México D.F., 24 de abril de 2001

Señor
James Wolfensohn
Presidente del
Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Estados Unidos

Re: Preocupaciones sobre el Borrador de la Política sobre Reasentamiento Involuntario (OP/BP 4.12)

Estimado Señor Wolfensohn:

La Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) es una organización no gubernamental de Derecho Ambiental Internacional, sin fines de lucro. Está formada por ocho entidades de Derecho Ambiental en las tres Américas. Las organizaciones participantes de AIDA y ésta trabajan de manera conjunta y coordinada, procurando encontrar soluciones a conflictos socio-ambientales desde una perspectiva regional.

Una de las principales metas que tiene AIDA es, a través de la asesoría y defensa gratuita, luchar por la vigencia efectiva de las normas jurídicas de protección a las personas y al medio ambiente, para lo cual emplea las herramientas consagradas en los acuerdos internacionales y en las leyes. Concurrentemente, es vital en el cumplimiento de sus fines, la participación de los ciudadanos, como agentes activos en la solución de sus problemas en materia ambiental y en la protección de su salud.

Desde esta perspectiva, AIDA debe ser la voz de los que no la tienen y por ende no puede abstraerse de tomar una posición clara y definida en la defensa de los Derechos Humanos y en particular de las minorías étnicas que en muchos países sufren real o potencialmente diversas formas de segregación y afectación, tal como sucede en el caso que es el objeto central de esta carta.

Las organizaciones participantes de AIDA son: Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), Costa Rica; Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), México; Earthjustice Legal Defense Fund, Estados Unidos; Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA), Chile; Fundación para la Defensa del Interés Público (FUNDEPUBLICO), Colombia; Justicia para la Naturaleza (JPN), Costa Rica; Sierra Legal Defence Fund (SLDF), Canadá; y, Sociedad Peruana de Derecho

Ambiental (SPDA), Perú. Los representantes de todas estas entidades y los de AIDA en su nombre somos quienes suscribimos la presente.

Con este preámbulo, nos dirigimos a usted para expresarle nuestras serias y fundamentadas preocupaciones debido a la anunciada conversión o reformulación de la Política del Banco Mundial (BM) sobre el Reasentamiento Involuntario (OD 4.30) a través de la Política Operacional/Procedimiento del BM (OP/BP 4.12), lo que resultaría en una política gravemente injusta y retrógrada, severamente debilitada, sustancialmente inconsistente con las garantías de los Derechos Humanos Fundamentales internacionalmente adoptados. Como lo evidenciamos más adelante, la OP 4.12 no es solo un simple replanteo de la OD 4.30 sino que existen profundos cambios que derivan en una sensible afectación y mayor empobrecimiento de la política existente para el BM para las comunidades locales –particularmente indígenas y minorías étnicas- que son involuntariamente reasentadas.

Los principales propósitos de la presente comunicación son los de resaltar la situación humana de los desplazados contra su voluntad; evidenciar y mencionar las inconsistencias y los errores de la propuesta OP 4.12; y alertar sobre las consecuencias que ésta tendría en caso de ser adoptada, al tiempo de cuestionar sus desavenencias con normas jurídicas básicas que regulan la protección de derechos elementales de las personas y los pueblos, desplazados por proyectos financiados por el BM.

En primer lugar, deseamos manifestar nuestra preocupación por las dramáticas e injustas condiciones que deben afrontar aquellos que en todo el mundo resultan afectados por proyectos financiados por el BM y son reubicados en contra de su voluntad, en la gran mayoría de los casos. De acuerdo a datos de 1999 del propio BM, más de dos millones seiscientas mil personas tuvieron que ser desplazadas y desarraigadas en ese año por esta clase de proyectos, dejando atrás su tierra, su cultura y sus raíces.

Fácil es imaginar las consecuencias que estas personas y estos pueblos han tenido que sufrir por su movilización no deseada. No existe una información completamente sistematizada que demuestre si las condiciones en que estos seres humanos reubicados fueron las adecuadas. Tememos que, tal como es de suponer, nunca pudieron estas personas retomar sus actividades, su vida y su cultura en las mismas condiciones previas a su reubicación forzosa. Por esto, se podría decir que los enunciados de la OD 4.30 del BM no se cumplieron, pues aquellas personas no obtuvieron beneficios de los proyectos por los cuales fueron movilizadas.

