



Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12º período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 5 del programa provisional*

Diálogo amplio con los organismos y fondos de las Naciones Unidas

Examen de las políticas operacionales del Banco Mundial

Nota de la secretaria

En cumplimiento de una decisión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas adoptada en su 11º período de sesiones (véase E/2012/43, párr. 102), Eva Biaudet¹, miembro del Foro, fue nombrada para que llevara a cabo un examen de las políticas operacionales del Banco Mundial, analizara los mecanismos de participación relativos a los pueblos indígenas y determinara en qué medida dichas políticas respetaban la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En este documento se presentan los resultados de ese examen al Foro en su 12º período de sesiones.

* E/C.19/2013/1.

¹ La autora desea agradecer al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, a Mattias Åhrén y a Dalee Sambo Dorough, miembro del Foro Permanente, por sus comentarios y sugerencias. Navin K. Rai, Asesor del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas de 2000 a 2012, facilitó aclaraciones relativas a la política vigente del Banco sobre los pueblos indígenas (OP 4.10). La autora también reconoce la ayuda prestada por Tove Holmström en la elaboración del presente informe.



I. Introducción

1. El objetivo del presente estudio es examinar la Política Operacional (OP) del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas (OP 4.10, Pueblos Indígenas) y las prácticas del Banco a la luz de las normas esbozadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (la Declaración). Sin lugar a dudas, las actividades de desarrollo del Banco tienen efectos significativos en los derechos y medios de vida de los pueblos indígenas, quienes a nivel mundial son los más pobres de los pobres y se siguen viendo afectados, más que otros grupos², por altos niveles de pobreza, bajos niveles de educación y una gran incidencia de enfermedades y discriminación. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas³, los pueblos indígenas⁴ y las organizaciones de la sociedad civil⁵ han instado al Banco Mundial a que examine sus políticas y las ajuste con

² El documento *Indigenous Peoples, Poverty and Development* (2010) (Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo) ofrece una “instantánea” de un conjunto de indicadores relativos a los pueblos indígenas con respecto a los promedios demográficos nacionales. En el estudio se afirma que al tiempo que la comunidad internacional busca la manera de cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza, no puede darse el lujo de pasar por alto el sufrimiento de los pueblos indígenas. Aunque constituyen solo el 4,4% de la población mundial, los pueblos indígenas representan aproximadamente el 10% de los pobres, y casi el 80% de ellos vive en Asia.

³ Véase E/2012/43-E/C.19/2012/13, párr. 40, que puede consultarse en <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/UNPFIIISessions/Eleventh.aspx> y E/2009/43-E/C.19/2009/14, párr. 6, que puede consultarse en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_14_es.pdf.

⁴ Véanse la carta conjunta de los pueblos indígenas dirigida a Jim Yong Kim, Presidente del Banco Mundial (19 de septiembre de 2012), pág. 2 (en archivo de la autora); la Declaración de los Pueblos Indígenas de Abya Yala en la que se exhorta al Banco Mundial a que actualice su política sobre los pueblos indígenas teniendo en cuenta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (24 de agosto de 2012) y que puede consultarse en <http://bit.ly/VQMfmT>; la carta conjunta de los pueblos indígenas dirigida a Jim Yong Kim, nuevo Presidente del Banco Mundial (23 de junio de 2012), pág. 2 (en archivo de la autora); la carta conjunta de los pueblos indígenas dirigida a Robert Zoellick, ex-Presidente del Banco Mundial (17 de octubre de 2011), pág. 1 (en archivo de la autora); la declaración de apertura del diálogo directo de alto nivel entre los pueblos indígenas y el Banco Mundial (15 de noviembre de 2010), que puede consultarse en inglés en <http://bit.ly/WRw6vf>; el informe de Unissons-nous Pour La Promotion Des Batwa y el Comité de Coordinación de los Pueblos Indígenas de África relativo al diálogo entre el Banco Mundial y los pueblos indígenas de África Central y Oriental sobre el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques: consultas sobre las actividades encaminadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de las tierras (13 de marzo de 2008), que puede consultarse en inglés en http://wbcarbonfinance.org/docs/Africa_IPACC_Report_FCPF_IP_Consultation.pdf.

⁵ Véanse los comentarios conjuntos de las organizaciones de la sociedad civil sobre el examen de las salvaguardias del Banco Mundial (10 de octubre de 2012), pág. 7 del documento en inglés (en archivo de la autora); la carta abierta de las organizaciones de la sociedad civil dirigida al futuro Presidente del Banco Mundial (9 de abril de 2012), que puede consultarse en inglés en <http://www.bicusa.org/en/Article.12616.aspx>; la carta conjunta de las organizaciones de la sociedad civil dirigida a Robert Zoellick, ex-Presidente del Banco Mundial (31 de agosto de 2011), pág. 1 del documento en inglés (en archivo de la autora); Forest Peoples Programme, presentación al Grupo de Evaluación Independiente sobre los marcos de salvaguardia y sostenibilidad del Grupo del Banco Mundial (junio de 2010), que puede consultarse en inglés en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/09/fpp-ieg-submission-june-final.pdf>; el informe del Foro Internacional sobre la Globalización y la Tebtebba Foundation relativo a la reunión sobre la estrategia de aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (27 a 28 de octubre de 2008), págs. 15 y 22 del

arreglo a los preceptos jurídicos emanados de las normas internacionales de derechos humanos esbozadas en la Declaración.

2. El Banco Mundial inició recientemente un proceso de examen y actualización de sus políticas de salvaguardia ambiental y social⁶, que aplican el principio del Banco de no hacer daño. Esas políticas, entre las que se incluyen la política sobre los pueblos indígenas, se han concebido para brindar una protección vital a los pueblos indígenas y otros que se vean afectados por los proyectos financiados por el Banco. Aún no se ha revisado ninguna de las políticas de salvaguardia de modo que reflejen los artículos de la Declaración. Al mismo tiempo, el proceso de examen de las políticas constituye una oportunidad singular para asegurar que las políticas y prácticas del Banco se ajusten a los preceptos de la Declaración. Evitar hacer daño a las comunidades afectadas por las actividades del Banco y de otras instituciones de financiación en materia de desarrollo y clima que han adoptado las salvaguardias del Banco⁷ constituye un punto de referencia a partir del que se deben adoptar otras medidas encaminadas a lograr que en todas las actividades se asuma una perspectiva de derechos humanos más inclusiva. Los Estados, las organizaciones intergubernamentales y una amplia gama de instancias internacionales, por ejemplo, las empresas comerciales, están buscando medios para promover el respeto y el reconocimiento de los derechos humanos en todas sus actividades.

3. El presente informe resalta algunas esferas de preocupación relacionadas con el enfoque del Banco Mundial respecto de los pueblos indígenas a la luz de las normas de la Declaración y la reciente evolución del sistema internacional de derechos humanos. Se centra en un número limitado de importantes derechos sustantivos y en materia de procedimiento establecidos por la Declaración, como el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, de los cuales emanan normas como el consentimiento libre, previo e informado y la participación en los beneficios. La autora se centra en algunos asuntos importantes que han venido planteando los pueblos indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, los mecanismos de las Naciones Unidas y los expertos.

