

Directriz Operacional

Poblaciones indígenas

Introducción

1. En la presente directriz se describen las políticas y los procedimientos de tramitación del Banco¹ para los proyectos que afectan a las poblaciones indígenas. En ella se establecen las definiciones básicas, los objetivos de política, las directrices para el diseño y la aplicación de las disposiciones o los elementos del proyecto para las poblaciones indígenas, y los requisitos de tramitación y documentación.

2. En la directriz se establecen las pautas de política para a) lograr que las poblaciones indígenas se beneficien con los proyectos de desarrollo, y b) evitar o atenuar los posibles efectos adversos en las poblaciones indígenas, causados por las actividades que reciben asistencia del Banco. Se requieren medidas especiales cuando las inversiones del Banco afectan a las poblaciones indígenas, las tribus, las minorías étnicas u otros grupos cuya condición social y económica limita su capacidad para establecer sus intereses y derechos a la tierra y a otros recursos productivos.

Definiciones

3. Las expresiones “poblaciones indígenas”, “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales”, y “tribus inferiores” describen a grupos sociales cuya identidad social y cultural es diferente a la sociedad dominante, lo cual los hace vulnerables a ser desfavorecidos en el proceso de desarrollo. A los efectos de esta directriz, se utilizará la expresión “poblaciones indígenas” para referirse a estos grupos.

4. Muchos de los países prestatarios del Banco incluyen en su constitución nacional, leyes y reglamentaciones pertinentes, cláusulas explicativas y marcos legales que establecen la base fundamental para identificar a las poblaciones indígenas.

5. Debido a que sus circunstancias son diversas y cambiantes, no es posible captar la diversidad de las poblaciones indígenas en una única definición. Usualmente, las poblaciones indígenas constituyen uno de los segmentos más pobres de la población. Se dedican a actividades económicas que abarcan desde la agricultura migratoria en los bosques o sus proximidades hasta el trabajo asalariado o, inclusive, las actividades en pequeña escala orientadas al mercado. La existencia, en diversos grados, de las siguientes características permite identificar a las poblaciones indígenas en zonas geográficas determinadas:

- a) un fuerte apego a los territorios ancestrales y a los recursos naturales de esas zonas;
- b) el hecho de que se identifiquen a sí mismas, y sean identificadas por terceros, como miembros de un grupo cultural bien definido;
- c) un idioma indígena que, con frecuencia, es diferente al idioma nacional;
- d) la existencia de instituciones sociales y políticas usuales, y
- e) la producción enfocada principalmente hacia la subsistencia.

Los jefes de proyecto deben emplear su criterio para determinar a qué poblaciones corresponde aplicar esta directriz y también consultar a especialistas en antropología y sociología durante todo el ciclo del proyecto.

Objetivo y política

6. El objetivo general del Banco respecto de las poblaciones indígenas, así como de todos los habitantes de sus países miembros, es garantizar que el proceso de desarrollo propicie el pleno respeto por su dignidad, sus derechos humanos y su singularidad cultural. Específicamente, el objetivo primordial de

¹ “Banco” incluye a la AIF, y “préstamos” incluye a los créditos.

Directriz Operacional

esta directriz es lograr que las poblaciones indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, derivados, en particular, de los proyectos financiados por el Banco, y que reciban beneficios sociales y económicos culturalmente compatibles.

7. El enfoque que se deberá adoptar respecto de las poblaciones indígenas afectadas por los proyectos de desarrollo es un tema controvertido. El debate se plantea, con frecuencia, como una elección entre dos puntos de vista opuestos. En un extremo se recomienda aislar a las poblaciones indígenas cuyas prácticas culturales y económicas dificultan su relación con los grupos externos poderosos. Las ventajas de ese método son la protección especial que brinda y la preservación de la peculiaridad cultural; sus costos son los beneficios que no se reciben de los programas de desarrollo. En el otro extremo, se sostiene que la cultura de la población indígena debe asimilarse culturalmente a los valores y actividades económicas de la sociedad dominante a fin de que pueda participar en el desarrollo nacional. En este caso, los beneficios pueden incluir mejores oportunidades sociales y económicas, pero el costo es, con frecuencia, la pérdida gradual de las diferencias culturales.

8. La política del Banco consiste en que la estrategia para abordar las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas debe basarse en la *participación razonada* de esas poblaciones. Por lo tanto, la identificación de las preferencias locales a través de las consultas directas, la incorporación de los conocimientos indígenas a los métodos del proyecto, y la correspondiente utilización inicial de especialistas con experiencia son actividades esenciales para todo proyecto que afecte a las poblaciones indígenas y sus derechos a los recursos naturales y económicos.

