

Las salvaguardias propuestas del Banco Mundial no protegen los derechos a la tierra: surge la necesidad de revisiones importantes

En su Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza del año pasado, el Banco se comprometió públicamente a garantizar que sus nuevas salvaguardias ambientales y sociales estarán fundamentadas en las directrices voluntarias sobre la gestión responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, adoptadas por todos los 125 miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en 2012.¹ El presidente Kim dijo que hay que realizar “esfuerzos adicionales para generar capacidades y salvaguardias relacionadas con los derechos a la tierra.”² Los grupos de la sociedad civil y las Naciones Unidas acogieron el enfoque específico en la tenencia de la tierra como una “cuestión nueva” en la primera ronda de consultas, y dedicaron un tiempo considerable, pericia y recursos para proporcionar al Banco contribuciones y un análisis detallados que den base al proceso de elaboración de salvaguardias sobre las cuestiones referentes a la tierra.³

Sin embargo, el Marco Ambiental y Social propuesto actualmente bajo consideración no refleja las directrices voluntarias en todos sus aspectos importantes, ni responde o incorpora de manera adecuada años de aportaciones y participación de la sociedad civil y de expertos de todas partes del mundo. El marco propuesto no solamente excluye un amplio conjunto de normas de salvaguardia sobre tenencia de la tierra y derechos sobre la misma, tan urgentemente necesarios, sino que de forma alarmante actúa para *reducir* el alcance de las políticas actuales y *debilitar* las protecciones de los derechos a la tierra para aquellos grupos pobres y vulnerables.

Cláusula de “exclusión” en materia de salvaguardias para los pueblos indígenas

Más chocante aún, el marco propuesto proporciona una opción de exclusión voluntaria para los Gobiernos que no deseen dar protecciones esenciales a los derechos a la tierra y a los recursos naturales de los pueblos indígenas dentro de sus Estados.⁴ De ser adoptada, esta cláusula regresiva representaría un guiño de complicidad por parte del Banco Mundial a los Gobiernos de que no deben sentirse obligados a respetar el derecho internacional en materia de derechos humanos, permitiéndoles de esta forma violar los derechos fundamentales a la tierra, los territorios y recursos y a la libre determinación de los pueblos indígenas. Los directores ejecutivos del Banco Mundial que representan a los Estados que son parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación determinada por el derecho internacional de rechazar esta disposición.⁵

¹ <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/08/world-bank-group-access-to-land-is-critical-for-the-poor>

² Ibid.

³ Ver por ejemplo: <http://tinyurl.com/oynamtt>, <http://tinyurl.com/pztsxy5> y <http://tinyurl.com/p9wdm32>.

⁴ El estándar ambiental y social I (ESS1 por sus siglas en inglés), párrafo 28.

⁵ Ver artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con la afirmación y elaboración del derechos a la libre

Principales diluciones o debilitamientos de la política de reasentamiento involuntario

El objetivo principal de las directrices voluntarias es promover la gobernanza mejorada de la tenencia de la tierra, incluso en relación con la expropiación y el reasentamiento. Por el contrario, el marco propuesto elimina medidas fundamentales en la política actual del Banco Mundial que son esenciales para la gobernanza de proyectos que ocasionan el desplazamiento económico y físico. Además, remueve los requerimientos críticos en relación con los instrumentos de planificación del reasentamiento, incluyendo los datos de referencia, y debilita los requisitos para la evaluación de alternativas, con el fin de evitar o minimizar el desplazamiento. A diferencia de las directrices voluntarias y de los instrumentos de derecho en materia de derechos humanos, el marco no garantiza que los proyectos apoyados por el Banco que resultan en el desplazamiento cuentan con un propósito público legítimo y el valor de bienestar general. Diluye además los requisitos de divulgación de la información, la consulta y participación de las personas desplazadas en la planeación del reasentamiento, su implementación y seguimiento. El marco debilita masivamente la evaluación y sus responsabilidades de supervisión para la planeación y ejecución del reasentamiento, basándose en la autoevaluación y auto presentación de informes por parte del prestatario, y aprobando proyectos que inducen al desplazamiento sin llevar a cabo la debida diligencia sobre los amplios planes de reasentamiento. El efecto es que el Marco Ambiental y Social propuesto debilita seriamente las protecciones para aquellas personas que serán expulsadas de sus hogares, tierras y medios de vida, aumentando el riesgo de que los proyectos financiados por el Banco empobrezcan a las personas, exacerben la igualdad y causen violaciones de los derechos humanos.

