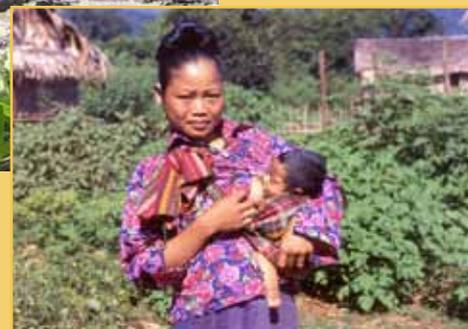


## Número especial del boletín del FPP:

# Salvaguardando los derechos humanos en la financiación internacional



Forest  
Peoples  
Programme

**Número especial del boletín del FPP:** Salvaguardando los derechos humanos en la financiación internacional, Abril 2013

Este documento tiene «acceso abierto», por lo que puede imprimirlo desde nuestro sitio web. También puede reproducir el texto siempre y cuando cite al FPP.

### Suscribirse al E-Boletín de FPP

Si quiere suscribirse al E-Boletín de FPP haga clic [aquí](#) or manda un correo electrónico a [gemma@forestpeoples.org](mailto:gemma@forestpeoples.org). El E-Boletín se publica cada dos meses, en contadas ocasiones también podemos enviarle comunicados o informes adicionales. Usted podrá darse de baja de E-Boletín en cualquier momento haciendo clic en el enlace para darse de baja en cada correo.



### Forest Peoples Programme

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road

Moreton-in-Marsh

GL56 9NQ

United Kingdom

Tel: +44 (0)1608 652893

[info@forestpeoples.org](mailto:info@forestpeoples.org)

[www.forestpeoples.org](http://www.forestpeoples.org)

© Forest Peoples Programme

### Fotos de la Portada:

**Foto principal:** Construcción de gasoducto en la Amazonia peruana, financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo como parte del controvertido proyecto de gas de Camisea; © A. Goldstein, Películas Atabamba

**Foto arriba a la derecha:** Mujeres Baka de Camerún regresando de una visita al bosque, que para ellas es como una farmacia, un supermercado y un verdadero hogar, © Samuel Nnah

**Foto en el centro:** Cazadores-recolectores Nahua en el sudeste de Perú. La posible expansión del gasoducto de Camisea amenaza sus tierras y medios de subsistencia y los de otros pueblos que viven en aislamiento en la zona; © Johan Wildhagen

**Foto abajo, a la derecha:** Mujer y niño que viven en la Meseta de Nakai, Laos. Más de 120 000 personas se han visto directamente afectadas por la presa Nam Theun 2 financiada en Laos por el Banco Asiático de Desarrollo. La presa ha destruido opciones de medios de subsistencia, ha afectado a la calidad del agua y ha causado la inundación de jardines de las orillas del río. © Virginia Morris y Clive Hills, International Rivers

# Índice

## 1. Introducción: ¿Por qué importan las salvaguardias?

*Tom Griffiths and Helen Tugendhat (Programa de Financiación Responsable del FPP)*

## Experiencias de los pueblos indígenas con las salvaguardias

### 2. Resumen selecto de la experiencia de los pueblos indígenas asiáticos con las políticas de financiación de préstamos de las instituciones financieras internacionales

*Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP)*

### 3. El BID, Camisea y Perú: una historia muy lamentable sobre las salvaguardias

*David Hill<sup>1</sup>, periodista independiente y asesor*

### 4. Experiencias de los pueblos indígenas de África con las políticas de salvaguardia - Ejemplos de Camerún y la cuenca del Congo

*Samuel Nnah Ndobe, socioeconomista*

## Salvaguardias en el Banco Mundial

### 5. ¿Hacia delante o hacia atrás? El examen y actualización de las salvaguardias del Banco Mundial (2012-14)

*Tom Griffiths and Helen Tugendhat (Programa de Financiación Responsable del FPP)*