Estas aseveraciones constan corroboradas, por ejemplo, en el estudio sobre reasentamientos en proyectos seleccionados de represas, que en 1998 realizó el Departamento de Evaluación de Proyectos del propio BM, en el que lo critica por

haber fallado en promover el desarrollo en el contexto del reasentamiento involuntario. Más problemas han sido detectados por diversos estudios del BM en otros proyectos, como el de la Comisión Morse sobre la represa Sardar Sarovar, para citar solo uno de ellos.

La demostración documentada de la falta de cumplimiento de tales objetivos del BM, contrasta con la débil capacidad de respuesta mostrada ante tales realidades. Desgraciadamente y contrario a la que podría pensarse, el BM, lejos de fortificar y asegurar sus exigencias, estaría con la OP 4.12 debilitando los ya frágiles estándares al respecto de las políticas de reasentamientos involuntarios.

La OP 4.12, tal como está planteada, tendría no solo conversiones, como se pretende decir, sino estipulaciones alarmantes como las siguientes, que, repetimos, debilitan el esquema actualmente en vigencia y por las que:

- Sería totalmente inconsistente con las normas establecidas por la Comisión Mundial sobre Represas (CMR), la que con respecto al derecho de los pueblos indígenas, por ejemplo, en lo relativo al consentimiento informado previo, manifiesta que "... Los procesos y mecanismos de tomas de decisiones que se utilicen deben facilitar la participación e información de todos los grupos, y resultar en la aceptación demostrable de las decisiones principales. Cuando los proyectos afectan a grupos indígenas y tribales, esos procesos se guían por su consentimiento libre, previo y basado en información adecuada".[1] En el mismo sentido, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo:

    "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, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo 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".[2]

---

[1] Comisión Mundial de Represas "Represas y Desarrollo: Una Síntesis, Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones, Informe de la Comisión Mundial de Represas", Noviembre 16 de 2000, pg. 15.

[2] Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Art. 16.

- Ofrecería más inseguridad que la política anterior para la gente que carece de los derechos a la tierra reconocidos legalmente (comparar OD 4.30 párrafos 3b y 17 con OP 4.12 párrafos 14a y 14b). Es decir, estatuiría que solo los que tienen derechos “formales” a la tierra o a un reclamo por esa tierra son elegibles para ser compensados. Todos los demás, tendrían derechos solo a una “asistencia por reasentamiento” que ni siquiera se ha definido. Este esquema permitiría a los prestatarios excluir a un altísimo número de indígenas por no haber “formalizado” su tenencia de la tierra, una situación que es extremadamente común en todo el mundo. Al dar sustento al derecho a compensaciones sobre la base del reconocimiento formal en un sistema jurídico nacional, se perpetúa la discriminación en contra de muchos pueblos alrededor del mundo cuyos sistemas tradicionales ancestrales de tenencia de la tierra no son reconocidos por la citada ley nacional.

- En adición a la supresión que se haría del reconocimiento de la vulnerabilidad de aquellos que no están reconocidos por la legislación nacional (comparar OP 4.12, párrafo 8 con OD 4.30 párrafo 16) la serie de cambios contemplados en OP 4.12, harían más vulnerables a los desplazados y menos probable que reciban adecuada compensación por sus pérdidas (ver OP 4.12, párrafos 14[c] y 15).

- Fijaría un procedimiento que permitiría al Estado prestatario excluir de toda compensación a "personas involucradas en el uso ilegal de los recursos naturales." (OP 4.12, párrafo 7; fn 14). Esta norma podría segregar a millones de indígenas en los países prestatarios, cuyo uso tradicional de los recursos naturales no es reconocido por la legislación doméstica y considerado, por lo tanto, como ilegal.

- Permitiría el reasentamiento involuntario de los pueblos indígenas aun en situaciones en que tal reasentamiento tendría "efectos adversos significativos" sobre la "sobrevivencia cultural" de esos pueblos (OP 4.12 párrafo 8:fn 15).

- Estaría incompleta porque, por ejemplo, hace referencia repetitiva pero no incluye un Manual de Buenas Prácticas.

