

EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LOS PUEBLOS INDIGENAS

Anne Deruyttere*

Introducción

Desde 1960, cuando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹ inició sus actividades en apoyo al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, estuvo presente el objetivo de generar una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo para mejorar las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Aunque, durante las primeras décadas, los proyectos apoyados por el BID en los sectores de salud, educación, desarrollo agrícola, agua potable, saneamiento, etc., estaban destinados a toda la población urbana y rural con necesidades básicas insatisfechas, sin diferenciar entre grupos étnicos, la experiencia del BID y de otros organismos financieros muestra que el acceso de la población indígena a estos programas de alcance nacional ha sido limitado. De hecho, no se diferenciaba entre población indígena y población campesina, asumiendo que las mismas estrategias de desarrollo rural podían aplicarse en todas partes, sin dar mucha importancia a las características socioculturales y lingüísticas. Estas estrategias de integración de la población al desarrollo nacional muchas veces no dieron resultado, porque desconocían la relación estrecha entre desarrollo sustentable e identidad sociocultural.

Por otro lado, la experiencia ha demostrado también que en proyectos de infraestructura en áreas aisladas, tales como empresas hidroeléctricas o carreteras, a veces han sido pequeños grupos indígenas altamente vulnerables los que más han sufrido los impactos negativos de estas obras de desarrollo nacional. Aunque desde un principio el BID ha financiado algunos proyectos dirigidos específicamente a grupos indígenas, especialmente de apoyo a actividades productivas, estos esfuerzos han sido poco sistemáticos y de menor alcance.

A partir de 1990, los nuevos procedimientos ambientales han incluido, en forma específica, medidas concretas de mitigación de posibles impactos negativos de proyectos de infraestructura sobre la población indígena, de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados sobre la materia (especialmente el Convenio No.169 de la OIT). A partir de 1994, con la adopción de los nuevos mandatos resultantes de la Octava Reposición de Recursos del Banco (especialmente la reducción de la pobreza crítica), la población indígena está siendo reconocida en forma explícita como grupo meta de la acción del BID. Por lo tanto, el enfoque del BID con relación a los pueblos indígenas cambia de una perspectiva de mitigación de impactos negativos hacia una acción más intensa, con el objetivo de promover el desarrollo indígena en forma sistemática y concertada, con base en los principios de participación, reconocimiento de la diversidad cultural y respeto a los derechos fundamentales.

* Jefe de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este capítulo no reflejan necesariamente la posición institucional.

¹ Para una visión no gubernamental del funcionamiento del BID, véase también el capítulo 3.1.1. –agencias no gubernamentales y sus políticas, proyectos, apoyo técnico y financiero, derechos humanos- sobre la organización Red Bancos.

El Marco Normativo

Aunque, desde 1984, los departamentos operacionales del BID adoptaron lineamientos para la preparación de proyectos que consideraran los posibles impactos de los proyectos sobre la población indígena, fue a partir de 1990 que se institucionalizó, en el contexto de los nuevos procedimientos ambientales, el control de la calidad de todas las operaciones en cuanto a su posible impacto sobre poblaciones indígenas.² Esta estrategia, que estaba orientada a poblaciones indígenas viviendo en áreas naturales, buscaba reducir los posibles impactos negativos de proyectos que tenían otros fines. Apoyándose en las normas jurídicas internacionales al respecto, la estrategia indica que el BID no apoyaría proyectos que requieren una intromisión innecesaria o evitable en territorios utilizados u ocupados por grupos indígenas, a no ser que éstos estén de acuerdo con los objetivos del proyecto tal y como repercuten en ellos. Los proyectos que afectan directamente a la población indígena tienen que incluir componentes de mitigación, tales como demarcación y titulación de tierras, reasentamiento de colonos, medidas de apoyo a salud, educación, educación jurídica y fortalecimiento institucional. En el documento de 1990 también se reconoce que los pueblos indígenas:

[...] necesitan definir sus propias prioridades y controlar su propio desarrollo económico, cultural y social, y requieren que las poblaciones indígenas sean consultadas y participen en el diseño, análisis, ejecución y evaluación [de proyectos], reconociendo como interlocutores a los representantes indígenas o en caso de grupos no organizados a la entidad que designen como su representante.

