

Informe No. 25332

**Aplicación de la directriz operacional 4.20 sobre
poblaciones indígenas: examen documental independiente**

10 de enero de 2003

Departamento de Evaluación de Operaciones

Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales

Siglas

BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BP	Norma de procedimiento del Banco
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CODE	Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
ESSD	Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GGC	Grupo de Garantía de Calidad
IFE	Informe final de ejecución
MID	Marco Integral de Desarrollo
OD	Directriz operacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Documento del manual de operaciones
ONG	Organización no gubernamental
OP	Política operacional
PDPI	Plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas
QACU	Equipo responsable de la garantía de calidad y la observancia de las normas

Director General, Evaluación de Operaciones	Sr. Gregory K. Ingram
Director en funciones, Departamento de Evaluación de Operaciones:	Sr. Nils Fostvedt
Gerente, Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales:	Sr. R. Kyle Peters
Jefe de proyecto:	Sra. Gita Gopal
Expertos evaluadores:	Sra. Uma Lele, Sr. Andrés Liebenthal, Sr. Ronald Parker

10 de enero de 2003

MEMORANDO PARA LOS DIRECTORES EJECUTIVOS Y EL PRESIDENTE

Aplicación de la directriz operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: examen documental independiente

El objeto de este examen es evaluar la aplicación por el Banco de la directriz operacional 4.20, cuya finalidad es la protección de los intereses de las poblaciones indígenas. Según la directriz operacional, es necesario preparar un *plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas* (PDPI) en los proyectos que “afecten” a poblaciones indígenas, con la finalidad de asegurar que no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo y que obtengan beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura. El PDPI es responsabilidad del prestatario y debe estar listo para su examen por el Banco antes de la evaluación inicial del proyecto. En la directriz operacional se aclara que el PDPI debería basarse en un diagnóstico completo del contexto socioeconómico y contar con la participación informada de la población indígena afectada potencialmente por las actuaciones previstas.

La evaluación se basa en las siguientes preguntas: a) ¿en qué medida es pertinente la directriz operacional para el desarrollo eficaz de las poblaciones indígenas?, b) ¿cómo y en qué medida se ha aplicado la directriz operacional? y c) ¿en qué medida ha resultado eficaz la directriz operacional en la consecución de sus objetivos? En este informe se abordan las dos primeras preguntas y sus resultados se aplicarán al proceso de conversión de la OD 4.20 en la OP/BP 4.10 que se está llevando a cabo actualmente. En un segundo informe se examinará la tercera pregunta y se incorporarán indicaciones para el *Source Book* (libro de consulta), de próxima aparición, que ayuden a aplicar la nueva política operacional (OP).

La conclusión de la evaluación es que los objetivos de la directriz operacional son coherentes con la estrategia de reducción de la pobreza del Banco. En algunos países y regiones, sin embargo, no existe suficiente identificación con el enfoque de la directriz operacional, debido en parte al hecho de que posiblemente algunas de sus características no se corresponden con los enfoques nacionales de la protección de estos grupos vulnerables. La respuesta del Banco ha sido variada, dada la ambigüedad de la política. En general, el Banco ha seguido el criterio de ajustarse al marco jurídico de cada país para alcanzar los objetivos de la política. En los países que carecen de un marco jurídico específico, el Banco ha optado en ocasiones por no plantear la cuestión. En esos casos, la opinión de los expertos consultados por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) indica que es necesario demostrar mayor iniciativa para cumplir tanto el espíritu como la letra de la

política. La coherencia con la aplicación de otras políticas de salvaguardia (por ejemplo, las de reasentamiento y de medio ambiente) ha supuesto también un desafío. Lo mismo puede decirse de la armonización con otros organismos multilaterales.

Para esta evaluación se han examinado 234 proyectos cuya evaluación inicial fue posterior a enero de 1992 y que se cerraron antes del 31 de mayo de 2001. El resultado indica que la aplicación de la directriz operacional ha influido positivamente sobre el diseño de los proyectos financiados por el Banco. En conjunto, los resultados de los proyectos en los que se aplicó la directriz operacional merecieron mejores calificaciones que los de aquéllos en los que no se aplicó, quizá debido a que la participación de los interesados es mayor en los primeros. Por proyectos, la directriz operacional se aplicó en 55 de los 89 proyectos que podrían afectar a poblaciones indígenas. En 29 de los 55 proyectos se incluyó un PDPI, ya fuera completo o parcial; en otros tres, la mayor parte de los beneficiarios pertenecía a poblaciones indígenas, por lo que la directriz operacional era aplicable al diseño del proyecto en su totalidad. Los otros 23 proyectos (de los 55 en los que se aplicó la directriz operacional) sólo satisfacían una de las medidas que requiere la directriz operacional. Esto no significa que los restantes 34 de los 89 proyectos hayan tenido realmente repercusiones negativas sobre las poblaciones indígenas o no hayan beneficiado a las mismas, pero sugiere una atención insuficiente a los intereses de las poblaciones indígenas durante la preparación y la ejecución de la operación de préstamo.

Además, para entender la evolución de la aplicación de la política, en el curso de la evaluación se examinaron los documentos de evaluación inicial de otros 170 proyectos que están aún abiertos, de los que 140 se habían aprobado después del ejercicio de 1998. La conclusión fue que en los últimos años se habían realizado importantes progresos en la aplicación de la directriz operacional (se ha aplicado en más del 60% de estos proyectos y en el 90% de los proyectos susceptibles de tener repercusiones negativas sobre las poblaciones indígenas). Desde el punto de vista regional, ha habido una mejora considerable en las regiones de América Latina y el Caribe y Asia oriental, donde se aplicó la directriz operacional en más del 85% de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas. En los proyectos en los que no se aplicó la directriz operacional las poblaciones indígenas eran beneficiarias en su mayor parte. Esta mejora se debe probablemente a los cambios institucionales y estratégicos ocurridos desde 1996. En la segunda fase de esta evaluación se realizarán evaluaciones sobre el terreno de unos 15 proyectos en siete países, para extraer lecciones de esas experiencias.

Basándose en el examen de la primera fase de la evaluación, el DEO recomienda al Banco lo siguiente:

- i) Aclarar la intención, el alcance y los requisitos de la futura política operacional.
- ii) Distinguir con claridad en la futura política operacional entre las medidas de *salvaguardia (no causar daños)* y las de carácter *positivo*. En la política operacional se deberían establecer con claridad los límites de la responsabilidad del Banco en materia de salvaguardias. Por otra parte, muchas de las medidas de carácter *positivo* se especificarían mejor en el *Source Book* (libro de consulta). La política referente a

los proyectos en los que las poblaciones indígenas sólo son beneficiarias debería trasladarse de la sección de salvaguardias a la sección segunda de la futura OP 4.20.

- iii) Identificar los grupos indígenas y tribales de una manera acorde con el marco jurídico del país. En aquellos países cuyo marco jurídico no cumple los criterios de la política relativa al tratamiento de las poblaciones indígenas, el Banco debería asegurar la protección de estas poblaciones en el marco global de sus políticas de reducción de la pobreza y establecer en los proyectos un sistema de seguimiento del impacto desagregado de los mismos sobre las poblaciones indígenas. Además, en el diálogo con los países, el Banco debería abordar la cuestión siempre que resulte oportuno.
- iv) Asegurar que, en los países con importantes poblaciones indígenas, el director a cargo del país, en consulta con la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible (ESSD), haga participar al prestatario en los debates sobre cómo puede el Banco ayudar mejor al país a prestar asistencia adecuada, desde el punto de vista cultural, a las poblaciones indígenas en el contexto de la estrategia de asistencia al país, y acuerde con el prestatario los indicadores de seguimiento de la pobreza de estas poblaciones. A este fin, el futuro documento de normas de procedimiento (BP) del Banco debería señalar claramente las responsabilidades correspondientes.
- v) Diseñar estrategias regionales y subregionales para aplicar la política operacional, en vista de las muy distintas circunstancias a las que se enfrenta el personal del Banco en la aplicación de la política.

Esta evaluación se debatió en la reunión del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) celebrada el 18 de septiembre de 2002. El informe referente a dicho debate se adjunta como Anexo VI.

vi)



AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo del Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales del DEO, formado por Gita Gopal (jefe de proyecto), Brandie Sasser, Svenja Weber-Venghaus y Rahul Rao. Ralph Hannan (especialista en asuntos institucionales), Gernot Brodnig (consultor jurídico), Aaron Zazueta (especialista en asuntos institucionales) y Yohannes Zeleke (antropólogo) prepararon estudios previos para la evaluación. Michael Bamberger (sociólogo y especialista en evaluaciones) y Ximena B. Traa-Valarezo (antropóloga) prepararon también estudios previos para este informe y para el segundo. Inmaculada Montero-Luque, Shinty Antony, Shubba Narasaiah Gudur, Anna Maria Inverso, Promod Nair, Namita Malhotra, Suhaan Mukerji, Kaveri Haritas, Ronald Philips y Sekou Mark realizaron detalladas investigaciones previas para la preparación de este informe. Rema Balasundaram facilitó la documentación que sirvió de base para la evaluación. El equipo desea expresar su gratitud a Roziyah Baba y Geri Wise por su firme apoyo y asistencia durante todo el proceso de elaboración de este informe.

El Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales desea expresar su reconocimiento a Navin K. Rai, Shelton H. Davis, Stan Peabody, Jorge Uquillas, Svend Jensby y Reidar Kvam que, con sus frecuentes aportaciones y animados debates, han contribuido a la realización de esta evaluación. También agradece la colaboración de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la ciudad de Washington, que participaron en las reuniones periódicas sobre esta materia.

Expresamos igualmente nuestra gratitud a Uma Lele y Andrés Liebenthal por sus comentarios sobre las versiones preliminares. Asimismo, se han tenido en cuenta los comentarios de Navin Rai y Salman M. A. Salman sobre una de las versiones preliminares.

Agradecemos muy especialmente los valiosos comentarios de nuestro asesor externo y jefe del grupo de expertos, Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas. Hacemos extensivo nuestro especial reconocimiento a otros dos miembros del grupo, que examinaron las clasificaciones propuestas: el Dr. Maurizio Gnerre, catedrático de Antropología del Instituto de Estudios Orientales de la Universidad de Nápoles (Italia) y el Dr. Gopal Krishna Karanth, director del Departamento de Sociología del Instituto para el Cambio Social y Económico de Bangalore (India).

También deseamos expresar nuestro agradecimiento a Ruben Lamdany, anterior Director del Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales, y a Robert Picciotto, ex Director General del DEO, por su orientación y apoyo en la preparación de este informe.

ÍNDICE

GLOSARIO	i
-----------------------	---

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES	1
ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN.....	1
POLÍTICA DEL BANCO SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS.....	1
CUESTIONES REFERENTES A LA EVALUACIÓN.....	3
2. IDONEIDAD DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20	6
PERTINENCIA GENERAL Y A LARGO PLAZO.....	6
IDENTIFICACIÓN DEL CLIENTE.....	8
ASOCIACIÓN.....	10
ORIENTACIÓN HACIA LOS RESULTADOS.....	11
3. APLICACIÓN DE LA OD 4.20	13
BENEFICIARIOS POTENCIALES.....	13
PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS.....	20
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS.....	25
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	28
CONCLUSIONES.....	28
RECOMENDACIONES.....	31

BIBLIOGRAFÍA	34
---------------------------	----

RECUADROS Y CUADROS

RECUADRO 3.1	¿QUÉ GRUPOS SON POBLACIONES INDÍGENAS A EFECTOS DE LA ASISTENCIA DEL BANCO?.....	15
RECUADRO 4.1	PRÁCTICAS RECOMENDADAS EN LA ETAPA DE DISEÑO.....	28
RECUADRO 4.2	RESULTADOS DE UNA ENCUESTA REALIZADA POR EL DEO ENTRE EL PERSONAL.....	32
CUADRO 2.1	MEDICIÓN DE LA PERTINENCIA DE LAS METAS Y OBJETIVOS DE LA OD 4.20.....	6
CUADRO 3.1	APLICACIÓN DE LA OD 4.20 EN EL PLANO REGIONAL.....	16
CUADRO 3.2	APLICACIÓN DE LA OD 4.20.....	17
CUADRO 3.3	CALIDAD DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL.....	20
CUADRO 3.4	AUMENTO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS.....	24

ANEXOS

ANEXO I	RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	39
ANEXO II	METODOLOGÍA DE CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS.....	46
ANEXO III	DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20	49
ANEXO IV	PAÍSES DE LA MUESTRA.....	56
ANEXO V	TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL GRUPO DE EXPERTOS.....	57
ANEXO VI	INFORME DEL CODE.....	60
ANEXO VII	PRESENTACIÓN DEL DEO EN LA REUNIÓN DEL CODE.....	63

GLOSARIO

Directriz operacional (OD). Directriz del Banco que contiene una combinación de políticas, normas de procedimiento y orientaciones; las directrices operacionales están siendo sustituidas gradualmente por políticas operacionales, normas de procedimiento del Banco y prácticas recomendadas.

Documento del manual de operaciones (OMS). Instrucciones dirigidas al personal del Banco, que pueden inspirarse en políticas aprobadas por la institución. Los OMS contienen una combinación de políticas, procedimientos y orientaciones.

Ejercicio. El período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio del año siguiente.

Estrategia. Directrices para institucionalizar una política y los procedimientos para su aplicación (utilizado con carácter general, el término abarca la política, el enfoque y la estrategia).

Grupo étnico minoritario. Grupo de personas relativamente diferenciado del grupo dominante en cuanto a sus antecedentes culturales.

Minorías étnicas nacionales. Expresión utilizada en la Constitución de China para referirse a minorías étnicas culturalmente vulnerables. Expresiones similares se emplean también en Viet Nam y Etiopía.

Norma de procedimiento del Banco (BP). Documento en el que se especifican los procedimientos y la documentación necesarios para asegurar la homogeneidad y la calidad en todo el ámbito del Banco.

Poblaciones indígenas. En el contexto de la OD 4.20, esta expresión hace referencia a grupos sociales con una identidad social y cultural diferenciada de la sociedad dominante que los hace vulnerables a la discriminación en el proceso de desarrollo; estos grupos pueden designarse como “pueblos o poblaciones indígenas,” “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales” o “tribus registradas”. Dado que no hay una definición única capaz de abarcar a todos estos grupos, en la directriz operacional se indica que estos grupos pueden identificarse en zonas geográficas concretas por la presencia, en mayor o menor medida, de las siguientes características: a) un vínculo estrecho con territorios ancestrales y con los recursos naturales de estas zonas; b) la propia identificación de sus miembros, y su identificación por otros, como pertenecientes a un grupo cultural diferenciado; c) la existencia de una lengua indígena, a menudo diferente de la lengua nacional; d) la presencia de instituciones sociales y políticas propias, y e) producción principalmente orientada a la subsistencia.

Política. Conjunto de declaraciones que brinda orientaciones, directrices o normas de procedimiento institucionales específicas sobre un sector o campo temático determinado.

Política de salvaguardia. Política encaminada a identificar, evitar o reducir lo más posible, mitigar y vigilar el impacto ambiental y determinadas repercusiones sociales potencialmente negativas de los proyectos financiados por el Banco.

Política operacional (OP). Declaración breve, centrada en una materia concreta, que resulta del Convenio Constitutivo del Banco, las condiciones generales y las políticas aprobadas por el Directorio Ejecutivo.

Pueblos autóctonos. Expresión utilizada para diferenciar a ciertas minorías étnicas vulnerables que habitan en las zonas elevadas en Tailandia.

Pueblos tribales. Grupos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o por una legislación especial (Convenio de la OIT).

Tribus registradas. Los grupos mencionados en el Anexo V de la Constitución de la India, a los que se considera discriminados por el proceso de desarrollo; la Constitución de la India prevé para estos grupos medidas especiales de discriminación positiva.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

1.1 Este estudio tiene por objeto la evaluación de la aplicación por el Banco Mundial de su directriz operacional 4.20. En la directriz se estipula la obligación de establecer medidas especiales de protección de los intereses de las poblaciones indígenas. En la evaluación se examina la asistencia prestada por el Banco a 34 países¹ mediante proyectos de inversión y estudios analíticos entre enero de 1992 y mayo de 2001. Las preguntas a las que responde la evaluación son:

- ¿En qué medida es pertinente la directriz operacional para el desarrollo efectivo de las poblaciones indígenas?
- ¿Cómo y en qué medida se ha aplicado la directriz operacional?
- ¿En qué medida ha resultado eficaz la directriz operacional en la consecución de sus objetivos?

1.2 La evaluación se está llevando a cabo por fases. Este informe se centra en las dos primeras preguntas (aspectos parciales de la idoneidad de la OD 4.20 y de la aplicación de la misma). En el informe de la segunda fase, que se entregará al Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) antes del mes de junio de 2003, se evaluarán los resultados de los proyectos financiados por el Banco en un pequeño conjunto de países seleccionados.

1.3 Conviene insistir en que en este examen se evalúa solamente la aplicación de la OD 4.20 en los grupos sociales afectados por los proyectos financiados por el Banco y que reúnen en mayor o menor medida las cinco características que se enuncian en la directriz operacional. Las conclusiones se formulan sin perjuicio del estatus de poblaciones indígenas de estos grupos en virtud de su legislación nacional o del derecho internacional.

POLÍTICA DEL BANCO SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS

1.4 El Banco Mundial fue el primer organismo multilateral en reconocer, ya en 1982, la necesidad de brindar especial protección a los grupos tribales. El documento del manual de operaciones OMS 2.34 (1982), en el que se recogían las primeras directrices del Banco sobre poblaciones indígenas, trataba principalmente de los grupos tribales, definidos como grupos étnicos con sistemas económicos estables de bajo consumo energético y rendimiento sostenido, como los propios de los cazadores-recolectores, los cultivos rotatorios o semipermanentes, los pastores o los pescadores. En un examen interno realizado en 1987 se llegó a la conclusión de que el OMS se aplicaba generalmente a proyectos que afectaban a

¹ La magnitud de la asistencia del Banco a lo largo del período evaluado ha sido el criterio principal para la selección de los 34 países, excepto en cuatro casos, en los que también se tuvo en cuenta la diversidad subregional y la sobrecarga de evaluaciones. El examen inicial y las consultas con el personal del Banco permitieron determinar que la directriz operacional se había aplicado en las regiones de América Latina y el Caribe, Asia oriental y el Pacífico, y Asia meridional, mientras que su aplicación fue mínima o inexistente en las regiones de África, Oriente Medio y Norte de África, y Europa y Asia central. Por consiguiente, se seleccionó el 50% de los países prestatarios de las regiones de América Latina y el Caribe, Asia oriental y el Pacífico, y Asia meridional, y el 10% de los de las regiones de África, Oriente Medio y Norte de África, y Europa y Asia central. Las cuatro excepciones fueron las siguientes: Zambia fue sustituida por Rwanda; Rumania, por Kazajstán; Bangladesh, por Nepal, y la República de Corea, por Camboya.

sociedades tribales pequeñas, aisladas y sin aculturación, y no se aplicaba a otros muchos grupos necesitados de protección pero que estaban aculturados². En el examen se apuntaba la necesidad de abandonar la definición de los grupos tribales en función de su aislamiento y aculturación, en favor de una definición basada en la existencia de sistemas socioculturales, modos de producción y formas de adaptación ecológica distintos de los de las sociedades dominantes (Davis, 1993). También se consideraba necesario un cambio para alinear las políticas del Banco con el pensamiento internacional sobre los derechos de las poblaciones indígenas y también con la tendencia general a reconocer los derechos sociales y económicos de los pueblos pobres y marginados de todo el mundo (Davis, 1993; Banco Mundial, 1986)³. En 1991, el Banco publicó la directriz operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas (incluida en este informe como Anexo III), con el propósito de asegurar que el proceso de desarrollo propiciara el pleno respeto por la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural de las poblaciones indígenas.

1.5 En la OD 4.20 se afirma que en los proyectos de inversión que afecten a poblaciones indígenas, el prestatario debería preparar un plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas (PDPI) (párrafo 13 de la OD 4.20). Es responsabilidad del Banco identificar a las poblaciones indígenas mediante un examen preliminar de las leyes, políticas y normas de procedimiento del prestatario, y mediante estudios antropológicos y sociales cuando sea necesario. Los jefes de proyecto tienen, por tanto, la responsabilidad de señalar, en consulta con el personal de medio ambiente de la Oficina Regional, las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas y todas las medidas especiales necesarias, incluido el PDPI, en el resumen inicial del proyecto. Cuando la mayor parte de los beneficiarios pertenece a poblaciones indígenas, el propio proyecto debe abordar todas las responsabilidades del Banco y las estipulaciones de la directriz operacional son aplicables al proyecto en su totalidad.

1.6 Con el PDPI se trata de mitigar las posibles repercusiones negativas del proyecto sobre las poblaciones indígenas y asegurar que los beneficiarios reciban beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura. El PDPI, cuya preparación es responsabilidad del prestatario, debe estar listo para que el Banco lo examine antes de la evaluación inicial del proyecto. Según la directriz operacional, habrá casos, especialmente cuando se trabaje con los grupos más aislados, en los que sean inevitables los efectos adversos y no se hayan elaborado planes de mitigación adecuados. En tales situaciones, el Banco no practicará la evaluación inicial de los proyectos hasta que el prestatario elabore planes adecuados y éstos sean examinados por el Banco. El PDPI tiene que basarse en un diagnóstico completo del contexto socioeconómico en el que se desenvuelve la población indígena y en la participación informada de ésta. Según las necesidades, en el PDPI se abordan las siguientes dimensiones: el marco jurídico y la tenencia de la tierra, una estrategia de participación local, propuestas de medidas para mitigar las posibles repercusiones negativas y asegurar que las poblaciones indígenas reciban justos beneficios del proyecto, medidas de fortalecimiento de la capacidad institucional para ejecutar el PDPI, medidas para el seguimiento y evaluación, estimaciones de costos y un plan de financiamiento.

² Se trataba de un examen documental de 33 proyectos financiados por el Banco, identificados, evaluados inicialmente o ejecutados entre 1981 y 1985, que se sabía que habían tenido efectos demostrables sobre las tierras, los recursos y las culturas de las poblaciones indígenas.

³ Véase el informe titulado "*Report on a Workshop on 'Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice'*", elaborado por Thomas Griffith y Marcus Colchester, Forests People Program y Bank Information Center, agosto de 2000.

CUESTIONES REFERENTES A LA EVALUACIÓN

1.7 Como todas las directrices operacionales, la OD 4.20 contiene una combinación de políticas, recomendaciones y prácticas recomendadas. El lenguaje de la OD 4.20 es genérico y admite diversas interpretaciones. Por consiguiente, es importante aclarar cómo se abordan en la evaluación tres aspectos clave de la misma: primero, ¿qué grupos deberían considerarse como poblaciones indígenas a los efectos de la evaluación?; segundo, ¿cómo debería interpretarse en la evaluación el término “afectar”?; y tercero, ¿en qué circunstancias puede afirmarse en la evaluación que se ha aplicado la directriz operacional?

1.8 Según la OD 4.20, hay que aplicar medidas especiales cuando las inversiones del Banco afectan a poblaciones, tribus o minorías étnicas indígenas o a otros grupos que, por razón de su estatus social y económico, tienen limitada su capacidad de defender sus intereses y derechos sobre las tierras y otros recursos productivos. En la directriz se emplea la expresión “poblaciones indígenas” en el sentido de grupos sociales con una identidad social y cultural diferenciada de la sociedad dominante que los hace vulnerables a la discriminación en el proceso de desarrollo, y se indica que estos grupos pueden designarse como “pueblos o poblaciones indígenas”, “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales” o “tribus registradas”⁴.

1.9 *¿Qué grupos deberían considerarse poblaciones indígenas a los efectos de la evaluación?* Dado que no hay una definición única capaz de abarcar a todos estos grupos, en la directriz operacional se indica que los grupos sociales a los que la misma se refiere pueden identificarse en zonas geográficas concretas por la presencia, en mayor o menor grado, de las siguientes características: a) un vínculo estrecho con territorios ancestrales y con los recursos naturales de estas zonas; b) la propia identificación de sus miembros, y su identificación por otros, como pertenecientes a un grupo cultural diferenciado; c) la existencia de una lengua indígena, a menudo diferente de la lengua nacional; d) la presencia de instituciones sociales y políticas propias, y e) producción principalmente orientada a la subsistencia. Estas características, derivadas del documento OMS 2.34 sobre los pueblos tribales, se centran en la existencia de sistemas socioculturales, modos de producción y formas de adaptación ecológica distintos de los de las sociedades dominantes⁵. Según la directriz operacional, los jefes de proyecto tienen que actuar con buen juicio para determinar a qué poblaciones se aplica la directriz, y deberían recurrir a expertos especializados en antropología y sociología en todas las fases del ciclo de los proyectos.