4. El informe también puede contribuir a impulsar la cooperación del Banco Mundial con el Foro Permanente y con los pueblos indígenas en el cumplimiento de su mandato de promover a largo plazo el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. En cumplimiento de una recomendación hecha por el Foro Permanente en su 11º período de sesiones celebrado en 2012 (véase E/2012/43-E/C/19/2012/13, párr. 119), el Banco fue invitado por el Foro a participar en una reunión intensiva de

documento en inglés, que puede consultarse en <http://www.ifg.org/pdf/UNDRIP%20Report-English.pdf>.

⁶ La Propuesta de examen y actualización de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial (10 de octubre de 2012) puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFEPOL/Resources/584434-1306431390058/SafeguardsReviewApproachSPANISH_2.pdf.

⁷ Por ejemplo, las salvaguardias del Banco sirven de nivel mínimo predeterminado para los organismos de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo regional que ejecutan programas relativos al clima en el marco del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques. Véase Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, Enfoque común para las Salvaguardias ambientales y sociales para los socios implementadores múltiples, que puede consultarse en http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/Sp.FCPF%20Enfoque%20Comun_06142011.pdf.

medio día de duración, programada para el 12º período de sesiones del Foro en mayo de 2013.

5. La sección II del informe se refiere a la necesidad de contar con un enfoque basado en los derechos humanos para aplicar la Declaración en las actividades de desarrollo. La sección III ofrece un breve análisis de la política del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas a la luz de lo dispuesto en la Declaración sobre el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos naturales; y la participación en los beneficios. La sección IV trata el consentimiento libre, previo e informado. La sección V examina los mecanismos de participación y analiza la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de políticas y las actividades relacionadas con proyectos del Banco. Sobre la base de las deficiencias detectadas, la sección VI presenta algunas recomendaciones.

II. Aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: adoptar un enfoque de las actividades de desarrollo basado en los derechos humanos

6. La Declaración es la expresión más autorizada del “consenso internacional que existe respecto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas”⁸ y “establece un marco de actuación para la protección y aplicación plenas de esos derechos”⁸. Asimismo, proporciona un marco normativo para la colaboración entre los pueblos indígenas y los Estados, el sector privado y el sistema de las Naciones Unidas.

7. Los artículos 41, 42 y 43 de la Declaración también proporcionan una guía para todos los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, pues en ellos se pone de relieve el deber de contribuir a la plena aplicación y promover el respeto de las disposiciones de la Declaración y las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas. La Declaración debería servir de base y marco para toda revisión que se haga de la política del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas, así como de todas las demás políticas de salvaguardia vigentes y nuevas en favor de los pueblos indígenas⁹.

8. La aplicación de la Declaración en las actividades de desarrollo supone adoptar un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. Las normas de derechos humanos se reconocen ampliamente como componentes vitales del desarrollo, dado que las violaciones de los derechos humanos en muchos casos constituyen causas estructurales de la pobreza, ya sea por la discriminación, la falta de rendición de cuentas y de transparencia, o el abuso de poder del Estado¹⁰.

⁸ Véase el informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/66/288, párr. 69.

⁹ Entre las políticas de salvaguardia de importancia, aparte de la política del Banco sobre los pueblos indígenas (OP 4.10), figuran las políticas operacionales del Banco sobre reasentamiento involuntario (OP 4.12), bosques (OP 4.36), hábitats naturales (OP 4.04) y recursos culturales físicos (OP 4.11).

¹⁰ Véase Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Documento de política orientada a la acción sobre los derechos humanos y el

9. El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos ha sido adoptado por un número creciente de instituciones para el desarrollo. Se debe prestar atención especial a la Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas sobre los Enfoques de Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo y Programación de 2003¹¹ y las Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2008, que establecen el marco normativo y operacional para aplicar, con los pueblos indígenas y para ellos, un enfoque del desarrollo que se base en los derechos humanos y sea respetuoso de las particularidades culturales¹². Junto con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, muchos organismos donantes gubernamentales¹³ y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁰ han hecho suyo ese enfoque.

10. A pesar de la firme aprobación por la comunidad mundial del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, el Banco Mundial se ha mostrado reacio a adoptarlo. El Banco no ha establecido ninguna política operacional global sobre los derechos humanos, y los problemas relacionados con los derechos humanos no se incorporan sistemáticamente en la toma de decisiones cotidiana del personal ni se tienen en cuenta invariablemente al conceder préstamos¹⁴. Sin embargo, cabe señalar que la marginalidad de los derechos humanos en las operaciones del Banco contrasta con las declaraciones oficiales, por ejemplo, el documento titulado “Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank” (La opinión jurídica sobre derechos humanos y la labor del Banco Mundial) de 2006, elaborado por el exconsejero jurídico general, Roberto Dañino. El fracaso de los intentos a nivel interno de institucionalizar y poner en práctica un programa de derechos humanos en el Banco se ha debido en gran parte a los obstáculos burocráticos, entre ellos el conflicto interno sobre la forma de interpretar y aplicar las normas relativas a los derechos humanos. Además, el sistema de incentivos del Banco favorece la fijación de metas de préstamos que puedan medirse cuantitativamente y no por los resultados a largo plazo ni por el cumplimiento de las políticas de salvaguardia ambiental y social del Banco¹⁵.

11. La autora observa con reconocimiento que el Banco Mundial ha anunciado que va a considerar los derechos humanos como una “nueva esfera” en el marco de su

desarrollo (2007), del Comité de Asistencia para el Desarrollo, que puede consultarse en inglés en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf>.

¹¹ Véase <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies> (consultado el 9 de noviembre de 2011).

¹² Véase http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16sp.pdf.

¹³ Véanse la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.sida.se/English/Partners/Gamla-versioner/Sida-Partnership-Forum/Sida-Partnership-Forum1/Courses-2012/Courses-Autumn-2011/RBA112/> (consultado el 28 de septiembre de 2012); el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/human_rights_tsp.pdf; y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/evaluations/publication?key=385467> (consultado el 7 de noviembre de 2011).

¹⁴ Véase Galit A. Sarfaty, “Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank”, *American Journal of International Law*, vol. 103, (2009), pág. 648.

¹⁵ Puede verse un examen sobre el Banco Mundial y los derechos humanos en Galit A. Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank* (Stanford Studies in Human Rights) (Palo Alto, California, Stanford University Press, 2012).

proceso de examen¹⁶. La evaluación de las consecuencias y los riesgos para los derechos humanos es fundamental para asegurar la eficacia del desarrollo y prevenir la violación de los derechos protegidos por la Declaración. Se alienta al Banco a que haga que la evaluación de las consecuencias en materia de derechos humanos sea un requisito obligatorio de todas las actividades financiadas por él. Esa iniciativa estaría en consonancia con el artículo 42 de la Declaración, que pide no solo que se promueva el respeto y la plena aplicación de la Declaración, sino también que se vele por su eficacia.