La política de reasentamiento debe armonizarse con las normas internacionales en materia de derechos humanos, y el marco general debe asegurarse de que el Banco mantenga su responsabilidad de asegurar el cumplimiento durante la planificación e implementación del reasentamiento.

La exclusión de los proyectos de administración de tierras de las salvaguardias de reasentamiento

A diferencia de la política actual del Banco Mundial, el marco propuesto exime del estándar ambiental y social 5 (ESS5 por sus siglas en inglés) a las actividades de regulación de titulación de tierras / regularización y uso de la tierra.⁶ Esto significa que aquellos pueblos cuyos derechos a la tierra se hacen inseguros mediante un proyecto de gestión de tierras financiado por el Banco, porque por ejemplo no están determinados a

determinación para los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI).

⁶ ESS5, párrafos 5(d) y (e). La OP 4.12 excluye de su aplicación únicamente las disputas entre partes privadas en proyectos de titulación de tierras (nota de pie de página 8), pero no exime los proyectos de titulación en general, y se ha interpretado como para aplicar a los individuos con el fin de desalojarlos de las tierras registradas como públicas o del Estado.

obtener los derechos de propiedad de las mismas, quedan completamente vulnerables al desalojo forzoso por su Gobierno, sin contar con alguna protección de salvaguardias por parte del Banco. Esto es la antítesis del espíritu y las palabras de las directrices voluntarias sobre tenencia de la tierra, y viola los instrumentos de derechos humanos que promueven la seguridad de tenencia y protege contra los desalojos forzosos. Como los desplazados serán casi siempre los pobres urbanos y rurales, es además manifiestamente contrario a los objetivos de erradicación de extrema pobreza y de prosperidad compartida.

La política de reasentamiento debe aplicarse a todos los proyectos que reciben asistencia del Banco, incluidos los proyectos de gestión de tierras, con el fin de proteger a las personas a las cuales se les niegan, revocan o restringen los derechos de tenencia o acuerdos, haciéndolos por lo tanto sujetos al desplazamiento.

Protecciones insuficientes contra el acaparamiento de tierras

Una de las partes más importantes de las directrices voluntarias son las protecciones que propone para asegurar que las adquisiciones de tierra a gran escala no debilitan ni vulneran los derechos de tenencia de, *inter alia*, los agricultores rurales y pueblos indígenas, incluidos los pastores. El marco de salvaguardias propuesto del Banco no incorpora tales protecciones.

El ESS5 excluye de su marco de aplicación las transacciones voluntarias del mercado.⁷ Una nota de pie añade que: se debe tener un especial cuidado con respecto a las transacciones voluntarias de importantes extensiones de tierra (por ejemplo en el caso de *transferencias de tierra a gran escala con fines de inversión agrícola*) para garantizar que : (a) se han respetado los derechos a la tierra y al uso de la misma de todos los pueblos afectados; (b) los individuos, grupos o comunidades afectados por el traslado sean informados sobre sus derechos, tengan el pleno acceso a la información confiable en relación con los impactos ambientales, económicos y sociales, y tengan la capacidad de negociar un valor justo y razonable y las condiciones apropiadas para la transferencia de su tierra; (c) se establezcan mecanismos de distribución de beneficios y de reclamación y reparación; y (d) los términos y las condiciones de la transferencia sean transparentes.⁸

Si bien se recibe con beneplácito la descripción de las condiciones de voluntariedad, la nota de pie plantea más preguntas que respuestas. La inclusión de la referencia a las transferencias a gran escala de tierras plantea la pregunta de por qué el Banco apoyaría actividades que implican o fomentan en primer lugar dichas transferencias de tierra para la inversión agrícola. La nota de pie muestra un reconocimiento por parte del Banco de que dichas transferencias son, en la práctica, a menudo de naturaleza involuntaria y ocasionan el desplazamiento forzado. Y sin embargo, todo lo que el Banco pide a sus prestatarios es que se aseguren de que las condiciones están presentes. Aparte de esta solicitud, no se aplican más salvaguardias que protejan en contra del acaparamiento a gran escala de tierras, un fenómeno que está alcanzando proporciones de crisis en el

⁷ ESS5, párrafo 5(a).

