municipios. En acuerdo a los artículos 68 y 69 de la Ley de Municipalidades, reformado por el Decreto nº. 48/1991), constituyen la Hacienda Municipal:

> *"Artículo 68*
> *1) Las tierras urbanas y rurales, así como los demás bienes inmuebles cuyo dominio o posesión corresponda a la Municipalidad, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales;*

[232] La Corporación Municipal es el órgano deliberativo de la Municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal (artículo 25, Ley de Municipalidades)

2) Las tierras urbanas registradas a favor del Estado y cuyo dominio le sea transferido por el Poder Ejecutivo a cualquier título;
3) Las tierras nacionales o ejidales que en concepto de áreas para crecimiento poblacional sean concedidas por el Estado. Las tierras rurales de vocación agrícola ganadera quedan sujetas a lo prescripto en la Ley de Reforma Agraria;
4) Las aportaciones que el Poder Ejecutivo haga a favor de las Municipalidades o los recursos que les transfiera;
5) Los valores que adquiera la Municipalidad en concepto de préstamos, con entidades nacionales y extranjeras;
6) Los recursos que la Municipalidad obtenga en concepto de herencia, legados o donaciones;
7) Los demás bienes, derechos, ingresos o activos de cualquier clase que perciba o le correspondan a la Municipalidad.

Artículo 69 - Los bienes inmuebles ejidales rurales de vocación forestal, pasarán a dominio pleno del Municipio, una vez que se haya determinado su vocación y el perímetro del área forestal, siendo entendido que la vocación forestal y su perímetro serán establecidos técnicamente por la Administración Forestal del Estado a petición de la Municipalidad."

Para ese efecto el Instituto Nacional Agrario (INA) otorgará el título de tradición respectiva, en el plazo máximo de ciento ochenta días (180) calendario, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud; en caso de incumplimiento, la Municipalidad podrá instaurar la acción ejecutiva de hacer, para lograr que se otorgue la Escritura correspondiente ante los Tribunales competentes. El título será inscribible en el Registro de la Propiedad sin necesidad de Escritura Pública.

De la lectura de ambos artículos se concluye que las tierras ocupadas por las comunidades garífunas de San Juan y de Triunfo de La Cruz, aunque originalmente tituladas como ejidales o de propiedad nacional, no integran el rol de bienes de propiedad de la Hacienda Municipal y, por lo tanto, no podrían ser alienadas o ocupadas por la Corporación Municipal de la Alcaldía de Bahía de Tela en beneficio de terceros ajenos a esas comunidades.

El Artículo 70 de la Ley de Municipalidades, reformado por el Decreto nº. 127/2000, apunta las competencias de las municipalidades para emitir títulos de dominio:

"Las municipalidades podrán titular equitativamente a favor de terceros, los terrenos ***de su propiedad*** *que no sean de vocación forestal, pudiendo cobrar por tal concepto los valores correspondientes, siempre que no violentaren lo dispuesto en esta Ley.*

Los bienes inmuebles ejidales que no corresponden a los señalados en el artículo anterior, en donde haya asentimientos humanos permanentes, ***serán titulados en dominio pleno por el Instituto Nacional Agrario (INA)****, en un plazo máximo de 180 días calendario contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, gratuitamente a favor del municipio,* ***una vez que su perímetro haya sido delimitado****.*

En el caso de los bienes inmuebles ejidales y aquellos otros ***de dominio de la municipalidad****, donde haya asentamientos humanos o que estén dentro de los límites urbanos y que estén en posesión de particulares sin tener dominio pleno, podrá la Municipalidad, a solicitud de éstos, otorgar título de*

dominio pleno pagando la cantidad que acuerde la Corporación Municipal, a un precio no inferior al diez (10%) por ciento del último valor catastral, o en su defecto, del valor real del inmueble, excluyendo en ambos casos las mejoras realizadas a expensa del poseedor.

Se exceptúan de las disposiciones anteriores, los terrenos ejidales ubicados dentro de los límites de los asentamientos humanos ***que hayan sido o estén siendo detentados por personas naturales o jurídicas a través de concesiones del Estado o del Municipio****, terrenos que pasarán a favor del Municipio una vez concluido el plazo de la concesión". [El resaltado nos perenece].*

La aplicación del artículo 70 a los casos específicos de las comunidades garífunas de San Juan y de Triunfo de La Cruz resulta en lo siguiente: los bienes ejidales poseídos por esas comunidades no fueron titulados por el INA a favor del Municipio, pues el INA ya había expedido títulos de ocupación o de dominio pleno de parte de estas áreas. Las porciones aún no tituladas a las comunidades están pendientes de solicitudes administrativas o de soluciones judiciales en tribunales de ámbito nacional o internacional. Además, en caso de que la Municipalidad hubiese recibido dichas áreas del INA, debería titularlas en favor de los poseedores actuales, entre los cuales no se puede incluir a las empresas MASSARICA, DIETRISA, el sindicado de los servidores municipales de Tela o los políticos beneficiados. El plazo de la concesión de uso expedido por el INA en beneficio de los garífunas aún continúa siendo válido para esas comunidades, lo que impide que las tierras sean revertidas al dominio de la Municipalidad de Tela. El artículo 70 tiene como objetivo de fondo beneficiar a personas pobres con viviendas de interés social, criterio que no se aplica a los beneficiarios de los títulos expedidos por la Municipalidad. En caso de que las ventas efectuadas por la Corporación Municipal huviesen sido legales y válidas, los ingresos provenientes de la enajenación de los bienes deberían ser exclusivamente destinados a proyectos de beneficio directo de la comunidad, conforme el artículo 71 de la Ley de Municipalidades, reformado por el Decreto nº. 127/2000.

La Constitución prohíbe la confiscación de bienes por la autoridad (artículo 104) y establece que la privación de la propiedad sólo puede fundarse por causa de necesidad o interés publico calificados por la ley, o por resolución fundada en ley, mediando previa indemnización justipreciada (artículo 106). En el caso de las comunidades de Triunfo de La Cruz y San Juan, la usurpación de bienes por la Alcaldía Municipal no resultó en la debida indemnización y compensación.

Por fin, el artículo 76 de la Ley de Municipalidades establece que *"los bienes inmuebles nacionales de uso público como playas, hasta una distancia de diez (10) metros contados desde la más alta marea, los parques, calles, avenidas, puentes, riberas, litorales, lagos, lagunas, ríos, obras de dotación social y de servicios públicos, así como los bienes destinados a estos propósitos o para áreas verdes, no* ***podrán enajenarse, gravarse, embargarse o rematarse, so pena de nulidad absoluta y responsabilidad civil y penal para los involucrados"*** [grifos nuestros]. Este dispositivo también protege a las comunidades garífunas de la costa, que no pueden ser impedidas de utilizar caminos, playas y áreas ancestrales.

En 2003 fue aprobada la nueva Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto nº. 180/2003) que coloca el ordenamiento del territorio nacional en el centro de la política de planificación, como un instrumento de gestión socio-política de áreas e recursos estratégicos. La nueva Ley es ambiciosa al

prever la conformación de un verdadero sistema de gestión territorial de ámbito nacional, articulado con los niveles departamentales, municipales y la iniciativa privada.

La Ley crea un Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT), vinculado a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, de carácter deliberativo y con poderes para implementar las políticas, estrategias y elaborar planes de ordenamiento territorial. El CONOT es integrado por mayoría de representantes del Gobierno nacional (nueve Secretarías u organismos públicos), seguido de seis representantes de entidades de organizaciones sociales (mujeres, juventud, trabajadores, entidades étnicas, patronatos), y de representantes de la iniciativa privada, universidad, entidades de profesionales, partidos políticos y de la Asociación de Municipios. Las funciones de ejecución, coordinación técnica, sincronización de acciones con otras instancias públicas e privadas serán ejercidas por la Dirección General de Ordenamiento Territorial.

La gestión es descentralizada por medio de la institución de Consejos Departamentales de Ordenamiento Territorial y Consejos de Ordenamiento Territorial organizados por mancomunidades. Las unidades técnicas de ordenamiento territorial tienen la función de apoyar técnicamente los consejos en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Los instrumentos previstos para establecer el ordenamiento territorial son demasiados y presentan superposición de finalidades, siendo de difícil comprensión sus distintas funciones y su aplicación práctica. Entre los instrumentos previstos están el Plan de Nación, los Planes Maestros Sectoriales, los Planes Estratégicos Municipales, los Planes Estratégicos Especiales, los planes nacionales, regionales y municipales de ordenamiento territorial, los planes de ordenamiento territorial de áreas bajo régimen especial (artículos 40 a 46).

A esos planos técnicos se asocian otros instrumentos: los mapas de zonificación territorial, los sistemas de catastro nacional y municipales, el registro de propiedad, los planes reguladores municipales, el registro nacional de normativas del ordenamiento territorial y los sistemas de informaciones territoriales. La Ley deja poco claro los contenidos y funciones de cada instrumento, su aplicabilidad práctica y la interrelación entre ellos, lo que resultará en un proceso de planeamiento extremamente complejo, de difícil comprensión para el ciudadano común y de dudosa efectividad técnica para los fines que propugna. Además, no se establece una relación clara y directa entre la elaboración e implementación de estos instrumentos de ordenamiento y planeamiento territorial con los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley (artículos 35 y 36), tales como los Cabildos Abiertos, plebiscitos, asambleas de consulta, audiencias, foros, etcétera.

Además, la Ley de Ordenamiento Territorial no establece una relación clara con los dispositivos de la Ley de Propiedad en lo que se refiere a los sistemas de información y registro. Ambas leyes establecen dispositivos y competencias para crear y desarrollar sistemas nacionales de información territorial, sea en materia de propiedad, sea en materia de ordenamiento del uso y ocupación del suelo. La Ley de Propiedad asigna esa función al Instituto de Propiedad (artículo 24(1) del Decreto nº. 82/2004), al paso que la Ley de Ordenamiento Territorial la asigna a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia (artículo 21(1) y 52).

Tanto el sistema nacional de información territorial previsto en la Ley de Propiedad, como el sistema nacional de ordenamiento territorial previsto en la Ley del Ordenamiento Territorial,

tienen funciones sobrepuestas, como el registro consolidado y la georreferencia de límites de zonas urbanas, rurales, forestales, áreas protegidas, ecológicas; así como la documentación y mapeo de ellas.

La nueva Ley mantiene la competencia de las municipalidades para la definición del perímetro de las ciudades y de otras formas de los asentamientos humanos, como para emitir normas sobre construcción, loteo, urbanización y zonificación, regulación del uso del suelo y ordenanzas (artículos 27, 2(b) y 28). Pero todavía la Ley no resuelve los conflictos de competencias o de disputa de derechos que puedan devenir de su propia aplicación o de la actuación de distintos órganos sobre un mismo tema relativo al ordenamiento territorial. Los casos de conflictos de competencia serán resueltos por mecanismos de conciliación y arbitraje, trámite administrativo, trámite judicial, interpretación legislativa o redefinición del marco legislativo (artículos 31 y 32).

La Ley todavía no deja claro cómo funcionarán estos mecanismos, ni cómo pueden ser accionados o accedidos, ni a qué casos se aplican. Esta falta de claridad puede comprometer la efectiva aplicación de sus instrumentos y la implementación de las políticas.

5.4 Conclusiones

1. El gobierno de Honduras no adoptó todas las medidas necesarias para investigar el proceso de toma irregular de las tierras de las comunidades garífunas de San Juan y Triunfo de La Cruz llevada a cabo por la Alcaldía y la Corporación Municipal de Bahía de Tela, por particulares y empresas privadas, y las amenazas sufridas por los líderes de estas comunidades. El Gobierno no adoptó las medidas necesarias para detener y punir la usurpación de las tierras garífunas, ni para devolverlas al dominio de las comunidades.

2. El gobierno de Honduras coordinó, propuso y aprobó un conjunto de mudanzas legislativas y nuevas leyes que alteran el sistema de administración, registro, acceso, adquisición, transferencia y titulación de la propiedad de las tierras urbanas e rurales que no están adecuadas a la legislación internacional de derechos humanos, en especial al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Con base en estas leyes, el Gobierno, con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, ha implementado políticas e programas que resultan en medidas regresivas a la protección, promoción y cumplimiento de derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades indígenas y afrohondureñas. Los proyectos de desarrollo turísticos financiados y apoyados por el gobierno de Honduras y los bancos citados son discriminatorios porque excluyen a la población garífuna de sus resultados, económicos o sociales, violando su derecho al desarrollo.

3. La pérdida de parte de los territorios étnicos por las comunidades garífunas de Triunfo de La Cruz y San Juan, la imposibilidad de circular libremente en sus tierras originarias y la prohibición de acceder y usar los recursos naturales existentes en sus tierras ancestrales, forman parte de una historia de despojo y saqueo, que está siendo legalizada con las nuevas leyes y programas, permitiendo que continúen.

Triunfo de La Cruz

4. El gobierno de Honduras no está adoptando las medidas de precaución necesarias para evaluar los impactos sociales, culturales, económicos y ambientales en la vida de las comunidades afectadas por el proyecto turístico Bahía de Tela. Aunque los estudios ambientales hayan sido realizados y aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo, y que los impactos negativos en el derecho de propiedad hayan sido informados y reconocidos en estos estudios, el gobierno de Honduras y los bancos mencionados no adoptaron las medidas necesarias para proteger los derechos de las comunidades garífunas afectadas directa o indirectamente por estos proyectos.

5. El gobierno de Honduras es responsable por las violaciones al derecho a la propiedad, a la vivienda, al desarrollo y a la vida de las comunidades garífunas de Triunfo de La Cruz y San Juan. Consecuentemente tiene la obligación de efectuar la reparación integral, incluyendo justa y adecuada compensación.

6. El gobierno de Honduras no adoptó las medidas y procesos necesarios para identificar y punir a los culpables por los asesinatos de los jóvenes Mirna Isabel Santos Thomas, Gino Eligio López y de Andrés Castillo, en 2006, en San Juan de Tela. Tampoco garantizó medidas para salvaguardar el trabajo de investigación de la Fiscalía de Etnias, que viene recibiendo amenazas de los agentes de la empresa presuntamente involucrada en los asesinatos.

5.5 Recomendaciones

5.5.1. Al gobierno de Honduras

a) El gobierno de Honduras debería asegurar la plena reparación a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades garífunas de San Juan y Triunfo de la Cruz, incluyendo compensaciones y reparaciones, las cuales deberán ser determinadas en consulta a la población afectada.
b) El gobierno de Honduras debería revocar o modificar inmediatamente la legislación que afecta los derechos de propiedad y a la tenencia de la tierra de las comunidades garífunas, especialmente la nueva Ley de Propiedad y el Decreto 90/1990. El Gobierno debe garantizar que la legislación internacional de derechos humanos esté reflejada en la legislación interna, de forma de asegurar el

derecho al territorio, al medio ambiente, al desarrollo, a la propiedad comunal y a la vida de las comunidades garífunas, especialmente en acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

c) El gobierno de Honduras debería adoptar las medidas necesarias para anular el registro de los títulos de dominio pleno emitidos por la Alcaldía y la Corporación Municipal de Bahía de Tela en sobre posición a tierras adquiridas o poseídas por las comunidades garífunas de Triunfo de La Cruz y San Juan, y para responsabilizar civil y criminalmente a la municipalidad por los actos ilegales cometidos. El Gobierno de Honduras debe cumplir con las medidas cautelares determinadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en beneficio de Triunfo de La Cruz.

d) El gobierno de Honduras debería adoptar todas las medidas necesarias para impulsar la investigación y punir los delitos de asesinato, amenazas a la vida y a la integridad cometidos contra los miembros y líderes de las comunidades Garífunas de Triunfo de La Cruz y San Juan. El gobierno de Honduras debe adoptar las medidas que le permiten la Constitución y la legislación nacional para asegurar que la Alcaldía y la Corporación Municipal de Bahía de Tela, en especial, y todas las municipalidades, en general, no extrapolen sus competencias y abusen de su poder para reglamentar, planear y gestionar el uso y la ocupación del suelo localizado en sus perímetros urbanos.

5.5.2. Al Banco Interamericano de Desarrollo

a) El Banco Interamericano de Desarrollo debería suspender la ejecución del Programa Nacional de Turismo Sostenible (PNTS) para asegurar la adopción por el gobierno de Honduras y agentes gubernamentales y privados, de las medidas necesarias para evitar los impactos negativos en la vida de las comunidades indígenas y garífunas afectadas directamente o indirectamente por sus actividades.

b) El Banco Interamericano de Desarrollo debe asegurar la amplia, genuina, efectiva e informada participación de las comunidades indígenas y garífunas que se localizan en el área de influencia directa o indirecta del proyecto Bahía de los Micos, en implementación en el ámbito del PNTS, así como su participación en los beneficios e incentivos resultantes de estos proyectos y planes.

5.5.3 Al Banco Mundial

a) El Banco Mundial debería suspender la implementación del Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) y revisar sus manuales operativos relativos a la regularización y titulación de tierras de comunidades indígenas y afrohondureñas, hasta que el gobierno de Honduras adecue la legislación nacional sobre derecho a la propiedad y a la tenencia de la tierra a los dispositivos de tratados internacionales de derechos humanos aplicables a estos pueblos.

b) El Banco Mundial debería suspender la implementación del PATH y garantizar la amplia, informada, genuina y efectiva participación de todas las comunidades indígenas y afrohondureñas en su diseño, administración e implementación. El BM debería discutir con esas comunidades los

mecanismos de conciliación y solución de conflictos territoriales aplicables para los casos en que los derechos de estos pueblos estén involucrados.

5.5.4 A las organizaciones de derechos humanos y representantes de las comunidades indígenas y afrohondureñas

a) Las organizaciones de derechos humanos y representantes de los pueblos indígenas y afrohondureños deberían investigar el rol de los gobiernos que están representados en los órganos de la Dirección Ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, en relación a sus obligaciones internacionales de derechos humanos en el contexto de los casos de las comunidades garífunas de Honduras.

b) Las organizaciones deben investigar el rol de los municipios en los procesos de ampliación de los perímetros urbanos y monitorear los procesos de elaboración de planes nacionales, departamentales o locales de desarrollo.

6. El caso de Mexico

6.1 Información general

México es un país con una extensión territorial de 1.964.375 km², de los cuales 1.959.248 km² representan superficie continental y 5,127 km², superficie insular. Limita al norte con los Estados Unidos de América, y al sur con Guatemala y Belice.[233] Su población total alcanza 103 millones de habitantes, de los cuales 23.5% viven en el sector rural y 76.5% en el sector urbano[234]. Su población indígena, definida por criterio lingüístico, es de 6 millones de personas según el censo oficial[235], pero supera los 10 millones según estimaciones de las organizaciones.

El país está constituido como una república federal democrática, con división en tres poderes, que adopta el sistema presidencialista encabezada por el jefe del Ejecutivo, con mandato de 6 años sin posibilidad de reelección. De sus 32 entidades federativas, la capital es la Ciudad de México, el Distrito Federal. El poder Legislativo está conformado en el Congreso General, bicameral, compuesto por 500 diputados y 128 senadores. El poder Judicial Federal es ejercido por la Suprema Corte de Justicia. También existen otros tribunales federales que formalmente no pertenecen al Poder Judicial como el tribunal electoral, los tribunales agrarios y los tribunales administrativos. La Suprema Corte es la única que no está sometida a la administración, vigilancia y disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, y tiene once ministros elegidos por el Senado ante la presentación de una lista terna por el jefe del Ejecutivo.[236]

La economía mexicana ocupa el décimo lugar en el mundo[237] con un producto bruto interno de 626 millones de dólares, que se integra con un 4% del sector agrícola, 26% de la industria y 60% de los servicios[238]. Su ingreso *per cápita* es el más alto en América Latina: US$ 7.310 dólares. De acuerdo al ingreso *per cápita* el 20% de la población más pobre obtiene el 4.1% de la renta, mientras que el 20% más rico concentra el 59.1%. El *índice de Gini* es de 54.6 para México, donde el 26.3% de la población vive con menos de 2 dólares por día[239].

[233] Fuente: www.presidencia.gob.mx
[234] Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática – INEGI (www.inegi.gob.mx). Datos para el 2005.
[235] Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática – INEGI (www.inegi.gob.mx). Datos para 1995.
[236] Fuente: www.presidencia.gob.mx
[237] Siguiendo el criterio del ingreso bruto
[238] World Developmente Indicators 2005 – WDI 2005 (World Bank). Datos para el año 2003.
[239] World Developmente Indicators 2005 – WDI 2005 (World Bank). Datos para el año 2000.