### 6. La política del Banco Mundial para el aceite de palma

*Marcus Colchester (FPP)*

### 7. La política de bosques del Banco Mundial

*Tom Griffiths (FPP) y Korinna Horta (Urgewald)*

## Otras normas internacionales de salvaguardia

### 8. La falta de una política eficaz de salvaguardias en el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil

*Adriana Ramos y Biviany Rojas Garzon (Instituto Socioambiental, ISA)*

### 9. El Banco Africano de Desarrollo va a introducir normas sobre pueblos indígenas por primera vez

*Josh Klem (Bank Information Center, BIC)*

### 10. Salvaguardias en esquemas de financiación de la REDD+

*Francesco Martone y Tom Griffiths (FPP)*

### 11. Normas voluntarias del sector privado

*Sophie Chao (FPP)*

---

<sup>1</sup> David trabajó como asesor del FPP entre noviembre de 2012 y enero de 2013

# 1. Introducción: ¿Por qué importan las salvaguardias?

Las denominadas «normas de salvaguardia» para instituciones financieras internacionales surgieron como consecuencia de megaproyectos de colonización agrícola destructivos y proyectos forestales dañinos financiados por el Banco Mundial en la Amazonía, Indonesia y la India en las décadas de los 70 y los 80.<sup>1</sup> Desde entonces, muchos otros bancos multilaterales de desarrollo y organismos de fomento del desarrollo han adoptado sus propias políticas de salvaguardia con sus correspondientes mecanismos de denuncia. Además de la necesidad de proteger los derechos de las comunidades frente a inversiones en proyectos de desarrollo destructivos, cada vez está más claro que incluso proyectos bien intencionados de conservación y de «desarrollo de las comunidades» pueden causar daños y violar derechos si no están adecuadamente diseñados y no protegen los derechos humanos y los hábitats frágiles.<sup>2</sup>

Las normas y medidas de salvaguardia tienen la finalidad de asegurar que las instituciones financieras y sus programas e inversiones «no perjudican» a los pueblos ni al medio ambiente. Como mínimo, unas salvaguardias eficaces deberían asegurar que una institución o un inversor sea capaz de identificar posibles daños, y permitirle tomar medidas con el fin de evitar impactos adversos. Son muy necesarias y parte esencial en la financiación sostenible y responsable del desarrollo, porque establecen reglas y directrices claras para que el personal sepa cómo abordar las cuestiones sociales y ambientales. Al mismo tiempo las políticas de salvaguardia pueden ayudar a las instituciones a «hacer bien» promoviendo el desarrollo sostenible y fomentando políticas positivas y reformas jurídicas que mejoren los medios de vida locales y ayuden a las comunidades a ejercer sus derechos.

Si se implementan apropiadamente, las medidas de salvaguardia aumentan la eficacia del desarrollo, y se ha demostrado que ayudan a conseguir resultados positivos en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. Un hecho sumamente importante es que las políticas y los compromisos vinculantes respaldados por mecanismos independientes de denuncia pueden ayudar a los ciudadanos y a las comunidades afectadas a pedir cuentas a los organismos de fomento del desarrollo y a las instituciones financieras, permitiendo que ejerzan sus

derechos y exijan el respeto de los mismos cuando surgen problemas y fallas en la planificación e implementación de los proyectos.

## Necesidad de expansión y fortalecimiento de las salvaguardias

A principios del siglo XXI las salvaguardias para la protección de los derechos humanos y el medio ambiente en la financiación internacional del desarrollo son más necesarias que nunca. Existen pruebas alarmantes de que las presiones sobre las tierras, los bosques y los recursos comunitarios se están intensificando. Los agronegocios, las industrias extractivas, las obras de infraestructura y las relacionadas con la energía se están expandiendo a medida que los países del sur se apresuran a lograr un rápido crecimiento económico y satisfacer las crecientes demandas mundiales de combustible, alimentos, fibras y materias primas.<sup>3</sup>