⁸ ESS5, nota de pie 11.

hemisferio sur del mundo.

Las salvaguardias del Banco deben garantizar que los proyectos agrícolas no violen los derechos de tenencia ni las disposiciones de los pueblos y las comunidades con medios de vida dependientes de la tierra y los recursos naturales, incluyendo los pequeños productores de alimentos, pescadores, pastores y habitantes de los bosques. Los usuarios de esta tierra y recursos naturales deberían ser los beneficiarios principales de un proyecto tal, incluso a través del fortalecimiento de su seguridad de tenencia y el aumento de su acceso a los recursos productivos. Una forma de garantizar esto debe incluir los tipos de condiciones de una transferencia voluntaria descritas actualmente en la nota de pie como requisitos reales de salvaguardias, cuando las operaciones apoyadas por el Banco involucren o faciliten las transacciones de tierra para inversiones agrícolas.

No existen objetivos o medidas serias para la protección de los derechos a la tierra de los pobres

En el marco del proyecto propuesto, entre la lista de riesgos sociales e impactos que el Banco y el prestatario deben tener en cuenta en su diligencia debida y evaluación social, respectivamente, se encuentran:

“los riesgos o impactos asociados con la tenencia de la tierra y los recursos naturales y su uso, incluyendo (según el caso) los posibles impactos del proyecto sobre los patrones locales de uso del suelo y los sistemas de tenencia de la tierra, el acceso y la disponibilidad, la seguridad alimentaria y los valores de la tierra, y los riesgos correspondientes relacionados con el conflicto o confrontación sobre la tierra y los recursos naturales.”⁹ (Traducción no oficial)

Si bien estamos de acuerdo en que estos riesgos e impactos deben ser evaluados, la inclusión de únicamente esta cláusula está muy lejos de asegurar que el marco de salvaguardias esté fundamentado en las directrices voluntarias. No hay objetivos relativos a cada uno de estos riesgos potenciales, y no se destacan medidas para garantizar que se eviten y mitiguen los riesgos identificados. En su lugar hay requisitos vagos de evaluación de riesgos y la aplicación de una “jerarquía de mitigación”, que únicamente exige que se compense por los impactos adversos cuando sea “técnica y financieramente viable.”¹⁰

Durante la primera etapa de consultas, los grupos de la sociedad civil recomendaron una serie de medidas sustantivas de salvaguardia para garantizar que las operaciones asistidas por el Banco que tienen un impacto en los derechos a la tierra:

- No debiliten, impidan o restrinjan los derechos de tenencia de la tierra, la vivienda o los recursos naturales en cualquier forma que viole los derechos humanos, incluido el derecho a la vivienda adecuada, el derecho a la alimentación, el derecho a la no discriminación, y el derecho a la protección igualitaria por parte de la ley.

⁹ ESP, párrafo 4(b) y ESS1, párrafo 26(b).

¹⁰ ESS1, párrafo 25.

- Eviten y minimicen el riesgo de conflicto sobre la tierra y los recursos naturales, y se esfuercen en abordar cualquier conflicto que surja de las operaciones del Banco.
- Apoyen y fortalezcan el reconocimiento de los derechos específicos de tenencia de la tierra y de los recursos de los pueblos indígenas, y las protecciones particulares desarrolladas para garantizar que el proceso de desarrollo no debilita o impacta dichos derechos.
- Fortalezcan, aseguren y den prioridad a los derechos de tenencia de las personas vulnerables y marginadas para que disfruten, como mínimo, una protección jurídica contra el desalojo forzoso y la utilización ilegítima por terceros de sus tierras y recursos naturales.
- Promuevan el uso más equitativo, el acceso y el control de la tierra, la vivienda y los recursos naturales, prestando especial atención a los derechos de la mujer.

Si el Banco es serio acerca de prestar su apoyo a la implementación de las directrices voluntarias sobre la gestión responsable de la tenencia de la tierra y su deseo de no hacer daño, como lo ha profesado en repetidas ocasiones, debe adoptar estándares de este tipo que protegerán eventualmente por medio de salvaguardias los derechos a la tierra de los pobres.