III. El Banco Mundial y los derechos sustantivos

12. La Declaración prevé la protección de diversos derechos sustantivos, que tienen por objeto proteger a los individuos y los pueblos indígenas contra la discriminación (artículos 2 y 21 1)) o la asimilación forzada (artículo 8). La Declaración también resalta la necesidad de prestar atención particular a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas (artículos 21 2) y 22 1)). Los derechos a la libre determinación (artículo 3), el autogobierno (artículo 4), la propiedad colectiva de tierras, territorios y recursos (artículo 26 2)), el desarrollo (artículo 23) y la participación en los beneficios brindan protección a los pueblos indígenas como pueblos distintos dentro de Estados-naciones existentes.

A. La propiedad de tierras, territorios y recursos

13. La tenencia consuetudinaria de la tierra es uno de los rasgos específicos que caracterizan a la gran mayoría de los pueblos indígenas en todo el mundo y es un elemento fundamental en el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas¹⁷. Los pueblos indígenas tienen su propia relación espiritual con sus tierras y los recursos naturales conexos. De conformidad con las normas y la práctica internacionales, los pueblos indígenas “tienen un derecho (...) de propiedad comunal sobre las tierras, territorios y recursos naturales que han usado o ocupado tradicionalmente (...) de conformidad con sus pautas culturalmente diferenciadas de uso y ocupación”¹⁸.

14. La Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras y territorios y, como lo especifica claramente, ese derecho también está vinculado a los recursos que se encuentran en sus tierras y territorios tradicionales y dentro de ellos¹⁹. Teniendo en cuenta que ha aumentado la participación del Banco Mundial en el sector de las industrias extractivas y que en

¹⁶ Véase la Propuesta de examen y actualización de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial: documento expositivo (10 de octubre de 2012) párr. 35 (Tratamiento de nuevas esferas). Aparte de los derechos humanos, el Banco ha anunciado que también examinará, entre otras cuestiones, el consentimiento libre, previo y fundamentado de los pueblos indígenas, la tenencia de la tierra y los recursos naturales.

¹⁷ Véase el informe del Relator Especial James Anaya, A/HRC/15/37, párr. 57.

¹⁸ Anaya, *ibid.*, párr. 54.

¹⁹ Véase el artículo 26 2) “Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y *recursos* que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma” (sin cursiva en el original).

las tierras y los territorios de los pueblos indígenas a menudo se llevan a cabo proyectos de desarrollo que entrañan la explotación en gran escala de los recursos naturales, se insta encarecidamente al Banco a que preste atención especial a asegurar que se reconozcan y se protejan plenamente los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, incluido su derecho a los recursos que están en sus tierras y dentro de ellas.

15. La protección de los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad y el uso de sus tierras, territorios y recursos tradicionales está estrechamente vinculada a la necesidad de preservar su integridad social, cultural y económica. Sin derechos de propiedad seguros, los medios de subsistencia de los pueblos indígenas se ven seriamente amenazados. La pérdida de tierras, territorios y recursos naturales que los pueblos indígenas tradicionalmente han poseído, utilizado o adquirido y de los que dependen “resulta en la privación de los elementos básicos necesarios para sostener la vida y mantener un nivel de vida adecuado”²⁰. Cuando los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales no se reconocen ni se respetan, se socavan las iniciativas encaminadas a aliviar la pobreza de los pueblos indígenas y a lograr el desarrollo sostenible, y las comunidades indígenas seguirán en una situación de desventaja en el proceso de desarrollo.

16. La determinación y el reconocimiento de las formas indígenas de propiedad y utilización de las tierras, los territorios y los recursos naturales son una cuestión de importancia vital para “el goce efectivo de los derechos humanos por parte de ... [los] pueblos indígenas” (véase A/HRC/15/37, párr. 53) y constituyen uno de los temas centrales del presente informe.

17. El derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales genera el consentimiento libre, previo e informado. Ese consentimiento es un requisito, y no solo un objetivo, cuando los derechos de propiedad de los pueblos indígenas se vean afectados por proyectos y actividades de desarrollo, y en los casos de proyectos ubicados en tierras o territorios que los pueblos indígenas han poseído tradicionalmente o han utilizado habitualmente o que explotan comercialmente los recursos naturales existentes en ellos.

18. El derecho de los pueblos indígenas a la participación en los beneficios (véase más adelante) es resultado de sus derechos de propiedad, y se deriva de un proceso para obtener su consentimiento libre, previo e informado cuando esos derechos de propiedad se ven afectados. En las actividades y los procesos de desarrollo que afectan a las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas, la participación en los beneficios como condición vinculante será resultado de un acuerdo entre la comunidad indígena afectada y el agente que propone el proyecto en cuestión.

19. La Declaración reconoce la propiedad y el control por los pueblos indígenas de las tierras, los territorios y los recursos naturales que poseen, en particular las tierras tradicionales y las que han adquirido de otra forma (artículo 26). Numerosos

²⁰ Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial: Hacia un Mejor Equilibrio, volumen I (2003), pág. 44. se puede consultar el informe completo en [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF600686214/\\$File/volume1spanish.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF600686214/$File/volume1spanish.pdf) (consultado en enero de 2013).

órganos de derechos humanos han afirmado en estudios y decisiones la importancia de ese derecho²¹.

20. Al examinar la política sobre los pueblos indígenas a la luz del artículo 26, parecería que no llega a exigir como requisito de las actividades financiadas por el Banco Mundial el reconocimiento jurídico del derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Los prestatarios tienen la obligación de asegurar el reconocimiento jurídico de las tierras que los pueblos indígenas han usado u ocupado habitualmente solo cuando un proyecto implica la adjudicación de títulos de propiedad de las tierras o la adquisición de estas (véase la política sobre los pueblos indígenas, párr. 17). Por consiguiente, la política establece una norma incompatible con la Declaración, pues permite potencialmente que el Banco y los prestatarios hagan caso omiso del asunto de la propiedad legítima de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos y de sus correspondientes derechos de propiedad relativos al usufructo o al uso o la distribución de tierras comunales entre las personas (*ibid.*).

21. De conformidad con la política sobre los pueblos indígenas, el requisito de asegurar el reconocimiento de las tierras se aplica únicamente a las tierras que los pueblos indígenas han poseído tradicionalmente o usado habitualmente. La política no dice nada acerca de la situación de las tierras que los pueblos indígenas han adquirido de otra forma que no sea la ocupación o el uso tradicional o consuetudinario. En muchas situaciones, los pueblos indígenas han sido desposeídos ilícitamente de sus tierras tradicionales y ahora viven en tierras que han adquirido de otra forma y de las cuales dependen. Las tierras adquiridas de formas que no sean la ocupación y el uso tradicional o consuetudinario también deberían protegerse de conformidad con los derechos de propiedad de los pueblos indígenas según lo establecido en el artículo 26 2) de la Declaración.