9. Puede ocurrir, especialmente en el caso de los grupos más aislados, que los efectos adversos sean inevitables y que no se hayan elaborado planes preventivos suficientes. En esas situaciones, el Banco no evaluará los proyectos hasta que el prestatario haya elaborado planes adecuados y el Banco los haya estudiado. En otros casos, es posible que la población indígena desee ser incorporada al proceso de desarrollo y lo sea. En síntesis, el prestatario puede

adoptar una gran variedad de medidas, las cuales deben garantizar que la población indígena obtenga los beneficios de las inversiones para el desarrollo.

El papel del Banco

10. El Banco aborda las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas a través de a) los estudios económicos y sectoriales de un país, b) la asistencia técnica, y c) los elementos o disposiciones de un proyecto de inversión. Las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas se pueden originar en varios de los sectores que le atañen al Banco; por ejemplo, se deberán analizar cuidadosamente aquellas relacionadas con la agricultura, la construcción de caminos, la silvicultura, la energía hidroeléctrica, la minería, el turismo, la educación y el medio ambiente². Por lo general, las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas se identifican a través de los procesos de evaluación ambiental o de evaluación del efecto social, y se deberán adoptar medidas apropiadas en el marco de las actividades de prevención ambiental (véase OD 4.01 *Evaluación ambiental*, que se encuentra en proceso de publicación).

11. *Estudios económicos y sectoriales de un país.* Los departamentos geográficos deben mantener la información acerca de las tendencias en las políticas gubernamentales y las instituciones que se ocupan de las poblaciones indígenas. Las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas deben ser abordadas explícitamente en los estudios sectoriales y subsectoriales y deben ser incorporadas al diálogo entre el Banco y cada país. Con frecuencia es necesario fortalecer el marco de la política de desarrollo nacional y las instituciones para las poblaciones indígenas a fin de establecer una base firme para el diseño y la tramitación de los proyectos que contienen elementos relacionados con las poblaciones indígenas.

12. *Asistencia técnica.* El Banco puede

² El desalojo de la población indígena puede ser muy perjudicial, y deberán realizarse esfuerzos especiales para evitarlo. Véase OD 4.30, *Reasentamiento involuntario*, para obtener directrices de política adicionales acerca de las cuestiones de reasentamiento que involucran a poblaciones indígenas.

Directriz Operacional

proporcionar la asistencia técnica necesaria para desarrollar las capacidades del prestatario para abordar las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas. Usualmente, la asistencia técnica se proporciona durante la preparación del proyecto, pero también puede ser necesaria para fortalecer las instituciones gubernamentales pertinentes o para proporcionar apoyo a las iniciativas de desarrollo tomadas por las propias poblaciones indígenas.

13. *Proyectos de inversión.* Para un proyecto de inversión que afecta a poblaciones indígenas, el prestatario debe formular un plan de desarrollo de esas poblaciones que sea coherente con la política del Banco. Todo proyecto que afecta a las poblaciones indígenas debe incluir elementos o disposiciones que incorporen ese plan. Cuando la mayor parte de los beneficiarios directos del proyecto sean poblaciones indígenas, las cuestiones que le atañen al Banco serían abordadas en el propio proyecto y, por lo tanto, correspondería aplicar las disposiciones de esta directriz operacional a todo el proyecto.

Plan de desarrollo de las poblaciones indígenas³

Condiciones previas

14. Las siguientes son las condiciones previas para que un plan de desarrollo para poblaciones indígenas tenga éxito:

- a) La medida esencial en el diseño del proyecto es la formulación de un plan de desarrollo culturalmente apropiado que se base en la consideración de todas las opciones preferidas por las poblaciones indígenas afectadas por el proyecto.
- b) En los estudios, se debería poner el mayor empeño para *prever las tendencias adversas* que podría ocasionar el proyecto

y para desarrollar los medios que permitan evitar o atenuar los perjuicios⁴.