1.10 El equipo del DEO descubrió una gran diversidad de opiniones entre el personal y los directivos del Banco respecto a cómo se ha estado aplicando la directriz operacional. Algunos pensaban que la misma sólo afecta a los grupos indígenas, mientras que otros creían que también se refiere a los grupos tribales. Otros, en fin, pensaban que la directriz operacional abarca todos los grupos sociales (indígenas, tribales y minorías étnicas) que cumplen en mayor o menor medida las cinco características que en ella se señalan. La administración aclaró la interpretación oficial de la política, explicando que la directriz operacional sólo era aplicable a los grupos sociales que cumplen las cinco características en

⁴ Las expresiones “tribus registradas” y “minorías étnicas indígenas” hacen referencia, respectivamente, a los grupos tribales que se enumeran en el Anexo V de la Constitución de la India y a las 55 minorías nacionales reconocidas por la Constitución china.

⁵ Según Kingsbury, estos criterios se fundamentan aún en la vulnerabilidad y en la capacidad limitada para defender los derechos e intereses (Kingsbury, páginas 17 y 25).

mayor o menor medida. En la evaluación se ha establecido que esta interpretación flexible se corresponde en general con la práctica del Banco en el último decenio⁶ y con los acuerdos explícitos con algunos prestatarios, como China, India e Indonesia.

1.11 En la evaluación se emplea el mismo planteamiento: en la clasificación de los proyectos se ha tratado, más que de intentar determinar de manera independiente la importancia de cada una de las cinco características, de recoger la práctica del Banco. Esto se hizo como se detalla a continuación. En primer lugar, se aplicó en la evaluación el planteamiento local, cuando lo había y estaba aceptado por el Banco⁷. En segundo lugar, cuando no existía ningún criterio acordado a nivel nacional, en la evaluación se examinaron los documentos de los proyectos para determinar cuál era la práctica existente⁸. En tercer lugar, cuando no existía ni un criterio nacional aprobado ni una práctica homogénea, en la evaluación se utilizó una definición acorde con el marco jurídico y administrativo nacional relativo a las poblaciones indígenas o pueblos tribales⁹. Por último, cuando no se pudo utilizar ninguno de los métodos anteriores, en la evaluación se apeló al buen sentido para determinar si los grupos sociales afectados por el proyecto reunían en medida suficiente las cinco características establecidas en la directriz operacional (véase el Anexo II)^{10,11}.

1.12 ***¿Cuándo “afecta” a las poblaciones indígenas la asistencia del Banco?*** En la evaluación se interpretó que “afectar” se refiere al hecho de que en la zona del proyecto existan grupos sociales de las características enunciadas en la directriz operacional y que puedan resultar directamente afectados por las actividades del proyecto o encontrarse entre los beneficiarios previstos¹². Algunos de los interesados externos consideran demasiado limitada esta interpretación.

1.13 ***¿Cuándo se considera en la evaluación que se ha aplicado la directriz operacional?*** El equipo de evaluación separó en primer lugar los proyectos en cuya evaluación inicial se identificaba la presencia de poblaciones indígenas. De entre estos proyectos, en la evaluación se buscaron aquéllos que tenían un PDPI autónomo. A continuación se buscaron los que tenían elementos de un PDPI. Estos elementos proceden de la directriz operacional 4.20 y son los siguientes: claro diagnóstico de las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, participación de éstas en el diseño y la ejecución del proyecto, medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas e indicadores de

⁶ Véase el análisis en el Capítulo 3.

⁷ En este caso se encontraban 18 países de la muestra, incluidos países de América Latina (poblaciones indígenas), China (minorías étnicas), India (tribus registradas) y Pakistán (zonas tribales bajo administración federal).

⁸ Dos países de la muestra (Indonesia y Viet Nam); el criterio se define en varios convenios de préstamo para proyectos.

⁹ Seis países de la muestra (Camboya, Federación de Rusia, Filipinas, Malasia, Nepal y Tailandia).

¹⁰ Ocho países de la muestra (Côte d’Ivoire, Etiopía, Ghana, Kazajstán, Marruecos, Rwanda, Túnez y Turquía).

¹¹ La administración hubiera preferido que el DEO adoptara un enfoque distinto de la metodología de la evaluación y siguiera el proceso de identificación de las poblaciones indígenas que se estipula en la OD 4.20, como le hizo saber a dicho departamento en marzo de 2002. Las cláusulas definitorias y los marcos jurídicos incluidos en las constituciones, leyes y demás normativa pertinente de los países prestatarios del Banco proporcionan criterios preliminares para la identificación de las poblaciones indígenas. La presencia de las cinco características es el punto de partida para la evaluación. Sin embargo, en la directriz operacional se señala también que los jefes de proyecto tienen que actuar con buen juicio para determinar a qué poblaciones se aplica la directriz, y deberían recurrir a expertos especializados en antropología y sociología en todas las fases del ciclo de los proyectos. La administración también señaló que en un examen documental de este tipo puede no disponerse de adecuada información sobre el terreno para determinar de manera concluyente la aplicabilidad de la directriz operacional.

¹² Esto es coherente con las orientaciones que ofrece actualmente la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible en la página web del Banco ([http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/47ByDocName/Environmental Assessment](http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/47ByDocName/Environmental%20Assessment)).

seguimiento de los resultados relacionados con las poblaciones indígenas. Si el proyecto contaba, en mayor o menor medida, con alguno de estos elementos, se consideraba que disponía de PDPI. Además, en la evaluación se consideró aplicada la directriz operacional en aquellos proyectos que incluían algunas medidas de protección de las poblaciones indígenas, incluso si éstas no podían considerarse como PDPI. También en este caso algunos interesados externos consideraron excesivamente benignas estas presunciones¹³.

1.14 En cuanto a los proyectos restantes, en la evaluación se identificaron, a partir del examen de los 34 países de la muestra, aquellos proyectos en los que había poblaciones indígenas afectadas pero no se había “aplicado” la directriz operacional, es decir, no se había determinado la presencia de grupos de población indígena en las localidades donde se iban a llevar a cabo los proyectos y no se habían adoptado medidas para proteger sus intereses. En esta categoría se examinaron para la evaluación otros documentos de los proyectos: los resúmenes iniciales de los proyectos, los convenios de préstamo y los informes finales de ejecución. En octubre de 2001, el DEO remitió a la ESSD una relación inicial de proyectos, recabando los comentarios del personal, y volvió a hacerlo entre marzo y junio de 2002. Se pidió también a un grupo de expertos de renombre internacional que examinaran las clasificaciones (véanse en el Anexo V los términos de referencia y la composición del grupo). En ciertos casos, el DEO consultó con interesados externos. Por último, el DEO tuvo en cuenta las objeciones de la administración con respecto a la clasificación de 10 proyectos. En consecuencia, cinco proyectos pasaron a la categoría de “sin calificar” (NR) y otros cinco de las regiones de Asia meridional y Asia oriental y el Pacífico pasaron a la categoría de “no se aplica” (NA).

1.15 El resto del informe está organizado de la siguiente manera. En el Capítulo 2 se analiza la idoneidad de la OD 4.20 en algunos aspectos. En el Capítulo 3 se presentan los resultados de la experiencia del Banco en la aplicación de la OD 4.20. Las conclusiones y recomendaciones ocupan el Capítulo 4. En el Anexo I se presenta la respuesta de la administración. En el Anexo II se brinda información sobre la metodología de la evaluación. El Anexo III contiene la OD 4.20. En el Anexo IV se ha compilado la relación de países que componen la muestra utilizada para la evaluación, con indicación de las estructuras normativas referentes a poblaciones indígenas en cada uno de los países. El Anexo V contiene los términos de referencia del grupo de expertos del DEO. La deliberación del CODE en su reunión del 18 de septiembre de 2002 se presenta en el Anexo VI. La presentación ofrecida por el DEO en la reunión del CODE aparece en el Anexo VII. Además, algunos de los estudios previos están a disposición de los interesados que los soliciten. En el Documento de antecedentes I se presentan los resultados detallados del examen de los 34 países de la muestra. En el Documento de antecedentes II se recoge la relación de los 234 proyectos cerrados que se han examinado para la evaluación, y el Documento de antecedentes III se basa en las deliberaciones de un taller conjunto del DEO y el Departamento de la India (realizado del 3 al 5 de diciembre de 2001).

¹³ Véase el informe titulado “*Report on a Workshop on ‘Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice’*”, elaborado por Thomas Griffith y Marcus Colchester, Forests People Program y Bank Information Center, agosto de 2000.

2. IDONEIDAD DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20

2.1 En este capítulo se evalúa la idoneidad de la OD 4.20 en el contexto de un marco integral de desarrollo (véase el Cuadro 2.1). La conclusión es que los objetivos de la directriz operacional están en consonancia con la misión del Banco. La protección de los intereses de las poblaciones indígenas, que se encuentran entre los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad en la mayoría de los países (Banco Mundial, 1994), mejora la eficacia en términos de desarrollo de la asistencia del Banco. Los objetivos de la directriz operacional son plenamente coherentes con el mandato general de reducción de la pobreza del Banco. En la segunda fase se profundizará en la evaluación de la idoneidad de la directriz con una evaluación de los resultados sobre el terreno.

CUADRO 2.1: MEDICIÓN DE LA PERTINENCIA DE LAS METAS Y OBJETIVOS DE LA OD 4.20

Pertinencia global y a largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia con el mandato del Banco de reducción de la pobreza • Coherencia con el marco de las políticas de salvaguardia
Identificación del cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia para las poblaciones indígenas • Coherencia con los enfoques de los clientes • Diagnóstico por países
Asociación	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración con otras instituciones interesadas en el desarrollo • Coherencia del enfoque con el de otros organismos multilaterales
Orientación hacia los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación hacia el seguimiento y evaluación • Claridad de objetivos y requisitos

PERTINENCIA GENERAL Y A LARGO PLAZO

2.2 *Coherencia con el mandato de reducción de la pobreza.* Mediante la directriz operacional se trata de salvaguardar los intereses de las poblaciones indígenas, que se encuentran entre las más pobres del mundo. Éstas representan alrededor del 5% de la población mundial y más del 15% de los pobres del mundo. Por tanto, los objetivos de la OD 4.20 están en línea con el mandato general del Banco de reducción de la pobreza. Ciertamente, la publicación de la directriz operacional representó un cambio de rumbo. Con ella se busca el desarrollo equitativo y socialmente integrador. Es plenamente coherente con los principios de oportunidad, seguridad y empoderamiento a los que se refiere el Informe sobre el desarrollo mundial 2000–2001. En ella se apoyan medidas que darían a las poblaciones indígenas la oportunidad de acceder a los beneficios de la asistencia para el desarrollo. Se recomienda la participación informada en el diseño y la ejecución de las iniciativas en favor del desarrollo que afectan a las vidas de las poblaciones indígenas. Se trata con ella de reducir la vulnerabilidad de estas poblaciones procurando abordar las cuestiones que limitan su acceso a los beneficios del desarrollo y asegurar que la asistencia para el desarrollo no ocasione efectos adversos a las poblaciones indígenas.

2.3 En la evaluación se ha establecido que los proyectos en los que se aplicó la directriz operacional obtuvieron mejores resultados en relación con sus objetivos. El examen de los IFE disponibles de los 89 proyectos en los que había poblaciones indígenas afectadas, pone de manifiesto que el 64% de los proyectos en los que se aplicó la directriz operacional había

alcanzado sustancialmente sus objetivos de reducción de la pobreza, mientras que sólo el 55% de los proyectos en los que no se había aplicado obtuvo resultados similares. Los resultados son aún mejores a medida que aumenta la calidad de la aplicación de la directriz operacional. Además, la aplicación de la directriz hace aumentar también la calidad del proyecto desde otras perspectivas temáticas, como la ambiental. Por ejemplo, en casi dos tercios de los proyectos en los que se aplicó la OD 4.20 se establecieron objetivos en materia de medio ambiente, frente a sólo un tercio de los proyectos en los que no se aplicó la directriz, lo que sugiere que en el primer caso se prestó más atención a las cuestiones ambientales¹⁴.

2.4 Cuando en 1991 se publicó la OD 4.20, el mandato del Banco de reducción de la pobreza estaba experimentando una rápida transformación; ello explica que la directriz no esté explícitamente incorporada en el marco de reducción de la pobreza. En la práctica, este hecho plantea algunas cuestiones: ¿el objetivo de la directriz operacional es la protección en general de la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural de todas las poblaciones indígenas? ¿o, más bien, su objetivo es abordar las limitaciones sociales y culturales que dificultan que las “poblaciones indígenas pobres” puedan beneficiarse de la asistencia financiada por el Banco? Además, aunque según la OD 4.20 hay que brindarles beneficios adecuados desde el punto de vista cultural, no se abordan directamente las tensiones que pueden suscitarse en ocasiones entre aspectos importantes del programa de reducción de la pobreza y otras cuestiones culturales¹⁵.

2.5 La directriz operacional procura ayudar a asegurar que el proceso de desarrollo propicie el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural de las poblaciones indígenas. Pero ¿estos objetivos se refieren solamente a los derechos sociales y económicos necesarios para la reducción de la pobreza? (Shihata, 1992; Picciotto, 1996). ¿O hacen referencia a derechos civiles y otros derechos políticos? Si es así, ¿cómo han de conciliarse estos objetivos con el Convenio Constitutivo del Banco?¹⁶. Aunque el personal de la ESSD y el de los servicios jurídicos del Banco sostienen que la directriz operacional sólo se refiere a derechos económicos, esta opinión no es plenamente compartida por el público; la formulación actual de la directriz operacional ha generado expectativas entre muchas partes interesadas, que creen que el Banco puede hacer más de lo que le permite su mandato.

2.6 **Coherencia con otras políticas.** La directriz operacional surgió como respuesta a cuestiones y desafíos específicos (véase Barnes, Gray y Kingsbury, 1995, página 23) y, como consecuencia, es un documento autónomo. Pueden aparecer tensiones entre la directriz operacional y políticas ambientales como la OP 4.04 sobre hábitats naturales, que exige limitar el uso de los recursos naturales. El marco normativo que regula el reasentamiento de poblaciones indígenas requiere también mayor claridad. Mientras que la OD 4.20 se basa en el tratamiento diferencial de las poblaciones indígenas, en la OD 4.30 no se establece ningún requisito específico para las poblaciones indígenas en relación con el

¹⁴ La administración señaló que, a menudo, las poblaciones indígenas están situadas en zonas sensibles desde el punto de vista ambiental, por lo que no es sorprendente que haya una correspondencia entre la aplicación de la directriz operacional y la aplicación de análisis ambientales. En la directriz operacional se reconoce la correspondencia entre ambas políticas.

¹⁵ Por ejemplo, el tratamiento de la desigualdad entre hombres y mujeres, esencial para la efectiva reducción de la pobreza, puede suscitar cuestiones referentes a la idoneidad de las medidas en el plano cultural.

¹⁶ En la Sección 10 del Artículo IV del Convenio Constitutivo del Banco se prohíbe intervenir en asuntos políticos de los miembros.

reasantamiento. No está claro si en el reasantamiento de poblaciones indígenas resulta necesario o adecuado un PDPI en el formato actual, ni qué adaptaciones harían falta, en su caso, para asegurar que el plan de reasantamiento satisfaga las necesidades de las poblaciones indígenas de modo similar a como lo haría un PDPI. La OP 4.12 sobre reasantamiento y la política sobre poblaciones indígenas están actualmente interrelacionadas, ya que la primera contiene indicaciones para los casos de reasantamiento que afectan a estas poblaciones, aunque no resulta claro si estas cuestiones tendrían que tratarse por separado. Las repercusiones sobre las poblaciones indígenas pueden incluirse en el proceso de evaluación ambiental, pero en la página web de la ESSD (<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/47ByDocName/EnvironmentalAssessment>) se da a entender que estas políticas tendrían que tratarse por separado.

IDENTIFICACIÓN DEL CLIENTE

2.7 Pertinencia para los grupos beneficiarios (poblaciones indígenas). Según la directriz operacional, se requiere la participación informada de los grupos beneficiarios en la planificación, ejecución y evaluación de las intervenciones con fines de desarrollo que les afecten, lo que fue toda una innovación para el Banco a principios de los años noventa. En la directriz se alienta a utilizar los canales tradicionales de comunicación y adopción de decisiones, se recomienda apelar a los conocimientos de las poblaciones indígenas en el diseño de las intervenciones y se apoya la educación general de estas poblaciones y su formación en técnicas de gestión desde el principio del proyecto. También se exige que, durante la preparación de proyectos financiados por el Banco, se lleve a cabo un cuidadoso estudio y planificación de un conjunto global de cuestiones referentes a las poblaciones indígenas. Estas estipulaciones contribuyen a asegurar que las intervenciones con fines de desarrollo sean idóneas para las poblaciones indígenas.

2.8 Coherencia con los enfoques de los clientes. El enfoque que presenta la OD 4.20 es coherente con el que se aplica en varios países de la región de América Latina y el Caribe. De los 14 países de la muestra pertenecientes a esta región que cuentan con poblaciones indígenas, 11 han suscrito el Convenio 169 o el 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y los otros tres cuentan con disposiciones legales por las que se reconocen derechos especiales a las poblaciones indígenas. Por otra parte, varios clientes del Banco, como China, India e Indonesia, han expresado su incomodidad ante la idea de poblaciones indígenas enraizadas en las tierras y con derechos anteriores sobre las mismas, por entender que esto presupone definir a los otros como los inmigrantes, los extranjeros, los usurpadores (Beteille, 2000, página 185)¹⁷. A estos países les parece difícil, cuando no provocador, establecer distinciones injustas entre grupos de población, considerando indígenas a unos y no a otros¹⁸. El Banco se ha mostrado flexible en tales casos, adaptando la directriz

¹⁷ El Ministro de Justicia de Indonesia expresó el punto de vista de su gobierno en un taller conjunto del DEO y el Departamento de la India sobre la inclusión social, organizado en Nueva Delhi en diciembre de 2001. Representantes del Gobierno de la India expresaron opiniones similares en reuniones con el personal del DEO en noviembre de 2001.

¹⁸ Obsérvese que los términos “poblaciones o pueblos indígenas” y “pueblos tribales” tienen un tratamiento diferenciado en el *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la OIT. Los pueblos tribales se describen como aquéllos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o por una legislación especial”. Como pueblos indígenas se describen aquéllos “considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

operacional a los marcos nacionales y empleando el lenguaje que ya se utilizaba en el país. Así, en la India existen planes de desarrollo tribales; en la región de Asia oriental y el Pacífico hay planes de desarrollo de las minorías étnicas¹⁹. Sin embargo, en países que carecen de estos marcos jurídicos pero tienen grupos sociales considerados merecedores de protección de acuerdo con la directriz (por ejemplo, Marruecos, Etiopía), el propio uso de la expresión “poblaciones indígenas” puede haber limitado la aplicación de las estipulaciones de la directriz operacional.

2.9 Diagnóstico por países. Según la OD 4.20, hay que realizar un diagnóstico de las cuestiones que atañen a las poblaciones indígenas por países, sectores y proyectos. El diagnóstico permite también mejorar la idoneidad de la asistencia del Banco a los países clientes, al ayudar a adaptarla a las circunstancias de cada caso (Banco Mundial, 2001). Hasta fechas recientes, esta estipulación se ha aplicado con flexibilidad y el análisis por países se ha realizado por lo general en países con una considerable población indígena. En esos países, los estudios económicos y sectoriales han contribuido a la aplicación de la directriz operacional en el plano de los proyectos. En la evaluación se ha establecido que, en tres países (Ecuador, Guatemala y Perú) con una considerable población indígena, las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas se han analizado más sistemáticamente mediante estudios económicos y sectoriales formales, y que esos análisis han resultado útiles como base para el diseño de la asistencia del Banco. En Bolivia se presta gran atención a las cuestiones relacionadas con la pobreza en el medio rural; esto puede resultar adecuado, ya que la mayoría de los pobres rurales son indígenas y en los proyectos no siempre se distingue entre los pobres indígenas y los no indígenas. En los demás países el diagnóstico parece insuficiente. Más recientemente, en las evaluaciones de la pobreza realizadas en Panamá (2000), China (2000) y Viet Nam (2000) y en un informe ambiental en la Federación de Rusia (1996) se examinan ampliamente las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas.

2.10 Además de los estudios económicos y sectoriales formales por países, los documentos de trabajo —particularmente en la región de América Latina y el Caribe— han ayudado a identificar las inquietudes de las poblaciones indígenas en relación con el desarrollo y a sentar las bases de los planes para mitigar o abordar las cuestiones que atañen a estas poblaciones. Se han realizado estudios de carácter jurídico sobre poblaciones indígenas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los estudios analíticos realizados en la región de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 1994) han ayudado a demostrar la estrecha correlación existente entre pobreza y poblaciones indígenas, y a fortalecer las iniciativas para abordar estas cuestiones. Igualmente, la Oficina Regional de Asia oriental y el Pacífico ha publicado perfiles de país sobre minorías étnicas y el contexto en el que se desenvuelven, referentes a China, Filipinas, República Democrática Popular Lao y Viet Nam.

2.11 Al tratarse de estudios recientes en su mayor parte, es difícil calibrar su impacto, aunque en algunos de los documentos más recientes de estrategias de asistencia a los países preparados en los países en los que se ha llevado a cabo un buen estudio analítico se observa que se han incorporado los aspectos pertinentes. Las estrategias de asistencia a los países, en aquéllos que cuentan con una considerable población indígena (Bolivia, Ecuador, Guatemala

¹⁹ En la Constitución de la India se prevé la posibilidad de que determinadas comunidades sean declaradas tribales. La declaración depende de una variada combinación de criterios étnicos, sociales, lingüísticos y económicos.

y Perú), incorporan de forma explícita aspectos relativos a dichas poblaciones, en particular en lo referente a la desigualdad de acceso a los beneficios del desarrollo. En los países con poblaciones menores, estos aspectos se tratan de diversas formas. La estrategia de asistencia a Nicaragua (2000) aborda la cuestión de los derechos de los grupos indígenas a la tierra y a los recursos naturales, empezando por la demarcación de las tierras indígenas. Las estrategias de asistencia a Brasil y Venezuela, con poblaciones indígenas minoritarias, no son tan explícitas, aunque incluyen como beneficiarios a grupos vulnerables que requieren atención especial. Las estrategias de asistencia a Viet Nam tratan la cuestión de manera notable; un documento anterior de estrategia de asistencia al país se centraba en el análisis, y en el documento más reciente se daba cuenta del análisis y de la estrategia subsiguiente. En conjunto, en la evaluación se concluye que la exigencia de estudios analíticos a distintos niveles que se recoge en la directriz operacional es muy adecuada y pertinente.

ASOCIACIÓN

2.12 *Colaboración con otras instituciones interesadas en el desarrollo.* Ciertos aspectos importantes de la asistencia del Banco a las poblaciones indígenas, como propiciar los derechos humanos y la dignidad, y la conservación del patrimonio cultural, desbordan las esferas en las que el Banco cuenta con una ventaja comparativa, es decir, capacidad analítica y crediticia para luchar contra la pobreza. Esto hace especialmente importantes las asociaciones con los organismos de las Naciones Unidas, otros bancos multilaterales de desarrollo y los organismos bilaterales²⁰.

2.13 Aunque esta cuestión no se menciona en la directriz operacional, se han realizado diversas actividades en asociación, tanto en materia de políticas como en el plano regional. Desde mediados de los años ochenta, el Banco ha colaborado con numerosos organismos de las Naciones Unidas y otros organismos de desarrollo. En este terreno se han llevado a cabo varias iniciativas conjuntas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²¹ y, desde mediados del decenio de 1990, el Banco Mundial colabora casi anualmente con instituciones interesadas en el desarrollo, en el contexto del grupo de trabajo de los organismos de desarrollo sobre poblaciones indígenas. El personal del Banco señala también que el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) consultó ampliamente con el primero para la preparación de su política.

2.14 *Coherencia del enfoque con el de otros organismos multilaterales.* No obstante estas iniciativas en asociación, la armonización de las políticas sobre poblaciones indígenas no ha sido un éxito completo²². La OIT y algunos organismos multilaterales —el BAsD y el

²⁰ En una evaluación de la asistencia noruega a las poblaciones indígenas se destaca la importancia de estas asociaciones (Duadelin, página 38).