Todas las operaciones del BID requieren, en una etapa temprana, del trámite interno de una ficha ambiental que incluye la identificación de posibles impactos sobre la población indígena (si los hubo) y las posibles medidas de mitigación. Para proyectos, cuya ficha ambiental los clasifica de moderado o alto impacto, el resumen de los estudios de impacto ambiental (incluyendo las medidas de mitigación sobre la población indígena, si es el caso) tienen que ser presentados al Comité del Medio Ambiente antes de concluir la revisión técnica del proyecto. En los últimos años, el mencionado Comité amplió gradualmente el alcance de sus recomendaciones, no sólo abarcando mitigación de impactos negativos relacionados con obras de infraestructura, sino, también, mitigación de impactos indirectos relacionados con programas de reforma estructural y fortalecimiento de impactos positivos de proyectos en el área social (fondos sociales de inversión, proyectos de educación, salud, reforma del Estado, participación comunitaria, etc.). Para fines de 1996, se espera tener aprobados los nuevos procedimientos del Comité de Medio Ambiente reflejando esta visión cada vez más amplia y proactiva en cuanto a la incorporación de temas de equidad social en su función de control de la calidad de todas las operaciones del BID.

Esta visión más proactiva con relación a los pueblos indígenas es consistente con el mandato del Octavo Aumento de los Recursos del Banco, aprobado en 1994, la cual pone énfasis en promover la equidad social y la reducción de la pobreza crítica. Puesto que la población indígena representa un importante sector entre los pobres y que, entre los pobres, está representada en forma desproporcional,³ el Banco se comprometió a responder a las necesidades de los pueblos indígenas y facilitar su contribución al desarrollo. El documento del Octavo Aumento indica que el BID deberá buscar los mecanismos de ejecución que permitan fortalecer la

² *Procedimientos para clasificar y evaluar impactos ambientales en las operaciones del Banco*, Comité del Medio Ambiente, febrero de 1990; y *Estrategias y procedimientos para temas socioculturales con relación al medio ambiente*, Comité del Medio Ambiente, junio de 1990.

³ Aunque las estadísticas son notoriamente incorrectas, se estima que la población indígena representa entre el 8 y el 10% de la población total de América Latina y el Caribe (con base en los datos del Fondo Indígena y del Instituto Indigenista Interamericano). Sin embargo, su proporción entre la población pobre se estima en alrededor de 25% (extrapolación basada en cifras para México, Guatemala, Perú y Bolivia). Fuente: Psacharopoulos G., and Patrinos H. (eds). *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, Washington, D.C. The World Bank, 1994 y Psacharopoulos H., Morley S. Fiszbein A., Lee H., and Wood B., *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina*. Washington, D.C., Banco Mundial, 1993.

capacidad de los grupos indígenas, para iniciar y ejecutar proyectos de desarrollo, y se deberán buscar recursos adicionales para programas en beneficio de la población indígena.⁴

Actualmente, la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario se encuentra preparando una "Estrategia de Desarrollo Indígena", con el objetivo de facilitar la ejecución del mandato del Octavo Aumento de Recursos en materia de desarrollo indígena. Esta estrategia después de un proceso de consulta con representantes de las organizaciones indígenas, se presentará a la Directiva del BID para su consideración durante el transcurso de 1997.

La Organización del Banco

Para responder mejor a los nuevos mandatos del Octavo Aumento, se llevó a cabo una reorganización del BID, con las siguientes características: a) creación de tres departamentos geográficos con responsabilidad para todas las operaciones del Banco; b) fortalecimiento de las oficinas del Banco en cada uno de los países prestatarios; y c) creación de los departamentos centrales con funciones de definición de políticas y estrategias, control de calidad y apoyo técnico especializado a las regiones.