- c) Las instituciones responsables de la relación entre el gobierno y las poblaciones indígenas deberían poseer los conocimientos sociales, técnicos y jurídicos necesarios para llevar a cabo las actividades de desarrollo propuestas. Las disposiciones de ejecución deberían ser muy simples y, usualmente, involucrar a las correspondientes instituciones existentes, las organizaciones locales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) con conocimientos especializados en las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas.
- d) Se deberían tomar en cuenta, en el diseño del plan, las estructuras locales de organización social, los creencias religiosas y el uso de los recursos.
- e) Las actividades de desarrollo deberían servir de apoyo a los sistemas de producción que se adapten a las necesidades y el entorno de las poblaciones indígenas, y deberían contribuir al logro de niveles sostenibles en los sistemas de producción sometidos a presión.
- f) El plan debería evitar crear o agravar la dependencia de las poblaciones indígenas en las entidades del proyecto. La planificación debería fomentar el traspaso, a la brevedad posible, de la administración del proyecto a las personas de la localidad. Si fuese necesario, el plan debería incluir la enseñanza y capacitación general de las poblaciones indígenas en los temas de administración desde el comienzo del proyecto.

³ Las directrices técnicas específicas de la región para la elaboración de los elementos relativos a las poblaciones indígenas, y los estudios de casos de prácticas óptimas, se pueden obtener en las divisiones del medio ambiente de las oficinas regionales.

⁴ Para obtener orientación acerca de las poblaciones indígenas y los procedimientos de evaluación ambiental, véase OD 4.01 *Evaluación ambiental*, y el capítulo 7 del Trabajo técnico N° 139 del Banco Mundial titulado *Libro de Consulta para Evaluación Ambiental* (Washington, D.C., 1991).

Directriz Operacional

- g) El éxito de la planificación para las poblaciones indígenas exige, con frecuencia, largos períodos de gestación, así como disposiciones para efectuar un seguimiento prolongado. Las zonas alejadas o desatendidas respecto de las cuales se dispone de poca experiencia previa requieren, con frecuencia, investigaciones adicionales y programas piloto para pulir las propuestas de desarrollo.
- h) Cuando ya existen programas eficaces, el Banco puede brindar apoyo a través del financiamiento incremental para fortalecerlos en lugar de desarrollar programas totalmente nuevos.

Contenido

15. El plan de desarrollo se debería formular junto con la preparación de la inversión principal. En muchos casos, la protección adecuada de los derechos de las poblaciones indígenas exigirá la aplicación de elementos especiales que podrían ser ajenos a las metas principales del proyecto. Esos elementos podrían incluir actividades relacionadas con la salud y la nutrición, la infraestructura productiva, la preservación lingüística y cultural, el derecho a los recursos naturales, y la educación. El elemento del proyecto relativo al desarrollo de las poblaciones indígenas debería incluir, cuando sean necesarios, los siguientes puntos:

- a) *Marco jurídico.* El plan debería incluir una evaluación i) de la situación jurídica de los grupos cubiertos en esta directriz operacional, conforme se refleja en la constitución del país, sus leyes y normativas (reglamentaciones, órdenes administrativas, etc.), y ii) de la capacidad de esos grupos para tener acceso y utilizar eficazmente el sistema legal para defender sus derechos. Se deberá prestar especial atención a los derechos de las poblaciones indígenas a utilizar y explotar las tierras que ocupan, a recibir protección contra intrusos ilegales, y a tener acceso a los recursos naturales (como, por ejemplo, los bosques, la fauna y flora silvestres y el

agua) que son vitales para su subsistencia y reproducción.

- b) *Datos básicos.* Los datos básicos deberían incluir i) mapas y fotos aéreas exactos y actualizados de la zona de influencia del proyecto y de las zonas habitadas por poblaciones indígenas; ii) un análisis de la estructura social y de las fuentes de ingresos de la población; iii) inventarios de los recursos que utilizan las poblaciones indígenas y los datos técnicos acerca de sus sistemas de producción, y iv) la relación entre las poblaciones indígenas y otros grupos locales y nacionales. Es muy importante que los estudios de los datos básicos capten todas las actividades de producción y comercialización en las que participan las poblaciones indígenas. Los expertos sociales y técnicos calificados deberían realizar visitas *in situ* para verificar y actualizar las fuentes secundarias.
- c) *Tenencia de la tierra.* Cuando sea necesario fortalecer la legislación local, el Banco debería ofrecerse para asesorar y prestar asistencia al prestatario con el objeto de establecer el reconocimiento legal de los regímenes acostumbrados o tradicionales de tenencia de las tierras de las poblaciones indígenas. En los casos en que las tierras tradicionales de las poblaciones indígenas hayan sido incorporadas por ley al dominio público y cuando no sea apropiado convertir los derechos tradicionales en derechos de propiedad legal, se deberían instrumentar acuerdos alternativos para otorgar derechos renovables a largo plazo de custodia y uso a las poblaciones indígenas. Esas medidas se deberían adoptar antes de la iniciación de otras medidas de planificación que podrían estar condicionadas al reconocimiento de los títulos de propiedad de las tierras.
- d) *Estrategia para la participación local.* Se deberían diseñar y mantener mecanismos