²¹ Por ejemplo, la Oficina Regional de América Latina y el Caribe, en colaboración con el Fondo Hemisférico para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina inició en 1993-94, con donaciones del Banco para el desarrollo institucional, una serie de talleres de capacitación para las organizaciones indígenas latinoamericanas. El programa piloto para la *conservación del bosque tropical del Brasil* (1995) coordinado por el Banco Mundial, respalda un conjunto integrado de proyectos que contribuirán a la reducción del ritmo de deforestación del bosque tropical de Brasil, de una manera acorde con el desarrollo sostenible de los recursos naturales y humanos de la zona, y del que se extraerán enseñanzas para el diseño de actividades futuras. El programa piloto se puso en marcha a petición del G-7, el grupo de los siete países más industrializados, y cuenta también con apoyo financiero de la Comisión de las Comunidades Europeas y de los Países Bajos.

²² La administración señala que la armonización no significa que las políticas de los bancos multilaterales de desarrollo deban ser idénticas. Las políticas de cada institución son reflejo del mandato y la misión de la institución, y también de la naturaleza de sus miembros, que difieren de un caso a otro.

BID— han empleado enfoques más o menos distintos. Los Convenios 107 y 169 de la OIT y la política del BAsD sólo son aplicables a los grupos sociales considerados, o que se consideran, indígenas o tribales²³. Por otra parte, la directriz operacional parece abarcar un conjunto más amplio de grupos sociales que reúnen en mayor o menor medida las cinco características. Los convenios de la OIT sólo son aplicables a los países que han ratificado uno u otro de los convenios, mientras que la directriz operacional se aplica a todas las intervenciones del Banco. En la política del BAsD se reconoce la primacía de la legislación y la política nacional en la protección de los derechos de las poblaciones indígenas²⁴, mientras que en la directriz operacional se considera que la legislación nacional es sólo un punto de partida para identificar a las poblaciones indígenas. El BID no tiene una política explícita. Su reciente evaluación indica que su asistencia a poblaciones indígenas se ha orientado principalmente a proyectos del sector social en el contexto de su mandato de reducción de la pobreza²⁵.

ORIENTACIÓN HACIA LOS RESULTADOS

2.15 ***Orientación hacia el seguimiento y evaluación.*** En la directriz operacional se requiere que se realice el seguimiento de los resultados sobre el terreno y que se preparen modelos y cuestionarios de información sobre los proyectos adecuados al diseño de éstos. Se requiere también que las disposiciones legales incluyan indicadores de resultados susceptibles de seguimiento (véase la Nota 43). Se recomienda la participación de las poblaciones indígenas en la evaluación y se sugiere que se hagan públicos los informes de evaluación. Por consiguiente, la directriz operacional está orientada hacia los resultados.

2.16 Sin embargo, en la evaluación se ha establecido que la falta de claridad de sus exigencias, en particular las referentes a su cobertura y alcance, ha dado lugar a que la aplicación de la directriz operacional no sea homogénea (véase el capítulo siguiente). Esto puede dar lugar a que los resultados estén por debajo de lo deseable o factible. Por ejemplo, el empleo de la expresión “poblaciones indígenas” con carácter general parece haber dado lugar a que el personal del Banco no valore la necesidad de proteger a grupos tribales que normalmente reunirían las cinco características en mayor o menor medida. A pesar de que, a primera vista, los grupos sociales tribales de dos de los cuatro países de la muestra pertenecientes a la región de África satisfarían las características enunciadas en la directriz operacional, en los documentos correspondientes no aparece ningún análisis de las posibles repercusiones de los proyectos sobre estos grupos.

2.17 ***Clara responsabilidad.*** En consulta con el cliente y sobre la base del examen de las políticas y normativa del prestatario, el equipo del Banco tiene la responsabilidad de determinar la probabilidad de que un proyecto afecte a poblaciones indígenas. Se espera del

²³ En la política del BAsD sobre pueblos indígenas publicada más recientemente, en 1998, se aclara expresamente que la política no abarca todos los grupos sociales culturalmente vulnerables, sino sólo los grupos sociales que presentan dos características significativas: que desciendan de grupos de población presentes en una zona determinada, en la mayoría de los casos desde antes de la creación de los estados o territorios modernos y desde antes de que se definieran las fronteras modernas, y que mantengan identidades culturales y sociales e instituciones sociales, económicas, culturales y políticas separadas de la corriente de las sociedades y culturas dominantes.

²⁴ Según su política, el BAsD debe respetar la voluntad de los gobiernos, lo que incluye la legislación y la política existentes y el poder de dominio eminente que posee el gobierno. La política debe aplicarse en el contexto de los marcos jurídicos y demás circunstancias pertinentes de los países.

²⁵ BID. 2002a. *Resumen de las conclusiones de la evaluación de 10 proyectos cuyos beneficiarios incluyen indígenas*, Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington, D.C.

personal del Banco que, cuando sea necesario, contrate los servicios de antropólogos expertos. Cuando hay poblaciones indígenas afectadas, el personal del Banco tiene que establecer, en la reunión sobre el resumen inicial del proyecto y el documento sobre la idea del proyecto, si es necesario adoptar medidas especiales, incluida la redacción de un PDPI. Cuando se requiere un PDPI, la responsabilidad de su preparación pasa al prestatario. Esta distribución de la responsabilidad de determinar la presencia de poblaciones indígenas entre el prestatario y el Banco debe examinarse con cuidado para asegurar que las funciones estén claramente definidas, evitando así que se diluyan las responsabilidades del Banco o las del prestatario.

3. APLICACIÓN DE LA OD 4.20

3.1 En esta sección se evalúa el grado de aplicación de la directriz operacional y la calidad de dicha aplicación. Para la evaluación se examinó el universo formado por 234 proyectos cuya evaluación inicial fue posterior al 1 de enero de 1992 y que se cerraron antes del 31 de mayo de 2001, repartidos entre los 34 países de la muestra²⁶. Además, el equipo de evaluación practicó un rápido examen de los cinco últimos proyectos aprobados en el ejercicio de 2001 en cada uno de los 34 países, para determinar si se había producido alguna mejora en la aplicación de la directriz operacional.

3.2 La evaluación se centró en tres aspectos:

- i) **Beneficiarios potenciales.** (¿En qué medida detectó el Banco que existían poblaciones indígenas, en el sentido de la directriz operacional, afectadas por los proyectos?)
- ii) **Protección de los intereses de las poblaciones indígenas.** (¿En qué medida se basó la asistencia del Banco en un diagnóstico lógico? ¿Incluyó PDPI satisfactorios? ¿Hubo participación informada de las poblaciones indígenas?)
- iii) **Seguimiento y evaluación de los resultados de los proyectos.** (¿En qué medida se incluyeron en los proyectos dispositivos de seguimiento y evaluación de los resultados referentes a las poblaciones indígenas?)

BENEFICIARIOS POTENCIALES

3.3 *Proyectos que “afectaban” a poblaciones indígenas.* En la evaluación se determinó que 89 proyectos (US\$9.500 millones) de los 234 examinados (US\$27.000 millones) podrían haber afectado a poblaciones indígenas. En el Anexo II se explican los criterios y procesos específicos para determinar si un proyecto afectaba a poblaciones indígenas, incluidas las referencias contenidas en los documentos del proyecto y la presencia significativa de poblaciones indígenas en la localidad de ejecución del proyecto. Las clasificaciones de los proyectos se debatieron con el personal de las Oficinas Regionales y

²⁶ Inicialmente, el DEO examinó los 297 proyectos aprobados con posterioridad al 1 de enero de 1992, tres meses después de la publicación de la OD 4.20. Esto es acorde con la idea de que la directriz operacional entró en vigor en el momento de su publicación por la administración. En realidad, en la OD 4.20 no se menciona una fecha de entrada en vigor ni se exceptúa ningún proyecto que pudiera encontrarse en avanzado estado de preparación en el momento de su publicación. Por lo tanto, el DEO consideró que todos los proyectos que se sometieran al Directorio Ejecutivo a partir de esa fecha podían haberse adaptado para que cumplieran con la política. El DEO estimó que esto formaba parte integral de la responsabilidad que tiene la administración de aplicar la política, o al menos de poner el mayor empeño en ello, particularmente habida cuenta de que la publicación de la OD 4.20 seguía los pasos de un documento OMS de 1982 en el que se estipulaba la inclusión de un “componente tribal” siempre que un proyecto tuviera “poblaciones tribales” en su zona de influencia. La administración explicó que sería más razonable esperar que la directriz operacional se aplicara a los proyectos en los que el resumen inicial del proyecto y el documento sobre la idea del proyecto fueran de fecha posterior al 1 de diciembre de 1991, o incluso al 1 de enero de 1992, ya que esto sería acorde con el criterio seguido para otras políticas operacionales aprobadas por el Directorio Ejecutivo. En vista de los comentarios de la administración, el DEO modificó la muestra para evaluación e incluyó sólo los 234 proyectos cuya evaluación inicial se realizó después de enero de 1992 y que se cerraron antes del 31 de mayo de 2001. Es interesante observar que los niveles de aplicación de la directriz operacional fueron iguales en ambas muestras, porque en varios proyectos sometidos a evaluación inicial entre septiembre de 1991 y enero de 1992 se incluían medidas con arreglo al anterior documento del manual de operaciones o se había aplicado la directriz operacional.

las organizaciones no gubernamentales (ONG) interesadas. Además, fueron examinadas por un grupo de expertos constituido al efecto (véase el Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1: ¿Qué grupos son poblaciones indígenas a efectos de la asistencia del Banco?

Los resultados de este estudio han puesto de manifiesto la urgente necesidad de aclarar el procedimiento para determinar a qué grupos se refiere la política del Banco sobre poblaciones indígenas. Según se afirma literalmente en la directriz operacional, el punto de partida del proceso es el marco jurídico y normativo del país. Sin embargo, se supone que la decisión del Banco respecto a si su política es aplicable a un grupo de población debe basarse en su propia valoración de en qué medida se reúnen en el caso en cuestión las cinco características que se especifican en el párrafo 5 de la directriz operacional. En la misma se hace hincapié en que, al practicar su valoración, el Banco debe actuar con buen juicio y recurrir a especialistas expertos en antropología y sociología. Formular un juicio técnico sobre la presencia en un grupo, en mayor o menor medida, de las cinco características puede ser difícil y su resultado puede cuestionarse legítimamente. Los análisis de los bereberes de Marruecos y los somalíes de Etiopía realizados por los especialistas en ciencias sociales son ejemplos de la necesidad de mayor concreción en los criterios y procedimientos para determinar si la política es aplicable a un grupo de población en particular.

En la evaluación se concluye, con el apoyo de las opiniones de un grupo de expertos, que los bereberes de Marruecos, particularmente los que viven en los macizos montañosos del Atlas, reúnen, en importante medida, las cinco características. Se concluye también que proyectos como el segundo préstamo para *inversión sectorial en la agricultura*, en Marruecos, afectan a estos grupos, porque el préstamo sirvió para financiar intervenciones por todo el país en terrenos de secano y forestales y para respaldar una revisión de las leyes mediante la que se redujeron los derechos de las comunidades a beneficiarse de los recursos forestales, incluido el libre pastoreo en terrenos forestales. El préstamo sirve también para financiar la reapertura de las conversaciones sobre la concesión a los agricultores de derechos de propiedad individuales sobre las tierras colectivas, así como la concesión de títulos de propiedad de las tierras en las zonas sometidas a la reforma de las tierras.

En Etiopía, el censo de 1989 indica que los somalíes constituían entre el 2% y el 4% de la población total, aunque la cifra real es probablemente superior dada la naturaleza nómada del grupo. En el documento de evaluación inicial del proyecto se indica que la región es una zona remota y aislada del país, habitada principalmente por nómadas somalíes que pastorean vacas, camellos, ovejas y cabras, y se añade que existe un estrecho vínculo entre la vida económica de la mayoría de las poblaciones indígenas y las condiciones del medio natural. Se reconoce además la posibilidad de que las actividades del proyecto trastornen el delicado equilibrio entre el agua y la disponibilidad de pastos en algunas zonas. Todo esto corrobora la conclusión a la que se llega en la evaluación, de que la OD 4.20 es aplicable a estos grupos; también en este caso, la conclusión del grupo de expertos del DEO coincide con la de dicho departamento.

Basándose en los mismos hechos, la administración llega a conclusiones diferentes. En su respuesta se dice que “en su interpretación de la política, el personal de operaciones ha llegado a conclusiones diferentes sobre estas cuestiones. Resulta útil considerar la labor de los especialistas en ciencias sociales de la Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África, al examinar la cuestión de la aplicación de la OD 4.20 a los proyectos en los que, según el análisis del DEO, la política podría haber tenido que aplicarse. Estos proyectos eran de desarrollo agrícola, principalmente en extensas tierras bajas de regadío y oasis. Al examinar estos proyectos, los especialistas llegaron a la conclusión de que las poblaciones afectadas estaban tan entremezcladas que, aparte del lenguaje, ninguno de los otros cuatro criterios permitía distinguir de manera eficaz o útil entre los bereberes ‘indígenas’ y los árabes de esas zonas. Teniendo en cuenta el contexto social, cultural y político, determinaron en consecuencia que la directriz operacional no era aplicable. En la región de África al sur del Sahara, los especialistas en ciencias sociales de la Oficina Regional de África llegaron a una conclusión distinta de la de los expertos del DEO en relación con la aplicabilidad de la política a los somalíes de Etiopía. Al contrario del DEO, los especialistas no consideraron que los somalíes encajaran en los requisitos de aplicación de la OD 4.20 al proyecto examinado. Su análisis se basa en el siguiente razonamiento: los somalíes constituyen prácticamente la totalidad de la población de la zona en cuestión y ejercen un considerable poder como una de las mayores minorías étnicas y lingüísticas de un país que carece de una mayoría étnica o lingüística. Los somalíes urbanos, tanto en Etiopía como en Somalia, controlan buena parte del comercio de ganado de las zonas rurales, así como la administración de la región. Los somalíes han desempeñado importantes funciones en extensas economías basadas en el comercio y en complejos movimientos políticos internacionales, entre los que cabe señalar la intensa lucha por obtener cuotas de poder entre los clanes de las distintas zonas de Somalia. Por consiguiente, participan plenamente en la sociedad en sentido amplio y no constituyen un grupo relativamente aislado, con una economía de subsistencia y claramente diferenciado como se describe en la directriz operacional”.

3.4 **Proyectos en los que se aplicó la OD 4.20.** En conjunto, en la evaluación se determinó que la directriz operacional se había aplicado en el 62% de los 89 proyectos que afectaban a poblaciones indígenas (55 proyectos por un total de US\$7.000 millones). En el Cuadro 3.1 se muestra la distribución regional de estos proyectos. En los 55 proyectos se habían detectado grupos de población indígena y se habían incorporado algunas medidas para proteger sus intereses²⁷. En los documentos de evaluación inicial de cuatro de estos 55 proyectos se indicaba que se habían considerado cuidadosamente los aspectos referentes a las poblaciones indígenas, sin que fuera necesario adoptar medidas adicionales²⁸.

CUADRO 3.1: APLICACIÓN DE LA OD 4.20 EN EL PLANO REGIONAL

Número de proyectos cerrados				
Región	Examinados en la evaluación	Con poblaciones indígenas afectadas	Con poblaciones indígenas detectadas y con medidas adoptadas para proteger sus intereses	Con PDPI, ya fuera completo o parcial
ÁFRICA	16	1	0	0
ECA	19	3	3	1
EAP	60	20	11	7
LCR	97	50	31	15
MENA	10	0	0	0
SAR	32	15	10	9
Total	234	89	55	32

ECA=Europa y Asia central; EAP=Asia oriental y el Pacífico LCR=América Latina y el Caribe; MENA=Oriente Medio y Norte de África; SAR=Asia meridional

3.5 **Proyectos en los que, según la evaluación, debería haberse aplicado la directriz operacional pero no se aplicó.** Por lo que respecta al restante 38% de los 89 proyectos (34 proyectos por un total de US\$2.400 millones), en la evaluación se concluyó que, a primera vista, existían poblaciones indígenas afectadas, pero no se habían protegido mediante la aplicación de la directriz operacional. La lista inicial comprendía cerca de 48 proyectos, pero la cifra quedó reducida a 39 como consecuencia de los debates —fogosos a veces— con la administración y el personal del Banco, las consultas con los interesados externos en ciertos casos, y el examen del grupo de expertos del DEO. En el examen final, la administración se mostró en desacuerdo con la conclusión del DEO de que había poblaciones indígenas afectadas en cinco proyectos; éstos se pasaron entonces a un grupo especial de proyectos “sin calificar” (NR), con lo que quedaron en esta categoría 34 proyectos²⁹. De estos 34 proyectos, 27 incluían poblaciones indígenas entre los beneficiarios y sólo siete pueden haber repercutido negativamente sobre ellas.

²⁷ De hecho, como se analiza en la sección referente a la calidad de la aplicación, en siete de estos proyectos sólo se hace referencia somera a las poblaciones indígenas, pero no consta ninguna medida expresa dirigida a salvaguardar sus intereses directamente.

²⁸ El segundo proyecto de *desarrollo energético del sector privado* en Pakistán, el segundo proyecto de *rehabilitación de autopistas* en la Federación de Rusia, el quinto proyecto de *carreteras de Kabupaten* en Indonesia y el proyecto de *infraestructuras de poblados*, también en Indonesia.

²⁹ El proyecto del *yacimiento de gas de Calub*, en Etiopía, el segundo *préstamo para inversión*, en Marruecos, y el proyecto de *educación primaria en Balochistán*, el *programa de acción social* y el *programa de bienestar de la población*, todos ellos en Pakistán.

3.6 En la evaluación se concluyó que, de entre los 89 proyectos que afectaban a poblaciones indígenas, sólo en 25 (US\$3.900 millones) había una probabilidad de que sus actividades hubieran tenido repercusiones negativas sobre las poblaciones indígenas, mientras que en los demás estas poblaciones eran beneficiarias potenciales. Sólo 11 de los 25 proyectos, sin embargo, tenían un PDPI, ya fuera completo o parcial (US\$1.600 millones). Sólo en ocho proyectos había PDPI autónomos, y en otros cuatro había elementos parciales de un PDPI (la naturaleza de estos elementos se explica en el Capítulo 1). En los restantes 14 se habían dispuesto medidas inadecuadas para mitigar los efectos adversos de las actividades de los proyectos³⁰. Sin embargo, esto no significa que se pueda concluir en la evaluación que el proyecto haya repercutido negativamente sobre las poblaciones indígenas, ni que éstas no se beneficiaran del mismo. Para llegar a esta conclusión es necesario llevar a cabo estudios sobre el terreno, lo que se hará en la segunda fase.

3.7 El examen de proyectos abiertos más recientes indica que ha mejorado la calidad de la cobertura de las poblaciones indígenas en los proyectos aprobados con posterioridad al cierre del ejercicio de 1998 (véase el Cuadro 3.2). Los mecanismos institucionales de seguimiento de la aplicación de la directriz operacional cambiaron a partir del cierre del ejercicio de 1996, cuando se encomendó a los departamentos técnicos, y posteriormente a las redes regionales, la responsabilidad de asegurar la correcta aplicación de la directriz. En el Pacto Estratégico del ejercicio de 1997 se estableció también una asignación de recursos destinados a los especialistas en ciencias sociales, que desempeñan una importante función en la aplicación de esta política. El efecto de estos cambios institucionales tardó algún tiempo en hacerse sentir. Para comprobar si ha mejorado la aplicación más recientemente, en la evaluación se examinaron 170 proyectos abiertos, de los que 140 se habían aprobado con posterioridad al cierre del ejercicio de 1998. El examen de estos proyectos indica que la aplicación de la OD4.20 se mantiene al mismo nivel, pero que más del 95% de los proyectos que podrían tener efectos adversos sobre poblaciones indígenas incluía un PDPI, ya sea completo o parcial. Desde el punto de vista regional, ha habido una mejora

CUADRO 3.2: APLICACIÓN DE LA OD 4.20

Descripción	Proyectos cerrados		Proyectos abiertos	
	No. de proyectos	Porcentaje	No. de proyectos	Porcentaje
Proyectos examinados	234	100	170	100
Proyectos examinados que afectaban a poblaciones indígenas	89	38	94	55
Proyectos que afectaban a poblaciones indígenas en los que se aplicó la directriz operacional	55	62	58	62
Proyectos en los que se aplicó la directriz operacional que tenían PDPI, ya fuera completo o parcial	32	58	41	77
Proyectos en los que se aplicó la directriz operacional y se realizó un seguimiento de sus repercusiones sobre las poblaciones indígenas	11	20	30	52

³⁰ Entre éstos había proyectos en apoyo de la redacción de leyes ambientales nacionales y del establecimiento de marcos institucionales para mejorar las evaluaciones ambientales en las inversiones de los sectores público y privado. Véase el préstamo para *asistencia técnica* a El Salvador.

considerable en las regiones de América Latina y el Caribe y Asia oriental, donde se aplicó la directriz operacional en más del 85% de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas. En los proyectos en los que no se aplicó la directriz operacional las poblaciones indígenas eran beneficiarias en su mayor parte.

3.8 En la evaluación se ha establecido que la interpretación que se hace, en la práctica del Banco, de la expresión “grupo social” con la que se hace referencia a las poblaciones indígenas en la OD 4.20, es notablemente flexible. Por ejemplo, en China, la muestra evaluada indica que el Banco utiliza la definición de 55 minorías nacionales, a las que considera como poblaciones indígenas³¹. En varios convenios de préstamo para proyectos en Indonesia se definen las poblaciones indígenas como aquellos grupos sociales que: primero, “poseen una identidad social y cultural diferenciada” y segundo, “son susceptibles de resultar desfavorecidos en el proceso de desarrollo inducido por el proyecto o por cualquier parte del mismo”³². Igualmente, en convenios de préstamo para Viet Nam se definen las “minorías étnicas” como grupos sociales que resultan desfavorecidos en el proceso de desarrollo y que poseen identidades sociales y culturales diferenciadas con respecto al grupo étnico predominante en el país. En algunos casos recientes en la India, la directriz operacional se ha aplicado no sólo a tribus registradas, sino también a castas atrasadas o registradas que reúnen en mayor o menor medida las cinco características³³. En Pakistán se adopta un planteamiento más excluyente. Aunque las poblaciones tribales de muchas partes del país reúnen en mayor o menor medida las cinco características señaladas en la directriz operacional³⁴, en la Constitución de Pakistán se otorga un estatus especial a los grupos tribales para proteger sus instituciones políticas y sus costumbres, y el gobierno ha suscrito el Convenio 107 de la OIT, el Banco ha preferido adoptar un planteamiento excluyente y no considerarlos como poblaciones indígenas a los efectos de la directriz operacional. En la región de América Latina y el Caribe, algunas poblaciones rurales de origen afrolatino son tratadas de modo similar a las poblaciones indígenas, porque estos grupos poseen ciertas características (especialmente en cuanto a su vinculación a las tierras y a los recursos naturales) similares a las de las poblaciones indígenas y podrían haber quedado excluidas de los beneficios de los proyectos de no haberse adoptado medidas especiales en los proyectos financiados por el Banco³⁵.

3.9 Según la directriz operacional, los jefes de proyecto tienen que actuar con buen juicio para determinar a qué poblaciones se aplica la directriz, y deberían recurrir a expertos

³¹ Esta postura fue confirmada por la administración en su respuesta al Grupo de Inspección referente al proyecto de *reducción de la pobreza en la región occidental* de China: “A los efectos de la OD 4.20, el Banco emplea la designación oficial de 55 nacionalidades minoritarias para determinar si resulta aplicable la expresión ‘poblaciones indígenas’”.

³² Por ejemplo, el quinto proyecto de *carreteras en Kabuten*, en Indonesia (ejercicio de 1994).

³³ En el segundo proyecto de *abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en el medio rural* y en el proyecto de *depósitos de agua comunitarios*, ambos en Karnataka, se trata también como poblaciones indígenas a otras castas atrasadas y algunas castas registradas que reúnen las cinco características.

³⁴ Véase el informe de evaluación inicial preparado por el personal sobre el proyecto de *ordenación de los recursos naturales en Balochistán*, en Pakistán, en el que se describen estas características (páginas 12 a 15). Otros interesados externos las reconocen también como poblaciones indígenas (véase Burger, *The Gaia Atlas of First Peoples*, página 184).

