

La transformación de la matriz energética de Guatemala vs. los derechos humanos de los pueblos indígenas mayas

Lieselotte Viaene

Universiteit Gent, Bélgica

Guatemala está viviendo la crisis política más profunda desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 por los escándalos de corrupción e impunidad a gran escala del actual gobierno. El país se encuentra en una encrucijada fundamental: hundirse en un caos total o impulsar una transformación profunda y la refundación del Estado de derecho sobre la base de los pilares de los derechos humanos, la justicia social y la interculturalidad. Esta crisis puede ser una importante ventana de oportunidad para enfrentar otro problema de gran magnitud que ya no se puede seguir barriendo bajo la alfombra: la alta conflictividad social en torno a la imposición de proyectos extractivos y energéticos en territorios indígenas por los sucesivos gobiernos neoliberales con el argumento de que son clave para la transformación de la matriz energética, la inversión social, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

El monólogo del Estado guatemalteco sobre la explotación de recursos naturales renovables

En concordancia con la tendencia internacional, Guatemala quiere reducir su dependencia de la factura petrolera y apostar más a la generación de energía renovable y limpia mediante la transformación de su matriz energética. Estas metas están plasmadas en la nueva política energética 2013-2027 del actual gobierno de

Pérez Molina (2012-2015), cuyo objetivo a largo plazo es “contribuir al desarrollo energético sostenible del país con equidad social y respeto por el medioambiente”. La Comisión Nacional de Energía Eléctrica ha calculado que para 2027 la demanda de energía aumentará aproximadamente a un total de 3.000 megavatios (MW), es decir, el doble del consumo actual. El Ministerio de Energías y Minas estima que el potencial hidroeléctrico nacional es de 6.000 MW e indica que el país dispone de la mayor capacidad instalada en Centroamérica y que es el principal exportador de electricidad de la región. Como parte de esta política energética, se planean por lo menos diez grandes proyectos hidroeléctricos a lo largo de los departamentos que integran la Franja Transversal del Norte, una faja geográfica que se extiende del norte del departamento de Izabal hasta el norte del departamento de Huehuetenango, incluyendo la parte norte de Alta Verapaz.

A pesar de este discurso progresista, en alrededor del 65% de los municipios donde en los últimos años se han otorgado licencias para la construcción de hidroeléctricas se han registrado conflictos sociales. La cifra de conflictos relacionada con proyectos de minería y petróleo y también en casos de agroindustria, como la palma africana y la caña de azúcar, es aún mayor. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) indicó en su último informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala que dichos proyectos en territorios indígenas constituyen los principales focos de tensión en el país. El detonante principal es la falta de información sobre los emprendimientos y la exclusión de los pueblos indígenas (como la población mayoritaria) de las decisiones sobre las políticas nacionales energética y de desarrollo. A veinte años de la ratificación del Convenio 169

sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el Estado guatemalteco ha fallado en cumplir con la norma internacional de consultar a los pueblos indígenas sobre medidas que los afectan directamente para obtener su consentimiento previo, libre e informado.

Además, en Guatemala existe la visión dominante de que el desarrollo del país es incompatible con los pueblos indígenas y sus derechos humanos. Es decir, diversos ámbitos del Estado y del sector privado empresarial han interpretado las reacciones negativas masivas por los pueblos indígenas ante la destrucción de sus ecosistemas y formas de vida que provocan estos megaproyectos en sus territorios como un rechazo total al desarrollo económico y el progreso del país. Estos actores perciben el cumplimiento del Estado con la obligación internacional de llevar a cabo procesos de consulta como una amenaza para el desarrollo del país. Además, muchas organizaciones de derechos humanos reclaman que se agudizó la criminalización sistemática de la protesta social y la persecución de líderes indígenas y defensores de derechos humanos que luchan por la tierra, el territorio y los recursos naturales.

Ante estas tensiones de visiones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe de 2014 *Los Pueblos Indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, reconoce que uno de los grandes desafíos para América Latina es construir un nuevo modelo de gobernanza de recursos naturales y de desarrollo, basado en un cambio estructural hacia la igualdad y sostenibilidad con un enfoque de derechos humanos. Un mecanismo clave es incorporar los aportes de los pueblos indígenas con sus conocimientos ancestrales, innovaciones y prácticas tradicionales para

la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, así como el desarrollo de las diferentes modalidades colectivas de sus economías.