Las oficinas del BID en cada uno de los países se ven fortalecidas, ya que no sólo juegan un papel en la supervisión de la ejecución de los proyectos, sino también en identificar y preparar nuevos proyectos, desarrollar redes de comunicación con las organizaciones de la sociedad civil y facilitar el diálogo sobre políticas y programas con el gobierno. Con la nueva política de acceso a la información, aprobada en 1995,⁵ las representaciones tienen un mandato especial para facilitar el acceso al público a la información de programas y proyectos del BID.

Con ocasión de la reorganización de 1994, se creó una nueva Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, con responsabilidad temática en cuatro áreas: a) poblaciones indígenas; b) reasentamiento involuntario; c) consulta y participación; y d) aspectos socioculturales del desarrollo.

Las funciones de esta Unidad, en temas indígenas, son: a) preparar estrategias, políticas, metodologías y prácticas apropiadas, divulgarlas y entrenar al personal del Banco en estos temas; b) participar en el proceso de control de calidad de todas las operaciones del Banco; c) apoyar cuando se requiera de conocimientos o experiencias especializadas, no disponibles en otras partes del Banco, en la preparación de nuevos proyectos y en la investigación de su ejecución; y d) jugar el papel de sede central con otras organizaciones indígenas, gobiernos y otras agencias.

Por lo tanto, la Unidad no tiene responsabilidad operacional, sino que es una entidad de apoyo para los departamentos encargados de la preparación y ejecución de los proyectos y para las representaciones del BID en cada uno de los países de América Latina y el Caribe, y sirve de centro para intercambiar información y facilitar la respuesta institucional a las demandas externas.

Campos de Acción

El impulso de una nueva estrategia en materia de desarrollo indígena, para el Banco, no sólo refleja un proceso de reflexión interna que coloca el tema indígena en el centro del debate sobre la reducción de la pobreza, sino obedece también a una confluencia de factores que, aunque interrelacionados, se pueden

⁴ Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-1704), agosto de 1994.

⁵ Política sobre disponibilidad de información (GN-1831-3), noviembre de 1994.

resumir de la siguiente forma: a) fortalecimiento de las organizaciones y movimientos indígenas a nivel nacional e internacional; b) creación a nivel internacional de una nueva normativa respecto a los derechos indígenas (Convenio No.169 de la OIT; Declaraciones de Naciones Unidas y de la OEA sobre derechos indígenas); c) la convergencia del movimiento indígena con el movimiento ambiental, culminando en la Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992; d) el proceso de democratización en casi todos los países del continente, que se reflejará en cambios constitucionales y legislativos que reconocen los derechos indígenas y promueven su participación en la sociedad civil; y e) la realidad acerca de que los programas de ajuste estructural o de reformas orientados a fortalecer las fuerzas del mercado han tenido costos sociales altos especialmente entre la población más vulnerable y pobre, incluyendo a los indígenas.

Para el propio BID, son varios los factores que llevan a una reflexión sobre el papel de la institución frente a la situación de los pueblos indígenas. Aunque sólo se está iniciando un proceso sistemático de evaluación de la experiencia del BID con los proyectos que han afectado o han sido destinados a poblaciones indígenas, parece claro que las acciones del BID en pro del desarrollo indígena han sido limitadas. Basándose en la experiencia del propio BID y de otros organismos internacionales, la nueva estrategia abarcaría a las siguientes áreas: a) procurar mayor acceso de los pueblos indígenas, cuando sea apropiado, a programas y proyectos regulares financiados por el BID; b) identificar proyectos nuevos con alto contenido indígena que permitan responder, en forma específica, a las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas; y c) fortalecer los lineamientos y procedimientos actuales para asegurar que los posibles impactos negativos sean evitados, mitigados o compensados.