A pesar del tamaño de la economía mexicana, existen fuertes desigualdades y se expresan en su territorio. En la región sur de México, integrada por los Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla, Yucatán, Campeche y Quintana Roo, estos indicadores del país disminuyen considerablemente. La zona concentra seis de los Estados con menor índice de desarrollo humanos del país[240].

	CHIAPAS	OAXACA	GUERRERO	VERACRUZ	PUEBLA	TABASCO	YUCATAN	CAMPECHE	QUINTANA ROO
Población total en millones (2005) (a) (i)	4.29	3.51	3.12	7.11	5.38	1.99	1.82	0.75	1.14
PIB en billones de $US 2005 (c) (i)	10.5	9.4	10.4	25.7	21.9	7.7	8.7	7.6	10.1
PIB per cápita a precios corrientes en $US 2004 (f) (i)	2.4	7.7	3.3	3.6	4.1	3.9	4.8	10.1	8.9
Ingreso per cápita en $US (2004) (g) (i)	119.95	227.29	114.22	101.36	104.31	227.29	116.88	183.70	217.99
Indice de Desarrollo Humano (IDH) (Clasificación) (j) (k)	32	31	30	28	25	21	19	9	6

Fuente: http://www.planpuebla-panama.org/main-pages/mexico.htm

(a) Los datos corresponden al Banco Central de México, consultado el 10 de agosto de 2006.
(c) Banco Interamericano de Desarrollo, consultado el 12 de septiembre de 2006.
(f) CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe (2005), consultado el 12 de septiembre de 2006.
(g) Base de Datos del Banco Mundial, consultado el 23 de agosto de 2006.
(i) Los datos para los Estados del sur -sureste de México provienen de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), consultado el 24 de Noviembre de 2006.
(j) Índice de Desarrollo Humano: su clasificación es en base a los 32 Estados de México .
(k) Los datos de los Estados sur-sureste de México corresponden al Informe de Desarrollo Humano, "El reto del desarrollo local" (PNUD), 2004.

México cuenta con un territorio que se extiende sobre 486 millones de acres, de los cuales el 51.2% pertenece a ejidos y comunidades, que son una forma de propiedad social o colectiva. El 37.4% del territorio pertenece al régimen de propiedad privada y el 10% ciento restante, a terrenos nacionales y otras formas de tenencia de la tierra.[241]

[240] Dejamos a salvo nuestras reservas sobre estos indicadores, al considerar que no siempre expresan proporcionalmente el grado de desarrollo del país. Siguiendo el criterio de Amartya Sen, el criterio del ingreso no es un buen estándar para medir el desarrollo de un pueblo sino los indicadores que expresen el enfoque de las capacidades. Desde el punto de vista del desarrollo sustentable también podemos constatar que altos ingresos en un período determinado pueden luego no sostenerse en el tiempo por el tipo de explotación que se hace de los recursos naturales.
[241] Robledo Rincón, Eduardo "El ordenamiento de la propiedad de la reforma agraria en México". Secretario de la Reforma Agraria en el Banco Mundial presentado en Washington, D.C., 23 de febrero de 2000.

Pobladora del area que será inundada por La Parota

Como resultado de las luchas agrarias de principios del siglo XX, a lo largo de ochenta años se entregaron en dotación y restitución casi 249 millones de acres, afectando la propiedad latifundista que predominaba en el campo mexicano. En la actualidad trabajan sus tierras tres millones y medio de campesinos en 27.390 ejidos y 2.340 comunidades. Los pueblos indígenas participan en el 22.9 % de los ejidos y comunidades del país, y son dueños del 28% de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la propiedad social[242].

Los núcleos agrarios con población indígena se caracterizan por su amplia disponibilidad de recursos naturales (nueve de cada diez poseen al menos un recurso) aunque esto no se corresponda con el alto índice de marginación en el que viven. Si bien no todos los recursos naturales son conocidos y aprovechados, encierran una gran potencialidad para mejorar la vida económica de estas comunidades[243]. La diversidad productiva de los pueblos aborígenes incluye cultivos industriales como café, caña de azúcar, algodón, cártamo y maguey; hortalizas como calabaza, papa, tomate, sandía y rábano; frutales como naranja, plátano, mango, limón y papaya; especias como vainilla, pimienta y comino; y finalmente, todas las variedades imaginables de maíz.

6.1.2 Proyectos de desarrollo y alianzas comerciales. El papel de México en el Plan Puebla-Panamá

Antes de la década del '90 México había desarrollado una política exterior progresista, destacándose durante los años '80 una política de mayor acercamiento a Centroamérica. A comienzos de los '90, firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se alía al gobierno de los Estados Unidos en su impulso del proceso de Cumbres de las Américas, con la finalidad de crear el Acuerdo de Libre Comercio de las Americas (ALCA) que debía pero no logró firmarse en 2005.

En la misma década del '90 se establece el andamiaje institucional que luego permite las interacciones comerciales entre México y Centroamérica. Se forma la Comisión Mexicana para la Cooperación

[242] GARCIA CORPUS, Manuel. "El proceso legislativo y los grupos de presión. El caos de la Ley Federal Agraria. MC Editores. México, Agosto de 2006, pág 66 y ss.
[243] Ibíd.

con Centroamérica (1990) y al poco tiempo se realiza la primera Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxla Gutiérrez (1991). Al año siguiente se incorpora como socio extra-regional del Banco Centroamericano de Integración Económica. En 1998 se crea el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En el año 2000, firma un Tratado de Libre Comercio con los países centroamericanos del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) completando así los tratados similares que ya había firmado con Costa Rica y Nicaragua.

El siguiente cuadro puede servir a fin de comprender el marco institucional:

Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxla Gutiérrez

Ámbito de acción	Herramientas de impulso
Político y geopolítico	Cumbre de Tuxla
Desarrollo	Plan Puebla-Panamá
Cooperación técnica regional	Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica / Secretaría General de SICA
Económico, comercial y financiero	Tratados de Libre Comercio

Sobre la vinculación entre el Plan Puebla-Panamá y los Tratados de Libre Comercio cabe destacar que en la reciente Declaración Conjunta de Mandatarios para el fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá, se exhorta al Congreso de los Estados Unidos a la *"pronta aprobación de los acuerdos de libre comercio suscriptos por el gobierno de ese país y los gobiernos de Colombia y Panamá"*[244].

Sobre el liderazgo de México nos hemos referido en el capítulo 2. Pero cabe resaltar que fue este país el que tuvo la iniciativa de crear una zona de libre comercio. Y más allá de los propósitos comerciales, para algunos analistas esto tiene fundamentalmente un interés geopolítico[245] . La hegemonía de México en el proceso surge de manera clara. Además de ser el país impulsor, el mecanismo de Tuxla opera mediante una formula de integración de 1 + 7 en donde México se vincula con los otros países como bloque.

[244] Declaración Conjunta de Mandatarios para el fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá, párr. 9. 10 de abril de 2007. Consulta http://www.planpuebla-Panama.org/documentos/Declaracion%20PPP%20Campeche.pdf

[245] Guerra-Borges, Alfredo. La integración centroamericana ante el reto de la globalización (antología). Managua, 1996, CRIES y Villafuerte Solís, Daniel. Integraciones comerciales en la frontera sur. Chiapas frente al Tratado de Libre Comercio México-Centroamerica. Mexico, 2001. UNAM/Primmse.

De acuerdo con el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2002, los desequilibrios del interior de México[246] aumentaron con la entrada en vigor de este TLCAN[247]. En la respuesta que el Gobierno presenta al IV Informe Periódico del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales respecto de los esfuerzos para aliviar los efectos negativos de la aplicación del tratado sobre ciertos sectores vulnerables de la población[248], destaca el Plan Puebla-Panamá como parte de *"otras iniciativas de desarrollo territorial que busca fomentar el desarrollo regional [...] cuyo objetivo es impulsar el desarrollo y la conectividad de la región sur-sureste de nuestro país [por México]"*[249].

El análisis del presupuesto federal asignado entre 2001 y 2004 para el PPP, así como el desarrollo de la región sur y sureste, dan cuenta de que la mayor parte de los recursos públicos invertidos, alrededor del 95% [250], ha sido asignada al primer eje estratégico, es decir a la financiación de megaproyectos de infraestructura que comprenden la construcción de grandes corredores carreteros, la modernización de instalaciones portuarias y aeroportuarias, la construcción de presas hidroeléctricas, interconexiones energéticas, complejos turísticos, etcétera. Al contrario, el componente de desarrollo humano ha contado con un presupuesto muy reducido (alrededor de 3%)[251] .

Si bien México aparece como responsable del componente de Desarrollo Humano, tiene una fuerte participación en los otros componentes a través de su actividad como asesor técnico o financiador.

6.2 Los derechos a la tierra y a la vivienda. La nueva Constitución y la contrarreforma agraria. Necesidades del mercado eléctrico.

---

[246] Un indicador de ello nos lo da el desglose por estado del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que revela fuertes contrastes entre la región noreste (Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas) y los estados del sur y sur-este (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) los cuales presentan los índices de esperanza de vida, de educación y de PIB más bajos del país. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002. Mundi-Prensa México, 2003, Cuadro 1.3. "IDH para las regiones de México".

[247] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002. *Op. Cit*., p77.

[248] Párr. 35 de las Observaciones finales del Comité de DESC a México (E/C.12/1/Add.41)

[249] Op. Cit., párrafo 1142.

[250] Estimación a partir de datos sobre Presupuesto Federal para el PPP y el "Desarrollo de la Región sur-sureste"(2001-2004) proporcionados por José Alberto García Ponce, asesor de la Comisión de Seguridad Social, Cámara de diputados, LIX Legislatura y de la UCEZVIVE, con base en una revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2004, citado en Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP). "Violación a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) por el Plan Puebla-Panamá", por Rose Ma. Balderas (CDH Tepeyac / AMAP), Ulises Chávez (AMAP), Gabriela Rangel (RMALC / AMAP), Martín Velázquez (UCEZ VIVE /AMAP), mimeo, 2004. Citado en Apartado "El derecho a la libre determinación" elaborado por el Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C con información y aportes de las siguientes organizaciones: DECA Equipo Pueblo, A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ VIVE), Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), CIEPAC en Chiapas, y organizaciones del Espacio de Coordinación sobre DESC (Espacio DESC) en la documentación del Caso La Parota (particularmente de Coalición Internacional para el Hábitat-Oficina Regional para América y el Caribe; FIAN sección México, Radar-colectivo de estudios alternativos en Derecho, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, Equipo Pueblo y Prodh)

[251] Ibíd.

[252] Este acápite es una síntesis del texto de PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos. *El nuevo sistema de propiedad agraria,* Palabra al vuelo. México, 2002.

6.2.1 Los derechos a la tierra y a la vivienda.[252]

Desde 1917 la legislación mexicana en materia de propiedad construida fue un modelo innovador en el ámbito internacional. Ha sido motivo de inspiración para legislaciones que han intentando combinar el derecho a la propiedad con la distribución de la tierra entre la población de bajos recursos que la trabajaba. El especial régimen de propiedad agraria buscaba establecer límites al derecho de propiedad de la tierra, a fin de evitar la concentración descontrolada de la riqueza. No obstante, el proceso de reforma agraria mexicana ha sido criticado por sus limitaciones en alcanzar los objetivos perseguidos. Sobre todo porque las 103 millones de hectáreas que se entregaron no resultaron en su mayoría aptas para la agricultura, por ser tierras de agostadero de mala calidad. Además, los trámites demorados generaron vicios en el reparto de tierras.

La política de reparto dotó de tierras a un número importante de población que a principios de siglo XX carecía de ella. Tras las reformas de 1992, aún subsisten fuertes demandas de reparto de tierra que no han sido satisfechas. Según las proyecciones de crecimiento de la población rural, en los próximos años la presión para el acceso a la tierra aumentará de modo significativo[253].

La concepción constitucional de la propiedad, que desde 1917 venía siendo perfilada en la Carta Magna mexicana, fue derogada en 1992 para ser restablecida la antigua concepción del siglo XIX de propiedad privada individual. El sistema de propiedad rural fue perdiendo su carácter social, luego de que diversas instituciones jurídicas básicas ligadas a la propiedad dejaran de ser reguladas por los principios de función social. Esto dio lugar a procesos de reconcentración de la tierra y colocó en una situación de vulnerabilidad a los pobladores, frente al peligro de privatización de su tierra.

Un recorrido por la historia

En la historia mexicana es posible clasificar los sistemas de propiedad agraria en cuatro etapas, a partir de la conquista:

El primer sistema al que se puede llamar "colonial" tuvo vigencia entre 1521 y 1857. Se configuró a partir de una integración de instituciones del antiguo derecho agrario ibérico con otras de carácter local, lo que determinó un sistema compuesto por: Propiedad Pública (realenga)[254], Propiedad Privada[255], Propiedad Eclesiástica[256] y Propiedad Comunal[257].

[253] GARCIA CORPUS, Manuel. "El proceso legislativo y los grupos de presión. El caos de la Ley Federal Agraria. MC Editores. México, agosto de 2006, pág 60.

[254] Tierras de la corona (no del monarca), que por su naturaleza eran inalienables, imprescriptibles e inembargables.

[255] Tierras en su mayoría pertenecientes a una sola persona, con los atributos de transmisibilidad, alienabilidad, prescriptibilidad y embargabilidad.

[256] Superficies que eran propiedad de la Iglesia, a las cuales se consideraban estancadas en manos muertas porque no se podían transmitir, embargar ni prescribir.

[257] Terrenos pertenecientes a los pueblos, que se componían de áreas de uso común (ejidos), áreas parceladas (común repartimiento o partidos) y fundo legal (zona de asentamiento humano).

Durante este tiempo el único cambio fue el traspaso de titularidad de las superficies, antes propiedad de la corona española (terrenos realengos), que luego de la Declaración de la Independencia en 1821 pasaron a ser propiedad de la República Mexicana (terrenos baldíos y nacionales).

A partir de la Constitución Política, los modelos de propiedad eclesiástica y comunal desaparecieron, quedando el sistema de propiedad reducido sa dos modelos: propiedad pública y propiedad individual. Una parte de la propiedad eclesiástica pasó vertiginosamente a manos privadas, engrosando el latifundio laico o civil, y otra fue nacionalizada en 1859, con lo cual se amplió la masa de la propiedad pública.

El desarrollo de la política ferroviaria (1878) agudizó el despojo de las tierras de propiedad comunal de los pueblos, pasando a convertirlos en propiedad privada para ampliar los latifundios. Ésto fue uno de los principales detonantes del levantamiento armado de 1910.

La era de la reforma agraria

La Constitución Política de 1917 con su nuevo artículo 27 transformó el sistema de propiedad agraria tornándolo "social", a la vez que produjo una profunda redistribución y división de la tierra. Esta orientación se caracterizó por instaurar una estructura agraria, compuesta de tres géneros básicos de propiedad, integrados, a su vez, por diversas modalidades de tenencia de la tierra.

Durante los 75 años de vigencia de este sistema fueron repartidas más de 120 millones de hectáreas, 103 millones de ellas en calidad de propiedad social (ejidal y comunal) y el resto en calidad de propiedad privada (transmisión de terrenos nacionales), lo cual transformó radicalmente la estructura agraria del país.

El carácter social de este nuevo sistema era determinado por características que compartían todas las formas de tenencia, las cuales se orientaban hacia la protección del interés de la sociedad, enfatizando su tutela sobre los derechos de la familia y de los sectores más desprotegidos(mujeres solas, menores de edad, discapacitados). Aunque estas reformas fueron implementadas casi 50 años antes de la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se puede verificar fácilmente su correspondencia.

El nuevo sistema, inspirado en la distribución de la riqueza y la reivindicación de los derechos sociales agrarios de los pueblos y de los grupos campesinos desposeídos, establecía la obligación de mantener la tierra en explotación.

Los tres géneros de propiedad del sistema agrario vigente de 1917 a 1992 presentaban sucintamente las siguientes características:

a) Propiedad pública: continuó siendo inalienable, inembargable e imprescriptible; pero a los terrenos baldíos y nacionales se les asignó como único destino la satisfacción de las necesidades agrarias campesinas (individuales y grupales).

b) Propiedad privada: si bien conservó los rasgos de alienabilidad, prescriptibilidad y embargabilidad, fue objeto de varios límites respecto de su dimensión y forma de aprovechamiento. Sin embargo, era la única que caía en la esfera del dominio pleno.

Dentro de este género se agregó la *propiedad sobre los lotes de las colonias agrícolas y ganaderas*, la cual constituyó una modalidad especial a partir de 1926, cuando se creó el concepto de "colonia" como persona jurídica. Su conformación trataba de seguir la conformación interna de ejidos y comunidades[258].

c) Propiedad social: este género de propiedad estaba compuesto por la propiedad ejidal y la comunal, ambas inalienables, intransmisibles, inembargables, imprescriptibles e indivisibles, de tal manera que se consideraban fuera del comercio inmobiliario.

El **ejido** es un núcleo agrario, creado por la distribución de la tierra a través de la reforma agraria. La tierra propiedad de la nación o de propietarios que excedía los límites de la pequeña propiedad era dada a los miembros del ejido para su uso y usufructo.
Las **comunidades agrarias** son núcleos agrarios cuya propiedad de la tierra es común. Se trata de tierras de las comunidades amparadas por títulos otorgados por la corona española durante el período colonial. Algunas comunidades perdieron los títulos de sus tierras. Por eso, en algunos casos el procedimiento era de reconocimiento y titulación de tierras que poseían y, en otros, de restitución de tierras que les fueron despojadas.

Contrarreforma agraria y reconcentración de tierras

Desde 1990 el Banco Mundial recomendó modificaciones al régimen de reforma agraria mexicano, al proponer la eliminación de las diferencias entre la propiedad privada y la ejidal. Y puso énfasis en la seguridad de la tenencia de la tierra y la individualización de las funciones colectivas del ejido.[259]

En 1992 se reformó la Constitución de México y con ello su artículo 27. Siguiendo la reforma de dicho artículo, el 23 de febrero del mismo año fue aprobada la nueva Ley agraria. Algunos de sus dispositivos, como la cancelación del *reparto,* generaron la abolición de la garantía social agraria en la que se fundaba el derecho de los campesinos a la tierra. Ello implicó la eliminación legal de los modos agrarios de adquisición de la propiedad (dotación y restitución). Desde entonces la transmisión de la propiedad por actos entre vivos sólo puede realizarse a través de los modos establecidos en el Código Civil (compra-venta, donación, cesión).

Entre las modificaciones sustantivas que tuvieron que ver con éste, resaltaron las siguientes:

---

[258] Los terrenos de los colonos siguieron siendo vendiendos por el Gobierno federal bajo la modalidad de propiedades privadas individuales, sin requisito alguno. Desde 1968, la transmisión de los lotes de las colonias se sujetó a dos condiciones: la aprobación de la asamblea y la autorización de la dependencia agraria responsable de su control.

[259] Ana de Ita. México: Impactos del Procede en los conflictos agrarios y la concentración de la tierra Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, SECAM 2003. pág. 9. Editado en http://www.landaction.org/gallery/Mon%20PaperMEXICOSpan.pdf.

- El cambio de destino de los bienes de propiedad originaria de la nación;
- La flexibilización del régimen de la propiedad privada en pleno dominio;
- La creación de la propiedad privada corporativa;
- La transformación del ejido en propiedad privada;
- La transformación de la propiedad comunal en un género de propiedad en sí mismo;
- La extinción de la propiedad social.

Si bien el nuevo sistema de propiedad de la tierra está compuesto por tres modelos básicos de tenencia (dentro de los cuales continúan la propiedades pública y privada), no ocurre los mismo con la propiedad social, que tiende a desaparecer.

El régimen de propiedad pública también sufrió transformaciones en lo que respecta a los bienes del dominio público. En el apartado que corresponde a los bienes de propiedad originaria de la nación (terrenos baldíos, nacionales y demasías) se estableció un cambio de destino[260]. A partir de las reformas, los terrenos de propiedad originaria de la nación únicamente pueden desincorporarse del dominio público por la vía onerosa, mediante enajenación a los particulares en subasta pública y en concepto de propiedad privada en pleno dominio. Con ello se modificó su destinatario, el modo de adquisición, el procedimiento para su enajenación y la finalidad de su destino, perdiendo así su finalidad social.