Directriz Operacional

para la participación de las poblaciones indígenas en la toma de decisiones durante la planificación, puesta en marcha y evaluación del proyecto. Muchos de los grupos más grandes de poblaciones indígenas poseen sus propias organizaciones representativas que proporcionan canales eficaces para comunicar las preferencias locales. Los dirigentes tradicionales ocupan una posición de privilegio para movilizar a la población y deberían ser incorporados al proceso de planificación, prestando especial cuidado en asegurar que la representación de la población indígena sea genuina.⁵ No existe, sin embargo, un método infalible para garantizar la plena participación a nivel local. Con frecuencia, es necesario recurrir al asesoramiento sociológico y técnico proporcionado a través de las divisiones del medio ambiente de las oficinas regionales para desarrollar mecanismos apropiados para la esfera del proyecto.

- e) *Identificación técnica de las actividades de desarrollo o mitigación.* Las propuestas técnicas deberían partir de investigaciones *in situ* efectuadas por profesionales calificados aceptables para el Banco. Se deberían elaborar y evaluar las descripciones detalladas de los servicios propuestos en esferas tales como la educación, la capacitación, la salud, el crédito y la asistencia legal. Se deberían incluir descripciones técnicas para las inversiones planificadas en la infraestructura productiva. Los planes que aprovechan los conocimientos indígenas tienen, con frecuencia, más éxito que aquellos que introducen principios e instituciones totalmente nuevos. Por ejemplo, al planificar los sistemas de prestación de asistencia sanitaria se debería considerar la eventual contribución de los

prestadores de servicios de salud tradicionales.

- f) *Capacidad institucional.* Las instituciones gubernamentales que tienen la responsabilidad de ocuparse de las poblaciones indígenas son, con frecuencia, débiles. La evaluación del historial, las capacidades y las necesidades de esas instituciones constituye un requisito fundamental. Las cuestiones institucionales que se deben abordar a través de la asistencia del Banco son i) la disponibilidad de fondos para inversiones y operaciones en el terreno; ii) la idoneidad del personal profesional con experiencia; iii) la capacidad de las organizaciones de las poblaciones indígenas, las autoridades administrativas locales y las ONG locales para relacionarse con las instituciones gubernamentales especializadas; iv) la capacidad del organismo de ejecución para movilizar a otros organismos que participan en la instrumentación del plan, y v) la suficiencia de la presencia en el terreno.
- g) *Programa de instrumentación.* Los componentes deberían incluir un programa de ejecución con puntos de referencia que permitiesen medir los avances a intervalos apropiados. Con frecuencia, es necesario instrumentar programas piloto que proporcionen información relativa a la planificación a fin de escalar el componente del proyecto relativo a las poblaciones indígenas con la inversión principal. El plan deberá procurar la sostenibilidad a largo plazo de las actividades del proyecto luego de completarse el desembolso.
- h) *Seguimiento y evaluación.*⁶ Usualmente, se necesita capacidad de seguimiento independiente cuando las instituciones responsables de las poblaciones indígenas tienen antecedentes de gestión débil. El seguimiento por parte de los representantes de las organizaciones de las

⁵ Véase, además, "Participación Comunitaria y el Papel de las ONG en el Análisis Ambiental" en el Trabajo técnico N° 139 del Banco Mundial titulado *Libro de Consulta para Evaluación Ambiental* (Washington, D.C., 1991).

⁶ Véase OD 10.70, *Project Monitoring and Evaluation*.

Directriz Operacional

poblaciones indígenas puede ser una forma eficaz para que la administración del proyecto absorba las perspectivas de los beneficiarios indígenas, y el Banco lo recomienda. El personal de las unidades de seguimiento debería estar integrado por profesionales en el ámbito de las ciencias sociales que tengan experiencia, y se debería establecer el formato de los informes y el calendario para su presentación de acuerdo con las necesidades del proyecto. La administración superior del organismo de ejecución y el Banco deberían analizar conjuntamente los informes de seguimiento y evaluación. Los informes de evaluación se deberían poner a disposición del público.