El megaproyecto hidroeléctrico Xalalá: la espada de Damocles

Uno de los grandes proyectos energéticos que –según el Estado– sería clave para la transformación de la matriz energética es la represa Xalalá, con capacidad de generar 181 MW, que se localiza en la zona donde el río Chixoy divide a los departamentos El Quiché y Alta Verapaz; el corazón del extenso territorio indígena maya q'eqchi'. Según el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), sería el segundo más grande del país, después de la hidroeléctrica Chixoy, construida en los años ochenta, que fue marcada por graves violaciones de derechos humanos de la población indígena achi. Xalalá nació en la década de 1970, pero por el conflicto armado interno (1960-1996) su construcción fue cancelada. Se volvió a retomar el proyecto en 2004, y desde ese momento consta en un nivel muy alto en la agenda energética y económica del país. Durante los gobiernos anteriores se realizó una actualización del estudio de prefactibilidad de los años setenta, un diagnóstico social de las comunidades en la zona y se lanzó un concurso público para seleccionar la empresa ejecutora que fue declarado desierto por desinterés de empresas. Con el motivo de impulsar nuevamente este megaproyecto, el INDE elaboró, durante la actual administración de Pérez Molina, un nuevo mapa de la zona de influencia del proyecto Xalalá que abarca alrededor de 220 a 230 comunidades indígenas ubicadas en los municipios de Cobán, Ixcán y Uspantán de los departamentos de El Quiché y Alta

Verapaz. Además, como parte del nuevo Modelo de Gestión Integral, el INDE desiste del plan original de construir una sola gran represa con embalse, pero está estudiando la posibilidad de implementar una cadena o catarata de tres a cinco hidroeléctricas medianas. Hasta hoy en día, esta nueva visión no ha sido compartida públicamente con las comunidades de la zona de influencia, mismas que en ningún momento han sido consultadas sobre sus propias prioridades de desarrollo, por lo cual viven en la incertidumbre total sobre qué pasará con sus tierras y aguas sagradas.

Ante esta problemática, la autora llevó a cabo una investigación que incluía entrevistas, grupos focales, talleres y reuniones realizadas entre mayo y junio 2014 con varios actores nacionales, entre ellos el INDE, e internacionales (OACNUDH), así como autoridades comunitarios, mujeres y ancianos q'eqchi' potencialmente afectadas. Aquí se plantea algunos de sus elementos de análisis con el fin de fomentar una discusión abierta y participativa sobre las obligaciones del Estado de respetar y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas, el futuro de los recursos naturales y del desarrollo desde una visión de las comunidades indígenas.

El INDE indica que en la nueva zona de influencia del proyecto Xalalá viven 62.964 personas, principalmente maya q'eqchi'. Sobre la base del antiguo diseño de una sola gran represa se estimaba que alrededor de 50 hasta 60 comunidades serán desplazadas por las inundaciones que provocarán la construcción. Ahora, según el INDE el diseño de hidroeléctricas medianas en cataratas tendrá menor impacto socio-ambiental, además, como parte de su nuevo Modelo de Gestión Integral, plantea la participación de las comunidades en la administración y los beneficios de este megaproyecto. Sin embargo, las familias q'eqchi' en esta zona viven de

la agricultura de subsistencia, por lo cual este proyecto pone en riesgo su seguridad alimentaria dado que implicará la destrucción de sus tierras fértiles y sus sistemas de desagüe así como un cambio del flujo del río Chixoy y sus afluentes. Además, el proyecto se encuentra en una zona con una biodiversidad única en Guatemala que incluye bosque muy húmedo subtropical cálido y bosque primario que alberguen algunas especies endémicas aún no identificadas científicamente. Es decir, este proyecto implicará graves riesgos de nuevas vulneraciones a varios derechos colectivos e individuales de los q'eqchi' como los derechos a la tierra y territorio, el derecho a no ser desplazado a la fuerza, el derecho al agua y la alimentación que derivan del derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la consulta previa, libre e informada y el derecho a la identidad cultural.

Si el Estado guatemalteco no cumple con la obligación internacional de respetar, proteger y garantizar de forma integral los derechos de la población que vive en esta zona de influencia, su implementación convertirá los q'eqchi' en un pueblo en constante desplazamiento y vulneración de sus derechos humanos. Los q'eqchi' han sido recurrentemente despojados de sus tierras durante la época colonial, el periodo liberal, la contrarrevolución militar, el conflicto armado interno y los gobiernos neoliberales. Desde la creación del Estado guatemalteco los sucesivos gobiernos impulsaron la colonización de sus tierras a favor de finqueros extranjeros, militares y empresas nacionales y transnacionales. Tan solo durante la época de los años ochenta, en el contexto de la estrategia contrainsurgente del Ejército guatemalteco, se estima que en la región de Cobán (que incluye la zona de influencia de la represa Xalalá), la población q'eqchi' ha sufrido 23 masacres y la destrucción de 36 de sus comunidades. Por encima de ello, la zona del proyecto es

seriamente afectada por el narcotráfico. No es sorprendente entonces que, según las cifras del INDE, el 80% de la población no sea propietaria de la tierra donde vive. El mismo INDE reconoce también que la población ha sido abandonada históricamente por el Estado, lo cual se traduce en cifras altas de extrema pobreza. Es decir, existe un histórico desequilibrio de poder entre esta población indígena y el Estado de Guatemala.

¿Cómo implementar una consulta previa adecuada en el caso de Xalalá?