³⁵ Se trata de los siguientes: i) las comunidades rurales negras de la costa colombiana del Pacífico, en el proyecto de *ordenación de los recursos naturales* de Colombia; ii) las comunidades de origen africano de la costa atlántica hablantes del garifuna, en los proyectos del cuarto y quinto *fondo de inversión social* y de *turismo costero*, de Honduras, y iii) las comunidades de origen africano de la costa ecuatoriana del Pacífico, en el *PRODEPINE* y el préstamo para el aprendizaje y la innovación en favor de las *poblaciones indígenas y afroperuanas*. Esto se explica en parte por el hecho de que algunos de estos países cuentan con legislación reciente relativa a las poblaciones afrolatinas, aunque de alcance más restringido que la de poblaciones indígenas o que la propia directriz operacional.

especializados en antropología y sociología en todas las fases del ciclo de los proyectos. En la evaluación se constató que tan sólo en un número limitado de proyectos existía indicación documental de la intervención de antropólogos o sociólogos durante la etapa de preparación. Por su parte, las referencias a esta cuestión en los resúmenes iniciales de los proyectos eran mínimas o inexistentes. Tal vez como consecuencia de lo anterior, no se observa una práctica homogénea en cuanto a si los grupos sociales tienen que reunir las cinco características en mayor o menor medida, o basta con que satisfagan plenamente alguna de ellas. En algunos proyectos, una vez que se ha determinado la presencia de poblaciones indígenas según el marco jurídico del país, la aplicación de la directriz operacional parece centrarse en los aspectos del aislamiento y la pobreza.

3.10 En la evaluación se ha establecido que la identificación de las poblaciones indígenas es más sistemática en los países que cuentan con disposiciones legales referentes a las poblaciones indígenas o en los que las cuestiones relativas a estas poblaciones forman parte del debate político nacional; tal es el caso de China, India y varios países de la región de América Latina y el Caribe. En las regiones de África y Oriente Medio y Norte de África, la muestra de seis países incluida en la evaluación no tiene ningún proyecto en el que se reconozcan poblaciones indígenas, aunque en la evaluación se pudo establecer la existencia, en al menos tres países, de grupos sociales que reunían en mayor o menor medida las cinco características que se mencionan en la OD 4.20. En la región de África, por ejemplo, se había redactado el borrador de un primer memorando oficial para preparar un conjunto de directrices regionales destinadas a determinar la presencia de poblaciones indígenas. No obstante, ante la inminencia de la revisión de la directriz operacional, que se inició en 1996, la iniciativa fue suspendida. Más recientemente, se ha aplicado la directriz operacional en algunos proyectos recientes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y en el proyecto del *oleoducto Chad-Camerún*.

3.11 Los resultados de la evaluación sobre la aplicación de la directriz operacional son coherentes con varias autoevaluaciones practicadas por las Oficinas Regionales, a pesar de que el muestreo del DEO fue intencionado y que seleccionaron aquellos proyectos que afectaban o que era probable que afectaran a poblaciones indígenas. En un examen interno de 72 proyectos que afectaban a poblaciones indígenas en la región de América Latina y el Caribe se concluyó que la aplicación de la política se hizo lentamente entre 1992 y 1997, pero fue mejorando a partir de entonces. Según este informe, el grado de aplicación de la directriz operacional fue muy superior en los 24 proyectos que se encontraban en preparación en 1997, varios de los cuales tenían previsto incorporar un PDPI. En un examen interno anterior de la aplicación de la OD 4.20 en las regiones de Asia oriental y el Pacífico y Asia meridional entre 1987 y 1994 se concluyó que, aunque los 48 proyectos examinados afectaban a poblaciones indígenas o minorías étnicas, sólo en 18 de ellos (el 37%) se reconocía la existencia de estas poblaciones y la aplicabilidad de la directriz operacional.

PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

3.12 En la evaluación se examinaron los 55 proyectos en los que se había aplicado la directriz operacional, para evaluar cómo protegía el Banco los intereses de las poblaciones indígenas con arreglo a los siguientes criterios: i) solidez del diagnóstico de fondo, ii) calidad del PDPI o de sus elementos parciales y iii) nivel de participación de las poblaciones indígenas. En conjunto, se determinó que en el 58% de los proyectos en los que se aplicó la directriz operacional se habían adoptado medidas satisfactorias o muy satisfactorias. Los resultados fueron notablemente mejores en el último conjunto de proyectos abiertos, en el que el 77% obtuvo una calificación satisfactoria o muy satisfactoria. Estos resultados se resumen en el Cuadro 3.3.

CUADRO 3.3: CALIDAD DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL

Calificación	Porcentaje de proyectos cerrados en los que se aplicó la directriz operacional	Porcentaje de proyectos abiertos en los que se aplicó la directriz operacional
Muy satisfactoria	16	44
Satisfactoria	42	33
Moderadamente satisfactoria	15	5
Moderadamente insatisfactoria	5	4
Insatisfactoria	11	9
Muy insatisfactoria	11	5
Total	100	100

Muy satisfactoria: Diagnóstico + participación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas + indicador de seguimiento de los efectos o resultados.

Satisfactoria: Diagnóstico + participación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas. Sin indicadores.

Moderadamente satisfactoria: Participación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas. Sin diagnóstico ni indicadores.

Moderadamente insatisfactoria: Menores niveles de participación sólo en la aplicación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas. Sin diagnóstico ni indicadores.

Insatisfactoria: Referencias a poblaciones indígenas + algún análisis o una medida destinada a las poblaciones indígenas. Sin participación, diagnóstico ni indicadores.

Muy insatisfactoria: Referencias a poblaciones indígenas, pero nada más.

3.13 **Solidez del diagnóstico.** En el 60% de los documentos de los proyectos en los que se señalaba la presencia de poblaciones indígenas se incluía algún intento de diagnóstico de las cuestiones referentes a estas poblaciones, aunque en el 78% de los documentos de los proyectos es el análisis de la pobreza el que puede tocar indirectamente las cuestiones que afectan a las poblaciones indígenas³⁶. En conjunto, es necesario mejorar el diagnóstico de las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas y convertirlo en parte integral de la preparación de los proyectos. Como se apunta en el Capítulo 2, cada vez es más habitual que

³⁶ El análisis incluido en el documento de evaluación inicial se consideraba correcto si mostraba que se habían entendido las características socioeconómicas y culturales de las poblaciones indígenas y las posibles repercusiones del proyecto sobre dichas poblaciones. Si no existía este documento, en la evaluación se buscaba alguna referencia a un estudio inicial, a un análisis o evaluación social o a consultas con las poblaciones indígenas durante la preparación del proyecto que indicara que se habían tenido en cuenta estas cuestiones.

el análisis de estas cuestiones se haga en el plano de los países y se complemente después en el plano del proyecto.

3.14 **Calidad del PDPI o de sus elementos parciales.** El PDPI es preparado normalmente por el prestatario, lo que refuerza, como se ha establecido en la evaluación, la identificación del cliente con el plan. Por otra parte, el grado de identificación del prestatario no está tan claro en los proyectos en cuyos documentos sólo se han encontrado en la evaluación algunos elementos de un PDPI. Sólo el 58% (32 proyectos) de los 55 proyectos cerrados en los que se aplicó la directriz operacional tenían PDPI, completo o parcial, o las necesarias características en su diseño³⁷. El 22% (12 proyectos) tenía un PDPI autónomo y otro 31% (17 proyectos) tenía elementos parciales de un PDPI. En el 5% (tres proyectos), la mayor parte de los beneficiarios estaban considerados como poblaciones indígenas y no se requería un PDPI porque la directriz operacional era aplicable al proyecto en su totalidad³⁸. Los restantes 23 proyectos (del total de 55) incluían una o más medidas o disposiciones específicas referentes a las poblaciones indígenas, como exige la directriz operacional, pero no se consideraron suficientes como para equipararlas a un PDPI. No obstante, el hecho de que en el 77% de los proyectos abiertos en los que se aplicó la directriz operacional exista un PDPI, ya sea completo o parcial, constituye una mejora significativa para este grupo de proyectos. El 35% presenta un PDPI autónomo.

3.15 Durante el período evaluado parece haber escasas diferencias en la aplicación de la directriz operacional a proyectos con repercusiones negativas sobre las poblaciones indígenas y a proyectos en los que estas poblaciones eran beneficiarias. Por ejemplo, 32 proyectos contaban con un PDPI, ya fuera completo o parcial; sólo en 11 de estos proyectos había alguna probabilidad de que afectaran negativamente a poblaciones indígenas, mientras que en los restantes 20 proyectos las poblaciones indígenas eran fundamentalmente beneficiarias. Sin embargo, de los 12 PDPI autónomos, ocho formaban parte de proyectos con repercusiones negativas sobre las poblaciones indígenas y cuatro correspondían a proyectos en los que las poblaciones indígenas resultaban beneficiarias.

3.16 Sólo en un puñado de los denominados “proyectos proceso”³⁹ se incluían estrategias para abordar las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas. Entre éstos, el segundo *fondo de inversión social* de Perú presenta un correcto tratamiento de estas cuestiones. En los documentos de evaluación inicial de dos proyectos de emergencia (Ecuador, noviembre de 1997; Perú, diciembre de 1997) no se hace referencia alguna a poblaciones indígenas, pero en los convenios jurídicos se exige que el prestatario contrate a un equipo de expertos, según términos de referencia satisfactorios para el Banco, para preparar los PDPI de los subproyectos pertinentes. En estos casos, el diseño y los diagnósticos se aplazaron hasta la

³⁷ Los PDPI no son fáciles de consultar, ni se conservan en el centro de información pública del Banco, y en muchos casos no pueden localizarse a pesar de estar mencionados en los documentos. El equipo de evaluación se dirigió a todos los coordinadores regionales recabando las listas de PDPI de los proyectos pertinentes; los valores numéricos obtenidos se basan en las respuestas y en las referencias contenidas en los documentos. La administración reconoció que esto era un problema y ha adoptado medidas para mejorar sustancialmente el acceso a los planes, incluido el desarrollo de un sistema de documentación de proyectos para los informes sobre política ambiental y otras políticas de salvaguardia. Véase la *Política del Banco Mundial sobre el acceso a la información*, de junio de 2002. La administración observa que en la anterior política de acceso a la información no se exigía la puesta a disposición del público de todos los PDPI, sino tan sólo los correspondientes a proyectos clasificados en la categoría “A” y, en algunos casos, en la categoría “B”.

³⁸ Véase el párrafo 13 de la OD 4.20 (Anexo III).

³⁹ Proyectos con los que se establecen mecanismos para financiar una serie de subproyectos, cuya naturaleza se determina durante la ejecución, de acuerdo con directrices operacionales preestablecidas.

etapa de ejecución (aunque según la directriz operacional deben hacerse antes de la evaluación inicial). Del mismo modo, la mayoría de los proyectos de los intermediarios financieros que operan en las localidades donde hay poblaciones indígenas carecen de cualquier referencia documental a sus posibles repercusiones sobre estas poblaciones.

3.17 En un examen de las prácticas del Banco se constató también que durante la mayor parte del período evaluado no estuvieron claros los vínculos entre las distintas políticas y directrices de carácter social. Por ejemplo, ¿es necesario elaborar un PDPI aparte cuando existe ya, en cumplimiento de otras políticas del Banco, un plan de reasentamiento o de protección ambiental? De las orientaciones ofrecidas actualmente en la página web (<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/47ByDocName/EnvironmentalAssessment>) para la aplicación de la política sobre evaluación ambiental se desprende que las cuestiones referentes a políticas sociales, como la política sobre poblaciones indígenas, se tratan por separado⁴⁰. En la práctica, sin embargo, no siempre se ha encontrado en la evaluación tal tratamiento diferenciado, lo que en ocasiones ha dado lugar a que no se aplicara eficazmente lo estipulado en la directriz operacional⁴¹.

3.18 En la evaluación se determinó que la directriz operacional no se había aplicado en al menos 10 proyectos de desarrollo urbano de la muestra, aunque en la mayoría de ellos era evidente que habría poblaciones indígenas entre los afectados. La administración cree que la directriz operacional no es aplicable en estos proyectos porque las poblaciones afectadas no reúnen en mayor o menor medida las cinco características establecidas en la misma. Siguiendo el criterio de la administración, en la evaluación se clasificaron estos proyectos en la categoría “no se aplica” (NA), es decir, no se incluyeron en el grupo de 89 proyectos que se consideró que afectaban a poblaciones indígenas en el sentido de la OD 4.20⁴². En la futura política operacional se adopta un criterio ligeramente distinto del de la OD 4.20 y se exceptúan de la aplicación de la política aquellos grupos que: a) hayan abandonado sus comunidades de origen, b) se hayan trasladado a zonas urbanas o c) hayan emigrado para conseguir trabajo remunerado.

3.19 En el párrafo 13 de la directriz operacional se afirma que cuando la “mayor parte” de los beneficiarios directos de un proyecto pertenece a poblaciones indígenas, las cuestiones que preocupan al Banco deben tratarse en el propio proyecto y, por consiguiente, las estipulaciones de la directriz son aplicables al mismo en su totalidad. Esta estipulación se ha interpretado de distintas maneras. Por ejemplo, en el proyecto de *desarrollo de la planicie de Bihar*, en la India, no existe un PDPI independiente, posiblemente porque, como se indica en el mismo, el 50% de los beneficiarios del proyecto pertenece a grupos tribales. Por otra parte, en el informe final de ejecución (IFE) del proyecto de *fondo social*, en Camboya, se afirma que, en vista de la dimensión nacional del proyecto y de la reducida población indígena, el proyecto no cuenta con un PDPI. En el documento de evaluación inicial del proyecto de *ordenación de los recursos naturales de Balochistán*, en Pakistán, se indica que la mayor parte de los pueblos afectados serán pueblos tribales que reúnen en mayor o menor medida las cinco características establecidas en la directriz operacional. En el proyecto no hay un PDPI, aunque es evidente que el normal acceso a las tierras y a los recursos naturales

⁴⁰ La administración señala que en muchos casos en los que el principal efecto del proyecto sobre las poblaciones indígenas era el reasentamiento, el PDPI y el plan de acción para el reasentamiento se preparaban como un único documento.

⁴¹ Véanse los proyectos de *rehabilitación del sector del petróleo* en la Federación de Rusia.

⁴² En Reddy y Kvam, “Note for Proposed Mumbai Urban Transport Project” (2001) se presentan argumentos similares.

de varios grupos de población indígena se verá restringido a causa de las medidas de protección ambiental. El examen de los proyectos abiertos muestra también algunos planteamientos similares. En el documento de evaluación inicial del proyecto de *infraestructura rural* en Nepal se señala que la práctica totalidad de los habitantes de Nepal puede considerarse indígena y que, por consiguiente, el proyecto se ha diseñado de modo que se asegure que sus beneficios lleguen hasta el más pobre de los grupos.

3.20 Según el párrafo 20 de la directriz operacional, los compromisos que contrae el prestatario respecto a la aplicación del PDPI se deberían reflejar en la documentación del préstamo. En la evaluación se examinaron los 55 proyectos para entender cómo se abordaba este requisito. En 11 de los 12 proyectos con PDPI autónomos se reflejaban satisfactoriamente las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas en sus documentos legales y se incluían pactos u otras medidas que plasmaban el compromiso del prestatario, o de la entidad a cargo del proyecto, de llevar a cabo el PDPI. Por lo que atañe a los proyectos en los que sólo había elementos parciales de un PDPI, la documentación de los préstamos incluía algunas medidas en alrededor del 50% de los casos. El DEO entiende que, según la directriz operacional, en los documentos legales se deben recoger los compromisos del prestatario con respecto a la ejecución del proyecto que se estipulan en la directriz, con independencia de si existe un PDPI autónomo, elementos parciales de un PDPI o tan sólo algunas medidas al respecto. La administración hace una interpretación diferente de este aspecto de la directriz operacional⁴³. Esto indica que es necesario aclarar mejor cómo y cuándo debe reflejarse en la documentación del préstamo el compromiso del prestatario de ejecutar el proyecto de conformidad con la OD 4.20.

3.21 **Grado de participación informada.** En la evaluación se examinó el grado de “participación informada” que se refleja en el diseño de los proyectos. Hay un marcado aumento de la participación de las poblaciones indígenas beneficiarias en el diseño y ejecución de los proyectos en los que se aplicó la directriz operacional, en comparación con la participación en los proyectos en los que, según la evaluación, había poblaciones indígenas afectadas pero no se aplicó la directriz operacional (véase el Cuadro 3.4). No obstante, incluso entre los proyectos en los que se aplicó la directriz operacional, la participación de las poblaciones indígenas en la adopción de decisiones y en la gestión financiera es aún baja. La participación puede haberse visto limitada por las normas nacionales sobre el control de fondos públicos. Por otra parte, la participación es elevada en países donde no se dan estas limitaciones, como en Bolivia, por ejemplo, que aprobó en 1994 una ley para el fomento y consolidación del proceso de planificación participativa de los grupos de población indígena y de las comunidades rurales y urbanas. El marco de esta ley favoreció una importante participación en el caso del proyecto de *desarrollo de*

⁴³ La administración interpreta que la directriz operacional exige que en los documentos legales se incluya un pacto referente a la obligación del prestatario, o de la entidad a cargo del proyecto, de llevar a cabo el PDPI en el caso de que exista. Sin embargo, afirma, si la mayor parte de los beneficiarios del proyecto son pueblos indígenas, en la directriz operacional no se obliga a incluir un PDPI independiente completo; todos los elementos o cuestiones referentes a las poblaciones indígenas se abordan en el diseño del proyecto (aunque esto puede no reflejarse en la descripción del proyecto en los documentos legales), y la directriz no obligaría por sí misma en ningún caso a incluir pacto o referencia alguna a las poblaciones indígenas en los documentos legales. Tanto el pacto general incluido en los documentos legales, referente a las obligaciones del prestatario en relación con la ejecución del proyecto (Sección 3.01 del convenio de préstamo o crédito), como los pactos incluidos en el programa de ejecución serían necesarios para cubrir los aspectos del proyecto relativos a las poblaciones indígenas. De igual modo, no se necesita pacto alguno si el documento de evaluación inicial del proyecto incluye simplemente un análisis de las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas.

comunidades rurales en Bolivia. Además, las directrices del Banco sobre gestión de adquisiciones dificultaban la participación de las poblaciones indígenas (y de los grupos comunitarios) en las adquisiciones financiadas con cargo al proyecto. Estas directrices se flexibilizaron en 1995 con la introducción del concepto de “gestión de adquisiciones en el contexto de las comunidades”.

CUADRO 3.4: AUMENTO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

ASPECTO	Porcentaje de proyectos en los que se aplicó la directriz operacional	Porcentaje de proyectos que afectaban a poblaciones indígenas en los que no se aplicó la directriz operacional
Participación en el diseño	84	55
Participación en la aplicación	62	55
Participación en la adopción de decisiones	51	22
Participación en la gestión financiera y de adquisiciones	43	33
Fortalecimiento de la capacidad de las poblaciones indígenas	52	33

3.22 Como indican los resultados de las evaluaciones sobre el terreno, el fortalecimiento de la capacidad de los grupos de población indígena y de sus representantes es fundamental para que la participación de estas poblaciones alcance niveles significativos. Sin embargo, sólo en el 52% de los proyectos en los que se aplicó la directriz operacional hubo alguna actividad de fortalecimiento de la capacidad de las poblaciones indígenas para el logro de los objetivos del proyecto. Aunque inferior a lo deseable, este nivel de actividad de fortalecimiento de la capacidad es muy superior al del 33% de proyectos con poblaciones indígenas afectadas donde no se aplicó la directriz operacional (véase el Cuadro 3.4).

3.23 Adicionalmente, en la evaluación se constata que desde 1994 se han llevado a cabo varias iniciativas de fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas y de los organismos públicos en la región de América Latina y el Caribe, financiadas por el Fondo para el Desarrollo Institucional. A través de estos programas por países (14 iniciativas en 11 países) un gran número de organizaciones locales recibieron, de manera sensible a las diferencias de género, capacitación en desarrollo étnico, diseño y evaluación de proyectos, desarrollo organizativo, técnicas de negociación y legislación sobre poblaciones indígenas. Sin embargo, si queremos que esta capacitación rinda los frutos necesarios, es preciso reforzar la relación entre la formación que se imparte y la participación de las personas que ya han sido formadas en los proyectos financiados por el Banco (Banco Mundial, 2000).

3.24 Durante la segunda fase —evaluaciones sobre el terreno— se determinará: a) si se facilitó a las poblaciones indígenas afectadas la información pertinente de manera comprensible para ellas; b) si se recabó su opinión sobre las cuestiones pertinentes; c) si los métodos de consulta fueron adecuados desde el punto de vista cultural, y d) si se tuvieron en cuenta sus opiniones en la adopción de las decisiones finales sobre el diseño y la ejecución de los proyectos. No es posible basar estas evaluaciones en un examen documental. Los

resultados iniciales de las evaluaciones sobre el terreno en Andhra Pradesh (India) señalan que, si bien la “participación informada” constituye una meta importante, es difícil de materializar eficazmente en contextos en los que los sistemas tradicionales de difusión de la información han dejado de funcionar o han sido sustituidos por modernas estructuras estatales, en los que existen elevados niveles de analfabetismo entre las poblaciones indígenas, y en los que estas poblaciones forman parte de comunidades más heterogéneas. La participación informada es una herramienta esencial para la aplicación de la política, pero es muy difícil de materializar eficazmente. Por lo tanto, posiblemente se necesiten otras herramientas para alcanzar los objetivos de la política.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

3.25 En la evaluación se valoró, en los 55 proyectos en los que se aplicó la directriz operacional, el marco de seguimiento y evaluación del proyecto, el grado de seguimiento de las cuestiones referentes a la directriz durante la ejecución del proyecto y la atención a los aspectos pertinentes relacionados con las poblaciones indígenas en los IFE y en los demás exámenes realizados por las distintas unidades del Banco. En la evaluación se analizaron también los mecanismos institucionales para el seguimiento de la aplicación de la OD 4.20.

3.26 En el 45% de los documentos de evaluación inicial de los proyectos se incluían indicadores de seguimiento para medir las repercusiones de la asistencia en los pobres, pero sólo en el 20% se incluían indicadores específicos para medir los resultados o los efectos en las poblaciones indígenas. El uso de indicadores de seguimiento ha aumentado en los proyectos abiertos, el 55% de los cuales tiene uno o más indicadores referentes a las poblaciones indígenas⁴⁴. Según la OD 4.20, las disposiciones legales deberían brindar al personal del Banco claros puntos de referencia susceptibles de seguimiento durante la supervisión. De los convenios de préstamo, 15 hacían referencia a los indicadores de seguimiento o a la necesidad de establecerlos, o al PDPI. En otros no se mencionaba esta cuestión.

3.27 En los informes sobre la marcha de los proyectos, que se preparan al término de cada misión de apoyo a la ejecución, no se recoge un seguimiento sistemático de la eficacia de las medidas referentes a las poblaciones indígenas en los proyectos en los que se ha aplicado la directriz operacional. En el 44% de los 41 informes examinados se consignaba información satisfactoria, o marginalmente satisfactoria, sobre las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, o se indicaba que esa información estaba disponible en otros documentos⁴⁵. En alrededor de media docena de informes sobre la marcha de los proyectos se prestó la debida atención a la sección de *Cumplimiento de las políticas de salvaguardia*. Los equipos a cargo de los proyectos dejaban habitualmente en blanco la sección referente a la OD 4.20 o con la anotación NA, incluso en informes preparados durante el ejercicio de 2000. En la evaluación se examinaron también 37 informes de mitad de período. En el 29% de ellos se trataban satisfactoriamente estas cuestiones, pero centrándose en el logro de los objetivos y en los indicadores de seguimiento relacionados específicamente con las poblaciones indígenas⁴⁶.

⁴⁴ No se examinaron los convenios de préstamo de los proyectos abiertos.

⁴⁵ Los informes de situación de los proyectos se calificaron teniendo en cuenta la importancia para el proyecto de las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas.

⁴⁶ Un buen modelo de examen a mitad de período es el del tercer proyecto de *salud y nutrición comunitarias* de Indonesia.