- Aplicaría un planteamiento discriminatorio a la gente y las comunidades afectadas de manera adversa por las áreas protegidas quienes, según la política, no tienen que ser consultadas hasta que se implemente el proyecto (OP 4.12: párrafos 3b y 7). En consecuencia, se excluiría a tales comunidades afectadas por las estipulaciones de OP 4.30 párrafo 6, que requiere un plan de reasentamiento que asegure acceso a la información, una consulta previa y una compensación oportuna y efectiva para las personas desplazadas.

- A la vez, serían excluidos dichos grupos, contrariando a lo que dice OD 4.30 (párrafo 12), que requiere que se provea de información oportuna y relevante e infraestructura y servicios públicos de forma que respete los patrones de organización comunitaria de las comunidades desplazadas. Se daría entonces el caso que los grupos desplazados no solo serían afectados por el movimiento de sus tierras propiamente dicho, sino que además sufrirían otros perjuicios como aquellos que van desde los de carácter sociológico, psicológico y cultural hasta los de carecer de los servicios más elementales en aquellos lugares a los que se les obliga a emigrar.

- No requeriría mejoras en la forma ni las condiciones de vida de los desplazados (ver OP 4.12 párrafo 2[b]).

- Haría una distinción dudosa entre el reasentamiento voluntario y el involuntario. Es decir que el BM, a través de OP 4.12 pretende "clarificar" que ésta se aplicará solo a los asentamientos involuntarios y no a los voluntarios y a los efectos directos y no a los indirectos que aquellos produzcan, dejando descubierta una gran cantidad de problemas que se generarían, ya que por un lado, no se establece con claridad qué se entiende en uno y otro casos; y por otro lado, se ignora y desconoce a propósito todos los efectos que aunque no pudieren aparecer inicialmente, existen en forma colateral y afectan a los reubicados, como la extrañeza con el sitio escogido, la falta de infraestructura en los lugares a los que son llevados, por citar solo unos pocos efectos.

- Introduciría nuevos términos y conceptos que carecen de una definición. Entre ellos, "apoyo para el reasentamiento," "impactos directos," "uso ilegal de los recursos naturales" y "marco del proceso". La falta de definición de éstos y otros términos traería como consecuencia la interpretación arbitraria y subjetiva de quienes los vayan a usar y si se lo hace al tenor del sentido general de OP 4.12, se lo hará, evidentemente, en forma perjudicial a los reasentados en forma involuntaria

- Se crearía el Comité de Reasentamientos, el cual no existía de acuerdo la OD 4.30 ni es un simple cambio de lo existente anteriormente. La falta de adecuación de este nuevo Comité a las normas internacionales del Derecho Internacional, de protección a los Derechos Humanos, de garantías a las minorías étnicas, hace de él solo otra amenaza más a los que serían perjudicados por OP. 4.12

- Las nuevas concepciones sustantivas y adjetivas que crean un tratamiento gradual y discriminatorio para las personas afectadas por la creación de áreas protegidas, no constan en la OD 4.30 y serían, por tanto, creaciones de OP 4.12.

Este análisis muestra que se ha introducido cambios sustanciales a la OD 4.30 que resultarán en normas empeoradas con respecto al reasentamiento en las operaciones del BM. Son, por tanto, modificaciones profundas que al ser expuestas como meras adecuaciones impedirían que la Junta Directiva del BM advierta los cambios propuestos que transforman y debilitan a la política existente.

Además, mientras en varios pasajes del proyecto de la OP 4.12 se hace mención de los derechos tradicionales de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos, en la práctica contiene vacíos que van a socavar seriamente los derechos de estos pueblos y las minorías étnicas. En otras palabras, la OP 4.12 permite un gran margen de discrecionalidad a los prestatarios para excluir a los titulares de los derechos tradicionales y habituales, de una consulta apropiada y compensación. Podría suceder que al no poner normas estrictas a los Estados que recibirían los créditos para realizar proyectos financiados por el BM, aquéllos, es decir los Estados prestatarios no tendrían ningún impedimento para aplicar normas de su propio ordenamiento jurídico y hasta arbitrarias en contra de las minorías reasentadas sin que el prestamista, o sea el BM, tenga interés alguno en controlar tales acciones. Por lo tanto, la política amplía la brecha entre los requerimientos del BM con su personal y sus clientes, y las normas internacionales relativas a la protección de los Derechos Humanos y las del desarrollo sostenible, ya que va en sentido totalmente contrario a éstos. Como se ha evidenciado, muy difícilmente podría sostenerse que la OP 4.12 muestra estar influenciada por las normas de respeto a los Derechos Humanos, del manejo racional de los recursos naturales y de la equidad intergeneracional e intrageneracional.