Firmado por:

1. Africa Faith & Justice Network (La Red Fe y Justicia África)
2. African Resources Watch (AFREWATCH)
3. Aksi! – Indonesia
4. Alyansa Tigil Mina – Filipinas
5. American Jewish World Service (Servicio Mundial Judío Estadounidense)
6. Asian Indigenous Peoples Network on Extractive Industries and Energy
7. Asociación de Pescadores Artesanales del Golfo de Fonseca (Association of Fisherfolk of the Gulf of Fonseca) - Honduras
8. Anuak Justice Council
9. Los medios Anuak
10. Asian Indigenous People's Pact (Fundación Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia)
11. Bangladesh Krishok Federation - Bangladesh
12. Centro de Información del Banco Mundial – Estados Unidos
13. Both Ends – Países Bajos
14. Center for International Environmental Law – Estados Unidos
15. Cambodian Peace-Building Network – Camboya
16. Caney Fork Headwaters Association – Estados Unidos
17. Castan Centre for Human Rights Law, Monash University - Australia
18. Citizens for Justice – Malawi
19. Coalition for Equitable Land Acquisitions and Development in Africa (CELADA)
20. Cornucopia Network/NJ/TN Chapter – Estados Unidos
21. CREED Alliance – Paquistán
22. Cubit Family Foundation - Australia

23. Cumberland Countians for Ecojustice – Estados Unidos
24. Equitable Cambodia – Camboya
25. Focus on the Global South
26. Food Tank: The Food Think Tank
27. Forest Peoples Programme
28. Forum Syd
29. Four Regions Slum Network - Tailandia
30. Friends of the Earth – Estados Unidos
31. Fundar, Centro de Análisis e Investigación - México
32. Global Exchange
33. Green Advocates International – Liberia
34. Habi Center for Environmental Rights - Egipto
35. Highlander Association – Camboya
36. Housing and Land Rights Network – Habitat International Coalition
37. Housing Rights Task Force – Camboya
38. Human Settlement Foundation - Tailandia
39. IBON International
40. Inclusive Development International
41. Indigenous Peoples Links – Reino Unido
42. Indigenous Peoples Movement for Self Determination and Liberation
43. Institute for Policy Studies, Climate Policy Program – Estados Unidos
44. Jamaa Resource Initiative – Kenia
45. Kairos: The Center for Religious, Rights and Social Justice – Estados Unidos
46. Kenya Human Rights Commission – Kenia
47. Kenya Land Alliance - Kenia
48. Khulumani Support Group - Sudáfrica
49. Labour, Health and Human Rights Development Centre – Nigeria
50. Leaders and Organizations of Community Organizations in Asia (LOCOA)
51. Lumière Synergie pour le Développement – Senegal
52. Network Movement for Justice and Development – Sierra Leona
53. Ole Siosiomaga Society Incorporated – Samoa
54. Oxfam
55. Planet Wheeler Foundation - Australia
56. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
57. Posco Pratirodh Sangram Sati - India
58. Project on Organizing, Development, Education, and Research (PODER) – América Latina
59. Movement for the Survival of the Ogoni People – Nigeria
60. National Center for Advocacy Studies - India
61. Natural Justice
62. Network of Environmental & Economic Responsibility of United Church of Christ –Estados Unidos
63. Nicaragua Center for Community Action
64. Pakistan Fisherfolk Forum - Paquistán
65. Sahnakum Teang Tnaut - Camboya
66. Social Justice Connection - Canadá

67. Solidarity Movement for a New Ethiopia
68. Southeast Asia Development Program
69. The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights
70. The International Network on Displacement and Resettlement
71. The Oakland Institute
72. Ulu Foundation
73. Urgewald - Alemania

La declaración está endosada además por los siguientes individuos: Profesor Jonathan Fox, American University; Profesora Raquel Rolnik, Universidad de São Paulo; Profesor Ted Downing, University of Arizona; Profesora asociada Susan Randolph, University of Connecticut; Charles Scheiner, La'o Hamutuk, Timor Leste Institute for Development Monitoring and Analysis; Axel C Ringe, Estados Unidos; Evelyne Schmid, Suiza; William Nicholas Gomes, Reino Unido; Lea Jellinek, Australia.