3.28 En la evaluación se examinaron los 47 IFE⁴⁷ disponibles de los proyectos en los que se había aplicado la directriz operacional. Tan sólo en el 25% se incluía información sobre los resultados para las poblaciones indígenas, aunque casi en el 60% se hacía referencia limitada. En sus exámenes de los IFE, el DEO no ha hecho una buena labor de seguimiento de estas cuestiones. Había 24 informes resumidos de evaluación correspondientes a proyectos con PDPI, ya fuera completo o parcial. Sólo en siete de ellos pudo establecer el DEO la existencia de poblaciones indígenas entre sus objetivos, mientras que en seis se resaltaban los logros referentes a las poblaciones indígenas en el análisis de los resultados. En cuatro de los informes resumidos de evaluación se hacía mención de las lecciones aprendidas en relación con las poblaciones indígenas. En uno solo de los informes resumidos de evaluación (proyecto del segundo *fondo de inversión social*) se señalaba como deficiencia que en el IFE no se analizaba la cuestión de las poblaciones indígenas. En la evaluación se valoraron los cuatro informes disponibles de evaluación de proyectos que afectaban a poblaciones indígenas. Ninguno de ellos se centra en las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, aun en el caso de los proyectos en los que esta cuestión se analiza en los IFE.

3.29 En la evaluación se examinaron los procedimientos institucionales de seguimiento de la aplicación de la OD 4.20. Por ejemplo, en el caso de la política de salvaguardia ambiental, el proceso obligatorio de examen preliminar desarrollado por las oficinas regionales permite realizar actividades para determinar la magnitud de los posibles impactos ambientales negativos de todos los proyectos de inversión. En el caso de la OD 4.20 no parece haber existido ningún examen preliminar obligatorio riguroso en el ámbito del Banco durante la mayor parte del período evaluado, aunque algunas oficinas regionales demandaron un análisis social inicial y que se consideraran las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas. Más recientemente, en algunas regiones como las de Asia meridional, América Latina y el Caribe, y Asia oriental y el Pacífico, se introdujo el uso de una ficha de datos sociales y de exámenes iniciales de los proyectos en el contexto del examen del documento sobre la idea del proyecto y del documento de evaluación inicial del proyecto.

3.30 En los últimos años, el equipo responsable de la garantía de calidad y la observancia de las normas (QACU) ha ayudado a preparar e integrar un sistema que exige a los equipos a cargo de los proyectos identificar y abordar las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas desde el principio del ciclo de los proyectos y que evalúa explícitamente el cumplimiento de la política en el momento de registrarse el proyecto⁴⁸. En la misma línea, las modificaciones realizadas en el formato del informe sobre la marcha del proyecto obligan a los responsables de la supervisión de proyectos a calificar la ejecución de los PDPI acordados a lo largo de los proyectos. El QACU ha ayudado también a establecer un sistema institucional de seguimiento y notificación del cumplimiento de las medidas de salvaguardia para vigilar la observancia de la política sobre poblaciones indígenas. Aunque no se dispone aún de datos sistemáticos, estos nuevos procedimientos institucionales pueden haber contribuido a la mejora en la aplicación de la directriz operacional. Entre 1997 y 2000, el Grupo de Garantía de Calidad (GGC) examinó 15 de los 55 proyectos en los que se aplicó la OD 4.20 (13 exámenes se centraron en la calidad de la supervisión y los dos restantes en la calidad inicial). En sólo cinco de los informes subsiguientes se hacía referencia a las

⁴⁷ Se cancelaron ocho de los 55 proyectos.

⁴⁸ La administración señala que ha asignado al QACU, en consulta con el Departamento Jurídico, una función primordial en el asesoramiento a los Directores Gerentes en materia de interpretación de las políticas de salvaguardia.

poblaciones indígenas. Conviene mencionar que los cuestionarios del GGC sobre los exámenes de la calidad de la supervisión no empezaron a incluir preguntas referentes a las políticas de salvaguardia del Banco y, en concreto, a la OD 4.20, hasta el ejercicio de 2000.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

4.1 En términos generales, de la evaluación se desprende que la directriz operacional ha influido positivamente en la asistencia del Banco en muchos países —particularmente, en India, Indonesia y varios países de la región de América Latina y el Caribe—, al imprimirle una orientación en favor de los pobres marginados (véase el Recuadro 4.1). La participación de los beneficiarios es mayor en los proyectos en los que se ha aplicado la directriz operacional que en proyectos similares en los que no se ha aplicado. Además, parece haber una correlación positiva entre la calidad de la aplicación de la directriz operacional y la obtención de mejores resultados en cuanto a la reducción de la pobreza, aunque esta observación no es concluyente.

RECUADRO 4.1: PRÁCTICAS RECOMENDADAS EN LA ETAPA DE DISEÑO

- El proyecto de *fomento de la educación en las provincias pobres* de China comprendía un completo diagnóstico de la situación específica de las niñas pertenecientes a minorías étnicas, la participación de los interesados para debatir las experiencias de educación bilingüe y de las minorías, medidas para abordar los problemas detectados e indicadores de seguimiento específicos para las minorías étnicas (como las estadísticas de matriculación y el porcentaje de escuelas que utilizaba libros de texto bilingües).
- En el convenio de crédito de fomento para el proyecto de *silvicultura social en Andhra Pradesh* se exige al prestatario que lleve a cabo el plan de desarrollo tribal para asegurar y reforzar los efectos positivos del proyecto sobre los grupos tribales, y que complemente los programas existentes en Andhra Pradesh orientados a aumentar el desarrollo de las zonas tribales. Se obliga también a Andhra Pradesh a llevar a cabo el plan de desarrollo tribal acordado, a satisfacción de la Asociación Internacional de Fomento.
- Durante la preparación del proyecto de *carreteras de Kabupaten en el este de Indonesia*, los encargados del diseño del proyecto, en consulta con las poblaciones indígenas, concluyeron que era improbable que se produjeran efectos adversos sobre las poblaciones indígenas. Los resultados quedaron documentados en la evaluación ambiental, y en el convenio de crédito de fomento se indica que se aplicaría la directriz operacional siempre que se considerara que un subproyecto podía afectar a poblaciones indígenas.
- Mediante el proyecto del segundo *fondo de desarrollo social* de Perú se financian pequeños subproyectos por iniciativa de las comunidades, que se gestionan y ejecutan con participación de los grupos comunitarios. En el convenio de crédito de fomento se estipula que deben prepararse directrices para la intervención de las poblaciones indígenas, así como una estrategia de desarrollo y un plan de participación de dichas poblaciones.
- En el convenio de crédito de fomento del proyecto del primer *fondo social* de Guatemala se estipula el examen de la eficiencia y eficacia del fondo de inversión social sobre la base de los indicadores clave del desempeño establecidos en dicho convenio y del análisis de la participación de los grupos indígenas en los subproyectos aprobados y en las actividades del fondo de inversión social en general.

4.2 Aunque existen pruebas positivas de los progresos realizados, la conclusión de la evaluación es que la directriz operacional no se ha aplicado de manera homogénea en los proyectos de la muestra. Sólo en poco más de la mitad de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas han sido éstas identificadas y se han incorporado medidas de protección de sus intereses. De ellos, sólo en el 22% había PDPI completos y en otro 36% había elementos parciales de un PDPI. En la evaluación se ha establecido que, en general, los proyectos en los que el prestatario había preparado un PDPI autónomo presentaban mejores resultados, lo que ilustra la importancia de la identificación del prestatario para la protección de los intereses de las poblaciones indígenas. En los demás proyectos, la calidad de la aplicación de la directriz operacional fue escasa.

4.3 En general, el Banco alienta la identificación de los países con las actividades adaptando su enfoque al del prestatario. Como resultado, ha podido fomentar la aplicación de la directriz operacional en algunos países en los que operaba, dentro del marco jurídico nacional y empleando la terminología del país (a veces, sin la expresión “poblaciones indígenas”). Por otra parte, en países cuyo sistema jurídico nacional no reconoce o trata las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, la identificación de los países con las actividades es a menudo limitada. Es el caso de Marruecos y Etiopía, países en los que, dados los contextos históricos y sociales, no existe gran consenso respecto a la existencia o naturaleza de los grupos indígenas.

4.4 Así, en la evaluación se ha establecido que al Banco le resultaba técnicamente difícil identificar a las poblaciones indígenas cuando operaba fuera del marco jurídico del país prestatario. Esta dificultad explica en buena medida la desigual aplicación de la directriz operacional. En cuanto a la nueva política operacional, el Banco tendrá que aclarar cómo se va a tratar en ella esta cuestión para asegurar la homogeneidad y la transparencia en la aplicación de la política. Por ejemplo, la nueva política operacional tendrá que abordar muchas de las siguientes cuestiones: para que se los trate como poblaciones indígenas, ¿deben reunir los grupos vulnerables las cinco características en mayor o menor medida, o sólo algunas de ellas? ¿Es realista que en la política se requiera que las poblaciones indígenas estén orientadas principalmente a la subsistencia?; incluso en zonas aisladas de Andhra Pradesh (India), las evaluaciones sobre el terreno indican que las comunidades tribales se están integrando cada vez más en las economías de mercado. ¿Es importante que el grupo hable una lengua indígena?; la evaluación sobre el terreno practicada en Guatemala indica que algunos grupos de población indígena hablan y emplean ahora el español por su propia elección. ¿Qué es una lengua indígena?; en la India se ha aplicado la directriz operacional a grupos vulnerables que hablan una lengua distinta de la que hablan los grupos indígenas de la zona, debido a que aquéllos proceden de una parte distinta del país: ¿es la suya una lengua indígena?, ¿sería aplicable la política a los pastores nómadas o a los grupos tribales migratorios, algunos de los cuales podrían carecer de vínculos con una tierra ancestral en particular? En muchas de estas zonas grises no hay reglas fijas, pero al personal que se supone que debe aplicar la directriz operacional le haría falta realmente un poco de claridad.

4.5 Según la directriz operacional, hay que brindar beneficios culturalmente compatibles y evitar o mitigar los posibles efectos adversos sobre las poblaciones indígenas, es decir, las medidas de salvaguardia y las medidas beneficiosas deben aplicarse simultáneamente y en

consulta directa con las poblaciones indígenas. Con ello, la política adopta un enfoque que hace que sus objetivos sean más difíciles de asegurar y de evaluar *ex post*, lo que, en el caso de una directriz operacional de carácter social, representa un particular desafío.

4.6 En la evaluación se concluye que en los documentos y en la práctica del Banco no se entiende claramente el sentido del término “afectar”, que da lugar a la aplicación de la directriz operacional. Es decir, no es posible determinar si se refiere a efectos directos o indirectos, y si los efectos son tanto positivos como negativos. Esto ha ocasionado una falta de homogeneidad en la aplicación de la directriz operacional en los proyectos del Banco. También ha propiciado una falta de conexión entre la práctica del Banco y las expectativas de los interesados externos, es decir, los grupos de población indígena y las ONG, en cuanto a los proyectos en los que debe aplicarse la directriz operacional.

4.7 La calidad del seguimiento de la aplicación de la directriz operacional es escasa, ya sea durante la preparación o la supervisión del proyecto o al término del mismo. Los esfuerzos del Banco han resultado inadecuados para alcanzar los ambiciosos objetivos de la directriz operacional. El examen del grupo de proyectos abiertos más recientes indica, sin embargo, que ha habido progresos significativos en la aplicación de la directriz operacional y que ésta se ha aplicado en más del 60% de los proyectos que afectan a poblaciones indígenas y en más del 90% de los proyectos que las podrían haber perjudicado.

4.8 Los resultados de una encuesta realizada por el DEO entre el personal señalan que persiste la confusión en cuanto a la comprensión de la directriz operacional y de los requisitos que establece (véase el Recuadro 4.2). La encuesta indica también que los entrevistados perciben que los equipos a cargo de los proyectos no disponen de los recursos adecuados para aplicar la directriz operacional. El equipo de evaluación tampoco ha podido encontrar información sobre los costos, tanto financieros como administrativos, de las actividades ordinarias del Banco o de los países clientes en relación con las poblaciones indígenas.

4.9 En la directriz operacional se enuncia una serie de amplios requisitos previos que conviene considerar en la preparación de planes para el desarrollo de las poblaciones indígenas. Varios aspectos (como la evaluación de las disposiciones constitucionales y de los sistemas jurídicos nacionales y el tratamiento de las deficiencias de las leyes sobre tenencia de la tierra, la capacidad de las instituciones públicas, etcétera) pueden abordarse mejor en el plano de los países que en el de los proyectos. Los equipos a cargo de los proyectos no cuentan con suficiente capacidad de movilización para abordar estas cuestiones críticas, lo que ha dado lugar a ineficiencias en la aplicación de la directriz.

4.10 En la evaluación se ha establecido que muchos países prestatarios poseen un marco institucional deficiente, que no permite la participación informada de las poblaciones indígenas en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo. Estas cuestiones se tratan mejor en el plano del país que en el del proyecto.

4.11 Los enfoques de los distintos donantes, incluidos los organismos multilaterales, no están armonizados, lo que reduce las posibilidades de establecer auténticas asociaciones en este campo.

RECOMENDACIONES

4.12 Basándose en el examen de la primera fase de la evaluación, el DEO recomienda al Banco lo siguiente:

- i) Aclarar la intención, el alcance y los requisitos de la futura política operacional.
- ii) Distinguir con claridad en la futura política operacional entre las medidas de *salvaguardia* (*no causar daños*) y las de carácter *positivo*. En la política operacional se deberían establecer con claridad los límites de la responsabilidad del Banco en materia de salvaguardias. Por otra parte, muchas de las medidas de carácter *positivo* se especificarían mejor en el *Source Book* (libro de consulta). La política referente a los proyectos en los que las poblaciones indígenas sólo son beneficiarias debería trasladarse de la sección de salvaguardias a la sección segunda de la futura OP 4.20.
- iii) Identificar los grupos indígenas y tribales de una manera acorde con el marco jurídico del país. En aquellos países cuyo marco jurídico no cumple los criterios de la política relativa al tratamiento de las poblaciones indígenas, el Banco debería asegurar la protección de estas poblaciones en el marco más amplio de sus políticas de reducción de la pobreza y establecer en los proyectos un sistema de seguimiento del impacto desagregado de los mismos sobre las poblaciones indígenas. Además, en el diálogo con los países, el Banco debería abordar la cuestión siempre que resulte oportuno.
- iv) Asegurar que, en los países con importantes poblaciones indígenas, el director a cargo del país, en consulta con la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible (ESSD), haga participar al prestatario en los debates sobre cómo puede el Banco ayudar mejor al país a prestar asistencia adecuada, desde el punto de vista cultural, a las poblaciones indígenas en el contexto de la estrategia de asistencia al país, y acuerde con el prestatario los indicadores de seguimiento de la pobreza de estas poblaciones. A este fin, el futuro documento de normas de procedimiento del Banco debería señalar claramente las responsabilidades correspondientes.
- v) Diseñar estrategias regionales y subregionales para aplicar la política operacional, en vista de las muy distintas circunstancias a las que se enfrenta el personal del Banco en la aplicación de la política.

RECUADRO 4.2: RESULTADOS DE UNA ENCUESTA REALIZADA POR EL DEO ENTRE EL PERSONAL

La encuesta se envió a 2.485 miembros del personal, de los que respondieron 206. De los que respondieron, 16 se identificaron como directivos y 113 como jefes de equipos de proyecto.

- **¿A quién va destinada la directriz operacional?** El 70% de los jefes de equipos de proyecto que manifestaron estar muy o moderadamente familiarizados con la directriz operacional opinaron que ésta iba destinada a todos los grupos vulnerables desde el punto de vista cultural.
- **¿Ha sido consultado durante el proceso de conversión de la directriz operacional?** El 55% de los jefes de equipos de proyecto estaban enterados de que se estaba revisando la directriz operacional. El 25% había sido consultado sobre la conversión.
- **¿Es esencial la directriz operacional para la protección de las poblaciones indígenas?** El 80% de todos los que respondieron, pero sólo el 47% de los que eran jefes de equipos de proyecto, pensaba que la OD 4.20 era esencial para asegurar que las poblaciones indígenas recibieran justos beneficios de la asistencia del Banco.
- **¿De dónde obtienen el financiamiento para aplicar la directriz operacional?** El 74% de los encuestados que habían realizado estudios de diagnóstico utilizaba fuentes de financiamiento distintas del presupuesto del Banco.
- **¿Necesita ayuda adicional?** Véase el cuadro siguiente (a los encuestados se les pidió que eligieran dos de los siguientes: recursos financieros adicionales, mejores directrices, formación, más estudios económicos y sectoriales, mejores herramientas, otros).

Respuestas seleccionadas por los encuestados	Porcentaje
Mejores directrices + una opción distinta de la de recursos financieros adicionales	32
Recursos financieros adicionales + una opción distinta de la de mejores directrices	31
Recursos financieros adicionales y mejores directrices	18
Ni mejores directrices ni recursos financieros adicionales	18

- **Herramientas de diagnóstico.** El 68% de los encuestados manifestó haber llevado a cabo evaluaciones sociales en el contexto del diagnóstico inicial.
- **Comentarios de los encuestados.** i) La OD 4.20 es demasiado rígida (o se aplica con demasiada rigidez). Esto es a menudo contraproducente y puede dar lugar a que se reduzcan los beneficios para las poblaciones indígenas. Por ejemplo, para trabajar en zonas con presencia de poblaciones indígenas, el jefe del equipo de proyecto se ve obligado a preparar largos estudios descriptivos, a menudo carentes de utilidad sustancial para el diseño del proyecto. Así, esto tiene un efecto disuasorio sobre el jefe del equipo de proyecto, que tiende a evitar esta cuestión. ii) Sería útil que pudiéramos cuantificar en qué medida podría ser necesario incluir en el diseño del proyecto intervenciones específicas en relación con las poblaciones indígenas, de modo similar a como se define el impacto ambiental del proyecto. Eso podría servir de base y punto de partida para el ulterior desarrollo de la estrategia "tribal". iii) Ahora estamos cambiando la directriz operacional, pero de poco va a servir si el jefe de proyecto o jefe del equipo de proyecto no dispone de recursos para aplicarla.

Autoevaluación de los jefes de equipos de proyecto encuestados sobre su conocimiento de la OD 4.20

Respuesta	Porcentaje
Muy familiarizados	23
Moderadamente familiarizados	57
Vago recuerdo	16
Desconoce su existencia	4

BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, J. S. 1996. *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press.
- Barnes, R. H., A. Gray, and B. Kingsbury. 1995. *Indigenous Peoples of Asia*. Ann Arbor: Association for Asian Studies.
- Beemer, H., and S. Erb. 1997. *China Minority Profiles*. Washington, D.C.: World Bank.
- Burger, J. 1990. *The Gaia Atlas of First Peoples* (pg. 184). London: Gaia Books.
- Beteille, A. 2000. *Chronicle of our Time*. Delhi: Penguin.
- Bottomley, R. "Cambodia's Environment and The Highland Peoples." In *Environment: ETAP Reference Guide Book*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Colm, S. 2000. "Conserving the Ancestral Lands of Cambodia's Indigenous Communities." *Indigenous Affairs* No. 4.
- DANIDA. 1994. *Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*. Ministry of Foreign Affairs.
- Davis, S., and A. Wali. 1993. *Indigenous Territories and Tropical Forest Management in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 1993. "Indigenous Peoples and Ethnic Minorities." Paper presented for a panel discussion at the Denver Initiative Conference on Human Rights, University of Denver Law School, Denver, Colorado, April 16–17, 1993.
- _____. 1993. (ed.) "Indigenous Views of Land and the Environment." Discussion Paper 188. Washington, D.C.: World Bank.
- _____, and W. Partridge. 1994. "Promoting the Development of Indigenous Peoples in Latin America." *Finance and Development* 31(31): 38–40.
- _____, and L. T. Soefestad. 1995. "Participation and Indigenous Peoples." Environment Department Papers. Participation Series 21. Washington, D.C.: World Bank.
- _____, and H. A. Patrino. 1996. "Investing in Latin America's Indigenous Peoples: The Human and Social Capital Dimensions." Paper presented at the Nordic Council of Ministers Seminar on Indigenous Peoples Production and Trade, Copenhagen, Denmark, January 15–17, 1996.
- _____. 1997. "The Guatemalan Peace Accords and Indigenous Communal Lands." Paper presented at Agrarian Studies, Colloquium Series 1997—1998, Yale University, New Haven, November 7, 1997.
- Del Castillo, C. 1998. "Highlights of the World Bank Policy on Indigenous Peoples (OD 4.20)." World Bank Consultation on the Revision of its Indigenous Peoples Policy (OD 4.20). Report submitted to the World Bank by the Upland NGO Assistance Committee (UNAC), November 1998.
- Dennis, J. 2001. "A Review of National Social Policies – Cambodia." Available at: [http://www.mekonginfo.org/mrc_en/doclib.nsf/0/2A94925F72E170CBC725682E002A8D30/\\$FILE/FULLTEXT.html](http://www.mekonginfo.org/mrc_en/doclib.nsf/0/2A94925F72E170CBC725682E002A8D30/$FILE/FULLTEXT.html). [Sept. 10, 2002].
- Down to Earth. 2000. "Indigenous Communities and Democratic Control." *Down To Earth* Number 46: Special issue. Available at: <http://dte.gn.apc.org/46Ind.htm> [Sept. 10, 2002].
- _____. 2000. "What is Regional Autonomy?" *Down To Earth* Number 46: Special issue. Available at: <http://dte.gn.apc.org/46wht.htm> [Sept. 10, 2002]
- _____. 2000. "Indonesian Local Autonomy Legislation." March 2000. Available at: <http://dte.gn.apc.org/CLALg.htm> [Sept. 10, 2002].
- Duadelin, J., A. V. Roy, and G. Whiteman. 1998. *Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples*. Oslo: Royal Ministry of Foreign Affairs.
- Erni, C. 1996. (ed.) *Vines that Won't Bind*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Esman, M. J., and R. Herring. 2001. (eds). *Carrots, Sticks, and Ethnic Conflict: Rethinking Development Assistance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gosunkit, Z., E. Sipail, and L. Tuboh. 1999. "A Case Study of the Kadazandusun

- Communities in the Crocker Range National Park, Sabah, Malaysia.” In M. Colchester and C. Erni. (eds.), *Indigenous Peoples And Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Griffith, T., and M. Colchester. 2000. *Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice*. Washington, D.C.: Bank Information Center.
- Howell, S. 1995. “The Indigenous People of Peninsular Malaysia: It’s Now or Too Late.” In R. H. Barnes, A. Gray, and B. Kingsbury. (eds.), *Indigenous Peoples Of Asia*. Ann Arbor: Association for Asian Studies.
- Human Rights Council Of Australia. 1996. “The Hill Tribes of Northern Thailand: Development in Conflict with Human Rights – Report of a Visit in September 1996.” Available at: <http://members.ozemail.com.au/~hrca/Tribes.htm> [Sept. 10, 2002].
- IDB (Inter-American Development Bank). 1990. *Strategies and Procedures on Sociocultural Issues as Related to the Environment*. Washington, D.C.
- _____. 1998. “OP-710. Involuntary Resettlement.” Available at: <http://www.iadb.org/cont/poli/OP-710 E.htm>.
- _____. 2002a. “Summary of Evaluation Findings of 10 Projects that Include Indigenous Peoples as Beneficiaries.” Washington, D.C.
- _____. 2002b. “Indigenous Peoples and Community Development.” Available at: http://www.iadb.org/sds/ind/index_ind_e.htm.
- International Work Group for Indigenous Affairs. 1995. *The Indigenous World 1994-95*. Copenhagen.
- _____. 1996. *The Indigenous World 1995-96*. Copenhagen.
- _____. 1997. *The Indigenous World 1996-97*. Copenhagen.
- _____. 1998. *The Indigenous World 1997-98*. Copenhagen.
- _____. 1999. *The Indigenous World 1998-99*. Copenhagen.
- Kanagasabai, C. 1999. “Native Rights and Minority Rights: Promotion or Repression? A Commonwealth Review.” Paper presented at the Twelfth Commonwealth Law Conference, Kuala Lumpur, September 1999. Available at: <http://www.mlj.com.my/articles/chandra.htm> [Sept. 10, 2002].
- Kashyap, Anand. 1972. “Parameters of Tribal Development.” In *Tribal Situation in India*. Shimla: Indian Institute of Advanced Study.
- King, T. 1995. “Indigenous Peoples and Land Rights in Sarawak, Malaysia: To Be or Not To Be a Bumiputra.” In R. H. Barnes, A. Gray, and B. Kingsbury. (eds.), *Indigenous Peoples Of Asia*. Ann Arbor: Association for Asian Studies.
- Knight, J., and J. Lewis. 1995. “The Twa of Rwanda: Assessment of the Situation of the Twa and Promotion of Twa Rights in Post War Rwanda.” Report 78. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs.
- Lahadji, J. 1999. “Morowali Nature Reserve and the Wana People.” In M. Colchester and C. Erni. (eds.), *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Lee, Gary Yia. 1987. “Minority Politics in Thailand: A Hmong Perspective.” Paper presented at the International Conference on Thai Studies, Australian National University. July 3-6, 1987. Available at: <http://www.truenorth.net.au/userdir/yeulee/Topical/Minority politics in Thailand.html> [Sept. 10, 2002].
- Lewis, J. 2000. *The Batwa Pygmies of the Great Lakes Region*. London: Minority Rights Group International.
- Martinez, J., and Ian Bannon. 1997. *Guatemala: Consultation for the Indigenous Development Plan. Listening to the Mayan Elders*. Washington, D.C.: World Bank.
- McCaskill, D., and K. Kampe. 1998. *Development or Domestication: Indigenous Peoples Of South East Asia*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Mercado, Carolyn A. 1998. *Legal Research on Laws and Jurisprudence Pertaining to Philippine Indigenous People*. Washington D.C.: World Bank.
- Minority Rights Group International. 1997. *World Directory of Minorities*. London.