Los organismos de financiación públicos y privados canalizan enormes cantidades de dinero hacia estas inversiones que amenazan con desplazar literalmente a millones de personas.<sup>4</sup> Por ejemplo, en el caso del Banco Mundial por sí solo, se calcula que en todo momento hay más de un millón de personas afectadas por reasentamientos involuntarios en proyectos financiados por el Banco.<sup>5</sup> In addition to threats from agro-industry and other sectors, millions of forest dwellers are facing a 'green land grab' as the private sector and governments seek to commodify and trade forest carbon and 'ecosystem services'.

Además de las amenazas del sector de los agronegocios y otros, millones de personas que viven en los bosques están enfrentando un «acaparamiento verde de tierras» cuando el sector privado y los gobiernos intentan convertir el carbono de los bosques y los servicios de los ecosistemas en productos básicos y comerciar con ellos.

Este número especial del boletín electrónico de noticias del FPP dedicado a las salvaguardias va a ser publicado en un momento en el que las normas para el medio ambiente y el desarrollo, y las medidas necesarias para hacer frente a las amenazas de un acaparamiento masivo global de tierras son temas clave de debate nacional e internacional. El Banco Mundial está examinando y

1 Griffiths, T. y Colchester, M. *Indigenous Peoples, Forests and the World Bank: a synthesis paper*. Moreton in Marsh: FPP, 2000 (solamente disponible en inglés).

2 Colchester, M. *Naturaleza cercada: Pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. Montevideo: World Rainforest Movement, 2003.

3 Boucher, D., Elias, P., Lininger, K., May-Tobin, C., Roquemore, S. y Saxon E. *The Root of the Problem: what's driving tropical deforestation today?* Cambridge (Massachusetts): Union of Concerned Scientists, 2011 (solamente disponible en inglés).

4 RRI. *New research predicts rising trend in India's violent land conflicts; 130 districts struggle*. Nota de prensa de diciembre de 2012 (solamente disponible en inglés).

5 Grupo de Evaluación Independiente. *Safeguards and Sustainability in a Changing World - An Independent Evaluation of the World Bank Group Experience*. Washington D. C.: GEI, 2010, página 20 (solamente disponible en inglés).

actualizando su marco de salvaguardias, evaluando cómo debe tratar los derechos humanos y la tenencia de la tierra ([artículo 5](#)), mientras que el Banco Africano de Desarrollo va a adoptar pronto un marco de salvaguardias recién revisado ([artículo 9](#)). Mientras tanto, los países en desarrollo están luchando por encontrar una forma de crear sistemas nacionales de salvaguardias que les permita cumplir con las obligaciones que han contraído en virtud de los Acuerdos de Cancún, alcanzados en 2010 en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático de la ONU, en lo que respecta a esquemas públicos nacionales para los bosques y el clima ([artículo 10](#)). El sector privado también está examinando sus propias salvaguardias para la responsabilidad social y ambiental en respuesta a nuevas normas adoptadas por la Corporación Financiera Internacional (CFI) en 2012 y a la orientación de órganos de derechos humanos de la ONU sobre la responsabilidad de las empresas de defender dichos derechos ([artículo 11](#)).<sup>6</sup>

La primera parte de este boletín tiene como finalidad contribuir a los debates políticos internacionales y nacionales sobre normas de salvaguardia desde el punto de vista de los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil de África, Asia y Latinoamérica. La experiencia tanto de Asia como de África ([artículos 2 y 4](#)) muestra que incluso cuando entidades como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo aplican políticas de salvaguardia de los derechos de los pueblos indígenas, a menudo las medidas y acuerdos para salvaguardar dichos derechos no son puestos en práctica eficazmente o no son puestos en práctica en absoluto. La experiencia con las salvaguardias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario nos enseña que sin garantías *a largo plazo* para los derechos humanos y los territorios y ecosistemas forestales en las inversiones internacionales, las salvaguardias pueden convertirse en instrumentos vacíos y sin sentido ([artículo 3](#)). En Brasil las deficiencias de las salvaguardias del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), subrayan la necesidad de un mecanismo eficaz de control para supervisar y asegurar el cumplimiento de las políticas sociales y ambientales, entre otras cosas a través de sistemas de supervisión independientes ([artículo 8](#)).