Las colonias agrícolas que desde 1946 habían comenzado, en la práctica, a adoptar algunas formas organizativas, a partir del Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas del 29 de marzo de 1968, se constituyeron en una figura muy similar a la de los ejidos[261]. El Reglamento General del 17 de abril de 1980 agregó la figura del Comisario y señaló que las colonias contaban con patrimonio propio, integrado con las cuotas y bienes que aporten los colonos, y con los ingresos que se obtengan por la explotación de los recursos naturales existentes en bienes de común aprovechamiento o de uso colectivo.

A partir del nuevo Reglamento de la Ley agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (6 de enero de 1996), se otorgó en propiedad a las colonias el área común que antes tenían en concesión y se creó la opción de convertirlas al pleno dominio, erigiéndose con ello en una fuente de la propiedad, en este caso, de lo que hemos llamado propiedad colonial mancomunada.

Los lotes individuales que pueden definirse como propiedad parcelaria colonial, mantuvieron las limitaciones comentadas para su transmisión. Pero a éstas se les añadió una condición: que la posibilidad del traspaso esté prevista en el reglamento interno de la colonia de que se trate.

Cambios en el régimen ejidal

[260] Ya entre 1920 y 1934 los bienes de propiedad originaria de la nación tuvieron como único destino posible la colonización agraria o su adjudicación individual a campesinos pobres (en forma gratuita o a precios simbólicos), transferida en concepto de propiedad privada por vía de la Ley de Tierras Libres. Desde 1934 a 1962, el destino se amplió al poder ser canalizados también a la dotación de tierras a los núcleos agrarios. De 1962 a 1992, tales bienes sólo pudieron ser transferidos en forma gratuita a los grupos campesinos a través de la dotación ejidal, constituyendo la fuente primordial del reparto agrario.

[261] La estructura orgánica sería la única diferencia entre las colonias y los ejidos, ya que mientras estos últimos cuentan con asamblea, comisariado ejidal y consejo de vigilancia, las colonias son dirigidas por una asamblea y un consejo de administración.

Tras la reforma de 1992, la propiedad ejidal se transformó de manera tal que dejó de ser una modalidad de la propiedad social para convertirse en una modalidad de la propiedad privada. En el nuevo régimen, el conjunto de ejidatarios constituidos en asamblea –que es la titular de la propiedad ejidal– puede decidir, delimitar, destinar y asignar individualmente las tierras de su pertenencia; disolverse repartiendo los bienes mancomunados (como cualquier copropiedad) y convirtiendo al pleno dominio las parcelas; transferir las tierras de uso común en renta, mediería, aparcería, fideicomiso, entre otras, y privatizar esos mismos terrenos en forma directa o indirecta (mediante su aportación al capital social de las sociedades mercantiles por acciones).

Esta circunstancia ha aumentado la presión sobre las asambleas ejidales. Como en el caso que analizaremos más adelante, se verifican intentos reiterados de manipulación de las decisiones de estos ámbitos de decisión.

Rasgos jurídicos anteriores y actuales de la propiedad ejidal[262]

Anterior	**Actual**
Inalienable	Alienable (art. 56)
Imprescriptible	Imprescriptible
Inembargable	Embargable (art. 46)
Intransmisible	Transmisible (arts. 45 y 79)
Indivisible	Divisible (art. 75)
Inconvertible	Convertible (arts. 29 y 103)
Censo cerrado	Censo abierto
Creada por un acto de autoridad	Creada ante notario público (acta constitutiva)

El antiguo derecho de propiedad ejidal ahora se fragmentó en dos tipos distintos de derechos reales: propiedad ejidal individual y propiedad ejidal mancomunada. Sin embargo, ambos tipos de propiedad pueden cambiar su régimen jurídico: la propiedad ejidal individual puede comunalizarse, así como la propiedad ejidal comunal puede individualizarse.

La propiedad parcelaria ejidal en su nueva configuración es alienable, prescriptible, transmisible y embargable. Sin embargo, la alienabilidad es limitada sólo en la venta de las parcelas hacia otros ejidatarios o vecinos del mismo núcleo poblacional. La embargabilidad es apenas temporal y afecta el derecho de usufructo de las tierras. Por último, la prescriptibilidad procede cuando el poseedor – de buena o de mala fe– haya detentado la parcela en concepto de titular de derechos ejidales, y

[262] PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos *El nuevo sistema de propiedad agraria,* Palabra al vuelo. México, 2002.

la transmisibilidad (del uso y usufructo) no puede exceder a un contrato a 30 años, aunque éste puede ser prorrogado.

Junto con la modificación del sistema legal, en 1993 empezó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) y también el de Certificación en Comunidades (PROCECOM). El objetivo principal de estos programas es otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos, según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten, lo que permite su privatización.

El proceso de certificación y titulación de la propiedad depende de la autorización de las asambleas de cada núcleo. Una vez que el ejido otorga voluntariamente su consentimiento, un equipo de técnicos de las instituciones agrarias inicia las tareas de medición y certificación de la superficie del núcleo agrario.

Estas disposiciones han puesto en situación de vulnerabilidad a los ejidatarios toda vez que se establece un sistema por el cual sus tierras pueden entrar al mercado. Si se tienen en cuenta las dificultades que afronta la economía campesina, el acoso del sector privado a estas tierras puede forzarlos a desarticular el régimen ejidal para vender la tierra y pasar a engrosar la población marginal que se amontona en los grandes centros urbanos.

Un estudio reciente informa entre sus conclusiones que, como consecuencia de los cambios en el régimen de tierra y la implementación del PROCEDE, *"se asiste a un proceso de despojo de tierras a través del mercado. El mercado de tierras tanto de renta como de venta, está llegando a poner en riesgo a muchas de las unidades campesinas y a sus comunidades, en donde una minoría local o externa está logrando el control sobre las mejores tierras ejidales y privadas de las comunidades rurales, mientras que un número creciente de campesinos está perdiendo el acceso a la tierra. La decisión de ceder el usufructo o la posesión de la tierra es forzada por las circunstancias. Las ventas se realizan para resolver emergencias de los ejidatarios pobres, y los compradores suelen ser ejidatarios de elite que aprovechan la situación de emergencia para comprar a bajo precio"*. Algunas organizaciones sociales han expresado graves críticas sobre las funciones y resultados del programa[263].

En cuanto al régimen de expropiación de los bienes ejidales y comunales, la nueva Ley agraria habilita la posibilidad de expropiación por causas de utilidad pública. Entre esas causas el articulo 93 señala: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación

[263] La Declaracion Pública del Encuentro Nacional Contra PROCEDE Y PROCECOM efectuada en **San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, el 5 y 6 de febrero del 2003** sostiene que *"en el 70% de los casos la Procuraduría Agraria no actuó conforme a la ley al ofrecer estos programas a las comunidades o ejidos, pues tuvo una actitud intimidante, amenazante, agresiva y prepotente, e incluso mentirosa y condicionante. En el 60% de los casos, amenazó con quitar programas de apoyo, créditos y trámites agrarios. En el 44% de los casos no hubo Quórum Legal para la Asamblea Decisoria para entrar al PROCEDE o PROCECOM, y en el 54% no se contó con la votación legal para aceptar dichos programas, violando completamente la Ley agraria vigente. Aunque numerosas comunidades y ejidos han presentado su inconformidad por la aplicación de estos programas, en el 72% de los casos dicha inconformidad no se ha solucionado. Asimismo en el 53% de los casos el PROCEDE y el PROCECOM causaron división en el ejido o comunidad. El 80% expresa que no ha logrado certeza jurídica sobre sus tierras aun después del PROCEDE o PROCECOM"*. Analizamos las repercusiones que han tenido los programas para la Certificación de Derechos Ejidales y Comunales (PROCEDE y PROCECOM) en las comunidades indígenas y campesinas.

de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones; la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.

Con respecto al monto de la indemnización se establece que será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados y a la cantidad que se cobrará por la regularización. La ocupación del bien sólo podrá ser efectuada luego del depósito de la indemnización (artículo 94), quedando prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que el expediente de expropiación está en trámite (artículo 95). Esta disposición solamente puede no observarse si los ejidatarios afectados (o la asamblea, si se trata de tierras comunes), aprueban dicha ocupación.

De acuerdo a la Ley agraria *"el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas"* (artículo 52) . Por ello en el impulso de los proyectos hidroeléctricos se ejerce una fuerte presión sobre las asambleas ejidales, llegando a situaciones graves de violencia como veremos en el caso La Parota.

Palntón S José Cacahuatepec

6.2.3 Situación y necesidades del mercado eléctrico

Dos empresas estatales prestan el servicio de electricidad en México: la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LyFC). Ambas generan, transmiten, transforman, distribuyen y comercializan energía eléctrica. El área de atención de LyFC es la zona central del país, comprendida por el Distrito Federal, y parcialmente por los Estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla, atendiendo a una población de más de 20 millones de habitantes. Las demás zonas del país están a cargo de la CFE, que atiende a una población de casi 80 millones de personas. Las empresas son descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Desde la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 hasta la actualidad se desarrollaron grandes proyectos hidroeléctricos y termoeléctricos, se diversificó la generación mediante el uso de energía geotérmica, nuclear, base de carbón y eólica (esta última en menor medida)[264]. En la década del '90 se produjeron cambios significativos en el sector eléctrico, operándose modificaciones legales con el fin de promover la creación de un "mercado eléctrico" y eliminando las restricciones a la participación privada en la actividad[265].

El Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) es una de las ocho iniciativas del Plan Puebla-Panamá. Tiene por fin la formación y consolidación progresiva del Mercado Eléctrico Regional (MER)[266] y la implementación del primer sistema de transmisión eléctrica regional. El proyecto de infraestructura incluye la construcción de aproximadamente 1.867 km de líneas de transmisión eléctrica a 230 kV de un circuito, con torres previstas para un segundo circuito futuro que conectaría a quince subestaciones de transformación en cada país, desde Panamá hasta Guatemala. Dicha infraestructura inicial, en conjunto con refuerzos de los sistemas de transmisión nacionales, permitiría disponer de una capacidad confiable y segura de transporte de energía de cerca de 300MW, entre los países de la región. El costo de la Línea SIEPAC se ha estimado en US$ 385 millones, de los que US$240 millones han sido aprobados por el BID.

Según la formulación del PPP, la creación del MER y la construcción de la Línea SIEPAC constituyen una unidad que atraerá la inversión privada en centrales generadoras de mayor tamaño. La iniciativa se orienta al mercado regional, con tecnologías modernas y alimentadas por combustibles más eficientes y baratos. Se estima que durante la próxima década, sólo en generación, la región

[264] POISE 2007-2016, págs. 2-1. Publicado en http://www.cfe.gob.mx/es/LaEmpresa/planeacion/poise2007-2015/poise2007-2015.htm

[265] Castro Soto, Gustavo. Radiografía de la electricidad en México. MIMEO: "Desde las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica llevada a cabo en 1992, el sector privado en la generación de energía eléctrica en México ha crecido sustancialmente, especialmente extranjero, bajo la figura de productores externos de energía, autoabastecimiento, cogeneración, importación y exportación. En 1997, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) otorgó el primer permiso bajo la modalidad de productor independiente a la trasnacional estadounidense AES para la planta Mérida III por una capacidad de 532MW, cuya entrada en operación fue en 2000, año en que los permisos en esa modalidad era de 6.200MW, y cuatro años más tarde, la capacidad aumentó al doble. En 2004 la capacidad autorizada fue de 12. 557 MW. Actualmente el capital privado tiene una capacidad de generación de 21.468 MW, equivalente al 46.5% del total de la energía eléctrica que se produce en México con 494 permisos vigentes en las diversas modalidades como producción independiente, cogeneración y autoabastecimiento, entre otras figuras según la Secretaría de Energía (SENER).

[266] Apoya el diseño de normas regionales y ha permitido crear dos instituciones (un regulador regional: CRIE con sede en Guatemala y un operador regional: EOR con sede en El Salvador) responsables de vigilar la aplicación y la actualización de dichas normas armonizadas a nivel regional.

centroamericana necesitará inversiones por US$ 700 millones anuales. Este proyecto se ha iniciado en junio de 2006.

A la red SIEPAC hay que agregar la Interconexión Guatemala-México pactada en 2003 por ambos gobiernos, que suma 102 kms de líneas de transmisión y la expansión de las subestaciones en Tapachula Potencia en Chiapas (México) y Los Brillantes, Retalhuleu (Guatemala). En su tramo guatemalteco el proyecto está financiado con recursos del BID por una suma que asciende a US$ 44.5 millones. El objetivo de este proyecto es permitir los intercambios de energía entre agentes de los dos países para integrar el sistema de México con el SIEPAC, a fin de contribuir a la integración económica y al aumento de la competitividad de la región mesoamericana, a través de la creación y consolidación de un mercado eléctrico regional.

Mas allá de los beneficios que sin duda pueden traer para la región, algunas organizaciones alientan la sospecha de que la finalidad de la interconexión eléctrica es abastecer el corredor económico planteado en el Plan Puebla-Panamá y garantizar el abastecimiento eléctrico de los Estados Unidos, explotando las fuentes y recursos energéticos de Mesoamérica[267].

Todos los años la CFE elabora un Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE). Se trata de un documento que describe la evolución del mercado eléctrico, así como la expansión de la capacidad de generación y transmisión del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda de electricidad en los próximos diez años[268]. La Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica establece que la planificación del sistema eléctrico debe hacerse aprovechando, tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menos costo para CFE y que además ofrezca estabilidad, calidad y seguridad[269].

De acuerdo con el POISE 2007-2016 la demanda máxima bruta de electricidad para 2006 fue de 32,423 MW, exhibiendo una reducción de la tasa de crecimiento anual que en 2001 llegaba al 6,3% anual y en 2006 al 4,8 %. Por ello se estima que en el período 2006-2009 los márgenes de reserva de electricidad serán altos. Esto ha llevado a la empresa a reprogramar la entrada en operaciones de 22 centrales.

Cabe señalar que en el análisis del POISE el único criterio ambiental que se toma en cuenta es el "cambio climático". Sobre éste, el documento sostiene que "*los proyectos de generación tales como hidroeléctricas, geotermoeléctricas, eoloeléctricas, solares, repotenciación y RM, así como repotenciación de líneas de transmisión y reducción de pérdidas técnicas, entre otros, tienen un impacto favorable en el cambio climático*"[270]. Por otra parte, habla de las *"restricciones ambientales que se imponen para el consumo de combustible"*.

El documento plantea la incertidumbre respecto de los costos de la tecnología para producir electricidad, lo que lleva a optar por la diversificación para la generación. Entre las alternativas sigue

[267] Documento "I Encuentro Nacional Guatemalteco de afectados y amenazados por represas y en defensa del Agua".
[268] La Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) establece en sus artículos 4 y 9 que la CFE tiene entre sus funciones la planeación del Sistema Eléctrico Nacional. El artículo 66 del reglamento de la LSPEE indica que todos los años la CFE debe elaborar y remitir a la SENER un documento de prospectiva sobre las tendencias del sector eléctrico nacional.
[269] Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, art. 36 bis.
[270] POISE 2007-2016, págs. 3-14.

promoviendo la construcción de centrales hidroeléctricas. Aún reconociendo que *"tienen altos costos de inversión y requieren resolver problemas sociales y ambientales provocados por la inundación de grandes áreas"* la CFE considera que las centrales *"operan competitivamente ante el pico de la demanda*". Entre sus beneficios señala que *"utilizan energía renovable; no contaminan el ambiente, su construcción tiene el mayor componente de integración nacional y las presas pueden destinarse a otros usos como riego, agua potable, turismo, etcétera"*[271]

Sin perjuicio de que el informe de la Comisión Mundial de Represas contradice abiertamente la ausencia de perjuicio sobre el cambio climático[272], se debe resaltar que el informe omite describir los impactos vinculados con los derechos étnicos territoriales, culturales y ambientales de las poblaciones que viven en los sitios donde planean realizar las obras de generación de electricidad. Un estudio abarcativo, que dimensione integralmente los impactos sobre la vida de todas las personas afectadas directa o indirectamente por la construcción de represas hidroeléctricas, haría tomar real conciencia sobre no sólo los verdaderos "costos" de estos proyectos, sino de las graves violaciones de derechos humanos que implicarían.

Llama la atención que la empresa de electricidad no haya tomado en cuenta la experiencia internacional[273] que enseña que:

- Las represas grandes han obligado a abandonar sus hogares y tierras a entre 40 y 80 millones de personas, con impactos que incluyen extremos sufrimientos económicos, la desintegración de sus comunidades y un incremento en sus problemas de salud mental y física.
- Las comunidades indígenas, tribales y campesinas y las mujeres han sufrido de manera desproporcionada estos daños.
- Las personas que viven río abajo de los embalses han sufrido por enfermedades transmitidas por el agua y la pérdida de los recursos naturales, de los cuales dependían para ganarse el sustento.
- Las represas grandes causan grandes daños ambientales, incluyendo la extinción de muchos peces y otras especies acuáticas, pérdidas de bosques, humedales y tierras agrícolas.
- Los beneficios de las represas grandes han sido principalmente para la gente rica, mientras que los pobres han tenido que soportar sus costos.
- El reasentamiento ha producido penurias económicas extremas, la desintegración de las comunidades y un incremento en los problemas de salud mental y física..

El informe de la Comisión Mundial de Represas en su estudio de casos ha advertido que estos costos no han sido tomados en cuenta.

---

[271] Ibíd, págs. 3-30.

[272] El Informe de la Comisión Mundial de Represas sostiene que las represas emiten gases del efecto invernadero. Los gases con efecto invernadero son factores en el cambio del clima mundial. Los embalses emiten gases invernadero por la pudrición de la vegetación y los suelos inundados y la materia orgánica que llega hasta el embalse de su área de captación. La Comisión estima que entre el 1 y el 28% de las emisiones mundiales de estos gases proviene de las aguas embalsadas. En algunos casos, las emisiones del embalse pueden ser iguales o mayores a las que tendría la central eléctrica termoeléctrica equivalente, a gas o carbón mineral. Las emisiones son mayores en los embalses tropicales de poca profundidad.

[273] En noviembre de 2000 la Comisión Mundial de Represas lanzó un informe muy crítico donde explica que las represas han generado menos poder, han irrigado menos tierra y han proporcionado menos agua potable que lo que proyectaron. Mientras las represas pueden impedir inundaciones, la Comisión encontró que ellos también pueden incrementar daños y perjuicios sufridos cuando ocurren las inundaciones. Consultar "Guía Ciudadana sobre Comisión Mundial de Represas" http://www.irn.org/wcd/#rec

Area inundable - La Parota1

6.3 Estudio de caso: el proyecto hidroeléctrico La Parota (Guerrero)[274]

"Si nos quitan nuestra tierra, nuestra vida sería la de un árbol que arrancan,
y si lo vuelven a sembrar, puede ser que viva o no."
Campesina de la zona afectada

El Proyecto Hidroeléctrico La Parota está incluido en el Documento Base del Plan Puebla- Panamá de la presidencia de la República Mexicana, que data de marzo de 2001 y se titula "Promoción de Centrales Hidroeléctricas y Geotérmicas Regionales". También se encuentra citado en el que se titula "Conectividad de la propuesta regional de transformación y modernización de Centroamérica y del Plan Puebla-Panamá" del Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá (compuesto por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) de abril de 2001[275].

Por otro lado, representantes de distintas instancias gubernamentales entrevistados, o que se han pronunciado sobre el tema, sobre todo en los últimos dos años, han rechazado que La Parota forme parte de la Iniciativa de Interconexión Energética del PPP. En este sentido se expresó también la Directora General Adjunta de Vinculación Internacional del PPP de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Lic. Claudia Salgado Lozano. En la entrevista que se le hizo en ocasión de la Misión en México, nos comentó que en los documentos oficiales antes mencionados, así como en otros del mismo tipo, se encuentran proyectos que los gobernadores de los distintos estados por los que pasa el PPP propusieron, sin que esto quiera decir que todos los proyectos allí indicados se

[274] Este estudio ha sido elaborado por el Espacio de Organizaciones Civiles para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC) que se compone de 13 organizaciones de derechos humanos y desarrollo con sede en México.