Acceso a programas regulares

Aunque los proyectos que financia el BID en apoyo a la producción o en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento, manejo de recursos naturales, fondos sociales de inversión y otros, no excluyen a la población indígena en la práctica han sido muchas las barreras que han limitado el acceso de la población indígena a estos programas. El hecho de que muchos pueblos indígenas se encuentren en zonas remotas o de difícil acceso que no hablan o dominan bien el idioma nacional; que no han tenido experiencia previa con créditos o con servicios estatales, o que la metodología de trabajo del organismo encargado no tome en cuenta las costumbres y los valores de la población local, afectaron el éxito de estos programas para llegar hasta la población indígena. El BID está haciendo esfuerzos para ajustar el diseño de estos programas para facilitar donde sea apropiado, mayor participación de la población indígena, no sólo como beneficiaria de estos programas, sino también como participe en su conceptualización, diseño y ejecución. Especialmente, en los fondos sociales de inversión, en programas de microempresa y de salud primaria, se están incorporando gradualmente medidas para hacerlos más accesible a la población indígena.

En otros casos, tales como los proyectos de manejo de cuencas, de silvicultura social o de saneamiento básico, se están introduciendo componentes específicos orientados a la población indígena. En algunos proyectos de educación básica o de adultos se están apoyando medidas para introducir o promover la educación bilingüe multicultural. Se espera que, con el tiempo, estos programas puedan incorporar, en todos los casos donde sea pertinente, las medidas necesarias para facilitar la participación de la población indígena. Resumiendo, lo que se busca con este enfoque es procurar que la temática indígena se incluya en forma sistemática en los programas y proyectos que constituyen el eje central de la actividad del BID.

Apoyo a proyectos específicamente indígenas

En los últimos años, el BID ha iniciado el financiamiento de proyectos dirigidos específicamente a los pueblos indígenas. Tal fue el caso del papel catalítico que el BID desempeñó desde 1991 en la creación y puesta en marcha del Fondo Indígena, con el objetivo de contribuir al establecimiento de una instancia de diálogo tripartito entre pueblos indígenas, gobiernos y donantes respecto de las estrategias para el desarrollo indígena y la orientación de proyectos concretos de desarrollo indígena. El BID está en este momento

apoyando un proceso de evaluación a medio término, con un alto grado de participación indígena, para ayudar a reorientar algunos puntos de vista y actividades del organismo, fortalecer la presencia indígena a todos los niveles y buscar una mayor capacidad de generar los recursos necesarios, no sólo para su operación sino también para el financiamiento de proyectos indígenas. Varios proyectos que contaron con el apoyo técnico del Fondo Indígena están siendo considerados activamente para su eventual inclusión en el programa de trabajo del BID. Otras iniciativas, como el programa de consulta a las organizaciones indígenas acerca del borrador de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, han sido aprobados recientemente.

Otra serie de programas de mayor envergadura (en México, Guatemala, Ecuador, Perú, entre otros), para ser financiados mediante préstamos al gobierno, se encuentran en preparación (algunos en estado avanzado). En estos programas se están desarrollando nuevos conceptos y nuevas modalidades de apoyo a la población indígena, en cada uno de los casos, con un alto grado de consulta y participación indígena en la conceptualización y el diseño de los mismos. En algunos casos se trata de apoyar el desarrollo comunitario de refugiados indígenas que regresan a sus tierras, otros programas se destinan a la actividad productiva mediante programas de crédito y asistencia técnica, así como el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas a cargo de la ejecución de los proyectos.