22. La política sobre los pueblos indígenas vigente tampoco hace suya la medida particular de reparación descrita en la Declaración por las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas. De conformidad con la Declaración, los pueblos indígenas tienen derecho a reparación cuando los proyectos de desarrollo afectan a sus tierras, territorios o recursos (artículo 32 3)), mediante la restitución o la indemnización por las tierras, los territorios y los recursos que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado (artículo 28 1)). Lo que es más importante, en la Declaración se establece una medida particular de reparación en esas situaciones, que consiste en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición

²¹ Véanse *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C núm. 146, párr. 222 (29 de marzo de 2006) (según la cual la denegación de los derechos territoriales de la Comunidad Sawhoyamaya acarrea el menoscabo de los valores de la Comunidad); *Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, serie C núm. 125, párrs. 157 y 158 (17 de junio de 2005) (se alegó que el derecho a vivir en el territorio ancestral emanaba del derecho a la vida); *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, serie C núm. 79, párrs. 104 y 139 (31 de agosto de 2001) (se aceptó el argumento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que el no adoptar medidas para proteger las tierras y los recursos de la Comunidad Awas Tingni constituía una violación de los derechos de propiedad colectiva). Véase también *In the Matter of the Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council versus the Republic of Kenya*, sobre la decisión adoptada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en mayo de 2009 y aprobada por la Unión Africana el 4 de febrero de 2010.

jurídica (artículo 28 2)). La política sobre los pueblos indígenas no exige esas medidas de reparación y simplemente da preferencia a estrategias de reasentamiento basadas en el acceso a la tierra y compatibles con las preferencias culturales de los pueblos indígenas y las comunidades locales, que se preparan en consultas entre estos y el Banco (véase el párr. 20 de la política).

23. En un estudio sobre la aplicación de la política sobre los pueblos indígenas, el reconocimiento de los derechos a las tierras y los recursos obtuvo la puntuación más baja de todos los indicadores de cumplimiento evaluados²². El estudio reveló que el motivo de mayor preocupación era la falta de cumplimiento del criterio de protección o promoción de los derechos a las tierras y los recursos y el establecimiento de un mecanismo de reclamaciones. Si bien se reconocía el carácter delicado desde el punto de vista político de los derechos de los pueblos indígenas en muchos países, era motivo de preocupación especial el hecho de que los proyectos que afectaban a los derechos a las tierras y el agua y que podrían haber tenido un efecto positivo en la protección de esos derechos o la promoción de su aplicación no tuvieran en cuenta medidas para proteger los derechos a las tierras y los recursos que a menudo eran la condición *sine qua non* para el bienestar y la sostenibilidad a largo plazo de las sociedades y las culturas de los pueblos indígenas²³.

24. El Panel de Inspección del Banco Mundial²⁴ ha detectado casos importantes de incumplimiento de la política sobre los pueblos indígenas, especialmente en relación con el derecho a la seguridad de la tenencia de las tierras de los pueblos indígenas afectados. En septiembre de 2010, el Panel de Inspección publicó su informe de investigación en respuesta a una solicitud presentada por los miembros de los pueblos indígenas naso y ngäbe de Panamá²⁵. El informe ilustra la complejidad y la importancia crucial de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en el contexto de los proyectos de desarrollo y aborda problemas fundamentales y graves respecto de los derechos y la seguridad de las tierras de los pueblos naso y ngäbe.

25. Sin embargo, cabe señalar que en el caso de los pueblos naso y ngäbe, el Panel de Inspección señaló que “sin menoscabo de los asuntos importantes resultantes de

²² Implementation of the World Bank’s Indigenous Peoples Policy: A Learning Review (FY 2006-2008), Documento de trabajo preparado para el Departamento de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países (OPCS) del Banco Mundial (agosto de 2011) párr. 46, que se puede consultar en inglés en http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf, (en adelante, Documento de trabajo del OPCS).

²³ *Ibid.*, párr. 81.

²⁴ El Panel de Inspección es un vehículo independiente para quienes creen que se han visto, o creen que pueden verse, perjudicados por un proyecto financiado por el Banco Mundial. El Panel de Inspección determina si el Banco está cumpliendo sus propias políticas y procedimientos operacionales y comunica sus conclusiones al Directorio Ejecutivo del Banco, el cual, sobre la base de las conclusiones del Panel de Inspección y las respuestas de la Administración del Banco, decide acerca de las medidas futuras. El Panel de Inspección ha recibido e investigado solicitudes relacionadas específicamente con los pueblos indígenas (por ejemplo, sobre el Proyecto de administración de tierras de Panamá en 2009, y sobre el crédito de apoyo transitorio para la recuperación económica y el Proyecto de apoyo de emergencia para la reunificación económica y social en 2005, los cuales se analizan en el presente examen).

²⁵ Véase el Informe de Investigación del Panel de Inspección núm. 56565-PA sobre el Proyecto de administración de tierras de Panamá, que puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Report_Panama_Spanish_FINAL_2Feb11.pdf.

varias de sus conclusiones ... mediante este proyecto, la Administración del Banco ha desempeñado un papel de liderazgo al participar en el asunto de la búsqueda de apoyo a los derechos de los indígenas sobre sus tierras”²⁶. El Panel de Inspección observó también que, después de recibida la solicitud, “el personal del Banco trabajó de manera intensa y constructiva con los solicitantes y las comunidades afectadas, para lograr entender mejor y ayudar a resolver los problemas que habían planteado”²⁶. Si bien los solicitantes (las comunidades indígenas afectadas) seguían preocupados respecto de si sus derechos iban a ser apoyados, apreciaban enormemente esas acciones de la Administración del Banco y confiaban en que el Banco seguiría ocupándose de la cuestión de la búsqueda de apoyo a los derechos a las tierras de los pueblos indígenas del país.

26. A pesar de las deficiencias en el cumplimiento de la política sobre los pueblos indígenas, especialmente en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y a la seguridad de su tenencia, las iniciativas positivas de la Administración del Banco Mundial son significativas. En el caso de los pueblos naso y ngäbe, el Banco desempeñó una función importante en la búsqueda de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Se alienta al Banco a que siga apoyando los derechos y la seguridad de la tenencia de las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas mediante contactos directos y productivos en los Estados Miembros y los países prestatarios para tratar la cuestión de los derechos a las tierras en cooperación con los pueblos indígenas interesados y con su participación.

B. Participación en los beneficios

27. El concepto de que los pueblos indígenas deben participar en los beneficios de todo tipo de explotación de sus tierras, territorios y recursos está representado en la Declaración cuando se reconoce el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, así como sobre sus conocimientos tradicionales (artículo 31). La participación en los beneficios no es un derecho autónomo, sino un resultado de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y se deriva del obligatorio consentimiento libre, previo e informado de la comunidad indígena si sus tierras, territorios y recursos se ven afectados por una actividad propuesta. Cuando los proyectos de desarrollo están situados en tierras y territorios de los pueblos indígenas o explotan comercialmente dichas tierras y territorios y los recursos naturales que en ellos se encuentran, el agente que propone el proyecto debe iniciar procesos de consulta y consentimiento con la comunidad indígena afectada para llegar a un acuerdo que asegure que la comunidad se beneficie de un proyecto que se realiza en sus tierras y territorios y con sus recursos o que los afecta.