[275] Este documento tuvo la finalidad de identificar la relación y conexión entre los proyectos de Centroamérica como parte de la estrategia de Transformación y Modernización en el Siglo XXI y el Plan Puebla-Panamá, en su capítulo México. En el apartado b) Generación hidroeléctrica y termoeléctrica se lee: *"PRCA. Con el proyecto "Promoción de Centrales Hidroeléctricas y Geotérmicas Regionales" se propone sistematizar la información sobre las centrales instaladas y sobre los aspectos legales e institucionales pertinentes, seleccionar una cartera de proyectos orientada al mercado regional, analizar esquemas de financiamiento y promoción disponibles para la región y elaborar una estrategia de promoción de proyectos para la instalación de centrales hidroeléctricas y geotérmicas. PPP. El Plan menciona cinco proyectos hidroeléctricos (Chicoasén II, Boca del Cerro, Capuinalá, La Parota y San Juan Tetelcingo) y uno termoeléctrico (de ciclo combinado en Campeche), con el objetivo de incrementar la capacidad de generación en 2 443 MW y 250 MW, respectivamente, mediante la realización de obras e instalación de equipos de distinta naturaleza."*

vayan realmente a desarrollar como parte del PPP. Más bien serían iniciativas deseadas que para concretarse necesitarían de financiamiento, algo que no siempre se logra.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE), principal impulsora del Proyecto Hidroeléctrico, niega la vinculación de La Parota al PPP y afirma que el mecanismo de financiamiento de la represa será bajo la modalidad que se denomina contrato mixto de Obra Pública Financiada. Entre las empresas que ya han prestado fondos para este tipo de proyectos se encuentran Westinghouse, Siemens, ABB, y 29 bancos liderados por el Banco West de Alemania. De acuerdo a la consulta a la Lic. Lozano, los proyectos que en este momento se están llevando a cabo como parte del PPP tienen que ver exclusivamente con la conexión eléctrica.

Independientemente de la inclusión o no de la presa entre los proyectos del PPP, se trata de un megaproyecto que, de construirse, podría provocar daños irreparables al derecho a la vivienda, a la tierra y al territorio de las comunidades afectadas.

La zona donde se pretende construir el Proyecto Hidroeléctrico La Parota está situada en los municipios de Acapulco, Juan R. Escudero, San Marcos, Chilpancingo[276] y Tecoanapa, en el Estado de Guerrero, al sur del país, colindante con los estados de Oaxaca, Puebla, Morelos, Estado de México y Michoacán.

La cortina de esta gran represa[277] se construiría sobre el río Papagayo y entraría en operaciones en el año 2014[278]. Según datos oficiales[279], el embalse tendrá una superficie de 14.213 hectáreas, la mayoría de las cuales están cubiertas por selva mediana y baja caducifolia. Su capacidad será de 7.188 millones de m3 y tendrá una elevación de 180 m snm (Nivel de Aguas Medio Estimado, NAME).

El objetivo del proyecto sería contar con una capacidad instalada de 900MW para generar 1 527GWh al año y así producir energía eléctrica que atienda los picos de consumo en el centro del país. Para ello la central operaría 4 horas al día, de seis de la tarde a diez de la noche. Además, la presa serviría para cubrir los requerimientos de nuevos centro urbanos y turísticos a lo largo de la costa del pacífico sur y también para suministrar agua a la ciudad de Acapulco (que sigue expandiéndose por la construcción de grandes complejos turísticos de lujo).

El proyecto está siendo impulsado desde 1976 por la empresa estatal Comisión Federal de Electricidad (CFE), que durante muchos años realizó investigaciones, campañas esporádicas de prospección y reconocimiento en la zona. En 1985 se iniciaron los estudios de factibilidad técnica y económica pero fue sólo desde 2002 que la CFE intensificó su actividad en la región. Con el

[276] En algunos documentos oficiales este municipio no aparece entre los afectados por la presa, ya que el único núcleo que resultaría afectado, los Bienes Comunales de Dos Caminos, geográficamente pertenece a J. R. Escudero y sólo en forma aún no oficial a Chilpancingo.

[277] Según la Comisión Internacional de Grandes Represas (ICOLD), una gran represa tiene una altura mínima de 15 metros (desde los cimientos). Las represas de 10 a 15 m de altura con un embalse de más de 3 millones de m3 también son clasificadas como grandes represas. Mayores informaciones en la página del ICOLD http://www.icold-cigb.net/

[278] POISE 2007-2016 pág. 6.

[279] Los datos a los que se hace referencia provienen de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del Proyecto Hidroeléctrico La Parota, elaborada por el programa Universitario de Medio Ambiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en febrero de 2004.

apoyo de los gobiernos federal, estatal y local, comenzó a realizar estudios topográficos, introducir maquinaria, desmontar cerros y talar árboles para construir caminos y diversos tipos de actividades direccionadas al estudio y construcción de la presa. Todo ello sin haber informado ni consultado a la población de la zona, y sin haber obtenido los permisos de las asambleas de comuneros y ejidatarios. Dos años más tarde, la CFE, junto con autoridades locales y con la Secretaría de la Reforma Agraria, empezó a convocar asambleas comunales y ejidales para obtener la anuencia para llevar a cabo el proceso expropiatorio de los terrenos destinados a la construcción de la presa, y para realizar el cambio de uso del suelo de estos mismos terrenos[280]. Estas asambleas han presentado serios incumplimientos a la Ley agraria. Comuneros y ejidatarios han declarado intimidaciones y amenazas para que otorgaran su voto en favor de la presa, así como también expresaron haber sido testigos de la compra de votos. A raíz de estos hechos cuatro de estas asambleas han sido impugnadas por múltiples irregularidades frente a tribunales agrarios[281]. Tres de ellas han sido declaradas ilegales y anuladas. La cuarta asamblea está pendiente de resolución. Al mismo tiempo que se presentaron las demandas de nulidad, se solicitaron medidas cautelares que han sido otorgadas por los Tribunales y que impiden a la CFE ingresar a la zona para realizar cualquier obra vinculada a la construcción de la presa. Medidas que la paraestatal está violando, incurriendo en desacato, al seguir trabajando en las tierras[282].

CUADRO 1

Por qué las asambleas ejidales y comunales no respetaron el derecho a la consulta

Los padrones para concurrir a las asambleas de ejidatarios y comuneros no tienen una representatividad real de la población afectada, pues se excluye a la mayoría de quienes son avecindados y posesionarios de las tierras. Algunos ejemplos:

1. El núcleo agrario de Cacahuatepec compuesto por 47 anexos cuenta con más de 40 mil habitantes y su padrón comunal sólo reconoce a 7286 personas que tienen la calidad agraria de comuneros.

2. El ejido de La Palma con sus tres anexos cuenta con una población de más de 8 mil habitantes, en tanto que su padrón sólo reconoce la calidad de ejidatarios a 240 ciudadanos.

3. El ejido de los Huajes tiene una población de más de 3 mil habitantes, mientras que su padrón ejidal sólo reconoce a 170 ejidatarios.

4. El ejido de Dos Arroyos tiene una población de más de 5 mil habitantes en tanto que el padrón ejidal sólo le reconoce el carácter de ejidatarios a 572 personas.

Información elaborada por el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan

[280] En ocasión de la Asamblea General de Bienes Comunales Indígenas de Cacahuatepec del 14 de agosto de 2005, algunos comuneros pidieron al Espacio DESC observar el desarrollo de la misma. Para dar cuenta de las ilegalidades cometidas en la convocatoria en violación de artículos de la Ley agraria y el intento de realización de la asamblea, que no se llevó a cabo por haberse generado un enfrentamiento entre los opositores al proyecto y los centenares de policías presentes, la comisión de observación elaboró un informe en el que, entre otras cosas, se relata la presencia en el camino hacia la asamblea de dos camiones de antimotines, 50 patrullas de diferentes corporaciones policíacas y aproximadamente 300 elementos de la policía armados que impidieron el paso a los opositores. Más adelante, en el camino, los policías apuntaron con sus rifles AR-15 a mujeres, hombres y adolescentes, y cortaron cartucho. El Informe fue ampliamente distribuido a nivel nacional e internacional, y a organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

[281] La defensa jurídica del caso a nivel nacional está a cargo del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. Para mayores informaciones sobre este tema pueden consultar la página www.tlachinollan.org

[282] A finales de 2006, la CFE, a través del Gobierno del Estado, empezó a construir caminos en los Bienes Comunales de Cacahautepec, que aparecen en los documentos oficiales de la CFE como parte del proyecto hidroeléctrico.

A partir de 2003, frente a la amenaza de construcción de la presa y a la falta de información gubernamental sobre las consecuencias que ésta implicaría desde el punto de vista social y ambiental, numerosos ejidatarios, comuneros y campesinos de la zona empezaron a organizarse para expresar su oposición al proyecto. Así conformaron el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota (CECOP).

6.3.1 Situación de las comunidades afectadas

En la zona en la que se pretende construir la presa se encuentran 21 comunidades. De ellas cuatro son bienes comunales, 16 ejidos y una propiedad privada. Los dos bienes comunales más extensos (Bienes Comunales Indígenas de Cacahuatepec y Dos Caminos) no han ingresado al Programa de Certificación de Derechos Comunales (PROCECOM), mientras que sí lo han hecho los otros. Por lo que tiene que ver con los ejidos, son sólo cuatro los que no están certificados por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de los Solares Urbanos (PROCEDE).

La mayoría de los poblados de la zona de afectación fueron fundados hace más de cien años. Los ingresos de los habitantes dependen de su relación con la tierra por dedicarse principalmente a la agricultura (maíz, jamaica, papaya, melón, sandía, limón, ajonjolí, entre otros productos) y a la cría de animales. Como cualquier población campesina e indígena, los habitantes de la zona tienen una vinculación con el territorio y el agua que va mucho más allá del puro sustento económico, y es sustancial desde el punto de vista socio-cultural. Esto se manifiesta con claridad en algunas entrevistas que se hicieron a campesinos de la zona, donde ellos explicaron que su oposición a la presa se basa en la necesidad de defender su lugar, su forma de vida, sus fiestas tradicionales, panteones y relaciones familiares y sociales[283].

En relación a la estructura socioeconómica de la zona, en la sección del capítulo IV de la MIA (Manifestación de Impacto Ambiental) referente al Área de Afectación Directa del Proyecto se hace mención del grado de marginación 1995 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), según el cual sólo uno de los poblados de la zona de afectación del proyecto (La Palma) tiene nivel de marginación medio, mientras en todos los demás la marginación sería de nivel alto o muy alto. En cuanto al grado de marginación 2000, los índices de analfabetismo en algunas localidades oscilan entre el 61 y el 78%. Las características de las viviendas de las localidades muestran enormes carencias en la disponibilidad de agua entubada, servicio sanitario exclusivo, energía eléctrica y vivienda con piso de tierra[284]. Además, se indica que los habitantes se dedican a actividades de auto subsistencia, principalmente agropecuarias, y sólo en algunas localidades se comercializan los remanentes de su producción. Todas estas características, combinadas con bajos niveles de ingresos, se traducen en una marginación muy alta o alta. Más adelante, en el mismo documento, entre los aspectos positivos de la construcción de la presa sobre los habitantes de la zona se mencionan:

---

[283] Algunas de estas entrevistas fueron incluidas en el video "La Parota. Resistencia en Guerrero" de RADAR Colectivo de Estudios Alternativos en Derecho, que forma parte del Espacio DESC.

[284] De acuerdo con el Censo 2000 de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de las viviendas localizadas en la zona del embalse el 29.92% posee agua entubada, 30.53% dispone de drenaje, 92.99% cuenta con energía eléctrica y 41.01% con sanitario exclusivo.

> *"una importante derrama económica en la región; construcción de caminos de acceso al proyecto y puente sobre el río Papagayo que permitirán la comunicación de la zona, y activarán el desarrollo económico y de los servicios en la región. Al contar con accesos terrestres, se reducen los costos por fletes, se incrementa la cantidad de productos, se desarrollan nuevas actividades y nuevas fuentes de empleo; se potenciaría la actividad pesquera mediante una adecuada orientación; se promovería la obra de captación para diversos fines como pesca, recreación y dotación de agua, y en general el aprovechamiento múltiple del embalse, lo que en su conjunto generaría mejoras en las condiciones económicas de los pobladores de la región."*

Es preocupante la postura del gobierno, considerando que al parecer la única propuesta para mejorar la situación de pobreza que se vive en la región surge a raíz de la construcción de una megaobra, y a condición de que los habitantes acepten un cambio radical en su forma de vida, ya que de ser campesinos deberían pasar a ser pescadores, lanceros o "agentes de turismo"[285].

Según la CFE el número de personas directamente afectadas por el proyecto sería entre 2500 y 3000. La empresa estatal no pone particular énfasis en indicar la cantidad de afectados indirectos (río abajo) que aunque no serán desalojados, sufrirán por la sequedad y salinidad de las tierras, además del estiaje del río por un período mínimo de 18 meses que corresponden a la etapa de llenado del embalse[286]. Tampoco hace mención de los afectados de las 14 comunidades que, según el mismo proyecto de la CFE, serán evacuados en un segundo momento a causa de la construcción de presas de mitigación. Los opositores al proyecto hablan de un total de 25.000 afectados directos en razón del área del embalse y de 75.000 afectados indirectos.

[285] El nivel de marginalidad que se vive en la zona de afectación de la presa podría estar directamente relacionado con el proyecto hidroeléctrico. Esto porque –como señala la CMR en su Informe Final- cuando se planean proyectos como éste es muy común que se produzca una demora entre la decisión de construir la presa y el inicio de la construcción. En este período el mismo gobierno se muestra renuente a impulsar inversiones en zonas que después serán inundadas. Como vimos, el proyecto La Parota está previsto aproximadamente desde hace 30 años y, muy probablemente, debido a él, las comunidades que serían afectadas han vivido durante tres décadas privadas de inversiones en desarrollo y bienestar.

[286] La referencia a los 18 meses necesarios para el llenado del embalse y el estiaje que esto provocaría se encuentra en la página 11 del Resumen Ejecutivo de la MIA.

21 comunidades se verían afectadas (16 ejidos, 4 bienes comunales y una propiedad privada)
4 asambleas fueron impugnadas, en las que supuestamente los campesinos habían dado su anuencia para la expropiación de las tierras (tres fueron declaradas ilegales, la cuarta está pendiente de resolución)
17.300 hectáreas tierras fértiles serán inundadas
100.000 personas quedarían afectadas por la presa (25.000 personas tendrían que ser desplazadas porque sus tierras quedarían bajo el agua y 75.000 serían afectadas indirectamente (por el desvío del río)
3.000 afectados directos es lo que reconoce la CFE
1000 millones de dólares: es el presupuesto de la Parota
3 muertos, 3 heridos graves y 2 detenidos son las víctimas de los enfrentamientos debidos al clima de tensión provocado por el proyecto

Independientemente de la discordancia entre estos datos, hay que subrayar que de la comparación entre distintos documentos oficiales sobre el tema aparecen varias imprecisiones o inconsistencias. Por ejemplo, en el capítulo IV de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del Proyecto Hidroeléctrico La Parota, en el apartado que analiza los aspectos socioeconómicos en el área de afectación directa aparece un cuadro[287] con un desglose de las localidades que se inundarían totalmente que, según el censo del 2000, tienen una población total de 2.488 habitantes y de las que se inundarían parcialmente con una población de 7.697. En el mismo cuadro se indica que la población susceptible de ser afectada en relación con las localidades que se inundarían totalmente es de 2.502 personas, mientras la población susceptible de ser afectada en las localidades que se inundarían parcialmente es de 3.048 personas. Como se puede notar, el total difiere por mucho con la cifra aproximada que en general maneja la CFE.

Mayor confusión surge al comparar las cifras que se indican en el cuadro ya mencionado de la MIA con las que aparecen en un mapa sobre la reubicación que nos entregó la CFE en ocasión de la reunión que tuvimos en el ámbito de la Misión en México. Sólo en una de las localidades mencionadas el número de afectados corresponde. Por lo que tiene que ver con las demás localidades, en el mapa aparece que los habitantes afectados serían un número mayor respecto de los indicados en la MIA. Entre los dos documentos también existen inconsistencias en relación con el número de poblados que serían afectados directa o indirectamente.

6.3.2 Impacto sobre el derecho a la vivienda, la tierra y el territorio en la construcción de represas

[287] Cuadro UA 1. Densidad de población por localidad en el área de afectación directa (inundación), 2000.

Hoy más de la mitad de los ríos del mundo están represados; tenemos más de 45.000 represas y 40 millones de desplazados y empobrecidos por su construcción. Estas obras son sinónimo de destrucción e inequidad: arrasan hectáreas de tierras fértiles para la producción, además de bosques y selvas; producen desplazamientos masivos; y los beneficios (que se supone deberían ofrecer a toda la población) no se distribuyen de forma equitativa.

Por un lado es innegable que estos proyectos de almacenamiento, utilización y desvío de agua son los más antiguos que la humanidad ha utilizado para estos fines y que han permitido el crecimiento de ciudades, el aumento en la generación de energía eléctrica, irrigación, transporte, construcción e industria. Por otro lado, como ha señalado la Comisión Mundial de Represas (CMR)[288] *"en demasiados casos, para obtener estos beneficios se ha pagado un precio inaceptable, y frecuentemente innecesario, especialmente en términos sociales y ambientales, por parte de las personas desplazadas, las comunidades río abajo, los contribuyentes fiscales y el medio ambiente"*[289]. Es por todas estas razones que la CMR, en el trabajo que culminó en el 2000 con un informe final, analizó estos grandes proyectos de ingeniería en profundidad y desde distintas disciplinas, para evaluar si las represas son realmente nuestra mejor opción. El trabajo tuvo un significado político especialmente relevante ya que, como afirma en el prefacio al informe su presidente, Profesor Kabel Asmar[290] *"nuestro mandato tiene que ver con el elemento más precioso de la tierra y esto, claro está, conlleva poder: quién lo detenta, cómo compartirlo, en qué forma puede el estado equilibrarlo mejor"."Somos una comisión para sanar las heridas profundas (...) que se abren donde quiera y cuando quiera que unos pocos deciden para muchos la forma mejor de desarrollar y utilizar el agua y los recursos energéticos. Ésta es a menudo al motivación del poder y la naturaleza de quien lo cuestiona". "Para que los gobiernos, empresas y agencias de ayuda adquieran legitimidad en estas decisiones trascendentales, el verdadero desarrollo debe estar centrado en las personas"*. En el informe*"no refrendamos la globalización impuesta desde arriba por unos cuantos. Refrendamos la globalización decidida desde abajo por todos, una orientación nueva en la política y desarrollo globales del agua"*.

Consideramos que es justamente por la ausencia de políticas de desarrollo que pongan a las personas en el centro de su preocupación, que los impactos sociales de las represas han sido particularmente violentos y han afectado las vidas y los medios de subsistencia de las comunidades que dependen de los ambientes ribeños. Millones de personas que viven río abajo –en particular aquellas que dependen de las planicies de inundación naturales y de la pesca– han visto sus medios de subsistencia dañados y se ha puesto en peligro la productividad futura de sus recursos; muchos de los desplazados no fueron reconocidos (o registrados como tales) y por lo tanto no fueron reasentados o indemnizados; en los casos en los que se entregó una indemnización ésta fue con frecuencia

[288] La Comisión Mundial de Represas nació en 1998 con el auspicio del Banco Mundial y de la Unión Mundial para la Naturaleza. El objetivo de su creación fue discutir cuestiones muy controvertidas relacionadas con las grandes represas. Fue conformada por doce especialistas, seleccionados para representar una diversidad de regiones, experiencias y perspectivas. El mandato que se le dio fue revisar la eficacia de las grandes represas para promover el desarrollo y evaluar alternativas para el aprovechamiento del agua y la energía, así como formular criterios aceptables internacionalmente para la planificación, diseño, evaluación, construcción, funcionamiento, inspección y desmantelamiento de represas. El 16 de noviembre del 2000 se publicó el informe final (www.dams.org) que se convirtió en la primera revisión global, comprensiva e independiente, sobre los impactos de estos megaproyectos. Ahí se plantearon un conjunto de recomendaciones y un nuevo marco para las decisiones sobre proyectos hídricos con base en el reconocimiento de los derechos humanos y la evaluación de los riesgos que las presas suponen para las personas.