- _____. 1999. "The Karen of Thailand." In *Forests and Indigenous Peoples of Asia*. London: Netherlands Center For Indigenous Peoples. 1999. "Report on the Situation of the Forest People of Malaysia/Sarawak." Available at: <http://forests.org/archive/indomalay/peforsar.htm> [Sept. 10, 2002].
- Nicholas, Colin. 2000. "The Orang Asli and the Contest for Resources: Indigenous Politics, Development and Identity In Peninsular Malaysia." Report 95. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs.
- _____. "The Orang Asli of Peninsular Malaysia." Available at: <http://www.xlibris.de/magickriver/oa.htm>.
- OED (Operations Evaluation Department). 2000. *Mainstreaming Participation in Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 2002. *IDA's Partnership for Poverty Reduction. An Independent Evaluation of Fiscal Years 1994–2000*. Washington, D.C.: World Bank.
- Partridge, W. L., J. E. Uquillas, with K. Johns. 1996. "Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America." Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Bogotá, Colombia, June 30 to July 2, 1996.
- Picciotto, R. 1996. "International Human Rights and Development Assistance: The Role of the World Bank." Paper presented at Columbia University, New York, February 28, 1996.
- Poole, P. 1989. *Developing Partnership of Indigenous Peoples, Conservationists, and Land Use Planners in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- Psacharopoulos, G., and H. Patrinos. 1994. (eds.). *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rao, R.. 2001. "International Peoples and the Law." Unpublished paper. Bangalore, National Law School of India University.
- Ryser, R. C. 1982. *The World Bank's New Indigenous Policy: A Change in International Economic Development Strategies*. Olympia: Center for World Indigenous Studies.
- Shihata, I. 1992. "Human Rights, Development and International Financial Institutions." *American University International Law Review*. 8: 27-32.
- _____. 1998. "The World Bank and Human Rights: An Analysis of the Legal Issues and the Record of Achievements." *Denver Journal of International Law and Policy* 17(1).
- Socio-Cultural Vulnerability and Coping Strategies Research Project (SCVCS). 2000. "On the Edge of the Forest, By the Side of the Road. People Dependent on Forest Resources in Koh Kong Province [Cambodia]." In *Findings and Lessons Learned from the SCVCS Research Project. SCVCS Conference Proceedings*. Phnom Penh: Disability Action Council.
- Sokha, K. 1999. "A Case Study of Virachey National Park in Cambodia." In M. Colchester and C. Erni (eds.), *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Suter, K. 1997. *East Timor, West Papua/Irian and Indonesia*. London: Minority Rights Group International.
- U.N. High Commissioner for Human Rights. 1998. "Situation of Human Rights in Cambodia: Report of the Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, Mr. Thomas Hammarberg." Available at: http://members.aol.com/cambodia/un_rep3-3.htm [Sept. 10, 2002].
- _____. 1999. "Situation of Human Rights in Cambodia: Report of the Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, Mr. Thomas Hammarberg." Commission on Human Rights, 55th Sess., Provisional Agenda Item 19, U.N. DOC. E/CN.4/1999/101.
- U.N. Volunteers. "Country Comparisons on Highland Peoples Development Issues – Cambodia: A Background Document." Available at: <http://www.unv.org/projects/highland/ccompca.html> [Sept. 10, 2002].
- U.S. Department of State. 2000. "Human Rights Report 2000—Rwanda." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/rwanda.html>. [Sept. 10, 2002].
- _____. 2000. "Human Rights Report 2000—Indonesia." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/indonesia.html> [Sept.10, 2002].

- _____. 2000. "Human Rights Report 2000—Malaysia." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/malaysia.html> [Sept. 10, 2002].
- _____. 2000. "Human Rights Report 2000—Thailand." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/thailand.html> [Sept. 10 2002].
- Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO). 2000. "Batwa (Rwanda)." Available at: <http://www.unpo.org/member/batwa/batwa.html> [Sept. 10, 2002].
- Uwiragiye, C. 1993. "The Ethnic Batwa and their Physical Situation in Rwanda." In *Never Drink from the Same Cup*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Wang, X. 1998. *China Minority Profiles: Legal Research on Indigenous People in the People's Republic of China*. Peking: Peking University.
- Whittington, D., and L.G. Paru. 1999. "Considerations of the Rights, Interests and Knowledge of Indigenous Peoples in the Development of Kanyan Mentarang National Park, East Kalimantan, Indonesia." In M. Colchester and C. Erni (eds.), *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Winrock International. 1996. *Ethnic Minorities In Vietnam: A Country Profile* Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1982. *Tribal Peoples and Economic Development: Human Ecological Considerations*. Washington, D.C.
- _____. 1987. *Tribal Peoples and Economic Development: A Five Year Implementation Review of OMS 2.34 (1982-1986)*. Washington, D.C.
- _____. 1989. *Developing a Partnership of Indigenous Peoples, Conservationists, and Land Use Planners in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 1992a. *Protecting Amerindian Lands: A Review of World Bank Experience with Indigenous Land Regularization Programs in Lowland South America*. Washington, D.C.
- _____. 1992b. *World Bank Approaches to the Environment in Brazil: A Review of Selected Projects*. Washington, D.C.
- _____. 1994a. *Brazil: The Management of Agriculture, Rural Development and Natural Resources*. Washington, D.C.
- _____. 1994b. *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 1995. *Hope for Latin America's Indigenous Poor*. Washington, D.C.
- _____. 1996. *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 1997a. *Guatemala ¾ Consultation for the Indigenous Development Plan, Listening to the Mayan Elders*. Washington, D.C.
- _____. 1997b. *Indigenous Savings and Credit Societies in the Third World: Any Message?* Washington, D.C.
- _____. 1997c. *The World Bank: Activities in Relation to Indigenous Peoples*. Washington, D.C.
- _____. 1997d. *China Minority Profiles*. Washington, D.C.
- _____. 1997e. *Legal Research on Laws and Jurisprudence Pertaining to Philippine Indigenous People*. Working Paper. Washington, D.C.
- _____. 2000a. *Defining Ethnodevelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project*. Washington, D.C.
- _____. 2000b. *Strengthening Indigenous Organizations: The World Bank Indigenous Capacity-Building Program in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 2000c. *Poverty in Indigenous Populations in Panama: A Study Using LSMS Data*. Washington, D.C.
- _____. 2001a. *Cost of Doing Business: Fiduciary and Safeguard Policies and Compliance*. Washington, D.C.
- _____. 2001b. *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*. Washington, D.C.

- _____. 2002a. *What is IK*. Available at <http://www.worldbank.org/afr/ik/what/htm>.
- _____. 2002b. *World Bank Policy on Disclosure of Information*. Washington, D.C. Available at: <http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/DisclosurePolicy.pdf>.

Available Internal Reviews of the World Bank

- Reddy, I. U. B., and Reidar Kvam. 2001. *Note for Proposed Mumbai Urban Transport Project*.
- Swartz, Kathryn Johns, and Jorge E. Uquillas. *Application of the World Bank's Policy on Indigenous Peoples (OD 4.20) in Latin America (1992-1997)*. Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit, LCR Region.
- World Bank. 1986. *Indigenous Peoples in East and South Asia Projects: Application of OD 4.20 (1987-94). Note on a Future Implementation Strategy*.

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

AL INFORME DEL DEO

APLICACIÓN DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20 SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS:

EXAMEN DOCUMENTAL INDEPENDIENTE

I. INTRODUCCIÓN

1. El Banco Mundial cuenta con más de dos decenios de experiencia en el fomento sistemático de los intereses de las poblaciones indígenas durante los procesos de desarrollo. Como señala el DEO, el Banco Mundial fue —en 1982 con el documento del manual de operaciones OMS 2.34 sobre poblaciones indígenas y, en 1991, con una declaración normativa revisada, la directriz operacional 4.20— la primera institución financiera multilateral en introducir una política especial que abordara las cuestiones referidas a estas poblaciones¹. En los dos últimos decenios ha habido una considerable mejora en el conocimiento de las poblaciones indígenas en relación con los procesos de desarrollo, y también en las actuaciones del Banco para proteger a estas poblaciones. Los objetivos generales del Banco no han cambiado: primero, asegurar que los beneficios generados por los proyectos financiados por el Banco se adapten a las necesidades sociales y culturales específicas de las poblaciones indígenas a las que pudieran afectar y, segundo, tratar de asegurarse de que las operaciones de desarrollo financiadas por el Banco no tengan efectos adversos sobre estas poblaciones y que, cuando no se puedan evitar, se mitiguen.

2. **Conversión de la directriz operacional 4.20.** El planteamiento del Banco con respecto a las poblaciones indígenas sigue evolucionando a medida que se avanza en la conversión de la OD 4.20 en política operacional y normas de procedimiento (OP/BP)². En este contexto, la administración acoge con agrado el examen documental del DEO sobre la aplicación por parte del Banco de la OD 4.20, *Indigenous Peoples* (poblaciones indígenas), y sus recomendaciones para la versión preliminar de la OP/BP. En la presente respuesta de la administración se analizan los principales resultados y conclusiones del informe, y se aporta información actualizada sobre el estado de elaboración de la OP/BP 4.10, *Indigenous Peoples* (poblaciones indígenas), proceso que culminará previsiblemente en 2003.

II. RESULTADOS DEL EXAMEN DEL DEO Y COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

3. En la evaluación del DEO se concluye que los objetivos de la OD 4.20 son coherentes con el mandato del Banco de reducción de la pobreza. Se señala que la aplicación de la directriz operacional ha influido de manera positiva en los resultados de los proyectos financiados por el Banco, en cuanto a sus objetivos generales y a la reducción de la pobreza. Se indica igualmente que las estrategias de asistencia a los países incorporan de forma explícita aspectos relativos a las poblaciones indígenas en aquellos países que cuentan con una considerable población de este tipo (Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú), en particular en lo referente a la desigualdad de acceso a los beneficios del desarrollo. En la evaluación se concluye también que el requisito de realizar estudios

¹ La directriz operacional 4.20 está disponible en el sitio web: <http://wbln0011.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/toc2/0F7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument>.

² Véase *Draft OP/BP 4.10, Indigenous Peoples*, y *OP/BP 4.11, Physical Cultural Resources* (recursos culturales físicos) (CODE2001-0008), del 7 de febrero de 2001.

analíticos en distintos planos, establecido en la directriz operacional, resultó ser muy apropiado y pertinente, y se elogian los esfuerzos del Banco por colaborar con sus asociados en los ámbitos regional y político.

4. **El examen documental del DEO.** En el examen documental del DEO se evalúa la aplicación por parte del Banco de la OD 4.20 en 234 proyectos³ en 34 países de la muestra, y se constata que el Banco aplicó la política en el 62% de los proyectos susceptibles de afectar a las poblaciones indígenas. En el informe se afirma que el 58% de los proyectos que aplicaron la directriz operacional lo hicieron de forma satisfactoria o muy satisfactoria. Como se verá más adelante, la administración observa que las directrices operacionales, como la OD 4.20, contienen una combinación de políticas, procedimientos y orientaciones acerca de lo que se debería lograr y no necesariamente acerca de lo que se puede hacer en la práctica. El concepto de políticas de salvaguardia se introdujo en 1998. En aquel momento se empezó a prestar más atención a las políticas de salvaguardia, como la OD 4.20, en lo referente al cumplimiento⁴. En el informe se hace un examen somero de una muestra de proyectos en distintos países que permanecen abiertos, y se señalan avances notables en el grado y la calidad de la aplicación de la directriz operacional, sobre todo en proyectos aprobados con posterioridad al ejercicio de 1998. En el informe se dice que se ha aplicado la directriz operacional en más del 60% de estos proyectos y en el 90% de aquéllos que pudieran tener efectos adversos sobre las poblaciones indígenas, y que en el 77% de estos casos la aplicación es satisfactoria o muy satisfactoria. El DEO atribuye esta mejora a los cambios institucionales y estratégicos experimentados desde 1996.

5. **Aspectos técnicos.** En el examen documental se evalúa el grado de cumplimiento de la OD 4.20 comparando el número de proyectos en que se ha puesto en práctica la política con el de aquéllos en que, según la evaluación del DEO, se tendría que haber hecho. En la OD 4.20 no se propone una definición universal de la expresión *poblaciones indígenas*; se establece más bien un procedimiento para identificar las poblaciones de este tipo a las que se refiere la política. El proceso empieza con las normativas nacionales, aunque en la directriz operacional se deja al criterio de los jefes de proyecto —asesorados por los expertos de las oficinas regionales, si procede— determinar si la política es aplicable a un grupo en particular⁵. Dada la importancia que se concede al criterio técnico en la aplicación de la directriz operacional, es comprensible que el DEO haya llegado a conclusiones distintas de las alcanzadas por grupos de estudio del Banco.

6. **Evolución de la aplicación.** Aunque se entiende que haya divergencias en las conclusiones de los expertos, la administración señala que la aplicación de la directriz operacional ha evolucionado a medida que los jefes de proyecto y los especialistas en ciencias sociales de las distintas oficinas regionales han ido comprendiendo mejor el propósito de la directriz operacional y las circunstancias a las que se enfrentan las poblaciones indígenas del mundo entero⁶. Además,

³ El DEO examinó 234 proyectos cuya evaluación inicial fue posterior a enero de 1992 y que se cerraron antes del 31 de mayo de 2001, y calculó el grado medio y la calidad de la aplicación de la directriz operacional durante todo el período.

⁴ Véase *World Bank Operational Policy Reform: Content, Communications and Compliance* (CODE98-48), del 24 de julio de 1998.

⁵ En la directriz operacional se especifica que las poblaciones indígenas pueden identificarse en zonas geográficas concretas por la presencia, en mayor o menor medida, de las siguientes características: a) un vínculo estrecho con territorios ancestrales y con los recursos naturales de estas zonas; b) la propia identificación de sus miembros, y su identificación por otros, como pertenecientes a un grupo cultural diferenciado; c) la existencia de una lengua indígena, a menudo diferente de la lengua nacional; d) la presencia de instituciones sociales y políticas propias, y e) producción principalmente orientada a la subsistencia.

⁶ De hecho, el contexto internacional de las cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas también ha experimentado cambios notables en el decenio transcurrido desde que se publicara la directriz operacional: por ejemplo, los derechos de estas poblaciones saltaron a la primera plana internacional, en particular desde la adopción del Convenio 169 de la OIT, y varios países de América Latina y Asia aprobaron legislación por la que se concedía protección especial a las poblaciones indígenas.

como señala el DEO⁷, la política del Banco sobre poblaciones indígenas, que tiene por objeto principal prevenir y mitigar los daños, no es el único instrumento mediante el cual la institución respalda a dichas poblaciones. En efecto, el Banco respalda una amplia gama de medidas proactivas para apoyar a las poblaciones indígenas: por ejemplo, proyectos autónomos que pueden contar entre sus objetivos con el fortalecimiento del marco legal e institucional del país, con el propósito de ayudar a las poblaciones indígenas; trabajos de investigación y estudios sectoriales para establecer los perfiles de pobreza de las poblaciones indígenas y realizar estudios de carácter jurídico acerca de los derechos de estas poblaciones; y el uso de mecanismos como el Fondo para el Desarrollo Institucional (FDI) y de pequeñas donaciones para mejorar la capacidad de las organizaciones indígenas y de los organismos públicos encargados de prestar servicios a las poblaciones indígenas.

7. **La OD 4.20 como política de salvaguardia.** Desde 1998, consciente de la importancia de las repercusiones ambientales y sociales de los proyectos de desarrollo financiados por los donantes, el Banco viene haciendo especial hincapié en las políticas de salvaguardia. Ha tratado de aclarar las políticas y de distinguir entre cuestiones de obligado cumplimiento y recomendaciones. Ha prestado también particular atención a la cuestión del cumplimiento como prioridad operacional⁸. En este sentido, ha desarrollado un sistema institucional integrado que incluye el fortalecimiento de los grupos de estudio de las oficinas regionales, encargados de aplicar las políticas de salvaguardia, evaluaciones regionales de riesgos de las salvaguardias, de carácter semestral, y la mejora de los sistemas de examen y autorización de los proyectos que requieren medidas de salvaguardia. Además, en el ejercicio de 1997, en el Pacto Estratégico se asignaron recursos a los especialistas en ciencias sociales, que cumplen una importante función en la aplicación de diversas políticas de salvaguardia. En julio de 2000, se reforzó el equipo responsable de la garantía de calidad y la observancia de las normas (QACU), para asegurar la aplicación homogénea de las políticas de salvaguardia. A pesar de que estas actividades han incidido en la OD 4.20 como política de salvaguardia, el examen documental del DEO no da cuenta cabal de estas importantes mejoras institucionales.

8. **Conversión de la directriz operacional al formato de política operacional y normas de procedimiento.** Aunque el Banco ha progresado en la aplicación de la directriz operacional, como ya se ha señalado, la administración reconoce que este documento es una combinación de disposiciones sobre políticas, procedimientos internos y orientaciones sobre prácticas recomendadas, y entiende que esta falta de claridad dificulta cualquier pronunciamiento con respecto al cumplimiento de la política. De ahí que tenga bastante adelantado el complejo proceso de conversión de la OD 4.20 al formato de política operacional y normas de procedimiento del Banco (OP/BP) con la designación de OP/BP 4.10, *Indigenous Peoples* (poblaciones indígenas). La versión preliminar de la OP/BP se debatió con el CODE en febrero de 2001⁹. El Banco ha estado realizando consultas externas, amplias y transparentes, con diversos estamentos acerca de la versión preliminar¹⁰. Se espera que la próxima versión preliminar de la OP/BP, que incorporará los resultados de las consultas y abordará las recomendaciones del DEO, pueda debatirse con el CODE y el Directorio Ejecutivo en 2003. Como se aclara en el cuadro de medidas adoptadas por la administración adjunto, la versión preliminar de la OP/BP pone de manifiesto que la administración

⁷ Véase *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Independent Desk Review* (CODE2002-0051, 19 de junio de 2002), Departamento de Evaluación de Operaciones, párrafos 2.9 a 2.13.

⁸ Véase *Environmental and Social Safeguard Policies: Implementation Action Plan Status Report* (SecM2002-0104), 22 de febrero de 2002.

⁹ Véase *Draft OP/BP 4.10, Indigenous Peoples, y OP/BP 4.11, Physical Cultural Resources* (recursos culturales físicos), op. cit.

¹⁰ Véase *Summary of Consultations with External Stakeholders regarding the World Bank Indigenous Peoples Policy (Draft OP/BP 4.10)*, 18 de abril de 2002, [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essd.nsf/1a8011b1ed265afd85256a4f00768797/c4a768e4f7c935f185256ba5006c75f3/\\$FILE/SumExtConsult-4-23-02.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essd.nsf/1a8011b1ed265afd85256a4f00768797/c4a768e4f7c935f185256ba5006c75f3/$FILE/SumExtConsult-4-23-02.pdf).

ya está trabajando en los ámbitos que, según las recomendaciones del DEO, requieren su intervención. En el presente ejercicio la administración espera presentar formalmente al Comité los documentos de política operacional y de normas de procedimiento del Banco, en la versión posterior a las consultas realizadas.

III. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL DEO Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

9. El cuadro de medidas adoptadas por la administración que aparece a continuación contiene las respuestas de la administración a las recomendaciones específicas destacadas en las conclusiones del informe.

MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN

<i>Principales recomendaciones del DEO susceptibles de seguimiento que requieren respuesta</i>	<i>Respuesta de la administración</i>
<p>1. El Banco debería aclarar el propósito, el alcance y los requisitos de la futura política operacional.</p>	<p>De acuerdo con el enfoque global de la administración con respecto a la conversión de directrices operacionales¹¹, en la nueva OP/BP 4.10, <i>Indigenous Peoples</i> (poblaciones indígenas)¹² se aclararán los requisitos del Banco para las actividades que puedan afectar a las poblaciones indígenas.</p>
<p>2. El Banco debería distinguir con claridad en la futura política operacional entre las medidas de <i>salvaguardia</i> (<i>no causar daños</i>), y las de carácter <i>positivo</i>. En la política operacional se deberían establecer con claridad los límites de la responsabilidad del Banco en materia de salvaguardias. Por otra parte, muchas de las medidas de carácter <i>positivo</i> se especificarían mejor en el <i>Source Book</i> (libro de consulta). La política referente a los proyectos en los que las poblaciones indígenas sólo son beneficiarias debería trasladarse de la sección de salvaguardias a la sección segunda de la futura OP 4.20.</p>	<p>En la versión preliminar de la OP/BP, puesta a disposición del público para su debate en marzo de 2001 (antes de que comenzara la evaluación del DEO), se distingue con claridad entre las medidas de salvaguardia (<i>no causar daños</i>), y las de carácter <i>positivo</i>. En respuesta tanto a los resultados obtenidos por el DEO como a los de las consultas públicas, la administración espera que en la futura versión preliminar se dé un paso más en esta distinción: la OP/BP irá acompañada de un documento estratégico de síntesis sectorial donde se explicará en detalle cómo aborda el Banco las necesidades de desarrollo de las poblaciones indígenas.</p> <p>La administración espera que la estipulación referida a los proyectos —principalmente relativos al sector social y demás proyectos de lucha contra la pobreza— en que las poblaciones indígenas son sólo beneficiarias (párrafo 10 b) de la actual versión preliminar de la OP/BP), se mantenga en la sección de salvaguardias de la política operacional. Con este párrafo se trata de ayudar a los prestatarios a incorporar medidas especiales, si fuera necesario, en el diseño de los proyectos, y de asegurar que los beneficios que se brindan a las poblaciones indígenas sean apropiados desde el punto de vista cultural, teniendo en cuenta su lengua, prácticas culturales, creencias religiosas y modos de vida específicos.</p>

¹¹ Véase *Information Note on Operational Policy Conversion and Revision* (SecM2002-0154), marzo de 2002.

¹² Véase *Draft OP/BP 4.10, Indigenous Peoples*, y *OP/BP 4.11, Physical Cultural Resources* (recursos culturales físicos), op. cit.