28. La política sobre los pueblos indígenas se ha concebido para proporcionar beneficios culturalmente apropiados a las comunidades indígenas afectadas. La autora ve con aprecio los requisitos de que establece la política en cuanto a la participación en los beneficios, pero también reconoce que se pueden realizar mejoras, tanto de las políticas y como de su cumplimiento, según se describe a continuación.

²⁶ *Ibid.*, Resumen General, pág. vi.

29. La política sobre los pueblos indígenas no llega a exigir que cuando las tierras, los territorios y los recursos naturales o culturales de los pueblos indígenas se vean afectados, estos han de recibir una participación equitativa en los beneficios conforme a sus derechos de propiedad. La política prevé la participación en los beneficios en tres situaciones: a) la explotación comercial de los recursos naturales (véase el párr. 18); b) la explotación comercial de los recursos culturales y los conocimientos de los pueblos indígenas (véase el párr. 19); y c) el traslado físico y el desplazamiento económico a causa de los parques o zonas protegidas creados en las tierras de los indígenas (véase el párr. 21). Cabe señalar el problema de que, en su versión actual, la política no exige que los acuerdos de participación en los beneficios se sometan a examen y verificación por terceros.

30. En un examen reciente de la aplicación de la política sobre los pueblos indígenas²⁷ se observó que el cumplimiento de los criterios de participación en los beneficios y obtención del consentimiento para la explotación comercial de los recursos naturales y culturales y de participación en los beneficios había sido bajo²⁸. También se observaron puntuaciones bajas de cumplimiento del criterio de concertación de un acuerdo sobre la participación en los beneficios derivados de los conocimientos de los pueblos indígenas²⁹.

31. Se insta al Banco Mundial a que exija que cuando las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas se vean afectados, equitativamente se compartan los beneficios con ellos conforme a sus derechos de propiedad y que los acuerdos de participación en los beneficios se sometan a examen y verificación por terceros.

IV. El Banco Mundial y los derechos en materia de procedimiento

Consentimiento libre, previo e informado

32. La Declaración exige el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como norma indispensable por la que se deben regir todos los proyectos de desarrollo que afecten a las comunidades y el medio ambiente de los pueblos indígenas.

33. La norma del consentimiento libre, previo e informado no debe considerarse un derecho independiente ni un fin en sí mismo³⁰, sino más bien una salvaguardia contra las medidas que puedan afectar los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, como el derecho a la propiedad y a no ser objeto de discriminación en relación con las tierras, los territorios y los recursos naturales. El consentimiento libre, previo e informado que se aplica específicamente a los pueblos indígenas se justifica por el carácter generalmente marginado de los pueblos indígenas en la esfera política y es un medio para hacer efectivos sus derechos³¹.

²⁷ Documento de trabajo del OPCS.

²⁸ *Ibid.*, párr. 46.

²⁹ *Ibid.*, párr. 8.

³⁰ Para más información sobre las normas de consulta y de consentimiento libre, previo e informado, véase el informe del Relator Especial James Anaya, A/HRC/21/47.

³¹ *Ibid.*, párr. 51.

34. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha propuesto que la obligación de obtener el consentimiento se ajuste de manera proporcional a los posibles efectos de una medida propuesta sobre la vida y los territorios de los pueblos indígenas, de modo que un efecto directo y considerable implicará una presunción sólida de que será preciso obtener el consentimiento³². El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas deberá obtenerse, ante todo, en el contexto de proyectos que tengan efectos en sus tierras y territorios y recursos conexos.

35. Un buen enfoque reconoce que la norma del consentimiento libre, previo e informado es obligatoria, y no simplemente un objetivo, para todo proyecto que afecte a las tierras, los territorios u otros recursos de los pueblos indígenas, y que, en cambio, la norma de la consulta se aplica a cuestiones de adopción de políticas y medidas legislativas que no afecten directamente los derechos de propiedad de los pueblos indígenas. En pocas palabras, se requiere el consentimiento de los pueblos indígenas en todos los asuntos que afecten a las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado, utilizado o adquirido de otra forma. En lo relativo a la adopción de políticas y las cuestiones que no afectan directamente a sus tierras, territorios y recursos, los pueblos indígenas siguen teniendo derecho a ser consultados.

36. La aprobación de actividades de explotación en las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas o que les afecten sin haber obtenido el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad en cuestión probablemente cause conflictos y ponga en peligro las posibilidades de desarrollo y mitigación de la pobreza.

37. El Foro Permanente ha tratado la cuestión del consentimiento libre, previo e informado en numerosos informes y talleres³³. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas también ha explicado en profundidad este concepto y ha dedicado mucho tiempo y esfuerzo a aportar aclaraciones y orientación al respecto³⁴.

38. Los exámenes encargados por el Banco Mundial, en particular la Revisión de las Industrias Extractivas³⁵, también tuvieron en cuenta la norma del consentimiento libre, previo e informado y recomendaron su incorporación a las políticas y la práctica del Banco, haciendo referencia especialmente a los pueblos indígenas³⁶. La

³² Véase el informe del Relator Especial James Anaya, A/HRC/12/34, párr. 47 (citado por J. Gilbert y C. Doyle, en "A new dawn over the land: shedding light on collective ownership and consent" en *Reflections on the UN Declaration on the rights of indigenous peoples* (2011).

³³ Véase el Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, que puede consultarse en <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/MeetingsandWorkshops.aspx>.

³⁴ Véanse los Informes del Relator Especial James Anaya A/HRC/21/47 y A/66/288 (incluidos los estudios especiales sobre la Declaración, el deber del Estado de consultar con los pueblos indígenas y obtener su consentimiento antes de adoptar medidas que les afecten; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos de los pueblos indígenas y las cuestiones relacionadas con las industrias extractivas).

³⁵ Véase Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial: hacia un mejor equilibrio, vol. I (2003).

³⁶ La Comisión Mundial sobre Represas, un segundo y destacado examen hecho por encargo del Banco, también formuló recomendaciones detalladas en relación con el consentimiento libre, previo e informado. (Véase *Dams and Development: A New Framework for Decision-making*:

Revisión de las Industrias Extractivas (creada en 2001 en respuesta a las críticas de la sociedad civil acerca de la participación del Banco en las industrias extractivas) prestó atención a la vulnerabilidad específica de los pueblos indígenas y planteó preocupaciones acerca del efecto negativo de esas industrias en los pueblos indígenas y las comunidades locales.