[289] Comisión Mundial de Represas, *Represas y Desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones,* (síntesis), Earthscan Publication Ltd, noviembre, 2000, p. 4.

[290] El Profesor Kabel Asmar fue también Ministro de Asuntos Hídricos y Recursos Forestales en el gobierno de Nelson Mandela en Sudáfrica.

insuficiente y, entre los desplazados reconocidos como tales, muchos no fueron incluidos en programas de reasentamiento; a los que fueron reasentados, rara vez se les restituyó sus medios de subsistencia, ya que los programas de reasentamiento se han centrado en el traslado físico y no en el desarrollo económico y social de los afectados; cuanto mayor es el número de los desplazados, menos probable es que los medios de vida de las comunidades afectadas puedan ser restaurados; aún en la década de los '90, en muchos casos, los impactos en los medios de subsistencia de las comunidades río abajo no eran valorados adecuadamente, ni tratados en la planificación y el diseño de las grandes represas[291].

Hay que subrayar que las comunidades indígenas representan un porcentaje elevado de los grupos que han sufrido los impactos negativos de las represas. El desplazamiento es particularmente doloroso en estos grupos, considerando su estrecho vínculo con la tierra y el agua, además del fuerte trauma que provoca la ruptura de los lazos comunitarios y la pérdida de los recursos naturales sobre los cuales se basa su economía. Sumado a esto no se puede olvidar que, cuanto menos en Mesoamérica, en los últimos 500 años estas comunidades han sido frecuentemente desplazadas al priorizar intereses ajenos y contrarios a ellas.

En México la situación no es muy distinta ya que en numerosos documentos que se han elaborado en el transcurso de varios años y testimonios de los afectados, en el país no existiría ninguna experiencia en la que los reubicados por las presas hayan mejorado sus condiciones de vida gracias a las oportunidades ofrecidas a raíz del proyecto. Además, las autoridades involucradas no habrían respetado nunca cabalmente los acuerdos a los que llegaron con los afectados. Se podrían citar decenas de ejemplos pero por razones de espacio sólo se hará referencia a algunos de ellos.

Podemos comenzar recordando que la presa Benito Juárez[292] (1961), en el Estado de Oaxaca, desplazó a numerosas familias que fueron reubicadas en un poblado que durante más de 40 años tuvo caminos de tierra y no recibió suficiente agua ni energía eléctrica. Además, las tierras que se restituyeron resultaron de muy mala calidad[293]. Más recientemente, en el caso de la construcción de la presa del Caracol (1986) en el Estado de Guerrero, la CFE cerró las compuertas de la cortina sin avisar a los afectados, tanto menos invitarlos a participar en el diseño de los lugares de reubicación y sin ningún planteamiento en términos de restitución de las tierras. Por lo que tiene que ver con la presa de Aguamilpa[294] (1993) en el Estado de Nayarit resulta que no se hicieron estudios de impacto ambiental. En la de Zimapan[295] (1995) en los Estados de Querétaro e Hidalgo no se completaron los estudios de impacto social previos a la obra. Además, un documento de 1990 de la Gerencia de Desarrollo Social de la CFE reconoce que las reubicaciones involuntarias de población

[291] Comisión Mundial de Represas, *Represas y Desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones,* (síntesis), Earthscan Publication Ltd, noviembre, 2000, p. 19.

[292] Para mayores informaciones y testimonios sobre esta y otras cuatro represas construidas en el país entre los años 60 y 90 se puede ver el video "Hay unos más vivos que otros…" de Scott Robinson del departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Iztapalapa, en la página http://www.bcnet.cc/baax/?p=5

[293] Hoy día los afectados de esta presa para riego se están movilizando en contra de una nueva amenaza: el utilizo de las aguas de la Benito Juárez para la construcción de una hidroeléctrica que afectaría la subsistencia de los pescadores de la zona.

[294] Para mayores informaciones sobre este caso se puede consultar: Maltus, Héctor, *La Comisión Federal de Electricidad y la Relocalización Involuntaria de Poblaciones: una relación de lo acontecido en P.H. Aguamilpa, Nayarit,* Proyecto de Investigación, Depto. De Antropología, UAM. Iztapalapa, México 1992.

[295] Para mayores informaciones se puede consultar: Taifeld Levy, Rebeca, *El reacomodo y la reacción política del Ejido Vista Hermosa frente al proyecto hidroeléctrico Zimapan,* Tesis de Licenciatura, Departamento de Antropología, UAM. Iztapalapa, México, 1991.

se han atendido de manera aleatoria, carentes de un plan director y de programas operativos[296]. De todos modos, durante buena parte del proceso, la población estuvo de acuerdo en cooperar con la CFE. Hasta que resultó que la institución no estaba respetando la mayoría de los acuerdos tomados. Por lo que tiene que ver con la recién inaugurada presa de El Cajón[297] en el Estado de Nayarit, a pesar de que los opositores ganaron el juicio de amparo que interpusieron en contra del proyecto, la CFE no detuvo las obras incurriendo en desacato judicial. Además, según los testimonios de los habitantes del poblado de El Ciruelo y Cantiles, de algunas autoridades locales y artículos de periódico, a cuatro años de iniciada la construcción, la paraestatal no había cumplido adecuadamente con el convenio firmado con el ayuntamiento de reubicar poblados, indemnizar a los afectados, construir y reparar caminos y obras sociales. Las nuevas viviendas son de muy mala calidad y ya estaban cuarteadas antes de que los afectados tomaran posesión de ellas. Además a los pobladores no se les regresaron las mismas cantidades de hectáreas que tenían en el lugar de origen[298].

Todo esto se traduce en violaciones a los derechos humanos en general, y en el derecho a la vivienda, a la tierra y al territorio en particular.

Por lo que tiene que ver con los impactos sobre el derecho a la vivienda de los afectados por el Proyecto Hidroeléctrico La Parota conviene destacar que hasta el día de hoy la CFE no ha dado información clara sobre el posible desalojo, sobre las características del plan de reubicación, el lugar del reasentamiento, el número de personas que incluiría y mucho menos del tipo de indemnización que se les ofrecería para sus viviendas y tierras, auque al principio del proceso se habló de 70 centavos por hectárea.

Con fecha 30 de enero de 2006 se solicitó a la CFE, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), informar sobre todas estas cuestiones. El 23 de febrero de 2006 se recibió respuesta de la empresa paraestatal en la que se afirmaba que los estudios y el plan de reubicación, parte del Plan de Desarrollo Integral que está siendo desarrollado por la Universidad Autónoma de Guerrero, se encuentran en proceso de realización. Por esto todavía imposible evaluar si será respetuoso de los criterios internacionales establecidos en las Observaciones Generales (OG) 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC). Lo que preocupa es que el plan tenga las mismas deficiencias que resultan del análisis de un documento titulado "Plan de Desarrollo Integral para el área de Influencia del PH La Parota. Universidad Autónoma de Guerrero, Ciencias Sociales, Arquitectura y Urbanismo, Ciencias Agropecuarias y Ambientales" en el que se indican los criterios y lineamientos que se seguirán para su desarrollo. El documento se divide en los siguientes apartados: fases de implementación del Plan de Desarrollo Integral; ejes de desarrollo; desarrollo comunitario; desarrollo económico; recuperación y conservación del ambiente; asentamientos humanos. Cada apartado toma en consideración los siguientes elementos: problemática; objetivos; estrategias; líneas de acción. El documento reúne una serie de buenas intenciones sin precisar cómo se llevarán a cabo. Es muy genérico y en ningún

[296] *Documento de la Gerencia de Desarrollo Social. Retos y Oportunidades de los Procesos de Reacomodo por Construcción de Presas en la CFE. México, 1990.*

[297] Para mayores informaciones: Castro, Gustavo. *La presa El Cajón, un problema social, económicos, político, geológico y volcánico a punto de estallas.* La Jornada Ecológica, 25 de septiembre de 2006.

[298] Para informaciones sobre otros proyectos o presas en el país se puede consultar la página www.mapder.org del Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER),

momento hace referencia ni explícita ni implícita a los derechos humanos, ni a las obligaciones del Estado y, menos aún, las recomendaciones incluidas en el Informe de la Comisión Mundial de Represas. Para poner un ejemplo de lo que estamos sosteniendo, por lo que tiene que ver con las líneas de acción propuestas para los asentamientos humanos el documento enumera: la participación de la población en la definición y aplicación de mecanismos de evaluación y seguimiento; apoyo integral para la población reubicada; diseño participativo del esquema de desarrollo urbano; creación del programa para el aseguramiento de la sustentabilidad del nuevo asentamiento. E ningún momento se indica cómo se desarrollarán estas líneas de acción, no existe ningún tipo de indicador ni se especifica cómo se garantizará la participación conciente e informada de las personas. En relación con la participación, existe otro documento de la Dirección de Proyectos de Inversión Financiada, Subdirección de Construcción, Coordinación de Proyectos Hidroeléctricos de la CFE que se titula: "Participación comunitaria en el reacomodo de poblados del P.H. La Parota" de mayo de 2005. Por lo que tiene que ver con las políticas de reacomodo de poblados, se afirma que seguirán los siguientes principios: participación comunitaria en la selección de sitios de reacomodo; restituir como mínimo su espacio actual pero mejorar la calidad de las poblaciones, dotándolas de mejores viviendas, servicios e infraestructura; elaborar un diseño ejecutivo de viviendas y nuevos poblados, con base en el diagnóstico y el plan de desarrollo integral y con la participación comunitaria de los pobladores. Como se puede notar, en relación al diseño ejecutivo de las viviendas, no se hace ninguna referencia a los componentes del derecho humano a una vivienda adecuada y, lo que más preocupa, en ningún punto se menciona la restitución de tierras de cultivo ni la indemnización.

En referencia al impacto del proyecto sobre el derecho a la tierra, hay que empezar diciendo que el derecho internacional de derechos humanos no reconoce explícitamente a la tierra como un derecho humano. Sin embargo, diversos documentos de Naciones Unidas y de su sistema de derechos humanos reconocen que el acceso a la tierra y las reformas agrarias son fundamentales para garantizar el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los grupos más vulnerables, y el futuro y el bienestar de nuestras sociedades todas. En este sentido, y por el principio de interdependencia de los derechos entre sí, hay que subrayar el fuerte vínculo que existe entre el derecho a la tierra y el derecho a la alimentación ya que la tierra forma parte del contenido básico del derecho a la alimentación y es particularmente importante para campesinos e indígenas que no tienen opciones alternativas para ganarse la vida. El Relator especial del Derecho a la Alimentación ya hizo suya esta interpretación y considera que es claro que los gobiernos deben respetar, proteger y realizar el derecho a la tierra (A/57/356, párr.30). El derecho a la tierra se encuentra también estrechamente ligado con el derecho a la vivienda. El párrafo 8 de la OG 4 dice explícitamente *"Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho"*. El Relator especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, en varios de sus informes ha señalado que el derecho a la tierra es parte del derecho a la vivienda.[299]

[299] Entre ellos ver el Informe sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. E/CN.4/2005/48 párrs. 22, 40, 41, 43 y 44.

CUADRO 3

Actuación de órganos de Naciones Unidas

El Relator especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, denunció en su ultimo Informe Anual (agosto 2006) los "abusos y violaciones a los campesinos indígenas del Estado de Guerrero que se oponen al proyecto de construcción en su territorio de la represa La Parota, que el Estado insiste en llevar a cabo sin el libre consentimiento de la población." Junto con los relatores del Derecho a la Alimentación y a la Vivienda, mandaron varias misivas al gobierno mexicano expresando sus múltiples y fundadas preocupaciones acerca del proyecto y de su imposición a los campesinos.

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (mayo 2006) manifestó su preocupación por la falta de consulta a las comunidades indígenas, así como por el deterioro ambiental que implica tal proyecto y el desplazamiento de 25 mil personas, violatorios de su derecho a la tierra así como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

El representante en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos, Amerigo Incalcaterra (marzo 2007) visitó el territorio de La Parota para reunirse con la población afectada en las comunidades de Garrapatas y Tasajeras, y se percató de la falta de información y de consulta transparente.

Por su parte, la Comisión Mundial de Represas ha afirmado que los lugares de reasentamiento con frecuencia se escogen sin tomar en cuenta la disponibilidad de medios de subsistencia, o de preferencia, de las mismas personas desplazadas. En muchos casos se les ha impuesto reasentarse en áreas sin recursos y ambientalmente deterioradas. La pérdida de tierras de cultivo y la incapacidad para conseguir sustitutos de suficiente calidad han afectado de manera significativa a grupos indígenas y campesinos agricultores. Frente a todo ello, la CMR recomienda que se garantice que mejoren los medios de subsistencia de las personas desplazadas y afectadas por los proyectos.[300]

Por tanto, si el gobierno no cuenta (como surge de los documentos antes mencionados) con un plan de reubicación que incluya claramente el otorgamiento de tierras productivas que les permita a los campesinos mantener o mejorar sus condiciones de subsistencia, estará violando el derecho a la tierra de los afectados.

Además, al enajenar las tierras de los afectados, así como los recursos naturales que en ellas se encuentran, se violaría el derecho de los pueblos a preservar su territorio (entendido como la totalidad de sus tierras, hábitat y medio ambiente) así como la identidad que como pueblos han construido históricamente. Esto eliminaría cualquier posibilidad de manejo, administración y control del mismo, y acceso prioritario a los recursos naturales que ahí se encuentran. Todo ello en violación

[300] Comisión Mundial de Represas, *Represas y Desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones,* (síntesis), Earthscan Publication Ltd, noviembre, 2000, págs. 108 a 110.

de los artículos 13 y 15 del Convenio 169 de la OIT y de las recomendaciones del Relator especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas[301]. Asimismo, dadas las condiciones en las que se está produciendo la imposición del proyecto, existe un temor fundado de que los campesinos indígenas que serán desalojados de sus lugares originales, lo serán contra su voluntad en violación del artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT. Al no existir un plan de reubicación y de indemnización, como se ha afirmado en el análisis de la violación al derecho a la vivienda, y sabiendo que en casos similares el gobierno no ha garantizado a los afectados tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, ni una indemnización plena por las pérdidas o daños consecuentes al desplazamiento. Y que los desplazados han enfrentado situaciones de pobreza más grave al abandonar sus tierras originales, existe el riesgo que en esta ocasión el gobierno viole las obligaciones internacionales que ha asumido al ratificar, entre otros, el Convenio 169 de la OIT.

Para concluir este punto hay que decir que el Estado, supuestamente en conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, justifica la expropiación de las tierras involucradas en las obras del proyecto y su embalse con la causa de utilidad pública para la generación de energía eléctrica. Pero en los "considerandos" del veredicto del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA)[302] sobre el caso, se lee:

> *"La justificación técnica de la presa hidroeléctrica es ambigua, ya que en una parte de la MIA señala que se construirá para satisfacer la demanda pico de energía en el centro del país, y en otro apartado señala que será para cubrir los requerimientos de nuevos centros urbanos y turísticos ubicados a lo largo de la costa del pacífico sur. Tampoco propone resolver los problemas de electrificación en las localidades rurales que se encuentran en el entorno de influencia de la presa. El artículo 27 de la constitución[303] es violentado, ya que señala entre otras cosas que se evitará la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. También señala que se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales, y se protege su propiedad sobre la tierra tanto para asentamiento humano como para actividades productivas. Especifica que se protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas, el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la protección de su tierra para asentamiento humano y la regulación del aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y acciones de fomento para elevar su calidad de vida. La expropiación de tierras comunales y ejidales contraviene con los principios de esta disposición constitucional, ya que el beneficio de la obra no recae en los pobladores ni los vincula a su desarrollo. Contribuye a elevar los niveles de pobreza al ser expropiadas sus tierras."*

---

[301] El Relator Rodolfo Stavenhagen en su último Informe sobre México (E/CN.4/2004/80/Add.2) recomendó explícitamente al gobierno mexicano: 1. La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas y comunidades indígenas deben tener prioridad por encima de cualquier otro interés.2. Los grupos y comunidades indígenas deberán tener acceso prioritario a los recursos naturales con fines de consumo directo y subsistencia por encima de los intereses económicos comerciales que puedan existir.

[302] El TLA es una instancia internacional, autónoma e independiente de justicia ambiental que fue creada con el fin de contribuir a solucionar conflictos relacionados con los sistemas hídricos de la región. Este tribunal ético ha sesionado en México del 13 al 20 de marzo 2006 y ha conocido el caso La Parota. La petitoria al TLA en su vertiente ambiental fue elaborada por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). La parte que tiene que ver con las violaciones a los derechos humanos fue redactada por el Espacio DESC. Para mayores informaciones sobre el TLA y el veredicto emitido en relación con el caso consultar: www.tragua.com

[303] Este artículo en su párrafo 3 señala : *"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una*

6.3.3 Violación de otros derechos

Los procesos relacionados con la construcción de megaproyectos de infraestructura como son las presas, normalmente se caracterizan por violar también derechos civiles y políticos, como el derecho a la información y el derecho a la participación y consulta, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en su conjunto y el medio ambiente.

En el caso que analizamos, de acuerdo con numerosos testimonios de los afectados, artículos de prensa y de la defensa jurídica del caso, la CFE ha incurrido desde el inicio de sus actividades en la zona en violación al derecho a la información[304]. Antes de ingresar a las tierras, la paraestatal no ha realizado una labor informativa adecuada que permitiera a los habitantes evaluar los costos y beneficios del proyecto, las características del posible plan de reubicación, las condiciones de la indemnización, el número exacto de los afectados directos e indirectos, etcétera.

Como se ha dicho, todas las asambleas realizadas en la zona han violado el derecho a la participación y consulta[305] de los afectados debido a que, entre otras cosas, han presentado serias irregularidades a la Ley agraria. Los comuneros han sido intimidados y amenazados para que otorgaran su voto a favor de la construcción de la presa, ha habido compra de votos, presencia de fuerzas policíacas y el cambio de sede para realizar las asambleas con la finalidad de impedir que los opositores al proyecto hicieran valer su derecho a conocer y opinar sobre los alcances del mismo. Tanto el derecho a la información como el derecho a la participación y consulta están ampliamente

---

distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

[304] Por lo que se refiere a la relación entre medio ambiente y derecho a la información, es importante mencionar la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que en su Principio X señala: *"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"*. Por su parte, la Comisión Mundial de Represas, en su Informe del 2000, recomienda que: *"El acceso a la información en general, a la información jurídica y de otro tipo, debe estar a disposición de todos los implicados, en particular de los grupos indígenas y tribales, las mujeres y otros grupos vulnerables, para facilitarles que participen informadamente en los procesos de toma de decisiones. Procesos de toma de decisiones basados en la búsqueda de resultados negociados, realizados en modo abierto y transparente, en los que se incluye a todos los participantes legítimamente implicados en una cuestión, contribuyendo de este modo a resolver la muchas y complejas cuestiones que giran en torno al agua, las represas y el desarrollo"*.

[305] En el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en el artículo 7 se afirma que 1. *Los pueblos interesados* deberán tener el *derecho de decidir* sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán *participar* en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (…) 3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de *evaluar la incidencia social*, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

reconocidos en la legislación nacional e internacional y son objeto de numerosas recomendaciones de la CMR [306].

Por lo que tiene que ver con las demás violaciones a los DESC hay que señalar que, al imponer la construcción de la presa mediante asambleas ilegales, intimidaciones, amenazas e incluso el uso de la fuerza pública, frente a un amplio grupo de comuneros y ejidatarios de la zona que han expresado su inconformidad al proyecto, el gobierno mexicano está incumpliendo su obligación internacional de respetar el derecho a la libre determinación de los afectados, reconocido en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)[307], negándoles el derecho a decidir libremente sobre su desarrollo económico, social y cultural. Además, de ser construida la presa, el gobierno mexicano incumplirá su obligación internacional de respetar el derecho de los campesinos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y a no ser privados de sus propios medios de subsistencia.

De construirse la presa, se violaría también el derecho a la alimentación de los afectados, reconocido en el artículo 11 del PIDESC. La población, que vive de la producción agrícola y obtiene recursos de la pesca del río Papagayo, sería desplazada sin que se tenga noticia del lugar y condiciones del desplazamiento. Se pondría en riesgo el derecho a la alimentación de los afectados indirectos ya que, de construirse el proyecto, se reducirían las posibilidades productivas de la zona debido a las modificaciones ambientales; pero, principalmente, por el hecho de que durante el llenado del embalse se detendría el flujo del río cortina abajo, fuente principal de vida con la que se irrigan las tierras, sustento básico de la población.