Si el siguiente gobierno decide seguir impulsando este megaproyecto, una cuestión fundamental será entonces ¿cómo puede garantizar el Estado guatemalteco el cumplimiento del derecho a la consulta y la protección de otros derechos sustanciales de la población indígena afectada por este megaproyecto conforme los estándares internacionales de derechos humanos? El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas en su último informe (2015) recomienda un moratorio temporal para el otorgamiento de nuevas licencias para mega proyectos mientras no existen mecanismos de consulta. Desafortunadamente, en Guatemala existen visiones conflictivas entre los actores principales sobre el alcance, el contenido y las implicaciones prácticas del derecho a la consulta previa, libre e informada reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El debate actual, tal como en otros países de América Latina, está enfocado unidireccionalmente en la cuestión de si un veto de la población consultada debería ser vinculante para el Estado o no. Además, el relator especial de la ONU

sobre los derechos de los pueblos indígenas opinó que, tanto entre actores gubernamentales y empresariales como en las propias comunidades indígenas, existiera la percepción errónea de que las consultas consistiesen en un acto de votación (“sí” o “no”), o bien de una expresión de opinión individual respecto de la aprobación o no de un proyecto. Sin embargo, los estándares internacionales definen el derecho a la consulta como un proceso por medio del cual se debería construir el diálogo intercultural entre el Estado y las comunidades potencialmente afectadas, que debería ser caracterizado por los requisitos y principios de previo, libre, informado, culturalmente apropiado, accesible y de buena fe. Si se cumplen estos requisitos, estos procesos de consulta pueden convertirse, según la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Observación General de 2011, en “un instrumento de cohesión social, diálogo auténtico y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos”.

En el caso del proyecto Xalalá, los ancianos y líderes comunitarios q'eqchi' indican que para ellos un proceso de consulta se podría calificar de “buena fe” si ambas partes demostraran la intención positiva de llegar a un acuerdo mutuo (*chabil pabaank*), si acudieran a las reuniones con consejos y palabras genuinas (*chabil naleb*) y también actuaran según lo dicho (*chabil banuhom*). Sin embargo, denuncian que hasta hoy en día no han tenido ni una experiencia positiva con el Estado guatemalteco. Para construir un ambiente de confianza y respeto mutuo el relator especial recomienda realizar una “consulta sobre la consulta” que consistiría en un diálogo abierto, exhaustivo e intercultural entre la entidad estatal que llevará a cabo la consulta y todas las comunidades potencialmente afectadas

por el proyecto, sobre los procedimientos a establecerse, inclusive la definición de las diversas etapas, plazos y modalidades específicas de participación en el proceso de la consulta.

Otro desafío para un futuro proceso de consulta y un proceso de diálogo intercultural es la incorporación de las visiones indígenas sobre las afectaciones a los seres humanos, la naturaleza y lo espiritual con el mismo peso que los datos técnicos proporcionados por el INDE y la empresa constructora. Las conversaciones con representantes de los grupos potencialmente afectados por este megaproyecto revelan la existencia de entendimientos de derechos humanos ancladas en la cosmovisión indígena q'eqchi' que desafían las interpretaciones convencionales y dominantes de dichos derechos. Los q'eqchi' perciben a Xalalá como otro *nimla rahilal*, expresión que normalmente usan para referirse a la violencia sufrida en la época del conflicto armado interno. Es decir, la población teme que el impacto del proyecto Xalalá provoque un nuevo "gran dolor y sufrimiento" que no solamente estará localizado a nivel individual, físico y emocional, sino también a nivel colectivo y en la esfera espiritual. Además, la hidroeléctrica amenaza las bases de la identidad y espiritualidad q'eqchi': su relación con la tierra expresada en la autodenominación como "hijos e hijas de la tierra" (*r'al ch'och*), lo sagrado (*loqlaj*) que se traduce en la interrelación entre las esferas espiritual, natural y social y su fuerte sentimiento comunitario entre los miembros de las comunidades (*junajil*). Para la agricultura q'eqchi', la relación con los *tzuultaq'a* (cerros y valles) o espíritus de las montañas es fundamental porque provee todo lo esencial. Otro de los derechos afectados es el derecho al agua; dentro de la espiritualidad q'eqchi', el agua desempeña un rol fundamental para la vida física y

espiritual porque da vida, o como explica un anciano q'eqchi': "El agua es como la sangre que corre tanto en las mujeres como los hombres. Sin agua, los cerros y valles sagrados no pueden vivir y tampoco los seres humanos ni los animales". Mas generalmente, según la visión de la población indígena, en la futura consulta no solamente se debería considerar las afectaciones a los seres humanos, sino de igual forma las afectaciones a la naturaleza (los bosques, el río Chixoy y sus afluentes, los fuentes de agua, los animales silvestres) y el bienestar espiritual también de los cerros y valles, el agua, el maíz y los lugares sagrados.

Conclusiones

La transformación profunda del Estado y de la sociedad guatemalteca es una tarea pendiente donde la desprotección histórica de los derechos de la población maya ha impedido llegar a un entendimiento mutuo y lograr consensos sobre la toma de decisiones en torno a la política nacional de desarrollo y la transformación de la matriz energética. Si el Estado guatemalteco decide seguir impulsando el proyecto hidroeléctrico Xalalá se deberían reconocer y enfrentar los desafíos abordados en este artículo para asegurar un genuino proceso de consulta con las comunidades potencialmente afectadas, en pleno cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, así como con una amplia visión intercultural para obtener el consentimiento de la población q'eqchi'.