39. La Revisión de las Industrias Extractivas destacó que, para los pueblos indígenas, los conceptos de mitigación de la pobreza y desarrollo sostenible pueden implicar interpretaciones y requisitos adicionales o matizados y deben incluir garantías efectivas de los derechos al territorio y a la libre determinación³⁷. A raíz de ello, la Revisión llegó a la conclusión de que el Banco Mundial debería incorporar el consentimiento libre, previo e informado en sus políticas de salvaguardia e instrumentos relacionados con los proyectos; velar por que sus clientes y prestatarios participen en los procesos de consentimiento con los pueblos indígenas afectados directamente por proyectos de industrias extractivas y no apoyar los proyectos de ese tipo sin el reconocimiento previo y garantías efectivas de los derechos de los pueblos indígenas a poseer, controlar y gestionar sus tierras, territorios y recursos³⁸.

40. Cuando a los pueblos indígenas afectados y sus comunidades se les ha negado el derecho de participar e influir en las iniciativas y decisiones de desarrollo y compartir el control sobre ellas, con frecuencia se han desencadenado conflictos que han perjudicado los intereses de todas las partes³⁹. La Revisión de las Industrias Extractivas concluyó que “los pueblos indígenas (...) tienen el derecho de participar en la toma de decisiones y de dar su consentimiento libre, previo e informado en cada fase del ciclo del proyecto”⁴⁰. Además afirmó que “se debe entender que este consentimiento es el principal determinante de la existencia de una ‘licencia social para operar’ y por tanto es una herramienta importante para decidir si se debe apoyar una operación”⁴⁰.

41. El consentimiento libre, previo e informado resulta especialmente crucial en el caso de un posible reasentamiento. Para los pueblos indígenas, el reasentamiento forzado puede ser desastroso, porque rompen sus relaciones con sus tierras ancestrales. Los pueblos indígenas no deberán reasentarse en ningún caso sin dar su consentimiento libre, previo e informado.

42. Actualmente, la política sobre los pueblos indígenas no exige el consentimiento libre, previo e informado como requisito para financiar actividades en las tierras y territorios o con los recursos de los pueblos indígenas o relacionadas con esas tierras, territorios o recursos. En cambio, aplica la norma de la consulta libre, previa e informada, que debe generar un apoyo amplio de la comunidad⁴¹. El debate en torno a la interpretación de la norma vigente de la política sobre los pueblos indígenas, a saber, la consulta previa, libre e informada que da lugar a un

The report of the World Commission on Dams) (Estados Unidos de América y Reino Unido, Earthscan Publications, 2000).

³⁷ Véase Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial: hacia un mejor equilibrio, vol. I, pág. 4.

³⁸ *Ibid.*, Conclusiones y recomendaciones.

³⁹ *Ibid.*, pág. 18.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 23.

⁴¹ Sin embargo, la política sobre los pueblos indígenas (párr. 19) exige el acuerdo previo de los pueblos indígenas en el caso concreto de los proyectos que impliquen la explotación comercial de sus recursos culturales, pero no para otro tipo de explotación.

amplio apoyo de la comunidad frente a la del consentimiento libre, previo e informado se ha centrado, en buena medida, en las diferencias entre esas normas. En la práctica, la aplicación de la política sobre los pueblos indígenas ha fracasado cuando ha exigido exclusivamente el requisito de la consulta, sin tener en cuenta el requisito de que debe generar un apoyo amplio de la comunidad.

43. En los proyectos a los que se aplica la política sobre los pueblos indígenas, se ha puesto el énfasis en consultar y no en conseguir el apoyo amplio de la comunidad, según confirma el examen realizado en 2011 de la aplicación de la política sobre los pueblos indígenas (en el que se tuvieron en cuenta 132 casos a los que se aplicó esta política entre los años 2006 y 2009)⁴². Este examen también informa de que, atendiendo al cumplimiento de la política por criterios, la consulta obtuvo una puntuación relativamente alta, mientras que las muestras de amplio apoyo de la comunidad obtuvieron una puntuación baja⁴³. En líneas generales, el examen no encontró ejemplos claros y bien documentados de apoyo amplio de la comunidad (también se destacó la dificultad que entrañaba medir ese apoyo con la información de que se disponía)⁴⁴.

44. El examen de la aplicación también observó que, desde la entrada en vigor de la política sobre los pueblos indígenas actual (OP. 4.10) en julio de 2005, se han aprobado nuevos e importantes instrumentos normativos sobre los pueblos indígenas a nivel internacional, como el principio del consentimiento libre, previo e informado, y varias instituciones financieras internacionales han adoptado políticas sobre los pueblos indígenas que exigen dicho consentimiento⁴⁵. En el momento de redactar el presente documento, todos los bancos multilaterales de desarrollo (a excepción del Banco Africano de Desarrollo) habían adoptado el principio del consentimiento libre, previo e informado. La Corporación Financiera Internacional (la sección del Banco Mundial dedicada al sector privado) lo hizo en 2011 y el Banco Mundial es el único que sigue aplazando la adopción de este derecho en materia de procedimiento.

45. Considerando la evolución de los derechos de los pueblos indígenas dentro del sistema internacional de derechos humanos, incluido el principio del consentimiento libre, previo e informado, y el hecho de que la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo ya han adoptado ese consentimiento como norma, se alienta enérgicamente al Banco Mundial a que adopte, en su política actualizada sobre los pueblos indígenas, la norma del consentimiento libre, previo e informado a fin de evitar casos de incumplimiento y que la atención se centre en la consulta y no en el apoyo de la comunidad. La política actualizada sobre los pueblos indígenas también debería ofrecer mecanismos que permitan a los pueblos indígenas rebatir situaciones en las que no se ha respetado, reconocido y aplicado debidamente el consentimiento libre, previo e informado.

46. La autora considera que el objetivo de la revisión y actualización de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial debería consistir en atender mejor los

⁴² Los 132 proyectos a los que hubo que aplicar la política sobre los pueblos indígenas OP. 4.10 durante los ejercicios económicos 2006 a 2009 fueron equivalentes a aproximadamente el 12% del número total de proyectos aprobados por el Banco Mundial durante ese mismo período (Documento de trabajo del OPCS, resumen ejecutivo, pág. vi).

⁴³ Documento de trabajo del OPCS, párr. 45.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 50.

⁴⁵ *Ibid.*, anexo 9.

derechos de los pueblos indígenas, sus condiciones, necesidades y recursos. No puede haber ningún interés económico en debilitar las condiciones de los pueblos indígenas para ganarse la vida. La aplicación de los artículos de la Declaración que garantizan específicamente el consentimiento libre, previo e informado promoverá el objetivo del Banco y le permitirá disponer de información sobre las cuestiones emergentes relativas a los derechos de los pueblos indígenas y contribuir así a solucionar situaciones de conflictos de intereses.

47. El consentimiento libre, previo e informado se va incorporando progresivamente en las políticas y normas relacionadas con el desarrollo y debe ser considerado un componente fundamental para la eficacia del desarrollo, equiparable a la consulta y la participación⁴⁶. Como medio de salvaguardia crucial para proteger los derechos reconocidos internacionalmente de los pueblos indígenas, la norma del consentimiento libre, previo e informado debe formar parte de los objetivos básicos del Banco Mundial e incorporarse en sus operaciones. El Banco ha de respetar la norma del consentimiento libre, previo e informado en sus políticas operacionales y también en sus relaciones con los países prestatarios y clientes.