El derecho a acceso al agua de muchos habitantes de la zona ya está siendo violado. Esto ocurre porque un número importante de comunidades, a pesar de vivir en las cercanías del río Papagayo, no tiene acceso a fuentes cercanas de abastecimiento de agua, de modo que mujeres y niñas deben invertir hasta tres horas diarias para acarrearla del río o de los pozos hasta sus casas. La falta de acceso al agua en algunas de las comunidades también se traduce en una violación del derecho a no ser discriminado previsto en el artículo 2 del PIDESC. Existe en la zona un sistema de bombeo, creado y operado por el Gobierno, a través del cual se extrae el agua del propio río Papagayo y se envía a la ciudad de Acapulco, que está a decenas de kilómetros de distancia. Esto representa un tratamiento desigual no razonable que el gobierno da a las personas en el acceso al agua. Por otra

[306] En relación con el derecho a la consulta, en algunas entrevistas representantes del gobierno mexicano han negado que el derecho haya sido violado aduciendo que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) llevó a cabo el 24 de agosto del 2004 la Reunión Pública de Información sobre la MIA en la que participaron 717 personas y se presentaron 59 ponencias. Sobre este punto hay que decir, en primer lugar que la Reunión Pública de Información se llevó a cabo sólo porque así lo pidieron los afectados al solicitar el 14 de julio de 2004, según prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que el proyecto se sometiera a consulta y que se tuviera acceso a la MIA. Al evento acudieron cientos de campesinos, abogados, biólogos, ecólogos, hidrobiólogos, sociólogos, y otros profesionales que en su totalidad expusieron la rotunda desaprobación al proyecto. Hay que precisar además, como se subrayó por parte de CEMDA en la petitoria dirigida al TLA, que este mecanismo de consulta es de naturaleza eminentemente ambiental y sirve para explicar a los interesados en qué consiste el proyecto y cuáles serán los impactos ambientales que provocaría, así como la manera de prevenirlos y mitigarlos; pero el mecanismo no sirve para dar a conocer las afectaciones sociales, de naturaleza agraria o en materia de derechos humanos que la realización de la obra provocaría. Todo esto hace que no se pueda considerar como un válido instrumento de consulta sobre el proyecto en su totalidad, como pretende el gobierno.

[307] Ambos instrumentos han sido ratificados por México en 1981.

parte, existe una fuerte presunción de que con La Parota la violación del derecho humano al agua se agravará. Las experiencias vividas en otras presas aportan elementos que permiten suponer que para los habitantes de las comunidades afectadas se hará aún más difícil tener acceso a dicho recurso[308].

Las represas y los sistemas de irrigación pueden ser peligrosos para la salud. A su alrededor se crea un hábitat que favorece la reproducción de insectos y parásitos. Los cambios ecológicos causados por las represas favorecen el aumento de la población de mosquitos portadores de malaria, dengue y fiebre amarilla. Esto implica el riesgo de una posible violación del derecho a la salud**,** reconocido en la legislación nacional y en el artículo 12 del PIDESC.

Además, según se comentó anteriormente, el caso en examen fue presentado en la primera Audiencia Pública del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) que en su veredicto[309]resolvió, entre otras cuestiones, que la manifestación de impacto ambiental y su correspondiente autorización no considera los daños a la salud pública ni a la calidad de vida de la población por la construcción del embalse que la exponen a un mayor riesgo de epidemias y enfermedades hídricas, con lo que viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Salud.

El Tribunal Latinoamericano del Agua resolvió declarar que:

• Los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el artículo constitucional 27. De igual manera debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de comunidades indígenas y los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio, como se especifica en el artículo 2 de la Constitución. Por consiguiente, el proyecto hidroeléctrico La Parota debe cancelarse, ya que no se demuestra que reporte beneficios para la población local, ni que contribuya al desarrollo regional ni a la protección del medio ambiente y los recursos naturales;

• Debe respetarse el estado de derecho en la región y, en específico, deben cumplirse las disposiciones legales nacionales y compromisos internacionales de México respecto de: a) El derecho a la información, para que los ciudadanos cuenten con total y real conocimiento sobre cualquier asunto que se vean precisados de opinar. b) El derecho a la consulta y participación, con el fin de que se brinden las condiciones básicas legales para que la población participe en la toma de decisiones sobre proyectos que la afectan. c) El derecho a la libre determinación, respecto del derecho de los pueblos a establecer su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural; disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y no ser privados de sus medios de subsistencia. d) El derecho a la vivienda, para garantizar el funcionamiento y reproducción de las relaciones familiares y comunitarias. e) El derecho a la alimentación, en la perspectiva de que la población depende de sus tierras para la subsistencia y aprovecha las aguas del río para la pesca. f)

[308] Dado que el gobierno ha demostrado no contar con estrategias y políticas públicas que garanticen el acceso de todas las personas al agua, y considerando que hasta la fecha ha incurrido en prácticas discriminatorias en lo que a la distribución del recurso se refiere, existe una fuerte presunción de que la construcción de la presa no sólo no resolverá los problemas de agua de los campesinos cortina abajo sino que los empeorará aún más, y lo mismo sucederá con quienes eventualmente pudieran ser reasentados.
[309] El veredicto, dado a conocer públicamente en México D.F. el 20 de marzo del 2006, puede consultarse en http: www.tragua.com

El derecho al agua, como una condición básica para que haya un disfrute en calidad y cantidad adecuada para la población. g) El derecho a la tierra, como un medio que permite la obtención de alimento para el sustento de la familia y la comunidad. h) El derecho al territorio, en la perspectiva de que el control de las tierras y los recursos naturales contribuye a preservar su territorio y a construir la identidad comunitaria. i) El derecho al desarrollo, indispensable para garantizar mejores condiciones de vida a la población local.

En su veredicto el TLA también resolvió que no se lleven a cabo megaproyectos con objetivos múltiples, como es el caso de la Presa hidroeléctrica La Parota, cuyo fin no se orienta a la producción de energía renovable, y cuyos altos costos sociales y ambientales son sufragados por los habitantes originales de los territorios y financiados con recursos públicos. Y, finalmente, que se exhorte a las instancias federales, estatales y municipales a que remedien los actos violatorios de los derechos humanos y los derechos procedimentales de los afectados.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, por su parte, conoció éste y otros casos y en mayo 2006 emitió sus recomendaciones finales al Estado mexicano.

CUADRO 4

Recomendaciones del Comité DESC de la ONU a México en mayo de 2006 (párrafo 28)

"El Comité urge al Estado Parte a asegurar que las comunidades indígenas y locales afectadas por el proyecto de la presa hidroeléctrica La Parota u otros megaproyectos en las tierras y territorios que éstos poseen o que tradicionalmente ocupan o utilizan, sean debidamente consultadas, y que se procure su previo consentimiento informado en cualquiera de los procesos de toma de decisión relacionados con estos proyectos que afectan sus derechos e intereses reconocidos en el PIDESC, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El Comité también urge al Estado Parte a reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos, y de ser el caso, asegurar a las comunidades indígenas y campesinos locales afectados por la construcción de la presa La Parota u otros proyectos de infraestructura dentro del Plan Puebla-Panamá, una adecuada compensación y/o reubicación alternativa y tierras fértiles para los cultivos, y que sus derechos económicos, sociales y culturales sean salvaguardados. Al respecto, el Estado Parte debe referirse a las Observaciones Generales Nº 14 y 15 del Comité sobre el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud y el derecho al agua".

Frente a las violaciones a los derechos humanos que se consumaron y al riesgo de desplazamiento de población con todos los efectos que se han descrito, en los últimos años distintos Relatores de las Naciones Unidas, como el Relator para el Derecho a una Vivienda Adecuada, el Relator para el Derecho a la Alimentación y el Relator sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades

[310] Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006)Este Informe fue elaborado por el Grupo Promotor del Informe Alternativo en el que participa el Espacio DESC, frente al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC en el país.

Fundamentales de los Indígenas[311], en ocasiones de forma conjunta, han expresado frente al gobierno mexicano su preocupación en relación con la situación. A estas voces últimamente se sumó la del Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU.

6.3.4 Roles de diferentes entidades del poder público y de la comunidad. El planteamiento desde la sociedad civil

Durante su mandato, el presidente Vicente Fox (2000-2006) ha impulsado el Plan Puebla- Panamá y distintos proyectos de infraestructura. En numerosas ocasiones ha hecho referencia explícita a la importancia de construir la presa La Parota. Frente a la oposición de la mayoría de los afectados y a los apoyos que han recibido de distintos actores de la sociedad civil nacional e internacional, a los procesos legales que se han iniciado en contra del proyecto y a las recomendaciones y expresiones de preocupación de distintos órganos de derechos humanos las Naciones Unidas, en el último período de su mandato Fox optó por centrar su discurso sobre otros dos grandes proyectos que no han suscitado igual resistencia, como la presa del Cajón (Nayarit), que ha alcanzado a inaugurar, y la presa de la Yesca (entre Nayarit y Jalisco), en proceso de licitación.

El actual presidente Felipe Calderón y ex Secretario de Energía, al participar en octubre de 2006 en la Reunión Nacional de Infraestructura, aseguró frente a varios empresarios de la construcción que su sexenio será recordado como el de mayor inversión en infraestructura en la historia del país[312].

En una primera lectura el dato podría sonar alentador, pero al repasar la experiencia de los últimos años y la precariedad legal en que se encuentran las comunidades campesinas e indígenas, resulta preocupante por la falta de referencia a la necesidad de que el desarrollo de estos proyectos respete las prioridades y los derechos humanos de la población afectada. En el mismo período, presidente general de la coordinación de proyectos hidroeléctricos de la CFE afirmó a la prensa que la construcción de la presa hidroeléctrica La Parota podría iniciarse en el segundo semestre de 2007[313].

Desde que se empezó a hablar de la construcción de la presa, uno de sus mayores impulsores ha sido el gobernador del Estado de Guerrero, Zeferino Torreblanca, quien lo considera como uno de los proyectos más importantes que su administración quiere llevar a cabo para sentar las bases del desarrollo en la entidad[314]. Algunos grupos y legisladores del mismo partido han criticado la forma en que se está intentando desarrollar el proyecto.

Hay algo que caracteriza el discurso de los distintos funcionarios públicos favorables a la presa: la falta de referencia a los derechos humanos violados, o que podrían violarse de construirse el proyecto.

---

[311] El 20 de marzo de 2007 el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales de los Indígenas presentó al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas su sexto informe anual en el que denuncia los "abusos y violaciones a los campesinos indígenas del Estado de Guerrero que se oponen al proyecto de construcción en su territorio de la represa La Parota, que el Estado insiste en llevar a cabo sin el libre consentimiento de la población".

[312] *Ofrece Calderón inversión histórica en infraestructura,* Periódico La Jornada, 18 de octubre de 2006.

[313] Periódico Novedades, Acapulco, 17 de octubre de 2007.

[314] Boletín de prensa del gobierno del estado, 26 de agosto de 2006.

En la entrevista de la Misión con los directivos de la CFE, ellos aceptaron desconocer el contenido de la Observación General Nº 7 del Comité DESC sobre desalojos forzados.

En lo que hace a la comunidad afectada, la mayoría de los habitantes se ha expresado en su contra. Y se ha organizado en el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota (CECOP) para defender su río y sus tierras; impedir que se produzca un nuevo despojo en nombre del desarrollo, y que las comunidades originarias sean desposeídas y condenadas a una vida de mayor pobreza, desarraigo y migración; para recabar información y detener la entrada ilegal de la maquinaria de la CFE a sus tierras. Con el objetivo de fortalecer su defensa, el CECOP ha combinado estrategias político-jurídicas y ha establecido vínculos con distintos actores, como organizaciones civiles y redes nacionales e internacionales, movimientos sociales, ciertos sectores de la iglesia de la zona, periodistas, académicos, que han ofrecido distinto tipos de apoyos. Además, es parte activa del Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER)[315] que reúne distintos grupos y comunidades de todo el país, y que a su vez está vinculado con varias redes internacionales

Garrapatas - reunion Comisaria Municipal

[315] Para mayor información sobre el MAPDER, consultar http: www.mapder.org

6.4 Conclusiones

El régimen de propiedad anterior a las reformas de 1992 era pasible de importantes críticas, como la discriminación de las mujeres en su titularidad y el número reducido o desactualizado de miembros que estaban habilitados para tomar decisiones. Pero los cambios operados han vuelto más frágil la situación general de la distribución de tierras para posibilitar la venta de éstas a grandes propietarios. Tal circunstancia, además, elimina obstáculos para la implementación de estos proyectos de desarrollo en las áreas previstas.

La puesta en marcha del proyecto hidroeléctrico La Parota, dentro o fuera del marco del Plan Puebla-Panamá, ha demostrado generar un enorme conflicto por la falta de participación de los afectados. El clima que se vive en el área donde se proyecta la construcción de la represa se ha oscurecido por las presiones que ejidatarios y comuneros han denunciado, la ilegalidad de tres asambleas, la falta de diálogo entre la empresa de electricidad y los pobladores que se resisten al proyecto. Y se han registrado incidentes que terminaron con la vida de tres pobladores.

Finalmente llama la atención el sistemático desconocimiento de las recomendaciones de los órganos de Naciones Unidas que se han manifestado sobre el caso y otros proyectos en el marco del PPP.

6.5 Recomendaciones

La Ley agraria debe adecuarse a los principios del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Toda iniciativa de desarrollo debe contemplar el interés y el derecho a la autodeterminación de las personas que viven en los lugares donde se implementan los proyectos. La mejor forma de apoyar el desarrollo de las comunidades de Guerrero es fortalecer la propia actividad económica existente, no despreciando su forma de vida, brindando apoyo técnico y financiero para sus actividades agrícolas y pecuarias.

Recomendamos adoptar las medidas propuestas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales y los relatores especiales del derecho a la vivienda, alimentación y pueblos indígenas de las Naciones Unidas. El Gobierno no debe desconocer que el Estado mexicano ha asumido voluntariamente las obligaciones jurídicas internacionales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas. Ello lo obliga a adoptar medidas que implementen las recomendaciones de los órganos de aplicación de los tratados. El incumplimiento de estas disposiciones compromete la responsabilidad del Estado frente a la comunidad internacional.

Se debe garantizar la participación de las comunidades afectadas directa e indirectamente por el proyecto la Parota y otros proyectos de desarrollo e infraestructura, sean indígenas o campesinos. La población de un territorio es la mejor posicionada para decidir acerca del mejor camino para lograr el desarrollo. Su cultura y sus opciones individuales y colectivas deben ser respetadas.

Los escenarios de consulta deben integrar espacios de concertación permanente entre los interesados, y escenarios de discusión y análisis que involucren a diferentes actores sociales.

Mientras no se permita a todos los afectados expresarse, el gobierno debe detener la construcción de la represa hidroeléctrica.

Los estudios de impacto ambiental deben incluir un pormenorizado análisis del impacto social, cultural y económico generado por las inundaciones de las represas y su posterior desalojo debe incluir a las comunidades directamente e indirectamente afectadas, tanto en el mediano como en el largo plazo.

Las compensaciones para el caso de que se produzcan relocalizaciones, deben contemplar el valor no sólo de la vivienda, sino del terreno y las riquezas del territorio de la que las comunidades se servían. La valuación debe hacerse a valores de mercado, y no a valor fiscal para no vulnerar el derecho a la propiedad de estas comunidades. En caso de que un área sea propiedad social, la población también deberá ser compensada por la obra pública que allí se construye.

7. Conclusiones e Recomendaciones Generales

7.1 Conclusiones

En los últimos años hemos visto asomar una serie de nuevos conflictos territoriales que tienen su origen en antiguas causas: pobreza, explotación, inequidad en el reparto de tierras y falta de apoyo a los proyectos de los pueblos indígenas y campesinos. Pero hoy ellos adquieren un nuevo perfil por la promoción de planes y proyectos de inversión e infraestructura, que están causando un fuerte impacto sobre su derecho al territorio, a la tierra y la vivienda.

Estos conflictos son, en general, enfrentados apelando a la represión en lugar de buscar instancias de diálogo y concertación para un acuerdo en el marco de la Ley y el respeto de los derechos humanos.

La última década estuvo marcada por cambios legales contrapuestos. Mientras los países avanzaron en la aprobación de tratados de derechos humanos, especialmente sobre derechos económicos, sociales y culturales; y sobre derechos al territorio y recursos naturales de los pueblos indígenas, por otra parte se promovieron reformas en el régimen de propiedad que permiten consolidar situaciones injustas prevalecientes, como promover la titulación individual de tierras para su fácil captación por la actividad del mercado.

Esto último ha aumentado la vulnerabilidad de los pueblos. Especialmente los indígenas, los afrodescendientes, otros grupos étnicos y campesinos, frente a la posibilidad de perder las tierras que poseen ancestralmente por falta de implementación de mecanismos que resguarden su naturaleza colectiva, por desplazamientos masivos a causa de la construcción de hidroeléctricas u otras obras de infraestructura. O por el despojo de tierras para dar lugar a la implementación de proyectos turísticos.

La mayoría de las comunidades visitadas se quejó de que mientras el Gobierno no ha apoyado sus formas de subsistencia, los proyectos oficiales de actividad económica se implanten en áreas que implican serios daños sobre su forma de vida y la realización de sus derechos humanos.

Aunque la mayoría de los países son signatarios del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y del Convenio 169 de la OIT, donde se comprometen a respetar el principio de autodeterminación y las propias determinaciones de las comunidades indígenas en lo que se refiere a proyectos de desarrollo en los territorios que habitan, se continúan implementando proyectos sin garantizar adecuados procesos de información, consulta, participación y evaluación por parte de los afectados.

Algunos proyectos presentados como "exitosos" desde el punto de vista macroeconómico, pueden implicar la extinción de formas de vida de grupos étnicos que precisan del hábitat y de la integridad de los recursos naturales de su territorio para la subsistencia y su desarrollo. La insistencia en proyectos que amenazan la permanencia de estas comunidades de grupos étnicos y campesinos plantea el absurdo de lograr un "desarrollo sin gente".

Es curioso que órganos del sistema internacional e interamericano de derechos humanos hayan formulado recomendaciones específicas sobre varios casos que se estudiaron en este informe, como los de Bahía de Tela y Triunfo de la Cruz en Honduras o el Proyecto La Parota en México, que los gobiernos de estos países continúan desconociendo.

Incluso el contenido de reglas internacionales aprobadas por los gobiernos de la región, como la Observación General Nº 7 sobre estándares en materia de desalojos forzados, o el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, continúan siendo desconocidos por muchos funcionarios cuyas funciones y planes de acción afectan a estos derechos.

Entre los efectos más graves de la falta de implementación de los estándares legales, es posible que en los próximos años se produzcan importantes desplazamientos de población, concentración de la tierra y destrucción de la forma de vida de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. En algunos casos, ya se han producido enfrentamientos que incluyeron la muerte de varios líderes asesinados mientras defendían sus derechos.

7.2 Recomendaciones

A los gobiernos de Guatemala, Honduras y México

Considerando que la intrínseca conexión entre tierra, medio ambiente, vida, religión, identidad y cultura está profundamente arraigada en los pueblos indígenas y tribales; que no es posible asegurar una protección adecuada y efectiva de un único derecho, como el derecho a la propiedad, sin considerar otros derechos, como el derecho a la vida, identidad, cultura, religión y participación. La interdependencia del derecho a la tierra y a la propiedad con el goce de otros derechos humanos debe ser tomada en particular consideración en el contexto del desarrollo. Que esta relación también es vivida por muchos campesinos, que aún no reconociéndose como indígenas, poseen una relación especial con la tierra, que debe ser resguardada por el orden legal interno de los países. Y finalmente, considerando los aspectos colectivos de esta relación, recomendamos que:

- Se detengan los proyectos de desarrollo que se están implementando en territorios donde las comunidades no han tenido la oportunidad de prestar su consentimiento, o cuando manifestado se han opuesto al desarrollo de esos proyectos.

- La legislación interna de los países deberá incluir el concepto de territorios en los términos que lo expresa el Convenio 169 de la Organización Internacional del

Trabajo, abarcando la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra forma.