- i) *Estimación de los costos y plan financiero.* El plan debería incluir estimaciones detalladas de los costos para las actividades e inversiones planificadas. Las estimaciones deberían detallar los costos de las unidades por año del proyecto y deberían estar vinculadas a un plan financiero. Los programas del tipo de los fondos de crédito rotatorio que proveen fondos de inversión a las poblaciones indígenas deberían indicar sus procedimientos y mecanismos contables para las transferencias financieras y la reposición de recursos. Es útil, por lo general, que el Banco tenga la mayor participación financiera directa posible en los componentes del proyecto relacionados con las poblaciones indígenas.

Tramitación y documentación de proyectos

Identificación

16. Durante la identificación del proyecto, se debería informar al prestatario la política del Banco relativa a las poblaciones indígenas. Se debería determinar e indicar en mapas de la zona del proyecto, el número aproximado de personas que podrían verse afectadas y su ubicación. Además, se debería analizar la situación legal de los grupos afectados. Los jefes de proyecto deberían identificar a los organismos gubernamentales pertinentes y sus

políticas, procedimientos, programas y planes para las poblaciones indígenas afectadas por el proyecto propuesto (véanse los párrafos 11 y 15 a)). Asimismo, los jefes de proyecto deberían iniciar los estudios antropológicos necesarios para identificar las necesidades y preferencias locales (véase el párrafo 15 b)). Los jefes de proyecto, después de realizar consultas con las divisiones del medio ambiente de las oficinas regionales, deberían consignar las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas y la estrategia general del proyecto en el documento inicial sobre el proyecto.

Preparación

17. Si en la reunión celebrada con motivo del documento inicial sobre el proyecto existiera consenso en cuanto a la necesidad de medidas especiales, se deberá desarrollar el elemento del plan o proyecto relativo a las poblaciones indígenas durante la preparación del proyecto. Si fuese necesario, el Banco debería brindar asistencia al prestatario en la formulación de los términos de referencia y debería proporcionar asistencia técnica especializada (véase el párrafo 12). La intervención, desde un principio, de antropólogos y ONG locales que poseen conocimientos especializados en las cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas es una manera útil de identificar los mecanismos para la participación eficaz y las oportunidades de desarrollo local. En un proyecto que abarca los derechos a la tierra de las poblaciones indígenas, el Banco debería colaborar con el prestatario a fin de identificar las medidas necesarias para regularizar, lo antes posible, la tenencia de la tierra, debido a que los conflictos en esa esfera ocasionan, con frecuencia, demoras en la ejecución de medidas que están condicionadas a los títulos de propiedad de la tierra (véase el párrafo 15 c)).

Evaluación inicial

18. El plan para el elemento de desarrollo relativo a las poblaciones indígenas se debería presentar al Banco junto con el estudio de factibilidad general del proyecto, antes de la evaluación inicial del proyecto. En la evaluación inicial se debería establecer si el plan es suficiente, si las políticas y el marco legal son adecuados, cuáles son las capacidades de los

Directriz Operacional

organismos que tienen a su cargo la ejecución del plan, y si los recursos técnicos, financieros y sociales asignados son suficientes. Los equipos de evaluación deberían estar convencidos de que las poblaciones indígenas participaron significativamente en el desarrollo del plan como se describe en el párrafo 14 a) (véase, además, el párrafo 15 d)). Es muy importante evaluar las propuestas para la regularización del acceso a la tierra y su utilización.

Instrumentación y supervisión

19. Al planificar la supervisión, se debería prever la inclusión de especialistas antropológicos, legales y técnicos apropiados en las misiones de supervisión del Banco durante la ejecución del proyecto (véanse los párrafos 15 g) y h), y la OD 13.05, *Project Supervision*). Las visitas *in situ* de los jefes de proyecto y de los especialistas son esenciales. Las evaluaciones de mediados del período y finales

deberían estimar los avances realizados y recomendar, cuando sea necesario, medidas correctivas.

Documentación

20. Los documentos del préstamo deberían contener los compromisos del prestatario respecto de la ejecución del plan de desarrollo de las poblaciones indígenas; las disposiciones legales deberían proporcionar al personal del Banco, puntos de referencia precisos que puedan ser verificados durante la supervisión. El informe de evaluación inicial preparado por el personal y el Memorando y Recomendación del Presidente deberían contener una síntesis de las disposiciones del plan o proyecto.