Fortalecimiento de la medidas de mitigación

Una estrategia proactiva que busca asegurar que los pueblos indígenas se beneficien de la mejor forma posible de los proyectos del Banco, ya sea a través de programas regulares o con proyectos específicos, tiene que complementarse con un esfuerzo continuo para asegurar que los proyectos financiados por el BID no perjudican a los pueblos indígenas. Aunque el BID ha desarrollado lineamientos para evitar, mitigar o compensar los impactos negativos sobre poblaciones indígenas los cuales pueden estar asociados con proyectos de infraestructura, tales como la construcción o rehabilitación de carreteras, la creación de embalses para la generación de energía y otros proyectos de construcción de gran envergadura, algunos temas todavía requieren de un examen más profundo. Ejemplos de esto son los criterios para la valorización de todos los activos tangibles e intangibles (inclusive el acceso a territorios para caza, recolección de productos forestales y lugares de importancia religiosa), así como los criterios para definir su compensación equitativa. Por otro lado, en la aplicación de estos lineamientos en actividades concretas, se necesita fortalecer los mecanismos de supervisión, investigación y evaluación para que estos principios realmente se conviertan en realidad. La participación de las comunidades indígenas afectadas es esencial en este proceso.

Modalidades de Interacción

El mando del Octavo Aumento pone énfasis en la participación de la sociedad civil tanto en los procesos políticos de los países como en el diseño y la ejecución de los proyectos y programas del BID. Un primer elemento que facilita esta participación es la adopción de una política sobre acceso a la información – mencionada anteriormente –, con el objetivo de informar mejor al público y hacer más transparente la acción del BID.

Dentro del marco de este mandato, el BID está tomando varias iniciativas para alimentar la discusión y la capacitación de su personal sobre este tema: sistematizar las lecciones aprendidas de la propia experiencia del BID con proyectos participativos e iniciar el proceso de preparación de lineamientos y procedimientos

específicos para facilitar la interacción con las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones indígenas.⁶

Esta sistematización de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil no sólo se refiere a su participación en el diseño y la ejecución de proyectos en los diferentes sectores y en las diversas etapas del ciclo de un proyecto, sino también a la consulta sobre políticas, estrategias, metodologías y buenas prácticas. De hecho se está ampliando la participación de las Organizaciones No Gubernamentales y comunitarias en seminarios y reuniones de trabajo. Al mismo tiempo, se está iniciando un proceso de consulta sistemática sobre nuevos instrumentos de política y estrategia, mediante seminarios, consejos asesores e intercambios vía correo electrónico (Internet). A nivel de países, se están organizando talleres con participantes de la sociedad civil, del gobierno y del BID, con fines de establecer redes de comunicación directa entre estos actores, específicamente en torno a la participación. Aunque todavía está en proceso de definición, se espera que respecto a los temas indígenas se puedan establecer mecanismos directos de comunicación y consulta.

Conclusiones

Con base en los nuevos mandatos del Octavo Aumento, especialmente en lo relacionado con la reducción de la pobreza, la equidad social y la participación de la sociedad civil, el BID está desarrollando nuevos proyectos y nuevas políticas y estrategias para facilitar la participación de los pueblos indígenas como contribuyentes y beneficiarios de los proyectos de desarrollo, con un enfoque que pone énfasis en la relación estrecha entre desarrollo socioeconómico, fortalecimiento de la identidad y del patrimonio cultural, el profundo respeto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y la creación de oportunidades para una mayor participación en las decisiones sobre los procesos de desarrollo.

El proceso es incipiente y hay mucho camino por recorrer, pero con base en el diálogo y la voluntad de llegar a soluciones que sean mutuamente satisfactorias, el BID espera poder contribuir a un avance real en las condiciones de vida de los pueblos indígenas del hemisferio.

⁶ Entre las publicaciones recientes sobre el tema, se pueden mencionar los siguientes documentos: Norman Schwartz y Anne Derruyttere, *Consulta comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo: un marco conceptual*, BID, Unidad de pueblos indígenas y desarrollo comunitario, marzo de 1996; *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, BID, 1996, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas y un libro de consulta sobre participación, BID, 1996.