- Se garanticen e implementen a la brevedad y de forma adecuada un procedimiento eficaz de titulación de tierras para las comunidades indígenas y de afro descendientes.

- Se revisen las normas y programas de promoción de la propiedad privada individual, de modo de considerar los estándares internacionales de derecho a la vivienda y la titulación colectiva de territorios étnicos.

- Se abstengan de militarizar los conflictos haciendo intervenir a las fuerzas armadas en conflictos internos, y garanticen la apertura de espacios de concertación para la construcción de soluciones que contemplen los intereses de las partes y el respeto por las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por los Estados al firmar los tratados de derechos humanos.

- Se deje de lado una visión elitista de planificación de proyectos de desarrollo, en favor de un concepto que se fundamente en el protagonismo de los pueblos que habitan los territorios en la definición de las prioridades, gestión y evaluación de los proyectos.

- Se garantice adecuada información, participación y previo consentimiento de las comunidades indígenas y afrodescendientes frente a proyectos que afecten sus territorios, estén o no titulados en favor de las comunidades, bastando la constatación de la posesión. Aplicar el mismo principio para campesinos que sin ser indígenas posean una especial relación con la tierra que incluya su cultura, su soberanía alimentaria y sus costumbres.

- Se asegure la información, participación y el consentimiento previo de la población que indirectamente pueda ser afectada por la implementación de esos proyectos.

- Se incorpore el estudio del impacto socio-cultural a los estudios previos de impacto ambiental. Se deberá asegurar a las comunidades un plazo razonable para responderlo, y financiamiento para que puedan realizar consultas técnicas de parte.

- Que los gobiernos se abstengan de criminalizar a los movimientos sociales y a sus lideres y asegure su derecho a la participación en los proyectos y politicas de desarrollo.

A los organismos multilaterales de crédito

Recomendamos que:

- El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se abstengan de financiar, y dar apoyo de cualquier tipo a proyectos que se implementen sin el consentimiento o en contra de la opinión de las comunidades indígenas, afrodescendientes o campesinas que viven en el lugar.

- El BID y el BM cuiden que sus iniciativas de consulta no sean manipuladas con invitaciones de grupos afines a sus proyectos, garantizando que las voces críticas sean escuchadas y atendidas.

- El BID adecue sus reglas internas, a fin de garantizar la aplicación del Convenio 169 de la OIT, especialmente en lo referente a derechos territoriales y participación de los pueblos indígenas y tribales en la explotación de recursos naturales.

- EL BID considere la opinión de los pueblos indígenas y campesinos, respete sus opciones de desarrollo y se abstenga de apoyar proyectos que impliquen etnocidio o alguna forma de destrucción de las formas de vida de las comunidades campesinas e indígenas en la región.

- El BM, aun habiendo modificado su *Política Operacional para Poblaciones Indígenas*, adopte medidas rigurosas para verificar que los proyectos que está financiando no impliquen etnocidio o destrucción alguna de las formas de vida de las comunidades campesinas e indígenas en la región. En caso de duda, debería suspender el financiamiento.

- El BM evite que sus programas de promoción de la propiedad privada individual consoliden situaciones que priven el status de protección que tienen los territorios étnicos bajo el Convenio 169 de la OIT, o que favorezcan la concentración de tierras y el latifundio.

A la sociedad civil

- Las organizaciones de derechos humanos y representantes de los pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes deben investigar el rol de los municipios y del gobierno nacional en los procesos de elaboración e implementación de programas de desarrollo, y monitorear la elaboración de planes nacionales, departamentales o locales.

- Se deben documentar rigurosamente todos los hechos que, de parte de los gobiernos o los organismos multilaterales de crédito, atenten contra el derecho al territorio, la tierra, la vivienda, la información, la participación o el consentimiento de la población, sea de comunidades rurales, grupos étnicos, campesinos u otras personas.

8. Anexos

ANEXO I

PRINCIPIOS BÁSICOS Y DIRECTRICES SOBRE LOS DESALOJOS Y EL DESPLAZAMIENTO GENERADOS POR EL DESARROLLO[1]

I. ALCANCE Y CARÁCTER

1. La obligación de los Estados de abstenerse de los desalojos forzosos y de proteger contra los desalojos de los hogares y de la tierra se deriva de varios instrumentos jurídicos internacionales que protegen el derecho humano a una vivienda adecuada y otros derechos humanos conexos. Entre éstos figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 1, art. 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (párr. 3, art. 27), las disposiciones sobre la no discriminación que figuran en el párrafo 2 h) del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 5 e) de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

2. Además, y de acuerdo con el criterio de la indivisibilidad de los derechos humanos, en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dice "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia", y se añade que "toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques". En el párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño figura una disposición análoga. Entre otras referencias en el derecho internacional figuran el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951; el artículo 16 del Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales independientes (1989); y el artículo 49 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949 (Cuarto Convenio de Ginebra).

3. Estas directrices abordan las repercusiones para los derechos humanos de los desalojos y los desplazamientos conexos vinculados al desarrollo en las zonas urbanas y/o rurales. Representan el desarrollo de las Directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo (E/CN.4/Sub.2/1997/7, anexo). Están basadas en el derecho internacional relativo a los derechos humanos y corresponden a la Observación general Nº 4 (1991) y a la Observación general Nº 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2), los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por la Asamblea General en su resolución 60/147, y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (véase E/CN.4/Sub.2/2005/17 y Add.1).

[1]Documento A/HRC/4/18 del 5 de febrero de 2007. Anexo A del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari en APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA "CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS" presentado ante el CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS en su Cuarto período de sesiones.

4. Teniendo en cuenta todas las definiciones pertinentes de la práctica de "desalojos forzosos" en el contexto de las normas internacionales de derechos humanos, las presentes directrices se aplican a acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y lo recursos comunes de propiedad que estaban ocupados o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo[2].

5. Los desalojos forzosos constituyen un fenómeno diferenciado en virtud del derecho internacional y con frecuencia están vinculados a la falta de una tenencia jurídicamente segura, lo cual constituye un elemento esencial del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos forzosos comparten muchas consecuencias parecidas con las que se derivan de los desplazamientos arbitrarios[3], en particular el traslado de la población, las expulsiones en masa, los éxodos en masa, la depuración étnica y otras prácticas que significan el desplazamiento coaccionado e involuntario de personas de sus hogares, tierras y comunidades.

6. Los desplazamientos forzosos constituyen graves violaciones de una serie de derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los derechos humanos a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad de hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de circulación. Los desalojos se pueden llevar a cabo de forma legal, únicamente en circunstancias excepcionales y de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional relativo a los derechos humanos y del derecho humanitario.

7. Los desalojos forzosos intensifican la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos, que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente a las mujeres, a los niños, a las minorías y a los pueblos indígenas.

8. En el contexto de las presentes directrices, los desalojos generados por el desarrollo incluyen los que con frecuencia se planifican y se llevan a cabo so pretexto de servir al "bien común", como, por ejemplo, los desalojos vinculados a los proyectos de desarrollo e infraestructuras (en particular, grandes presas, proyectos industriales y energéticos a gran escala, industrias mineras u otras industrias extractivas); medidas de compra del suelo relacionadas con la renovación urbana, la rehabilitación de los tugurios, la renovación de las viviendas, la restauración de las ciudades y otros programas de utilización de la tierra (también para fines agrícolas); litigios sobre bienes, propiedad inmobiliaria o el sueldo; especulación descontrolada del suelo; importantes negocios internacionales o actos deportivos; y, aparentemente, fines ambientales. Entre estas actividades figuran también las que cuentan con el apoyo de la asistencia internacional para el desarrollo.

9. Los desplazamientos derivados de la destrucción o degradación del medio ambiente, los desalojos y las evacuaciones originados por disturbios públicos, desastres naturales o causados por el hombre, tensiones y perturbaciones, conflictos internos, internacionales o mixtos (que tienen dimensiones tanto nacionales como internacionales) y emergencias públicas, la violencia en el hogar y algunas prácticas culturales y tradicionales con frecuencia se producen sin tener en cuenta los derechos humanos y las normas humanitarias existentes, en particular el derecho a una vivienda adecuada. No obstante, estas situaciones pueden estar relacionadas con otra serie de consideraciones que las presentes directrices no abordan explícitamente,

[2] La prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos que se llevan a cabo de conformidad con la legislación ni conforme a las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos.
[3] Correspondientes al Principio 6 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

aunque también pueden proporcionar orientaciones útiles en esos contextos. Se señalan a la atención los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, los Principios Rectores de los desplazamientos internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

10. Aun reconociendo el gran número de contextos en que se producen los desalojos forzosos, las presentes directrices se centran en ofrecer orientación a los Estados sobre medidas y procedimientos que han de adoptarse para garantizar que los desalojos generados por el desarrollo no se efectúen en contravención de las normas internacionales de derechos humanos existentes y, por tanto, no constituyan "desalojos forzosos". Estas directrices tienen por objeto ofrecer un instrumento práctico para ayudar a los Estados y organismos a desarrollar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas para garantizar que no se produzcan desalojos forzosos y para ofrecer recursos eficaces a aquellos cuyos derechos humanos han sido violados, en caso de que hayan fallado las medidas preventivas.

II. OBLIGACIONES GENERALES

A. Titulares de los deberes y el carácter de las obligaciones

11. Aunque numerosos agentes diferentes pueden llevar a cabo, sancionar, exigir, proponer, iniciar, condonar o aquiescer a los desalojos forzosos, corresponde a los Estados la obligación principal de aplicar los derechos humanos y las normas humanitarias, para asegurar el respeto por todos los derechos consagrados en los tratados vinculantes y los principios generales del derecho público internacional, según se reflejan en las presentes directrices. Sin embargo, esto no exime de toda la responsabilidad a otras partes, incluidos los jefes y el personal de proyectos, las instituciones u organizaciones financieras internacionales y de otro tipo, las empresas transnacionales y de otra índole y las partes individuales, incluidos los caseros particulares y los terratenientes.

12. En virtud del derecho internacional, las obligaciones de los Estados incluyen el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Esto significa que los Estados: se abstendrán de violar los derechos humanos tanto interna como extraterritorialmente; garantizarán que otras partes dentro de la jurisdicción del Estado y bajo su control eficaz no violen los derechos humanos de los demás; y adoptarán medidas preventivas y correctivas para respetar los derechos humanos y proporcionar asistencia a las personas cuyos derechos han sido violados. Estas obligaciones son continuas y simultáneas y no sugieren una jerarquía de medidas.

B. Principios básicos de derechos humanos

13. De acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos, toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado. El derecho a una vivienda adecuada incluye, entre otras cosas, el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, familia, hogar y el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia.

14. De acuerdo con el derecho internacional, los Estados deben garantizar esa protección contra los desalojos forzosos y el derecho humano a una vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia, que están garantizados sin discriminación alguna sobre la base de la raza, color, sexo, idioma, religión o creencias, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, bienes, nacimiento y otras condiciones.

15. Los Estados deben garantizar la igualdad de derechos de mujeres y hombres a la protección contra los desalojos forzosos y la igualdad de disfrute del derecho humano a la vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia, según se refleja en las presentes directrices.

16. Todas las personas, grupos y comunidades tienen derecho al reasentamiento, que incluye el derecho a una tierra distinta mejor o de igual calidad, y una vivienda que debe satisfacer los siguientes criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales, tales como la salud y la educación[4].

17. Los Estados deben garantizar que cualquier persona que afirme que haya sido violado su derecho a la protección contra los desalojos forzosos o esté amenazada de violación disponga de recursos jurídicos eficaces u otros recursos apropiados.

18. Los Estados deben abstenerse de introducir cualesquiera medidas deliberadamente regresivas con respecto a la protección *de jure* o *de facto* contra los desalojos forzosos.

19. Los Estados deben reconocer que la prohibición de los desalojos forzosos incluye el desplazamiento arbitrario que produce una alteración en la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada.

20. Los Estados deben formular y llevar a cabo sus políticas y actividades internacionales en cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos, en particular por medio tanto de la búsqueda como de la prestación de asistencia internacional para el desarrollo.

C. Cumplimiento de las obligaciones del Estado

21. Los Estados garantizarán que los desalojos se produzcan únicamente en circunstancias excepcionales. Los desalojos requieren una plena justificación dados sus efectos adversos sobre una gran cantidad de derechos humanos internacionalmente reconocidos. Cualquier desalojo debe: a) estar autorizado por la ley; b) llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; c) hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general[5]; d) ser razonable y proporcional; e) estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; y f) realizarse de acuerdo con las presentes directrices. La protección que ofrecen estos requisitos de procedimiento se aplica a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional.

22. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y normativas que prohíban la ejecución de los desalojos que no estén conformes con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Los Estados deberían abstenerse, en la mayor medida posible, de reclamar o incautarse de viviendas o tierras, y en particular cuando este acto no contribuye al disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, un desalojo puede considerarse justificado si se trata de medidas de reforma o redistribución de las tierras, especialmente para el beneficio de las personas, los grupos o las comunidades vulnerables o desposeídos. Los Estados deberían aplicar las sanciones civiles o penales apropiadas contra cualquier persona o entidad pública o privada dentro de su jurisdicción que lleve a cabo desalojos de una forma que no corresponda plenamente a la ley y a las normas internacionales de derechos humanos aplicables. Los Estados deben garantizar la disponibilidad de recursos adecuados y eficaces, jurídicos y de otro tipo, para las personas que son objeto de los desalojos forzosos o siguen vulnerables a ellos, o defenderlos contra los desalojos.

[4] Véase la Observación general Nº 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1991.

23. Los Estados adoptarán medidas, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para garantizar la igualdad de disfrute del derecho a una vivienda adecuada por todos. La obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas y normativas apropiadas para garantizar la protección de las personas, los grupos o las comunidades de los desalojos que no están conformes con las normas internacionales de derechos humanos existentes es inmediata[6] Véase la Observación general Nº 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, aprobada en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

24. Para garantizar que no haya forma alguna de discriminación, estatutaria o de otro tipo, que afecte negativamente el disfrute del derecho humano a una vivienda adecuada, los Estados deberían llevar a cabo un análisis amplio de la legislación y de la política nacional correspondiente para asegurarse de que está conforme con las disposiciones internacionales de derechos humanos. Este examen amplio debería garantizar también que la legislación, los reglamentos y la política existentes se ocupan de la privatización de los servicios públicos, de la herencia y de las prácticas culturales para que no produzcan ni faciliten los desalojos forzosos[7].

25. Para garantizar un grado máximo de protección jurídica eficaz contra la práctica de los desalojos forzosos para todas las personas bajo su jurisdicción, los Estados deberían adoptar medidas inmediatas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra.

26. Los Estados deben garantizar la igualdad del disfrute del derecho a una vivienda adecuada por las mujeres y por los hombres. Para ello es preciso que los Estados adopten y apliquen medidas especiales para proteger a las mujeres de los desalojos forzosos. Estas medidas deben asegurar que se otorgan a todas las mujeres títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra.

27. Los Estados deberían asegurar que las normas vinculantes de derechos humanos se integren en sus relaciones internacionales, en particular por medio del comercio y las inversiones, la asistencia al desarrollo y la participación en foros y organizaciones multilaterales. Los Estados deberían cumplir sus obligaciones de derechos humanos con respecto a la cooperación internacional[8], como donantes o como beneficiarios. Los Estados deberían garantizar que las organizaciones internacionales en que están representados se abstengan de patrocinar o ejecutar cualquier proyecto, programa o política que puedan significar desalojos forzosos, es decir, desalojos que no estén en plena conformidad con el derecho internacional y según se especifica en las presentes directrices.

D. Estrategias, políticas y programas preventivos

28. Los Estados deberían adoptar, hasta el máximo de los recursos disponibles, estrategias, políticas y programas apropiados para asegurar la protección eficaz de las personas, los grupos y las comunidades contra los desalojos forzosos y sus consecuencias.

29. Los Estados deberían llevar a cabo un examen amplio de las estrategias, políticas y programas correspondientes con el fin de garantizar su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos. A este respecto, dicho examen debe tratar de eliminar las disposiciones que contribuyen a mantener

[5] En las presentes directrices, la promoción del bienestar general se refiere a las medidas adoptadas por los Estados de acuerdo con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, en particular la necesidad de garantizar los derechos humanos de los más vulnerables.

[6] Véase la Observación general Nº 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, aprobada en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

o exacerbar las desigualdades existentes que afectan negativamente a las mujeres y a los grupos marginados y vulnerables. Los gobiernos deben adoptar medidas especiales para garantizar que las políticas y los programas no estén formulados ni aplicados de forma discriminatoria, y no marginen todavía más a las que viven en la pobreza, tanto en las zonas urbanas como rurales.

30. Los Estados deberían adoptar medidas preventivas especiales para evitar y/o eliminar las causas subyacentes de los desalojos forzosos, tales como la especulación del suelo e inmobiliaria. Los Estados deberían examinar el funcionamiento y la reglamentación de los mercados de la vivienda y la tenencia y, cuando resulte necesario, intervenir para garantizar que las fuerzas del mercado no aumenten la vulnerabilidad ante los desalojos forzosos de los grupos de bajos ingresos y otros grupos marginados. En caso de un incremento de los precios de la vivienda o del suelo, los Estados deberían garantizar también una protección suficiente contra las presiones físicas o económicas sobre los residentes para que abandonen sus viviendas o tierras adecuadas o se vean privados de ellas.

31. Debería garantizase la prioridad en la asignación de viviendas y tierras a los grupos en situación de desventaja, tales como las personas de edad, los niños y las personas con discapacidad.

32. Los Estados deben dar prioridad al estudio de estrategias que reducen el desplazamiento. Sería preciso realizar evaluaciones amplias y holísticas de los efectos antes de iniciar cualquier proyecto que podría desembocar en desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, con el fin de garantizar plenamente los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades posiblemente afectados, en particular su protección contra los desalojos forzosos. La evaluación de los efectos de los desalojos también debería incluir la exploración de alternativas y de estrategias para minimizar los daños.

33. La evaluación de los efectos debe tener en cuenta los distintos efectos de los desalojos forzosos sobre las mujeres, los niños, las personas de edad y los sectores marginados de la sociedad. Todas estas evaluaciones deberían basarse en la reunión de datos desagregados, que permitan identificar y abordar de forma apropiada todos los diversos efectos.

34. Debería exigirse y proporcionase formación adecuada en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos a los profesionales competentes, en particular los abogados, los agentes de orden público, los arquitectos urbanistas y especialistas en planeamiento regional y otras personas involucradas en el diseño, la gestión y la ejecución de los proyectos de desarrollo. Esta formación debería incluir la capacitación sobre los derechos de las mujeres, destacando en particular las preocupaciones y necesidades específicas de las mujeres relacionadas con la vivienda y la tierra.

35. Los Estados deberían garantizar la difusión de la información adecuada sobre los derechos humanos y las leyes y políticas relacionadas con la protección contra los desalojos forzosos. Debería prestarse atención especial a la difusión de información oportuna y apropiada entre los grupos especialmente vulnerables a los desalojos, por medio de canales y métodos culturalmente idóneos.

---

[7] Véanse las directrices sobre la vivienda y la discriminación que figuran en el informe de 2002 a la Comisión de Derechos Humanos del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (E/CN.4/2005/59).

[8] Como se establece en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas; el párrafo 1 del artículo 2, y los artículos 11, 15, 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;el párrafo 4 del artículo 23 y el párrafo 3 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

36. Los Estados deben asegurar que las personas, los grupos y las comunidades estén protegidos contra los desalojos durante el período en que su caso particular está bajo examen en un órgano jurídico nacional, regional o internacional.

III. ANTES DE LOS DESALOJOS

37. En los procesos de planificación y desarrollo urbanos y rurales deberían participar todos los que pueden verse afectados e incluir los siguientes elementos: a) un aviso apropiado a todas las personas que podrían verse afectadas de que se está considerando el desalojo y que habrá audiencias públicas sobre los planes y las alternativas propuestos; b) difusión eficaz por las autoridades de la información correspondiente por adelantado, en particular los registros de la tierra y los planes amplios de reasentamiento propuestos, con medidas dirigidas especialmente a proteger a los grupos vulnerables; c) un plazo razonable para el examen público, la formulación de comentarios y/o objeciones sobre el plan propuesto; d) oportunidades y medidas para facilitar la prestación de asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos y opciones; y e) celebración de audiencias públicas que den la oportunidad a las personas afectadas y a sus defensores a impugnar la decisión de desalojo y/o presentar propuestas alternativas y formular sus exigencias y prioridades de desarrollo.