La experiencia con los préstamos del Banco Mundial para plantaciones de aceite de palma está demostrando la vital necesidad de una diligencia debida de las instituciones financieras internacionales mucho más efectiva, que

identifique y trate con los riesgos sociales y ambientales *indirectos* ligados a la cadena de suministro y a las «instalaciones asociadas» fuera del área específica donde se esté financiando un proyecto o programa ([artículo 6](#)). La experiencia dentro del sector del aceite de palma revela claramente que las normas de salvaguardia son cada vez más comunes en el sector privado y se enfrentan a los mismos retos de implementación y diligencia debida ([artículo 11](#)).

La experiencia inicial con las salvaguardias en políticas forestales y climáticas sugiere que tanto los gobiernos como las entidades internacionales carecen de capacidad y mecanismos eficaces para aplicar los requisitos de las salvaguardias. Los pueblos indígenas se quejan cada vez más de que no se presta la debida atención a las cuestiones de los derechos en varios países que se están preparando para futuros programas de REDD. Entre ellos está Panamá, donde las organizaciones indígenas se han retirado del programa forestal de las Naciones Unidas debido a supuestas violaciones de derechos, incluidos los consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ([artículo 10](#)). Las investigaciones de estas quejas que han prometido las Naciones Unidas deben llegar al fondo de los problemas de la aplicación de las salvaguardias y establecer con exactitud las medidas que son necesarias para asegurar que el personal de la ONU y de sus socios gubernamentales mejoren la diligencia debida.

En relación con el proceso de actualización de las salvaguardias del Banco Mundial, se ha resaltado que un marco de salvaguardias reformado para el Grupo del Banco Mundial debe cubrir todos los instrumentos financieros, no solo la denominada «financiación de proyectos», sino también los préstamos para políticas de desarrollo.<sup>7</sup> Sin formular nuevas normas para gestionar los riesgos de los créditos programáticos y la financiación a través de órganos intermediarios, el Banco está abocado a seguir un camino peligroso que podría llevarle a adoptar un marco de salvaguardias inadecuado ([artículos 5 y 7](#)).

Las salvaguardias han evolucionado de manera *ad hoc* en muchas entidades y órganos mundiales diferentes, por lo que urge armonizarlas desde el nivel más bajo al más alto para asegurar que todas cumplen las normas y obligaciones internacionales referentes a los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible ([artículos 5 y 11](#)). Los pueblos indígenas han discutido sistemáticamente que las salvaguardias que se apliquen a sus tierras y recursos, o que afecten a sus vidas, deben ser

6 Consulte, por ejemplo, la labor del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, que está elaborando los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos - Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar, en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>

7 Bank Information Center (BIC) y Global Witness. *World Bank Safeguards & Development Policy Lending: A Primer on Why DPLs Should be Part of the Safeguard Review. 2013* (solamente disponible en inglés): <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/04/dpl-primer-april2013.pdf>

coherentes con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Los grupos de la sociedad civil y la justicia social hacen asimismo hincapié en que el Banco Mundial debe armonizar sus normas con los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos y las correspondientes obligaciones de los países prestatarios. Mantienen que las salvaguardias de las instituciones públicas y privadas de financiación no quedan fuera del derecho internacional y que como organismo especializado de la ONU el Banco tiene el deber de defender y promover los derechos humanos.<sup>8</sup> Algunos expertos en derechos humanos de la ONU han enfatizado esto en su reciente apelación al Banco para que asegure la coherencia con las normas internacionales de derechos humanos en el examen que está llevando a cabo.<sup>9</sup>