<i>Principales recomendaciones del DEO susceptibles de seguimiento que requieren respuesta</i>	<i>Respuesta de la administración</i>
<p>3. El Banco debería identificar los grupos indígenas y tribales de una manera acorde con el marco jurídico del país. En aquellos países cuyo marco jurídico no cumple los criterios de la política relativa al tratamiento de las poblaciones indígenas, el Banco debería asegurar la protección de estas poblaciones en el marco más amplio de sus políticas de reducción de la pobreza y establecer en los proyectos un sistema de seguimiento del impacto desagregado de los mismos sobre las poblaciones indígenas. Además, en el diálogo con los países, el Banco debería abordar la cuestión siempre que resulte oportuno.</p>	<p>La administración no comparte esta recomendación. La administración no cree que se puedan mantener los principios que sustentan la directriz operacional y la futura política operacional si la identificación de las poblaciones indígenas beneficiarias de la política dependiera únicamente del marco legal del país en cuestión. Esta creencia se funda en el hecho de que varios países prestatarios no disponen de legislación relativa a las poblaciones indígenas o, si la tienen, ésta no está en consonancia con los principios que informan la directriz operacional y la futura política operacional.</p> <p>En la versión preliminar de la política operacional se toma la legislación nacional como punto de partida para la identificación general de las poblaciones indígenas; obsérvese que, en este contexto, el Banco toma automáticamente en cuenta la legislación nacional a la hora de formular sus políticas operacionales. Dadas las grandes diferencias entre los países en materia de legislación, en la política operacional se requiere también un examen preliminar, apoyado en investigaciones adicionales si fuera necesario, para determinar si existen poblaciones indígenas en la zona de realización de un proyecto. En el plano de los proyectos, en la versión preliminar de los documentos de política operacional y de normas de procedimiento del Banco se exige el seguimiento y evaluación de las repercusiones de los proyectos sobre las poblaciones indígenas (como se establece en la OD 10.70, <i>Project Monitoring and Evaluation</i> (seguimiento y evaluación de los proyectos)). En el plano de los países, el Banco puede utilizar diversos mecanismos: asistencia técnica para evaluar las políticas, las estrategias y los marcos jurídicos de los prestatarios; preparación de perfiles de las poblaciones indígenas; fortalecimiento de la capacidad de las poblaciones y comunidades indígenas, y ayuda al país para establecer el reconocimiento legal de los sistemas consuetudinarios o tradicionales de tenencia de la tierra. En el futuro documento estratégico de síntesis sectorial se debería establecer la función del Banco a este respecto.</p>

<i>Principales recomendaciones del DEO susceptibles de seguimiento que requieren respuesta</i>	<i>Respuesta de la administración</i>
<p>4. El Banco debería asegurar que, en los países con importantes poblaciones indígenas, el director a cargo del país, en consulta con la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible (ESSD), haga participar al prestatario en los debates sobre cómo puede el Banco ayudar mejor al país a prestar asistencia adecuada, desde el punto de vista cultural, a las poblaciones indígenas en el contexto de la estrategia de asistencia al país, y acuerde con el prestatario los indicadores de seguimiento de la pobreza de estas poblaciones. A este fin, el futuro documento de normas de procedimiento del Banco (BP) debería señalar claramente las responsabilidades correspondientes.</p>	<p>En la versión preliminar de las OP/BP se respaldan explícitamente los debates con los prestatarios en países en los que se llevan a cabo actividades que afectan a las poblaciones indígenas, en cuestiones relacionadas con la política del país y los marcos jurídico e institucional en relación con estas poblaciones, y que dichos debates se reflejen en los estudios económicos y sectoriales y en la estrategia de asistencia al país. Se fomenta igualmente de forma activa la prestación de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de las poblaciones indígenas, a fin de que puedan participar en los procesos de desarrollo de manera informada. En el futuro documento estratégico de síntesis sectorial se debería establecer la función del Banco a este respecto. No obstante, la administración no estima conveniente que estas disposiciones sean de obligado cumplimiento.</p>

METODOLOGÍA DE CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS

CUADRO A: ¿CÓMO SE DETERMINÓ EN LA EVALUACIÓN QUÉ PROYECTOS PODRÍAN AFECTAR A LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y EN CUÁLES HA APLICADO EL BANCO LA OD 4.20?

Primer paso: ¿Hay poblaciones indígenas en los 34 países de la muestra?

Se realizaron investigaciones previas.

- ¿Se señaló en el estudio económico y sectorial de alguno de los países de la muestra la presencia de poblaciones indígenas?
- ¿Había grupos de poblaciones indígenas (según la definición dada en la directriz operacional) en el país (de acuerdo con los exámenes de antecedentes documentados en los estudios previos I y II)?
- ¿Ha suscrito algún país de la muestra algún convenio internacional en la materia, o dispone de legislación aplicable a los grupos sociales vulnerables a los procesos de desarrollo?

Segundo paso: ¿Cuántos de los 234 proyectos “afectan” a poblaciones indígenas?

- ¿Se indicó o sugirió en alguno de los documentos del proyecto (como el informe de evaluación, el informe final de ejecución y el convenio de préstamo) que hay poblaciones indígenas en la zona del proyecto?
- ¿Se señaló en el examen del DEO (Documento de antecedentes I) si había poblaciones indígenas en la localidad de ejecución del proyecto que reunieran, en mayor o menor medida, las cinco características?
- ¿Se estaban ejecutando dichos proyectos en sectores o zonas en las que se pudiera afectar directamente a estas poblaciones? ¿Se llevó a cabo en el marco del proyecto un reasentamiento o una evaluación ambiental?

En los casos en los que la respuesta a las dos primeras preguntas fue negativa, en la evaluación se concluyó que el Banco había actuado correctamente al no aplicar la directriz operacional al proyecto en cuestión (que se señaló con la indicación "no se aplica" o NA). Más de la mitad de los proyectos se marcaron con la indicación NA y se dejaron de lado. Otro conjunto de unos 10 proyectos urbanos fue igualmente eliminado de este grupo con la indicación "sin calificar", o NR, y más adelante como NA, porque en la evaluación se observó que las poblaciones indígenas de la localidad de ejecución del proyecto no reunían en mayor o menor medida las cinco características.

En los casos en los que la respuesta a las dos primeras preguntas fue afirmativa, en la evaluación se consideró que había poblaciones indígenas en la localidad de ejecución del proyecto. Luego, el equipo de evaluación apeló a su buen juicio para determinar si las actividades del proyecto afectarían directamente a las poblaciones indígenas identificadas en la localidad, ya fuera de forma negativa o en calidad de beneficiarias. Con esto quedó un conjunto de proyectos que en opinión del equipo de evaluación afectaría a las poblaciones indígenas, que fue objeto de un examen ulterior.

Tercer paso: ¿Ha “aplicado” el Banco la directriz operacional en los proyectos que “afectaban” a poblaciones indígenas?

- ¿Se estableció expresamente en los documentos del proyecto la presencia de poblaciones indígenas?
- ¿Se habían adoptado medidas de salvaguardia de los intereses de las poblaciones indígenas?

En caso afirmativo, se consideró que se había aplicado la directriz operacional al proyecto en cuestión. En el informe se evaluó por separado la calidad de la aplicación. Si en los documentos del proyecto no se mencionaba a las poblaciones indígenas, se consideró que en el proyecto en cuestión el Banco debería haber aplicado la directriz operacional pero no lo hizo.

Cuarto paso: Validación externa

Dado que se trataba de un examen documental, el equipo: i) contrastó los resultados con otros documentos del proyecto (resumen inicial del proyecto, informe de mitad de período, informes de situación del proyecto, documentos disponibles en páginas web, etcétera); ii) entregó a organizaciones no gubernamentales una lista de todos los proyectos para recabar sus comentarios acerca de aquéllos que pudieron afectar a las poblaciones indígenas, pero sin facilitarles la clasificación asignada por el DEO; iii) entregó al personal del Banco la lista de

proyectos con su clasificación y revisó la lista teniendo en cuenta los comentarios que aportaron información nueva; iv) presentó a un grupo de expertos internacionales todos los proyectos en los que, en su opinión, había que aplicar la directriz operacional, así como un conjunto de proyectos señalados con NA (el equipo revisó la clasificación a partir de sus comentarios), y v) volvió a remitir la lista al personal del Banco, revisada con los comentarios formulados por el grupo de expertos. Finalmente, hubo diferencias de opinión con respecto a 10 proyectos. En cinco proyectos, la calificación dada en la evaluación, respaldada por la opinión del grupo de expertos, no coincidió con la de la administración y por consiguiente se pasaron dichos proyectos a la categoría NR. A pesar de coincidir con la opinión del grupo de expertos en el sentido de que era probable que los otros cinco proyectos hubieran afectado a las poblaciones indígenas, se concedió a los especialistas en ciencias sociales del Banco el beneficio de la duda por tratarse de un examen documental, y se incluyó estos proyectos en la categoría NA.

BANCO MUNDIAL

DIRECTRIZ OPERATIVA CONCERNIENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Publicada el 17 de septiembre de 1991, para orientar al personal operativo del Banco Mundial. Esta versión en español no ha sido oficialmente aprobada por el Banco Mundial. Versión del 17 de Noviembre de 1997.

Introducción

1. Esta directriz describe la política del Banco "Banco" incluye IDA y "prestamos" incluye créditos y los procedimientos de preparación de proyectos concernientes a los pueblos indígenas. Formula definiciones básicas, objetivos de políticas, pautas para el diseño e instrumentación de los componentes de proyectos para pueblos indígenas, y los requerimientos de procesamiento y documentación.

2. La directriz ofrece una orientación de política para: (a) asegurar que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo, (b) evitar o mitigar efectos potenciales adversos en los pueblos indígenas, causados por actividades apoyadas por el Banco. Se requiere acción especial en aquellos lugares en donde las inversiones del Banco afectan a los pueblos indígenas, tribus, minorías étnicas u otros grupos, cuya situación social y económica restringe su capacidad de proteger sus intereses y derechos sobre la tierra y otros recursos productivos.

Definiciones

3. Los términos "pueblos indígenas", "minorías étnicas indígenas", "grupos tribales", y "tribus registradas" describe a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo. Para los fines de esta Directriz, el término "pueblos indígenas" será utilizado para referirse a estos grupos.

4. Muchos de los países prestatarios del Banco incluyen en sus constituciones nacionales, estatutos y legislación relevante, cláusulas específica de definición y marcos legales que proveen una base preliminar para identificar a los pueblos indígenas.

5. Debido a los variados y cambiantes contextos en los que los pueblos indígenas se encuentran, ninguna definición única podría recoger su diversidad. Comúnmente los pueblos indígenas se encuentran entre los segmentos más pobres de la población. Desempeñan actividades económicas que van desde la agricultura de subsistencia en o cerca de los bosques hasta trabajos asalariados y actividades en pequeña escala orientadas al mercado. Los pueblos indígenas pueden ser identificados en determinadas áreas geográficas por la presencia, en diferentes grados, de las siguientes características:

- a. gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas;
- b. identificación propia e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto;
- c. una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional;
- d. presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias; y
- e. producción principalmente orientada hacia la subsistencia.

Los jefes de proyecto deberán juzgar a cuáles pueblos está dirigida esta directriz y utilizar a expertos especialistas en antropología y sociología a lo largo del proyecto.

Objetivo y Política

6. El objetivo general del Banco en relación con los pueblos indígenas, al igual que con todas las naciones de los países miembros, es asegurarse que el proceso de desarrollo promueva el respeto hacia su dignidad, derechos humanos y singularidad cultural. Específicamente, el objetivo central de esta directriz es asegurarse que los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, particularmente de aquellos proyectos financiados por el Banco, y que reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente compatibles.

7. Cómo aproximarse hacia los pueblos indígenas involucradas en los proyectos de desarrollo, constituye un asunto controversial. El debate suele estar planteado entre dos posiciones opuestas. Una es aislar a los pueblos indígenas, porque sus prácticas culturales y económicas les dificultan tratar con grupos externos poderosos. Las ventajas de esta posición son las protecciones especiales que son previstas y la preservación de las características culturales distintivas. El costo es no gozar de los beneficios de los programas de desarrollo. La otra posición plantea que los pueblos indígenas deben asimilar los valores y actividades económicas de la sociedad dominante para que así puedan participar en el desarrollo nacional. En este caso los beneficios incluyen el mejoramiento de oportunidades sociales y económicas, pero el costo es, generalmente, la pérdida gradual de las diferencias culturales.

8. La política del Banco es que la estrategia para tratar los asuntos referidos a pueblos indígenas debe estar basada en la participación informada de los propios pueblos indígenas. De esta manera, la identificación de las preferencias locales a través de la consulta directa, la incorporación, del conocimiento indígena en los enfoques de los proyectos y la utilización de especialistas desde una etapa inicial son actividades centrales para cualquier proyecto que involucre a los pueblos indígenas y sus derechos sobre recursos naturales y económicos.

9. Ocurrirán casos, especialmente cuando se trate con los grupos más aislados, en donde los impactos adversos sean inevitables y no se hayan desarrollado planes adecuados de mitigación. En éstas situaciones el Banco no evaluará proyectos hasta que el prestatario ofrezca planes adecuados y éstos sean revisados por el Banco. En otros casos, los pueblos indígenas desearían ser, y podrían ser, incorporados en el proceso de desarrollo. En suma, el prestatario, a través de una gran gama de acciones positivas, deberá asegurar que los pueblos se beneficien de las inversiones para el desarrollo.

Rol del Banco

10. El Banco trata, de asuntos relacionados con pueblos indígenas a través de: (a) análisis económico y sectorial, (b) asistencia técnica, y (c) componentes o provisiones de proyectos de inversión.

En una variedad de sectores que conciernen al Banco se presentan asuntos relacionados con pueblos indígenas, por ejemplo, aquellos relacionados con la agricultura, construcción de carreteras, silvicultura, plantas hidroeléctricas, minería, turismo, educación y medio ambiente deben todos ser cuidadosamente revisados. El desplazamiento de pueblos indígenas puede ser particularmente dañino y deben hacerse esfuerzos especiales para evitarlo. Ver DO 4.30, Reasentamiento Involuntarios, para datos adicionales de la política concerniente a asuntos de reasentamientos en

donde están involucradas pueblos indígenas. Comúnmente, los asuntos relacionados con pueblos indígenas están identificados a través de la evaluación ambiental o el proceso de evaluación del impacto social y deben tomarse medidas adecuadas como parte de las acciones de mitigación ambiental (ver OD 4.01, Evaluación Ambiental, por editarse).

11. Análisis Económico y Sectorial del País. Las dependencias del Banco en los países deben estar informadas de las tendencias de las políticas del gobierno y de las instituciones que se ocupan de los pueblos indígenas. Los asuntos que conciernen a los pueblos indígenas deberán ser tratados explícitamente en los análisis sectoriales y subsectoriales e introducidos en el dialogo Banco-país. Los marcos de la política nacional de desarrollo y las estructuras institucionales relativas a los pueblos indígenas suelen necesitar ser reforzadas para crear una base más fuerte para el diseño y procesamiento de proyectos con componentes que involucren a los pueblos indígenas.

12. Asistencia Técnica. La asistencia técnica para desarrollar las habilidades del prestatario de tratar asuntos relacionados con los pueblos indígenas puede ser proporcionada por el Banco. Normalmente la asistencia técnica es suministrada en el contexto de la preparación de proyectos, pero la asistencia técnica también podría ser necesitada para reforzar las instituciones gubernamentales relevantes o para apoyar las iniciativas de desarrollo de los propios pueblos indígenas.

13. Proyectos de Inversión. Para proyectos de inversión que afectan a los pueblos indígenas, el prestatario deberá preparar un plan de desarrollo de pueblos indígenas que sea consistente con la política del Banco. Cualquier proyecto que involucre a poblaciones indígenas deberá incluir componentes o previsiones que incorporen dicho plan. Cuando el grueso de los beneficiarios directos del proyecto sean los pueblos indígenas, la preocupación del Banco será tratada por el proyecto en sí y las previsiones de esta Directriz Operativa se aplicarán, por lo tanto, a la totalidad del proyecto.

Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas Las guías técnicas regionales para la preparación de componentes de pueblos indígenas y casos de estudios de las mejores prácticas están disponibles en la División de Medio Ambiente Regional.

14. Los requisitos para un plan de desarrollo exitoso de los pueblos indígenas son los siguientes:

- a. La clave en el diseño de proyectos es la preparación de un plan de desarrollo culturalmente apropiado, basado en la plena consideración de las opciones preferidas por los pueblos indígenas involucrados en el proyecto.
- b. Los estudios deberán hacer todos los esfuerzos para anticipar las tendencias adversas que podrían ser inducidas por el proyecto y desarrollar los medios para evitar o mitigar el daño. Para guiarse sobre población indígena y procedimientos de evaluación ambiental, ver 4.01, DO el capítulo 7 de Documentos de Evaluación Ambiental, documento técnico núm. 139 Washington, D.C., 1991).
- c. Las instituciones responsables de la interacción del gobierno con los pueblos indígenas deberán poseer la experiencia social, técnica y legal necesarias para llevar a cabo las actividades de desarrollo propuestas. Los arreglos de implementación deberán mantenerse en un nivel simple. Estos normalmente deberán involucrar a las instituciones existentes apropiadas, organizaciones locales y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) con expertos en asuntos relacionados con los pueblos indígenas.
- d. Los patrones locales de organización social, las creencias religiosas y el uso de recursos deben

ser tomados en consideración en el diseño del plan.

e. Las actividades deberán apoyar los sistemas de producción que estén bien adaptados a las necesidades y el medio ambiente de los pueblos indígenas. Asimismo, deberán ayudar a que los sistemas de producción que se encuentren en dificultades alcancen niveles sostenibles de productividad.

f. El plan deberá evitar crear o agravar la dependencia de los pueblos indígenas en las entidades ejecutoras de proyectos. La planificación deberá fomentar el temprano traspaso de la dirección del proyecto a la población local. En la medida que fuere necesario, el plan deberá incluir desde el comienzo del proyecto, educación general y entrenamiento en habilidades de gestión para los pueblos indígenas.

g. La planificación exitosa para los pueblos indígenas requiere, frecuentemente, de largo tiempo de conducción, así como también de arreglos para el seguimiento futuro. Las áreas remotas o abandonadas, donde existe poca experiencia previa suelen requerir investigación adicional y programas piloto para pulir las propuestas de desarrollo.

h. En aquellos lugares donde estén en funcionamiento programas efectivos, el apoyo del Banco puede tomar la forma de un incremento en un financiación para reforzarlos en lugar de desarrollar programas enteramente nuevos.

Contenido

15. El plan de desarrollo debe ser preparado en concordancia con la preparación de la principal inversión. En muchos casos, la protección adecuada de los derechos de los pueblos indígenas requerirá de la implementación de componentes especiales que podrían estar al margen de los objetivos primarios del proyecto. Estos componentes podrán incluir actividades relacionadas con la salud y nutrición, infraestructura productiva, preservación lingüística y cultural, adjudicación de los recursos naturales y educación. El componente del proyecto para el desarrollo de los pueblos indígenas deberá incluir los siguientes elementos, en la medida que fuesen necesarios:

a. Marco legal. El plan deberá contener una evaluación de: (i) el estado legal de los grupos involucrados por esta DO, tal, como esté reflejado en la constitución, legislación principal y legislación subsidiaria (regulaciones, órdenes administrativas, etcétera) del país; (ii) la habilidad de dichos grupos para obtener acceso al sistema legal y usarlo eficazmente para defender sus derechos. Deberá darse atención particular a los derechos de los pueblos indígenas a usar y desarrollar las tierras que ellos ocupan, a ser protegidos contra intrusos ilegales y a tener acceso a recursos naturales (tales como bosques, vida silvestre y agua) vitales para su subsistencia y reproducción.

b. Base de Datos. Deberá incluirse: (i) mapas actuales y fotografías aéreas precisas del área de influencia del proyecto y de las áreas pobladas por indígenas; (ii) análisis de la estructura social y de las fuentes de ingresos de la población; (iii) inventario de los recursos utilizados por la población indígena e información técnica de sus sistemas de producción; (iv) la relación de los pueblos indígenas con otros grupos locales y nacionales. Es de gran importancia que los estudios de base recojan toda la gama de actividades productivas y comerciales en las que los pueblos indígenas están involucrados. Las visitas al campo, por calificados expertos sociales y técnicos, verificarán y pondrán al día la información de fuentes secundarias.

c. Tenencia de la Tierra. Cuando la legislación local necesite fortalecimiento, el Banco deberá ofrecer al prestatario asesoría y asistencia para asegurar el reconocimiento legal del sistema

tradicional de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas. En aquellos lugares donde las tierras tradicionales de los pueblos indígenas hayan pasado por ley al dominio del estado y donde sea inapropiado convertir los derechos tradicionales a aquellos de propiedad legal, deberán ser implementados arreglos alternativos para asegurar a largo plazo los derechos renovables de custodia y uso de los pueblos indígenas. Estos arreglos deberán tomarse antes de la iniciación de otros pasos del plan que podrían requerir títulos reconocidos de tierras.

d. Estrategia para a Participación Local. Deben ser concebidos y mantenidos los mecanismos para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a lo largo de la planificación, implementación y evaluación del proyecto. Muchos de los grupos indígenas tienen sus propias organizaciones representativas, las cuales proveen canales efectivos para comunicar las preferencias locales. Los líderes tradicionales ocupan posiciones centrales para movilizar a la gente y deben ser comprometidos en el proceso de planificación, teniendo en cuenta la inquietud de asegurar la genuina participación de la población indígena. Ver también "Participación Comunitaria y el Rol de las organizaciones No Gubernamentales en Evaluación Ambiental" en Banco Mundial, Environment Sourcebook, Technical Paper núm. 139 (Washington, D.C. 1991). Sin embargo, no existen métodos infalibles para garantizar la participación plena a nivel local a asesoría sociológica y técnica, proporcionada a través de la División Regional de Medio Ambiente, suele ser necesaria para desarrollar los mecanismos apropiados para el área de proyectos.

e. Identificación Técnica de Actividades de Desarrollo o Preservación. Las propuestas técnicas deberán de proceder de investigación de campo por profesionales calificados y aceptados por el Banco. Descripciones detalladas para los servicios propuestos deberán ser preparadas y evaluadas en áreas como educación, capacitación, salud, crédito y asistencia legal. También deberán ser incluidas descripciones técnicas en las inversiones consignadas para infraestructura productiva. Aquellos planes que se basan en los conocimientos indígenas suelen ser más exitosos que aquellos que introducen principios e instituciones totalmente nuevos. Por ejemplo, la contribución potencial de los proveedores de salud tradicional debe ser considerada en la planificación de sistemas de distribución de servicios de salud pública.

f. Capacidad institucional. Las instituciones de gobierno que tienen asignada la responsabilidad de los pueblos indígenas suelen ser débiles. Un requerimiento fundamental es el de evaluar la trayectoria, posibilidades y necesidades de esas instituciones. Los asuntos organizacionales que necesitan ser tratados con apoyo del Banco son: (i) la disposición de fondos para inversiones y operaciones de campo; (ii) existencia de personal profesional experimentado; (iii) habilidad de las organizaciones indígenas, autoridades administrativas locales y ONG's locales para interactuar con las instituciones especializadas de gobierno; (iv) habilidad de la agencia ejecutora para movilizar a otras agencias involucradas en la implementación del plan; (v) presencia de personal adecuado en el campo.

g. Programa de Implementación. Los componentes deberán incluir un programa de implementación con plazos, con los cuales se medirá el progreso en intervalos apropiados. Suelen ser necesarios programas pilotos para proveer información para la planificación y así ejecutar por fases el componente del proyecto para pueblos indígenas con la principal inversión. El plan deberá aspirar a mantener las actividades del proyecto a largo plazo, subsecuente a la terminación del desembolso.

h. Control y Evaluación. Ver DO.10.70, Proyecto de Control y Evaluación. Suelen ser necesarias capacidades independientes de control cuando las instituciones responsables de los pueblos indígenas tienen historiales de dirección débiles. El control ejercido por representantes de las propias organizaciones indígenas puede ser una manera efectiva para que la dirección del proyecto recoja las perspectivas de los beneficiarios indígenas y éstas son alentadas por el Banco. Las unidades de control deben estar conformadas por profesionales científicos sociales experimentados

y se deberán establecer formatos de evaluación y programas apropiados para las necesidades del proyecto. Los informes de control y evaluación deberán ser revisados conjuntamente por los niveles ejecutivos de la agencia de implementación y por el Banco. Los informes de evaluación deberán estar disponibles al público.

i. Costos Estimados y Plan de Financiación. El plan deberá incluir costos estimados detallados para las actividades e inversiones planeadas. Las estimaciones deberán estar divididas en unidades de costo por año de proyecto y vinculadas con un plan de financiamiento. Dichos programas, como fondos rotativos de crédito que proveen a los pueblos indígenas recursos de inversión deberán indicar sus procedimientos de contabilidad y mecanismos para la transferencia y reembolso financiero. Suele ser conveniente que el Banco tenga la mayor participación financiera directa posible en los componentes del proyecto relacionados con los pueblos indígenas.

Procesamiento y Documentación del Proyecto

Identificación

16. Durante la identificación del proyecto, el prestatario deberá ser informado de la política del Banco relativa los pueblos indígenas. El número aproximado de personas potencialmente involucradas y su ubicación deberán ser determinados y mostrados en mapas del área del proyecto. También deberá ser discutido el estatus legal de cualquier grupo involucrado. Los jefes de proyecto deberán de averiguar sobre las agencias gubernamentales relevantes y sus políticas, procedimientos, programas y planes para los pueblos indígenas afectados por el proyecto propuesto (ver párrafos 11 y 15 a). También deberán iniciar los estudios antropológicos necesarios para identificar las necesidades y preferencias locales (ver párrafo 15 b). En consulta con la División Regional de Medio Ambiente deberán destacar los problemas indígenas y la estrategia global del proyecto en el Resumen Ejecutivo Inicial del Proyecto (REIP).