V. Participación de los pueblos indígenas

48. La Declaración establece la participación directa como norma fundamental que afirma el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos (artículo 18) y su derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas sociales y económicos que les conciernen (artículo 23). La participación de los pueblos indígenas tiene una importancia crucial para la eficacia del desarrollo y la buena gobernanza. Según el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, los problemas derivados de proyectos de desarrollo que afectan a los pueblos indígenas suelen estar relacionados con la falta de mecanismos adecuados de participación de esos pueblos en la concepción y ejecución de los proyectos y en los beneficios del desarrollo⁴⁷.

A. Participación en la formulación de políticas

49. En los últimos años se ha producido un cambio positivo pues el Banco Mundial ha aumentado sus contactos con los pueblos indígenas realizando exámenes de políticas, exámenes sectoriales, diálogos y reuniones. En 2010, el Banco inició el Diálogo de Alto Nivel con los Pueblos Indígenas a fin de examinar la forma de mejorar el compromiso y la colaboración con los pueblos indígenas. En algunos órganos normativos del Banco, como el Comité de Participantes del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, se han establecido puestos de observación para los pueblos indígenas. El Banco también celebró consultas con los pueblos indígenas durante la revisión de la política sobre los pueblos indígenas entre 1998 y 2005 y, hasta cierto punto, durante los exámenes de la política de

⁴⁶ F. MacKay, *El Derecho de los Pueblos Indígenas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial*, pág. 44, puede consultarse en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/10/eiripsfpicjun04sp.pdf>.

⁴⁷ Véase el informe del Relator Especial James Anaya, A/65/264.

reasantamiento involuntario (2001) y de la estrategia y la política de los bosques (2002).

50. Aunque estos avances son alentadores, existe cierta preocupación respecto al compromiso del Banco Mundial con los pueblos indígenas. Un problema es que los procesos de consulta no se han estructurado para que participen de forma efectiva. Durante la elaboración de la política sobre los pueblos indígenas vigente, se plantearon inquietudes respecto al proceso y la eficacia de las reuniones y las consultas. Algunas personas señalaron que el Banco no había hecho públicas las reuniones de consulta de forma amplia y con suficiente antelación y que no había dedicado bastante tiempo a las reuniones ni difundido los documentos con antelación. También se expresó insatisfacción respecto a la mala calidad de la moderación y la traducción⁴⁸. Los procesos de consulta han dependido y siguen dependiendo mucho de métodos de consulta en línea y electrónicos en detrimento de las reuniones presenciales⁴⁹.

51. Como el examen de salvaguardias del Banco Mundial ya está en marcha, se insta al Banco a que se asegure de que los pueblos indígenas tengan amplio acceso a las consultas en curso y que sus contribuciones se reflejen en los resultados finales. Es más, el Banco debe velar por que se instituyan medios procesales y sustantivos para garantizar que los pueblos indígenas tengan derecho a participar en la adopción de decisiones relativas a todas las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, como se afirma en el artículo 18 de la Declaración.

B. Participación en actividades relacionadas con los proyectos

52. La participación efectiva de los pueblos indígenas en las actividades del Banco Mundial supone implicarlos en todas las etapas, incluidos el diseño, la ejecución, el cumplimiento y los beneficios. Cuando las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas se vean afectados por una propuesta de proyecto, se debe buscar su consentimiento libre, previo e informado. Por lo tanto, en esos casos, no se trata de la consulta o la mera participación de los pueblos indígenas, sino de una participación totalmente libre, informada y consensuada en un proyecto que ha sido aceptado por la comunidad afectada mediante el proceso del consentimiento libre, previo e informado. En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en los proyectos financiados por el Banco, el consentimiento libre, previo e informado debería ser el principio rector de aplicación obligatoria en los proyectos que afectan a las tierras, los territorios y los recursos conexos de los pueblos indígenas.

⁴⁸ Véase Forest Peoples Programme, Los Pueblos Indígenas y el Banco Mundial: experiencias de participación (julio de 2005), págs. 4 a 8.

⁴⁹ Véase World Bank Consultations with Civil Society: A Sourcebook (febrero de 2007), págs. 4 y 34, puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf. El examen de 2012 de la Reforma de los Préstamos de Inversión del Banco se centró principalmente en consultas en línea; se celebraron pocas consultas presenciales a las que asistieron pocas personas. Se pueden consultar todas las listas de participantes en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:23206064~printPK:4365~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>.

53. Atendiendo al diseño de los proyectos, la política sobre los pueblos indígenas requiere o alienta a que los países prestatarios consulten a los pueblos indígenas o las comunidades afectadas en la elaboración de los diversos planes y evaluaciones de los proyectos (véanse los párrs. 6 a 9 de la política) y que haya oportunidades de consulta en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto (véase el párr. 10).

54. Las disposiciones relativas a la participación de los pueblos indígenas en la ejecución de los proyectos financiados por el Banco Mundial se encuentran sobre todo en los proyectos de financiación de los créditos del carbono. La política sobre los pueblos indígenas, por ejemplo, dispone que los pueblos indígenas participen en la ejecución de los planes de gestión de parques y zonas protegidas (véase el párr. 21). Asimismo, las disposiciones relativas a la participación directa de los pueblos indígenas en las actividades de cumplimiento suelen centrarse en los proyectos de conservación y planes de reasentamiento. Además, las comunidades indígenas afectadas participan en el cumplimiento a través del Panel de Inspección y los mecanismos de examen de reclamaciones específicos de cada proyecto (véase el anexo B, párr. 2).

55. En varias disposiciones de la política sobre los pueblos indígenas se fomenta la participación de los pueblos indígenas en los beneficios del proyecto (véanse los párrs. 12, 18 y 19). Es importante señalar que el Banco sí financia proyectos destinados expresamente a los pueblos indígenas y el desarrollo de la capacidad en programas de inversión en el clima⁵⁰.

56. Basándose en la experiencia del Panel de Inspección, en algunos casos, los proyectos del Banco Mundial no han considerado a los pueblos indígenas como titulares de derechos, y esto significa que el diseño de los proyectos no ha tenido en cuenta a los pueblos indígenas ni las consecuencias para sus derechos. Tanto los exámenes de aplicación⁵¹ como el Panel de Inspección han determinado que es preciso mejorar la selección de los proyectos a los que debería aplicarse la política sobre los pueblos indígenas. Un tema recurrente en la labor del Panel de Inspección son los resultados de los casos a los que se aplica la política sobre los pueblos indígenas. Un buen ejemplo de ello es un proyecto forestal del Banco en la República Democrática del Congo, en el que no se determinó que los pueblos indígenas fueran una comunidad afectada y por lo tanto nunca se aplicó la política sobre los pueblos indígenas⁵².