38. Los Estados deberían explorar plenamente todas las posibles alternativas a los desalojos. Todos los grupos y personas que pueden verse afectados, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, así como las personas que trabajan en su nombre, tienen derecho a la información correspondiente, consultas completas y plena participación durante todo el proceso, así como de proponer alternativas que las autoridades han de examinar debidamente. En caso de que no se pueda llegar a un acuerdo entre las partes involucradas sobre una alternativa propuesta, un órgano independiente que tenga autoridad constitucional, como, por ejemplo, un juzgado, un tribunal o un *Ombudsman*, debería encargarse de la mediación, el arbitraje o la decisión, según resulte apropiado.

39. Durante los procesos de planificación, hay que ofrecer oportunidades para el diálogo y la consulta a todo el espectro de personas afectadas, en particular las mujeres y los grupos vulnerables y marginados, y, cuando resulte necesario, por medio de la adopción de medidas o procedimientos especiales.

40. Antes de cualquier decisión sobre el inicio de un desalojo, las autoridades deben demostrar que el desalojo es inevitable y corresponde a los compromisos internacionales de derechos humanos que protegen el bienestar general.

41. Cualquier decisión relacionada con los desalojos debe anunciarse por escrito en el idioma local a todas las personas afectadas, con suficiente antelación. El aviso de desalojo debe contener una justificación detallada de la decisión, en particular sobre: a) la ausencia de alternativas razonables; b) todos los detalles de la alternativa propuesta; y c) cuando no hay alternativas, todas las medidas adoptadas y previstas para reducir al mínimo los efectos perjudiciales de los desalojos. Todas las decisiones definitivas deben ser objeto de un examen administrativo y judicial. Se debe garantizar a las partes afectadas el acceso oportuno a la asistencia letrada, gratuita en caso necesario.

42. Un aviso apropiado de desalojo debe permitir y posibilitar que las personas objeto del desalojo hagan un inventario para evaluar sus bienes inmuebles, inversiones y otros bienes materiales que pueden verse dañados. Debe darse la oportunidad a las personas objeto de desalojo de evaluar y documentar las pérdidas no monetarias que han de ser indemnizadas.

43. Los desalojos no deben generar personas sin hogar o vulnerables a la violación de otros derechos humanos. El Estado debe prever la adopción de todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, especialmente a favor de los que no pueden ganarse la vida, para garantizar que se disponga o se ofrezca vivienda adecuada alternativa, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según el caso. La vivienda alternativa debe estar situada lo más cerca posible del lugar inicial de residencia y la fuente de ingresos de las personas desalojadas.

44. Todas las medidas de reasentamiento, tales como la construcción de hogares, el suministro de agua, electricidad, saneamiento, escuelas, acceso a los caminos y la asignación de tierras y solares, deben corresponder a las presentes directrices y a los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos y finalizar antes de que se traslade a las personas desalojadas de sus lugares de residencia[9].

IV. DURANTE LOS DESALOJOS

45. Los requisitos de procedimiento para garantizar el respeto de las normas de derechos humanos incluyen la presencia obligatoria durante los desalojos de funcionarios gubernamentales o sus representantes en el lugar. Los funcionarios gubernamentales, sus representantes y las personas que ejecutan el desalojo deben identificarse a las personas que van a ser desalojadas y presentar una autorización oficial para el desalojo.

46. Debería permitirse el acceso de observadores neutrales, en particular observadores nacionales e internacionales, a petición de éstos, para garantizar la transparencia y el cumplimiento de los principios internacionales de derechos humanos durante la ejecución de cualquier desalojo.

47. Los desalojos no deberían realizarse de una forma que viole la dignidad y los derechos humanos a la vida y a la seguridad de las personas afectadas. Los Estados también deben adoptar medidas para garantizar que las mujeres no sean objeto de violencia ni discriminación de género durante los desalojos, y que se protegen los derechos humanos de los niños.

48. Cualquier uso legal de la fuerza debe respetar los principios de la necesidad y la proporcionalidad, así como los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el código de conducta nacional o local que corresponda a las normas internacionales de aplicación de la ley y de los derechos humanos.

49. Los desalojos no deben realizarse con tiempo inclemente, por la noche, durante los festivales o las fiestas religiosas, antes de las elecciones o durante o justo antes de los exámenes en las escuelas.

50. Los Estados y sus agentes deben adoptar medidas para garantizar que nadie sea objeto de ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, especialmente dirigidos contra las mujeres y los niños, o privado arbitrariamente de sus bienes o posesiones a consecuencia de la demolición, el incendio intencionado y otras formas de destrucción deliberada, negligencia o cualquier forma de castigo colectivo. Los bienes y las posesiones abandonados involuntariamente deben protegerse contra la destrucción y la apropiación, la ocupación o el uso arbitrarios e ilegales.

51. Las autoridades y sus agentes nunca deben exigir u obligar a las personas desalojadas a que destruyan sus propias viviendas u otras construcciones. Sin embargo, la posibilidad de hacerlo debe ofrecerse a las personas afectadas, ya que podría facilitar la conservación de posesiones y de materiales de construcción.

V. DESPUÉS DEL DESALOJO: SOCORRO Y REINSTALACIÓN INMEDIATOS

52. El Gobierno y cualesquiera otras partes responsables de proporcionar una indemnización justa y un alojamiento alternativo suficiente, o la restitución cuando sea factible, deben hacerlo inmediatamente después del desalojo, excepto en los casos de fuerza mayor. Como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que no pueden ganarse el sustento, tienen acceso seguro a: a) alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; b) alojamiento básico y vivienda; c) vestimenta apropiada; d) servicios médicos esenciales; e) fuentes de sustento; f) pienso para los animales y acceso a la recursos comunes de propiedad de los que dependían anteriormente; y g) educación para los niños e instalaciones para el cuidado de los niños. Los Estados también deberían asegurar que los miembros de la misma familia ampliada o comunidad no se separen a consecuencia de los desalojos.

53. Hay que adoptar medidas especiales para garantizar la igualdad de participación de las mujeres en todos los procesos de planificación y la distribución de los servicios básicos y de los suministros.

54. Para asegurar la protección del derecho humano al más alto nivel posible de salud física y mental, todas las personas desalojadas que estén heridas y enfermas, así como las personas con discapacidad, deben recibir los cuidados y atención médica necesarios en la mayor medida que sea factible y con el menor retraso posible, sin distinción por motivos no médicos. En los casos necesarios las personas desalojadas deben tener acceso a los servicios psicológicos y sociales. Es necesario prestar atención especial a: a) las necesidades de salud de las mujeres y los niños, en particular el acceso al personal sanitario femenino en los casos necesarios y a servicios tales como la atención de la salud reproductiva y el asesoramiento apropiado para las víctimas de los abusos sexuales y de otro tipo; b) asegurar que los tratamientos médicos en curso no se interrumpan a consecuencia del desalojo o la reubicación; y c) la prevención de las enfermedades contagiosas e infecciosas, en particular el VIH/SIDA, en los lugares adonde hayan sido trasladadas.

55. Los lugares determinados de reinstalación deben responder a los criterios de una vivienda adecuada de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos. Entre éstos figuran[10]i: a) seguridad de la tenencia; b) servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras tales como agua potable, energía para cocinar, calefacción y luz, saneamiento, lavaderos de ropa, formas de almacenar alimentos, vertederos de basura, drenajes del lugar y servicios de emergencia, y en los casos apropiados, acceso a recursos naturales y comunes; c) vivienda asequible; d) vivienda habitable que ofrezca a los habitantes espacio suficiente, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas a la salud, peligros estructurales y portadores de enfermedades, y que garantice la seguridad física de sus ocupantes; e) accesibilidad para los grupos en situación de desventaja; f) acceso a las oportunidades de empleo, servicios de atención de la salud, escuelas, centros de cuidado del niño y otras instalaciones sociales, tanto en las zonas urbanas como rurales; y g) una vivienda culturalmente apropiada. Para garantizar la seguridad del hogar, una vivienda adecuada debe reunir también los siguientes elementos esenciales: privacidad y seguridad; participación en la adopción de decisiones; protección contra la violencia, y acceso a los medios de defensa por cualquier violación que hayan padecido.

56. Al determinar la compatibilidad del reasentamiento con las presentes directrices, los Estados deberían garantizar que en el contexto de cualquier caso de reasentamiento se respeten los siguientes criterios:
a) No se producirá reasentamiento alguno hasta que no exista una política amplia de reasentamientos que corresponda a las presentes directrices y a los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos.

[9] Véase la sección V de las presentes directrices.

b) El reasentamiento debe garantizar que se protegen por igual los derechos humanos de las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, en particular su derecho a poseer bienes y a tener acceso a lo recursos.
c) El agente que proponga y/o lleve a cabo el reasentamiento deberá por ley pagar todos los gastos conexos, en particular todos los gastos de reasentamiento.
d) Nadie entre las personas, los grupos o las comunidades afectados sufrirá perjuicio en lo que respecta a sus derechos humanos, ni se verá menoscabado su derecho a la mejora continua de las condiciones de vida. Esto se aplica por igual a las comunidades receptoras de los lugares de reasentamiento y a las personas, los grupos y las comunidades afectados que han sido objeto de desalojos forzosos.
e) Debe garantizarse el derecho de las personas, los grupos y las comunidades afectados al consentimiento previo con pleno conocimiento de causa en lo que respecta a la reinstalación. El Estado proporcionará todas las comodidades, servicios y oportunidades económicas necesarios en el lugar propuesto.
f) El tiempo y los gastos para desplazarse al lugar de trabajo o para acceder a los servicios esenciales no debe ser excesivamente oneroso para los hogares de bajos ingresos.
g) Los lugares de reinstalación no deben estar situados en tierras contaminadas o en la cercanía inmediata a fuentes de contaminación que amenacen el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental de los habitantes.
h) Las personas, los grupos y las comunidades afectados recibirán información suficiente sobre todos los proyectos y procesos de planificación y ejecución del Estado relativos al reasentamiento de que se trate, en particular información sobre el supuesto uso de las viviendas o lugares desalojados y sus beneficiarios propuestos.
Hay que prestar atención especial a garantizar que los pueblos indígenas, las minorías, las personas sin tierra, las mujeres y los niños estén representados e incluidos en este proceso.
i) Todo el proceso de reasentamiento debe llevarse a cabo con la plena participación de las personas, los grupos y las comunidades afectados. En particular, los Estados deberían tener en cuenta los planes alternativos propuestos por las personas, los grupos y las comunidades afectados.
j) Si después de una audiencia pública completa e imparcial se estima que todavía existe la necesidad de proceder con el reasentamiento, se dará a las personas, los grupos y las comunidades afectados un aviso al menos 90 días antes del reasentamiento.
k) Durante el reasentamiento estarán presentes funcionarios gubernamentales locales y observadores neutrales, identificados debidamente, para garantizar que no haya incidentes de fuerza, violencia ni intimidación.

57. Las políticas de rehabilitación deben incluir programas creados para las mujeres y los grupos marginados y vulnerables para garantizar que disfruten por igual de los derechos humanos a la vivienda, la alimentación, el agua, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad personal, la seguridad del hogar, la libertad de tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de circulación.

58. Las personas, los grupos o las comunidades afectados por un desalojo no deben sufrir menoscabo de sus derechos humanos, en particular su derecho a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Esto se aplica por igual a las comunidades receptoras en los lugares de reinstalación.

VI. RECURSOS EN CASO DE DESALOJO FORZOSO

59. Todas las personas que estén amenazadas o sean objeto de desalojos forzosos tienen el derecho de acceder oportunamente a un recurso. Entre las medidas apropiadas figuran una audiencia imparcial, acceso a la asistencia letrada, asistencia jurídica, retorno, restitución, reasentamiento, rehabilitación e indemnización y éstas deben ajustarse, según se aplique, a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las

víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

A. Indemnización

60. Cuando el desalojo es inevitable y necesario para la promoción del bienestar general, el Estado debe proporcionar o garantizar una indemnización justa e imparcial por cualesquiera de las pérdidas de bienes personales, inmobiliarios o de otro tipo, en particular los derechos y los intereses relacionados con la propiedad. Debe proporcionarse indemnización por cualquier daño económicamente evaluable, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, como, por ejemplo: pérdida de vida o de un miembro; daños físicos o mentales; oportunidades perdidas, en particular de empleo, educación y prestaciones sociales; daños materiales y pérdida de ingresos, en particular la pérdida de las posibilidades de obtener ingresos; daño moral; y los gastos necesarios para la asistencia letrada o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales. La indemnización en efectivo en circunstancia alguna debe sustituir la indemnización real en forma de tierras o recursos comunes de propiedad. Cuando a la persona desalojada se le hayan retirado tierras, hay que indemnizarla con tierras equivalentes en calidad, dimensiones y valor, o mejores.

61. Todas las personas desalojadas, independientemente de si poseen un título de propiedad, deben tener derecho a una indemnización por la pérdida, el rescate y el transporte de sus bienes afectados, en particular la vivienda inicial y las tierras perdidas o dañadas en el proceso. La consideración de las circunstancias de cada caso permitirá ofrecer indemnización por las pérdidas relacionadas con las formas no oficiales de propiedad, tales como los tugurios.

62. Las mujeres y los hombres deben ser cobeneficiarios de todas las medidas de indemnización. Las mujeres solteras y las viudas deben tener derecho a su propia indemnización.

63. En la medida en que la evaluación de los daños económicos no entre en la asistencia para la reinstalación, esta evaluación debe tener en cuenta las pérdidas y los gastos, por ejemplo, de las parcelas y las estructuras de la casa; el contenido; infraestructuras; hipotecas y otras deudas pendientes; vivienda provisional; gastos burocráticos y costas; vivienda alternativa; salarios e ingresos perdidos; oportunidades educacionales perdidas; atención sanitaria y médica; gastos de reasentamiento y transporte (especialmente en el caso de reinstalación lejos de la fuente de sustento). Cuando el hogar y la tierra proporcionen también una fuente de sustento para los habitantes desalojados, la evaluación del efecto y de las pérdidas debe tener en cuenta el valor de las pérdidas de negocio, el equipo/inventario, el ganado, la tierra, los árboles/las cosechas y la pérdida o reducción de ingresos y salarios.

B. Restitución y retorno

64. Las circunstancias de los desalojos forzosos vinculados a los proyectos de desarrollo e infraestructuras (incluidos los que se mencionan en el párrafo 8) rara vez permiten la restitución o el retorno. Sin embargo, cuando lo permitan las circunstancias, los Estados deben dar prioridad a los derechos de todas las personas, los grupos y las comunidades que han sido objeto de desalojos forzosos. Aun así, estas personas, grupos y comunidades no serán obligados contra su voluntad a regresar a sus hogares, tierras o lugares de origen.

65. Cuando es posible el retorno y no se ofrece un reasentamiento adecuado conforme con estas directrices, las autoridades competentes deben establecer condiciones y proporcionar los medios, incluidos los financieros,

[10] Véase la Observación general Nº 4 sobre una vivienda adecuada aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1991.

para el retorno voluntario en condiciones de seguridad y con dignidad a los hogares y a los lugares de residencia habitual. Las autoridades responsables deben facilitar la reintegración de las personas que han regresado y adoptar medidas para asegurar la plena participación de las personas, los grupos y las comunidades afectados en la planificación y la gestión del proceso de retorno. Pueden resultar necesarias medidas especiales para garantizar la participación en pie de igualdad y eficaz de las mujeres en los procesos de retorno o restitución con el fin de superar los prejuicios de género existentes en el hogar, la comunidad, las instituciones, la administración, el poder judicial o de otro tipo que contribuyen a la marginación o a la exclusión de las mujeres.

66. Las autoridades competentes tienen el deber y la responsabilidad de ayudar a las personas, los grupos o las comunidades que regresan a recuperar, en la mayor medida posible, los bienes y las posesiones que han abandonado o de las que fueron privados debido al desalojo.

67. Cuando no es posible el retorno al antiguo lugar de residencia o la recuperación de los bienes y posesiones, las autoridades competentes deben proporcionar a las víctimas de los desalojos forzosos, o ayudarles a obtener, una indemnización apropiada u otras formas de reparación justa.

C. Reasentamiento y rehabilitación

68. Aunque todas las partes deben asignar prioridad al derecho al retorno, determinadas circunstancias (incluida la promoción del bienestar general, o en casos en que la seguridad, la salud o el disfrute de los derechos humanos lo exigen) pueden requerir el reasentamiento de determinadas personas, grupos o comunidades a causa de los desalojos generados por el desarrollo. Los reasentamientos deben producirse de forma justa y equitativa y en plena conformidad con el derecho internacional relativo a los derechos humanos según se expone en la sección V de las presentes directrices.

VII. VIGILANCIA, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

69. Los Estados deberían supervisar activamente y llevar a cabo evaluaciones cuantitativas y cualitativas para determinar el número, el tipo y las consecuencias a largo plazo de los desalojos, incluidos los desalojos forzosos, que se producen en su jurisdicción y territorio bajo control eficaz. Los informes y las conclusiones de la vigilancia deberían ponerse a disposición del público y de las partes internacionales involucradas con el fin de promover el desarrollo de prácticas óptimas y experiencias en la solución de problemas basadas en las lecciones aprendidas.

70. Los Estados deberían encargar a un órgano nacional independiente, como, por ejemplo, una institución nacional de derechos humanos, la vigilancia y la investigación de los desalojos forzosos y el cumplimiento por el Estado de estas directrices y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

VIII. LA FUNCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, INCLUIDASLAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

71. La comunidad internacional tiene la obligación de promover, proteger y realizar el derecho humano a la vivienda, la tierra y la propiedad. Las instituciones y los organismos internacionales financieros, comerciales, de desarrollo y de otro tipo, en particular los Estados miembros y los donantes que tienen derecho de voto dentro de esos órganos, deberían tener plenamente en cuenta la prohibición de los desalojos forzosos en virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos y normas conexas.

72. Las organizaciones internacionales deberían establecer mecanismos de denuncia, o adherirse a ellos, para los casos de desalojos forzosos que se derivan de sus propias prácticas y políticas. Es preciso ofrecer recursos jurídicos a las víctimas de acuerdo con lo estipulado en estas directrices.

73. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales deben respetar el derecho humano a una vivienda adecuada, en particular la prohibición de los desalojos forzosos, dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia.

IX. INTERPRETACIÓN

74. Estas directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo no deberán interpretarse de forma que limiten, modifiquen o perjudiquen de otro modo los derechos reconocidos en el derecho internacional relativo a los derechos humanos, los refugiados, el derecho penal o humanitario y normas conexas, o los derechos que concuerdan con esas leyes y normas según se reconocen en virtud de la legislación nacional de un país.

ANEXO II – CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES - SELECCION DE ARTÍCULOS

76º Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo

Ginebra, 27 de junio, 1989.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:
Convocada en ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;
Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;
Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre prevención de la discriminación;
Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;
Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;
Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;
Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;
Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y

que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;
Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (n. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y
Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957,
Adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989.

PARTE I
Política general

Artículo 1.
1. El presente Convenio se aplica:
a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o por una legislación especial;
b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2.
1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socio-económicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3.
1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminaciones. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminaciones a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4.
1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberán sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5.
Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:
a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo.

Artículo 6.
1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por los menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7.
1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir las propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dichos pueblos deberán participar en la formación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8.
1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9.
1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10.
1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11.
La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12.
Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

PARTE II

Tierras
Artículo 13.
1. Al aplicar las disposiciones de esta aparte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término "tierras" en los arts. 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14.
1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar

el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizara la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15.
1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de estos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en la tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en que medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16.
1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con el consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estado jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que haya sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17.
1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados, establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre esas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o e su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las ierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18.
La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19.
Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:
a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
b) El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.
……..

Formación profesional, artesanía e industrias rurales.
Artículo 21.
Los miembros de los pueblos interesados deberán disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22.
…..
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los que deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23.
1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberán facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.
…..
Artículo 27.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28.
1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que mas comúnmente se hable en el grupo al que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar ese objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29.
Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles cono cimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pié de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30.
Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales ya los derechos dimanantes del presente convenio. A tal fin, deberá recurrirse si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.
……..
Artículo 33.
1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio, deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.