Preparación

17. Si en la reunión del REIP fuera acordado que es necesaria una acción especial, el plan de desarrollo o componente indígena deberá ser desarrollado durante la preparación del proyecto. En la medida en que fuere necesario, el Banco deberá asistir al prestatario en la preparación de los términos de referencia y deberá proveer asistencia técnica especializada (ver párrafo 12). La temprana participación de antropólogos y ONG's locales con expertos en asuntos relacionados con los pueblos indígenas es una manera práctica de identificar los mecanismos para la participación efectiva y las oportunidades locales de desarrollo. En proyectos que involucran los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, el Banco deberá trabajar con el prestatario para clarificar los pasos necesarios y sanear la tenencia de la tierra (titulación, demarcación) lo más temprano posible, ya que las disputas de tierras frecuentemente atrasan aquellas medidas de ejecución que dependen de la existencia de títulos de tierra adecuados (ver párrafo 15 c).

Evaluación

18. El plan para el componente de desarrollo de los pueblos indígenas deberá ser sometido al Banco junto con el documento de factibilidad del proyecto, antes de la evaluación de éste. La evaluación deberá señalar lo adecuado del Plan, la solidez de las políticas y el marco legal, la capacidad de las agencias encargadas de la implementación del plan, y si los recursos técnicos, financieros y sociales asignados son apropiados. Los equipos de evaluación deberán asegurarse que las poblaciones indígenas hayan participado significativamente en el desarrollo del plan, como fue descrito en el párrafo 14 a (también ver párrafo 15 d). Es de particular importancia evaluar

propuestas para la regularización del acceso y uso de la tierra.

Implementación y Supervisión

19. La planificación de la supervisión deberá hacer provisiones para incluir las habilidades antropológicas, legales y técnicas apropiadas en las misiones de supervisión del Banco, durante la implementación del proyecto. (ver párrafo 15 g y h, y OD 13.05, Supervisión de Proyecto). Son esenciales las visitas a la zona por los jefes de proyecto y especialistas. Las evaluaciones a mitad y final del plazo deberán señalar el progreso y recomendar acciones correctivas cuando fueren necesarias.

Documentación

20. El compromiso del prestatario de implementar el plan de desarrollo de los pueblos indígenas deberá estar reflejado en el documento de préstamo; provisiones legales deberán proveer al personal del Banco con plazos precisos cuyo incumplimiento podrá ser objeto de amonestación durante la supervisión. El Documento de Factibilidad, así como el Memorándum y Recomendaciones del Presidente deberán sintetizar el plan o sus provisiones.

PAÍSES DE LA MUESTRA		
Países de la muestra	Signatario de los Convenios 107 ó 169 de la OIT	Cuenta con disposiciones relativas a las minorías étnicas, poblaciones indígenas o grupos tribales, en la Constitución u otra norma legal
ÁFRICA		
Côte d'Ivoire		
Ghana	X	
Etiopía		
Rwanda		
ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO		
Indonesia		
Camboya		X
Tailandia		X
China		X
Malasia		X
Filipinas		X
Viet Nam		X
EUROPA Y ASIA CENTRAL		
Federación de Rusia		X
Turquía		
Kazajstán		
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE		
Brasil	X	X
Argentina	X	X
Venezuela	X	X
Colombia	X	X
Nicaragua		X
Panamá	X	X
El Salvador	X	
Chile		X
México	X	X
Honduras	X	X
Ecuador	X	X
Perú	X	X
Guatemala	X	X
Bolivia	X	X
Uruguay	NA	NA
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA		
Marruecos		
Túnez	X	
ASIA MERIDIONAL		
Pakistán	X	X
India	X	X
Nepal		X

TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL GRUPO DE EXPERTOS ESTABLECIDO PARA EL EXAMEN POR PARTE DEL DEO DE LA APLICACIÓN DE LA OD 4.20

1. Antecedentes. El DEO está llevando a cabo una evaluación de la aplicación por parte del Banco Mundial de la OD 4.20, *Indigenous Peoples* (poblaciones indígenas). Las preguntas a las que responde la evaluación son:

- i) ¿En qué medida es pertinente la directriz operacional para el desarrollo efectivo de las poblaciones indígenas?
- ii) ¿Cómo y en qué medida se ha aplicado la directriz operacional?
- iii) ¿En qué medida ha resultado eficaz la directriz operacional en la consecución de sus objetivos?

2. En la evaluación se sometieron a examen documental 297 proyectos de inversión en los 34 países de la muestra, aprobados con posterioridad al 1 de enero 1992 y cerrados antes de junio de 2001. Se comenzó el examen de los 297 proyectos contestando a las siguientes preguntas:

- ¿Se señaló en el documento de evaluación inicial del proyecto la presencia de poblaciones indígenas, según la definición dada en la directriz operacional?
- ¿Se mencionó en el examen del DEO la posibilidad de que hubiera poblaciones indígenas, según la definición dada por la directriz operacional, en la localidad de ejecución del proyecto?
- ¿Podría haber afectado el proyecto a las poblaciones indígenas, según la definición dada en la directriz operacional?

[En los casos en los que la respuesta a las tres preguntas fue negativa, en la evaluación se concluyó que el Banco había actuado correctamente al no aplicar la directriz operacional al proyecto en cuestión (señalado con NA en el Anexo II y en el informe de evaluación de la aplicación de la directiva operacional sobre poblaciones indígenas)].

3. A partir de estas tres preguntas, se concluyó en la evaluación que la directriz operacional no era aplicable a 150 proyectos. En otros 11 proyectos urbanos, se estimó que las poblaciones indígenas afectadas no reunían, en mayor o menor medida, las cinco características establecidas en la directriz. En otros 10 proyectos no se pudo establecer de forma concluyente que dichos grupos reunían las cinco características, por lo que los proyectos fueron señalados como no calificables (mención NR). Por consiguiente, se concluyó que las actividades de 171 proyectos (de los que 161 se clasificaron en la categoría NA y 10 en NR) no afectaron a las poblaciones indígenas.

4. En los restantes 126 proyectos, que, según se concluyó en la evaluación, afectaron a poblaciones indígenas, se consideró que la directriz operacional era aplicable si se había indicado en el documento de evaluación inicial la presencia de poblaciones indígenas y se incluían también algunas medidas razonables destinadas específicamente a proteger sus intereses. Mediante la evaluación se estableció que estas circunstancias concurren en 48 proyectos. En otros 16 proyectos, aunque se precisó en el documento de evaluación inicial que el proyecto afectaría a poblaciones indígenas, no hubo participación, informada o no, de éstas; no hubo prácticamente diagnóstico o análisis de las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas, y tampoco se establecieron indicadores de seguimiento para estas poblaciones (todos ellos, elementos exigidos por la directriz operacional). El DEO consideró que se había aplicado la directriz a estos 16 proyectos porque en los documentos de evaluación inicial se indicaba que se habían tomado, o se podían tomar, algunas medidas, o se habían adoptado medidas generales de lucha contra la pobreza

que podrían beneficiar a las poblaciones indígenas. Sin embargo, en la evaluación se calificó la aplicación de la directriz operacional en estos proyectos de insatisfactoria o muy insatisfactoria. Así, en los 64 proyectos mencionados (48 + 16), se concluyó que se había aplicado la directriz operacional. Estos proyectos se marcaron con “Y”.

5. Los restantes 62 proyectos se marcaron con “?”. Durante la evaluación de estos 62 proyectos, se examinaron otros documentos de los proyectos —principalmente resúmenes iniciales, informes de situación, convenios de préstamo e informes finales de ejecución, así como otros documentos disponibles en el *Integrated Record Information System* (IRIS)— para validar la conclusión del DEO de que había poblaciones indígenas, en el sentido de la directriz operacional, afectadas por los proyectos. En 20 de estos proyectos los mencionados documentos indicaban que el Banco también había constatado la presencia de poblaciones indígenas en las localidades de ejecución de los proyectos. Para evitar sesgos, se remitió a las ONG la lista de los cerca de 900 proyectos que se habían abierto y cerrado durante el período evaluado y se les pidió que identificaran los proyectos que afectarían a las poblaciones indígenas. Además, en otros 11 de los 62 proyectos, las ONG confirmaron que, desde su punto de vista, había poblaciones indígenas afectadas.

6. Términos específicos de referencia para el grupo de expertos. Es obvio que, por tratarse de un examen documental, se pueden producir sesgos en la clasificación de los proyectos como NA o “?”, e incluso en la opinión técnica acerca de si había o no poblaciones indígenas afectadas en el sentido de la directriz operacional. Además, hay al menos 31 proyectos en la categoría “?”, en los que no se ha comprobado por otra vía la presencia de poblaciones indígenas. En consecuencia, la dirección del DEO ha constituido un grupo de expertos, compuesto por antropólogos y sociólogos, para revisar un amplio porcentaje de los proyectos y evaluar de forma independiente si la clasificación llevada a cabo durante la evaluación fue apropiada.

7. Los miembros del grupo de expertos serán:

- el profesor Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas (jefe del grupo de expertos);
- el profesor Maurizio Gnerre, catedrático de Antropología del Instituto de Estudios Orientales de la Universidad de Nápoles (Italia), y
- el profesor G.K. Karanth, director del Departamento de Sociología del Instituto para el Cambio Social y Económico de Bangabre (India).

8. La pregunta clave que tiene que contestar el grupo de expertos es: ¿Existen poblaciones indígenas (en el sentido de la directriz operacional), en la localidad de ejecución del proyecto, que se vean afectadas por las actividades de éste? Se tendrá que contestar a esta pregunta en el contexto de los proyectos seleccionados.

9. La lista adjunta contiene los proyectos asignados a cada miembro del grupo de expertos y las notas acerca de los objetivos y los componentes de los proyectos. Los miembros tendrán igualmente acceso a los informes de evaluación inicial de los proyectos. La segunda lista de proyectos contiene las bases aplicadas por el equipo de evaluación para clasificar los proyectos como “?”. El Dr. Gnerre revisará todos los proyectos marcados con “?” o NR, y el 10% (al menos 10 proyectos) de los marcados con NA, en tres regiones: América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África, y África. El Dr. Karanth llevará a cabo un examen similar de todos los proyectos de Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico, y Europa y Asia central. Además, evaluarán igualmente todos los proyectos de las regiones que se les han encomendado, acerca de los cuales la administración haya planteado alguna cuestión tras revisar una lista similar de proyectos que le ha

sido remitida.

10. Cuando los profesores Gnerre o Karanth piensen que hace falta una segunda opinión, o el equipo de evaluación lo estima oportuno (en particular en caso de desacuerdo con la administración), se solicitará el parecer del profesor Stavenhagen. De cualquier manera, se recabará la opinión del profesor Stavenhagen acerca de al menos el 20% de los proyectos marcados con “?” y de algunos otros proyectos seleccionados.

11. Entre los resultados del grupo de trabajo, se prevé la confección de un cuadro con breves comentarios a cada proyecto examinado sobre los motivos por los que se comparte o no la clasificación realizada por el equipo de evaluación del DEO. Los informes de los miembros del grupo de expertos se presentarán antes del 8 de abril de 2002, aunque el profesor Stavenhagen podrá presentar el suyo antes del 30 de abril de 2002.

Anexos:

1. Lista de proyectos asignados a cada miembro del grupo de expertos, con comentarios sobre los objetivos y componentes de los proyectos.
2. Lista de los proyectos, con las bases aplicadas por el equipo de evaluación para clasificar los proyectos como “?”.

Informe del CODE

Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo

DEO: Aplicación de la directriz operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: examen documental independiente y versión preliminar de la respuesta de la administración

(Reunión del 18 de septiembre de 2002)

1. El 18 de septiembre de 2002, los Directores Ejecutivos debatieron el informe titulado *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Independent Desk Review* (CODE2002-0046) y el documento *Draft Management Response* (CODE2002-0072), antes de hacer público el informe.

2. **Antecedentes.** El CODE había debatido en febrero de 2001 la versión preliminar de los documentos de política operacional y de normas de procedimiento del Banco. La administración está llevando a cabo actualmente la conversión de la directriz operacional (OD) 4.20 en la OP/BP 4.10, *Indigenous Peoples* (CODE2001-8). El informe del DEO es la primera fase de un estudio sobre el modo en que se ha aplicado la OD 4.20 en los proyectos del Banco. Concluye que la aplicación de la directriz operacional ha ayudado al Banco a abordar su mandato de reducción de la pobreza; ha contribuido a mejorar el conocimiento de las poblaciones indígenas; ha encauzado la asistencia del Banco hacia la protección de las poblaciones indígenas en varios países, y ha respaldado la participación de dichas poblaciones en la realización de las actividades del Banco. Sin embargo, ha habido también aspectos negativos. La identificación de las poblaciones indígenas ha resultado problemática y la política no se ha aplicado de manera homogénea en todas las regiones. Las repercusiones de los proyectos sobre las poblaciones indígenas no se entienden cabalmente y no hay consenso entre los países miembros acerca del enfoque adecuado de la aplicación de la directriz operacional. La administración comparte ampliamente las recomendaciones del DEO, aunque entiende que en el examen documental se debería haber dado más relieve a los cambios institucionales conexos (por ejemplo, el establecimiento del equipo responsable de la garantía de calidad y la observancia de las normas) y los planteamientos del Banco respecto a las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas durante el período examinado. La administración señaló que la OD 4.20 no es el único marco para su actividad en favor de las poblaciones indígenas; de ahí que hubiera acogido con agrado una evaluación del conjunto de mecanismos a través de los cuales el Banco encauza su ayuda a las poblaciones indígenas (como los proyectos autónomos y las donaciones del FDI para fortalecer la capacidad de estas poblaciones).

3 **Conclusiones y próximos pasos.** El Comité apoyó ampliamente las recomendaciones del DEO y subrayó la necesidad de clarificar la definición de poblaciones indígenas, así como el ámbito y el campo de aplicación de la política. El Comité hizo hincapié en que el referente principal debería ser el marco jurídico de cada país. En opinión de los miembros del Comité, no sería práctico aplicar definiciones que no estuvieran reconocidas en los marcos jurídicos nacionales. No obstante, el comité no suscribió ningún planteamiento específico y subrayó que quedaba mucho por hacer para conciliar las diferentes preocupaciones del DEO y de la administración. Los miembros del Comité dieron su apoyo a la preparación por parte de la administración de un documento conceptual para un más amplio debate. El informe del DEO sobre la segunda fase se espera para mediados de diciembre y sus resultados se reflejarán en los documentos de política operacional y normas de

procedimiento del Banco (OP/BP). La administración someterá al CODE los nuevos documentos OP/BP 4.10 durante el año 2003.

4. El trabajo del Comité giró en torno a las cuestiones siguientes: definición de poblaciones indígenas; coherencia de la directriz operacional con los marcos jurídicos nacionales y con el mandato del Banco de reducción de la pobreza; costos y beneficios de la aplicación de la directriz operacional; armonización de las políticas relativas a las poblaciones indígenas, y estado de la versión preliminar de la OP/BP.

5. **Definición de poblaciones indígenas.** En opinión del Comité, las diferentes interpretaciones dadas por el Banco a la expresión empleada en la OD 4.20 para identificar a las poblaciones indígenas es la parte más confusa de la directriz operacional. El Comité señaló que la definición y los criterios generales han sido difíciles de aplicar en muchas regiones. Hubo un fuerte respaldo a la recomendación del DEO de que la administración esclareciera la intención, el alcance y los requisitos de la futura política operacional y estableciera al mismo tiempo unas pautas aceptables para todos los miembros. Uno de los integrantes observó que la conversión de la directriz operacional era un buen momento para modificar la definición de poblaciones indígenas y el título de la directriz. Otro propuso que el conocimiento de las poblaciones indígenas fuera también objeto de la política operacional.

6. **Coherencia con los marcos jurídicos nacionales y con el mandato del Banco de reducción de la pobreza.** El Comité dio su apoyo global a la recomendación del DEO de que el Banco identificara a los grupos indígenas y tribales en consonancia con los marcos jurídicos nacionales, mayormente porque implica un trato desigual a ciudadanos del mismo país y por factores culturales e históricos. También respaldó la opinión del DEO en el sentido de que en aquellos países cuyo marco jurídico no cumple los criterios de la política relativa a las poblaciones indígenas, sería preferible incluir el tratamiento de los grupos vulnerables entre los objetivos más amplios de reducción de la pobreza del proyecto. La administración expresó su preocupación porque el compromiso del Banco con las poblaciones indígenas quedara constreñido a los términos definidos en los marcos jurídicos nacionales. Señaló que muchos países no cuentan con un marco jurídico adecuado y por ello se podría privar a muchos grupos de poblaciones indígenas de los beneficios que brinda la política relativa a estas poblaciones. Con independencia de que se recurra o no a los marcos jurídicos nacionales, sigue siendo necesario que el Banco tenga su propia política para abordar las cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas en el plano de los proyectos, y que mantenga mecanismos que permitan apelar al buen juicio de los especialistas en ciencias sociales para determinar si los grupos afectados por un proyecto dado forman parte de los que pueden acogerse a la política. El Departamento Jurídico señaló que el Banco, cuando formula sus políticas, toma en consideración tanto el derecho nacional como el internacional y decide qué política es la idónea para alcanzar sus objetivos. Además, los convenios del Banco con los prestatarios son vinculantes, no obstante cualquier disposición en contrario en la legislación nacional.

7. **Costos y beneficios.** El Comité pidió al DEO mayor claridad con respecto a los costos y beneficios que la aplicación de la actual política tiene para los países y para el Banco, y también sobre si los costos potenciales y los proyectos abandonados han supuesto una pérdida de oportunidades de apoyo a la lucha contra la pobreza. El DEO señaló que en los proyectos examinados se aportaba muy poca información acerca de los costos de la aplicación de la política, y que en ninguno de los ocho proyectos abandonados habían pesado en la decisión los costos de la política relativa a las poblaciones indígenas. No obstante, la administración indicó que no se podía saber a ciencia cierta cuántos proyectos se habían abandonado hasta la fecha a causa de la directriz operacional. Señaló que las estimaciones de los costos de la aplicación de las políticas de

salvaguardia, incluida la OD 4.20, se presentaron en el documento *Costs of Doing Business* (SecM2001-0469) que el Directorio Ejecutivo debatió en julio de 2001, y su importe se cifró entre US\$30.000 y US\$100.000.

8. **Armonización de las políticas relativas a las poblaciones indígenas entre los bancos multilaterales de desarrollo.** Varios miembros preguntaron qué función puede cumplir el Banco en la armonización, entre los bancos multilaterales de desarrollo, de las políticas relativas a las poblaciones indígenas. La administración contestó que muchas organizaciones bilaterales y multilaterales carecen de políticas relativas a las poblaciones indígenas; algunas se encontraban en las primeras etapas de elaboración de sus políticas, por lo que el Banco trabajaría en estrecha colaboración con ellas para ver el modo de llevar a cabo la armonización de la mejor manera.

9. **Estado del documento de información general y del *Source Book* (libro de consulta).** El Comité dio su apoyo a la recomendación del DEO de que en la futura política operacional se distinga claramente entre las medidas de salvaguardia (“no causar daños”) y las de carácter “positivo”, y que éstas últimas se detallen en el *Source Book*. Se propuso que en el documento de información general se abordaran todos los grupos vulnerables, incluidas las poblaciones indígenas. La administración aclaró que en el *Source Book* se darían orientaciones para aplicar la OP/BP 4.10. En el documento de información general, el Banco presentará su experiencia global hasta el momento y los planteamientos para abordar en el futuro las necesidades de desarrollo de las poblaciones indígenas, más allá del mero cumplimiento y de la directriz operacional. La administración debería también aclarar el propósito de la revisión de la política operacional y las normas de procedimiento del Banco para encarar las expectativas de todos los interesados. La administración hizo hincapié en que los objetivos y principios básicos de la política actual se mantienen intactos. Señaló que sería difícil satisfacer a todos los interesados participantes, aunque ha emprendido amplias consultas y concedido tiempo suficiente para que se hagan comentarios, al objeto de mejorar el sentido de identificación de los interesados.

10. **Otros asuntos.** El Comité señaló también la necesidad de: aumentar la participación de las poblaciones indígenas en los planes para el desarrollo de las mismas (PDPI); mejorar la capacidad de los países para preparar y ejecutar los PDPI; explicar en detalle cómo se aplica la política en las zonas urbanas, y aclarar los mecanismos internos y la responsabilidad de la aplicación de la política en el seno del Banco. El DEO informó al Comité de que ha organizado talleres de ámbito regional e internacional con interesados clave y que sus resultados se reflejan en las conclusiones. La administración indicó que ya se habían puesto en funcionamiento varios mecanismos institucionales encargados de velar por una aplicación más homogénea de la política. Un miembro observó la necesidad de aportar más datos que respalden la conclusión fundamental a la que se llega en el informe del DEO, según la cual en los proyectos en los que se ha aplicado la directriz operacional se han logrado mejores resultados que en aquéllos en los que no se ha aplicado, e indicó que esta conclusión podría estar sesgada por la metodología empleada. El DEO coincidió con este punto de vista.

Pieter Stek, Presidente

Distribución:

Directores Ejecutivos y Suplentes

Presidente

Administración Superior del Grupo del Banco Mundial

Vicepresidentes del Banco, la CFI y el OMGI

PRESENTACIÓN DEL DEO EN LA REUNIÓN DEL CODE

1. En la presente evaluación se observan aspectos positivos en varios ámbitos de la aplicación de la OD 4.20. No cabe duda de que con la directriz operacional se le ha puesto un rostro humano a las actividades del Banco. Ha ayudado a mejorar la base del conocimiento sobre las poblaciones indígenas, ha conformado la asistencia del Banco a las circunstancias de varios países con la incorporación de medidas de protección de dichos grupos y ha favorecido su participación en la ejecución de las actividades del Banco. También se han detectado puntos débiles: la identificación de las poblaciones indígenas ha resultado problemática y no se ha asegurado la igualdad de trato entre regiones. Las orientaciones inadecuadas sobre los requisitos de la directriz operacional impartidas al personal del Banco han dado lugar a una aplicación desigual de la directriz. Las repercusiones de los proyectos sobre las poblaciones indígenas siguen siendo poco conocidas. Y lo que es más, sigue sin haber consenso entre los países miembros acerca de cuál es el enfoque correcto que se ha de dar a la aplicación de la directriz operacional.
2. La clasificación de determinados grupos sociales como poblaciones indígenas tiene importantes consecuencias para los países clientes. En la directriz operacional se reconocen, entre otros, los derechos tradicionales de estos grupos sobre la tierra y los recursos naturales, y se respaldan sus sistemas consuetudinarios o tradicionales de tenencia de la tierra (Sección 15 de la directriz). No es sorprendente que los Estados sean previsores y declaren que determinados grupos sociales son poblaciones indígenas. No obstante, el Banco ha adoptado un enfoque flexible. En primer lugar, describe las “poblaciones indígenas” como grupos sociales que satisfacen, en mayor o menor medida, las características generales que se establecen en la directriz operacional. Segundo, los equipos a cargo de los proyectos, respaldados por especialistas en ciencias sociales, determinan qué grupos son poblaciones indígenas en el plano de un proyecto, de acuerdo, en una primera aproximación, con la legislación nacional. Naturalmente la descripción de la directriz, basada en criterios más amplios, al aplicarse al proceso de identificación en el plano del proyecto da lugar a una variedad de interpretaciones y en ocasiones a contradicciones. Estas incoherencias conllevan riesgos para los países y también para la reputación del Banco. Reducen la previsibilidad, aumentan el costo de realizar operaciones con el Banco y generan interpretaciones alternativas del concepto de poblaciones indígenas, con lo que el Banco sigue estando al mando pero con la responsabilidad limitada con respecto a las consecuencias de sus decisiones.
3. No quisiéramos restar importancia a los desafíos a los que se enfrenta la administración en el proceso de conversión. Se trata de una política importante y compleja, con sustanciales intereses contrapuestos y a menudo antagónicos. Pero dados los obstáculos inevitables que presenta la aplicación homogénea de la política en contextos sociales e institucionales tan diversos, podría ser oportuno considerar en el documento conceptual la identificación de las poblaciones indígenas según los marcos jurídicos nacionales de los distintos países, en lugar de crear nuevas e innovadoras definiciones. Esto nos lleva a la pregunta de qué hacer en aquellos países cuya normativa no reconoce los derechos de estos grupos sociales que merecen protección. En dichos países, el Banco debería hacer ver al cliente, en el plano del país, la necesidad de establecer mecanismos, satisfactorios para ambas partes, para proteger los intereses de los mencionados grupos. Si el diálogo no diera frutos, el Banco debería proteger a estos grupos en el marco de su mandato de reducción de la pobreza, y si esto no fuera apropiado para salvaguardar sus intereses, el Banco debería abstenerse de financiar estos proyectos. El DEO desea instar a la administración a que en el documento conceptual se considere la posibilidad de revisar su planteamiento actual.