De otro lado, el sentido en que la OP 4.12 está concebida es especialmente contradictorio con normas jurídicas de aceptación internacional en cuanto a la protección de los pueblos indígenas. Así, el Convenio sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial, Arts. 2, 3 y 5; el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, Art. 16, numerales 1 y 2; la Política Operativa OP-710 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 22 de julio de 1998 y los borradores de las Declaraciones de la ONU (Art. 10) y la OEA sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. 13, numeral 7) prohiben la reubicación de los pueblos indígenas sin su consentimiento previo, libre e informado. A la vez, estos instrumentos requieren que se reconozca y se respete el derecho de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos que han ocupado y han utilizado tradicionalmente, en especial porque son fundamentalmente relacionados con la integridad y la sobrevivencia cultural de tales pueblos (véase, por ejemplo, el párrafo 4 de la Política Operacional OP-710 del BID). Toda esta estructura jurídica está desafiada y contrariada por el documento tantas veces citado.

El hecho de que el borrador de la OP 4.12 permita la reubicación forzosa, aun en casos en que tenga "efectos adversos significativos" sobre la "sobrevivencia cultural" de los pueblos indígenas, es una violación flagrante del derecho a la integridad

cultural, un derecho humano protegido tanto por el Derecho Internacional positivo, por ejemplo en el Art. 27 del Pacto Internacional Sobre Derechos Civiles y Políticos (adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A [XXI], de 16 de diciembre de 1966. En vigor desde el 23 de marzo de 1976), cuanto por el Derecho consuetudinario, y por lo tanto es obligatorio para todos los Estados. En este respecto, la OP 4.12 legitima prácticas que la Comunidad Internacional califica de etnocidas.

Es también de lamentar el afán de la Gerencia del BM por no incorporar las recomendaciones de la CMR, las mismas que son trascendentales en este punto más que nada en lo relativo a reasentamientos y a pueblos indígenas. Por ejemplo, la CMR sostiene que "... las promotoras deben comprometerse y responsabilizarse de mitigar los impactos de un modo satisfactorio, de reasentar a las poblaciones afectadas y de ocuparse de su desarrollo."[3] También afirma que "la responsabilidad de llevar adelante las medidas de mitigación, reasentamiento y desarrollo acordadas se garantiza con mecanismos con fuerza legal, como los contratos, y recursos jurídicos accesibles en el ámbito nacional e internacional."[4] Sobre esto mismo, finaliza: "El reconocimiento de los derechos y la evaluación de los riesgos constituye la base para identificar e incluir a los afectados negativamente en las negociaciones sobre mitigación de los impactos, reasentamientos y desarrollo."[5]

Adoptar tales recomendaciones sería una verdadera oportunidad para el BM de articular un estándar de mejoras en vez de retroceder en forma notable como lo pretende.

Por todo lo expuesto, nos permitimos solicitarle que se asegure que la OP 4.12 no sea aprobada tal como se encuentra y que por el contrario sea corregida lo más pronto posible, luego de ser sujeta a un proceso serio de participación pública democrática y abierta, así como de revisión interna. En particular, nos parece vital que el texto final de la OP 4.12 debe:

- Ser consistente con las normas internacionales del Derecho y en particular las relativas a la garantía de los Derechos Humanos.

- Tratar en forma igualitaria a todas las personas que pertenecen a un Estado.

---

[3] Comisión Mundial de Represas "Represas y Desarrollo: Una Síntesis, Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones, Informe de la Comisión Mundial de Represas", Noviembre 16 de 2000, pg. 17.

[4] *Idem.*

[5] *Idem*

- Aplicar normas iguales a todas las personas desplazadas, especialmente a las que fueren afectadas por la declaración de áreas protegidas, y más aún en los casos de gente reubicada "voluntariamente".

- Representar una mejora y no un empobrecimiento de las políticas y prácticas del BM.

- Considerar a los derechos tradicionales y legales en forma similar a fin de proteger a todos los pueblos y a las comunidades vulnerables, afectados por reasentamientos.

- Requerir que los planes de reasentamiento abarquen y evalúen también los impactos indirectos que éstos producen.