57. No obstante, el Panel de Inspección también señaló algunos pasos importantes y positivos que ha dado la dirección del Banco Mundial: durante el curso de la investigación del Panel, creó un protocolo de consultas y contrató a un antropólogo para ponerlo en marcha. Un objetivo fundamental era fortalecer la divulgación de información y la participación de los pueblos indígenas afectados en el proceso de revisión de derechos de explotación maderera en concesiones forestales. Aunque en última instancia los pueblos indígenas afectados consideraron que los resultados y el

⁵⁰ Véase Banco Mundial, *Funding to Indigenous Peoples Organizations*, puede consultarse en <http://go.worldbank.org/TMBIL1E8V0> (consultado por última vez el 15 de octubre de 2012).

⁵¹ Véase Documento de trabajo del OPCS, párr. 40.

⁵² Véase *Inspection Panel Investigation Report: Democratic Republic of the Congo Transitional Support for Economic Recovery (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC) (2007)*, págs. xv-xvii.

proceso no eran adecuados, se reconoció que era una buena práctica que convendría mantener y mejorar.

58. El informe de investigación del Panel de Inspección también puso de relieve la importancia de llevar a cabo una evaluación social adecuada y de preparar y aplicar un plan de desarrollo de los pueblos indígenas coherente con la política, en el que participen plenamente las comunidades indígenas afectadas, para determinar y proteger los derechos e intereses de esas comunidades.

59. Aunque este caso pone de relieve graves preocupaciones en torno al incumplimiento, también trae a la luz buenas prácticas y experiencias que la dirección del Banco puede tener en cuenta en proyectos futuros (como los mapas de participación y la importancia del compromiso del Banco Mundial). Se alienta al Banco a llevar a cabo una evaluación independiente de la aplicación de la política sobre los pueblos indígenas a fin de incluir estudios de casos (como el de los pueblos indígenas de la República Democrática del Congo y los pueblos indígenas nasa y ngäbe de Panamá). Esto contribuirá a determinar qué lecciones y deficiencias deben tenerse en cuenta en el examen y revisión amplios y sustantivos de la política sobre los pueblos indígenas.

60. Se ha observado con preocupación que a menudo la información no se divulga de forma accesible a los pueblos indígenas. En varios casos examinados por el Panel de Inspección se ha aludido a la información inaccesible, y en un estudio de proyectos que afectan a los pueblos indígenas se determinó que solo uno de cada cuatro proyectos había divulgado información apropiada desde el punto de vista lingüístico o cultural⁵³. Casi nunca se recaban ni comunican datos desglosados sobre las repercusiones sociales y ambientales de los proyectos y la cuestión del cumplimiento⁵⁴. También se ha llegado a la conclusión de que la falta de acceso a información sobre la existencia del Panel de Inspección obstaculiza su eficacia como mecanismo de recurso para las comunidades indígenas⁵⁵.

61. La consulta a los pueblos indígenas y su participación suelen tener un alcance limitado y tardío. En muchos casos, no se consulta a los pueblos indígenas desde el terreno acerca del diseño y la aprobación de un proyecto ni de la evaluación de los efectos o el plan de mitigación⁵⁶. Se ha criticado los procesos de consulta por no adaptarse a los pueblos indígenas. Si bien la política sobre los pueblos indígenas dispone que los métodos de consulta sobre proyectos deben adecuarse a los valores

⁵³ Véanse Inspection Panel Investigation Report, Ghana: West African Gas Pipeline Project (IDA Guarantee No. B-006-0-GH) págs. 65-66 (2008); Inspection Panel Investigation Report: Independent State of Papua New Guinea: Smallholder Agriculture Development Project (IDA Credit No. 4374-PNG) pág. 151; y Inspection Panel Investigation Report: Democratic Republic of the Congo Transitional Support for Economic Recovery (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC) pág. xxv.

⁵⁴ Véase Documento de trabajo del OPCS, párr. 51 (en este documento se observa que, si bien es práctica habitual contar con un sistema de supervisión y evaluación para todos los proyectos financiados por el Banco, muy pocos incluyen indicadores de seguimiento centrados específicamente en los pueblos indígenas o desglosados por origen étnico o grupo social y afiliación política).

⁵⁵ Banco Mundial, *Accountability at the World Bank: Inspection Panel at 15 Years* (Washington, D.C., 2009), págs. 15, 48, 56 y 57.

⁵⁶ La política sobre los pueblos indígenas no exige claramente que estos participen en la fase conceptual del proyecto.

sociales y culturales de los pueblos afectados (véase el párr. 9 de la política), no aclara si deberían ayudar a determinar el proceso de consulta apropiado. Además, todo proceso de consulta debe respetar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a tener instituciones representativas y procesos de adopción de decisiones propios, como disponen los artículos 3 y 18 de la Declaración. Otra grave preocupación es que el Panel de Inspección también ha determinado que en algunos casos las consultas se vieron obstaculizadas por intimidaciones⁵⁷.

VI. Conclusiones y recomendaciones

62. Las iniciativas del Banco Mundial por examinar y actualizar sus procedimientos y normas con respecto a los derechos de los pueblos indígenas es un aspecto positivo de los esfuerzos mundiales públicos y privados por tener en cuenta los derechos humanos en las actividades de desarrollo económico. Es necesario mantener un diálogo con los mecanismos de las Naciones Unidas que tienen mandatos específicos relativos a los derechos de los pueblos indígenas. Los períodos de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que reúnen a pueblos indígenas de todo el mundo, Estados y organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas, brindan una oportunidad única de elevar el proceso de examen del Banco Mundial a un nivel superior.

63. El proceso de examen de la política del Banco Mundial en curso constituye una oportunidad excelente para armonizar las políticas y la práctica del Banco con el respeto, el reconocimiento y la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas proporciona un marco constructivo para que el Banco siga formulando las normas mínimas necesarias para salvaguardar los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto de sus objetivos generales. La Declaración debe guiar el examen que el Banco realiza de todas sus políticas de salvaguardia que afectan directa e indirectamente a los pueblos indígenas y a sus derechos, vidas, tierras, territorios y recursos.

Recomendaciones

64. Se exhorta al Banco Mundial a elaborar sus políticas y procedimientos de una forma que reconozca y respete plenamente los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

65. El Banco debe mantener el reconocimiento jurídico de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, incluidas las tierras que han sido adquiridas por medios de ocupación o utilización distintos a los tradicionales o consuetudinarios. Además, el Banco debe promover medidas adecuadas de participación de los pueblos indígenas en los beneficios que sean compatibles con sus derechos de propiedad.

66. El Banco debe incorporar el consentimiento libre, previo e informado en sus políticas de salvaguardia e instrumentos relacionados con proyectos. Asimismo,

⁵⁷ Véase Banco Mundial, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel 10 Years On* (Washington, D.C., 2003), págs. 23, 24 y 75 (en las que se analizan las violaciones de los derechos humanos en el proyecto del oleoducto del Chad).

debe velar por que sus clientes y prestatarios emprendan procesos de consentimiento con los pueblos indígenas que se ven directamente afectados por los proyectos financiados por el Banco y, además, no debe apoyar los proyectos que no respeten los derechos de los pueblos indígenas a poseer, controlar y gestionar sus tierras, territorios y recursos.