- Exigir que se haga una evaluación de riesgos de pobreza para todas las operaciones del BM que pudieren resultaran en un reasentamiento.

- Prever que se dote a las personas desplazadas de elementos que aseguren su calidad de vida mejorada después de su reubicación, para lo cual el BM debería adoptar como necesario un “Estudio de Riesgo de Empobrecimiento”.

- Definir en forma apropiada los nuevos términos y conceptos que no se encuentran en la actual OD 4.30.

- Incorporar los principios establecidos sobre el Desarrollo Sostenible, por ejemplo los contenidos en las recomendaciones de la CMR.

Aprovechamos también para demandar que no sólo esta Política y los documentos que afectan a minorías y pueblos indígenas, sino en general todos los documentos del BM y que se publican por diversos medios y en particular en su página de Internet, estén disponibles en español (y en los idiomas locales más importantes), de tal forma que los directamente afectados puedan tener un acceso directo, claro y personal a los mismos; y que, concomitantemente, estas personas puedan también usar el español (y aun su idioma propio, si fuere diferente) para dirigirse a las autoridades del BM, con la seguridad de ser atendidos. Es ciertamente inaudito que se continúe publicando muchos documentos solamente en inglés, ya que de esa forma se vulnera una de las garantías más elementales de millones de personas que hablan otras lenguas, por ejemplo en la totalidad de la región latinoamericana y deben recurrir al apoyo de terceros para enterarse del contenido de documentos que tienen el potencial poder de cambiar radicalmente sus vidas.

Deseamos subrayar y reiterar que las consecuencias que se derivarían de la eventual aprobación de la OP 4.12, en los términos en que actualmente está

redactada, serían muy graves para las personas y las comunidades desplazadas contra su deseo. En este tema en particular, que es uno de los más importantes, en la OP 4.12 se advierte que:

- Se debilitan más aún y hasta se suprimen los derechos de las comunidades y minorías marginadas al garantizar solo los de aquellos que han sido reconocidos formalmente por el Estado prestatario, desdeñando el valor de las posesiones ancestrales no necesariamente reconocidas por el sistema formal de Derecho.

- No se hace nada por aliviar ni remediar la situación de quienes al ser obligados a dejar sus tierras, deben también abandonar sus lazos afectivos, culturales y comunitarios aun cuando en los proyectos que el BM financie existan efectivos significativos adversos; por el contrario, el endeble sistema hasta hoy existente se desmorona por completo.

- No se abandona, como debería hacérselo, el modelo seguido por el BM durante mucho tiempo, de movimientos realizados contra la voluntad de las personas y en forma conflictiva, negándose en forma injusta la posibilidad de opinar en forma debida y hasta de negociar.

Para concluir solicitamos, señor Presidente, que usted tome y disponga que se tomen todos los recaudos para garantizar que la OP 4.12 que finalmente se apruebe sea reformada sustancialmente a efectos de que llegue a ser consistente con el Derecho Internacional, con las normas sobre Derechos Humanos y con las normas internacionales sobre el reasentamiento establecidas por la CMR, tal como lo hemos expresado, de tal forma que quede clara en esta ocasión la verdadera intención que el BM dice tener por aliviar la pobreza en el planeta. Para esto, el BM debería abandonar en forma definitiva su modelo de desplazamiento involuntario y empobrecimiento y trocarlo por uno de acuerdos negociados y directos con las comunidades afectadas. El BM debe crear inmediatamente una política de protección y aliento a los reasentamientos voluntarios.

Esperamos su pronta respuesta a estas preocupaciones y recomendaciones.

Muy atentamente,

Gustavo Alanís,
Presidente de AIDA
Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), México

c/c. Karen Wristen
Vicepresidenta de AIDA

Sierra Legal Defence Fund (SLDF), Canadá

Martin Wagner
Tesorero de AIDA
Earthjustice Legal Defense Fund, Estados Unidos

Rolando Castro
Secretario de AIDA
Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), Costa Rica

Fernando Dougnac
Director de AIDA
Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA), Chile

Rafael González
Director de AIDA
Justicia para la Naturaleza (JPN), Costa Rica

Manuel Pulgar-Vidal
Director de AIDA
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Perú.

Marcela Salazar
Directora de AIDA
Fundación para la Defensa del Interés Público (FUNDEPUBLICO), Colombia