### Asegurar una aplicación efectiva

La mayoría de los artículos de este boletín de noticias enfatizan la necesidad de que las instituciones financieras internacionales públicas y privadas, incluido el Banco Mundial, establezcan mecanismos más sólidos para asegurar la aplicación de las normas acordadas a la hora de diseñar y poner en práctica los proyectos. Sin el establecimiento de mecanismos más eficaces de evaluación de los riesgos para aplicar de manera ascendente las salvaguardias necesarias durante el diseño de los proyectos, y sin una vigilancia y supervisión mejores, las salvaguardias no darán los resultados esperados.<sup>10</sup> Las experiencias pasadas han mostrado, desde que se empezaron a utilizar salvaguardias hasta ahora, que para alcanzar sus objetivos es esencial contar con mecanismos de aplicación efectiva a lo largo de todo el trabajo del Banco. Desde que se empieza a concebir un proyecto y se realiza la evaluación preliminar de impactos hasta la medición de los resultados a largo plazo, los riesgos e impactos sociales y ambientales deberían encabezar los análisis del Banco.

### Conclusión

Si bien el flujo de financiación oficial del desarrollo desde países del norte a países del sur puede estancarse debido a la crisis crediticia actual, los flujos de financiación desde bancos del sur y desde el sector privado van a aumentar. El grupo de Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica acaba de anunciar planes para establecer un nuevo Banco Meridional de Desarrollo para financiar proyectos de biocarburantes, energía hidroeléctrica y energía nuclear,<sup>11</sup> y mientras tanto el sector privado está realizando enormes inversiones en el sector de la palma de aceite y otros planes de desarrollo de los agronegocios (llegando a veces a miles de millones de dólares para plantaciones *individuales* de palma de aceite en África y Asia). La enorme escalada de financiación para el desarrollo y los posibles impactos negativos en los pueblos de los bosques y otras comunidades subrayan una necesidad cada vez más acuciante de que las instituciones financieras públicas y privadas apliquen salvaguardias sociales y ambientales eficaces y sólidas. Los bancos de desarrollo del sur tienen que establecer sistemas de salvaguardias y mecanismos de rendición de cuentas eficaces. El sector privado también debe mejorar su juego para asegurarse de que sus inversiones son sostenibles y respetan plenamente los derechos humanos.

En 2013-14 el Banco se encuentra en una posición clave para dar ejemplo a las entidades internacionales de financiación del desarrollo. Debe utilizar la iniciativa de examen y actualización de sus salvaguardias para mejorar su cumplimiento de las normas y obligaciones relativas a los derechos humanos y para ampliar la cobertura de sus salvaguardias de manera que incluya instrumentos financieros de diferentes tipos. También debe corregir las deficiencias sistémicas de la aplicación de las salvaguardias mediante una reforma institucional profunda y medidas eficaces para asegurar la aplicación de sus principios.

*Tom Griffiths y Helen Tugendhat (Programa de Financiación Responsable del FPP)*

### Documentos con más información:

- Examen y actualización de las salvaguardias del Banco Mundial: <http://www.forestpeoples.org/es/tags/update-and-consolidation-world-bank-safeguard-policies-2010-13>
- Banco Asiático de Desarrollo: <http://www.forestpeoples.org/es/topics/responsible-finance/asian-development-bank-ADB>
- Banco Africano de Desarrollo: <http://www.forestpeoples.org/es/topics/responsible-finance/african-development-bank-AfDB>

<sup>8</sup> Consulte, en otros, Amerasinghe, C. F. *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Schermers, Henry G. y Blokker, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*, 3.ª ed. rev. (La Haya: Kluwer Law International, 1995); Skogly, Sigrun. *The Human Rights Obligations of the World Bank and International Monetary Fund* (Londres: Cavendish Publishing, 2001, 84-87); Darrow, Mac. *Between Light and Shadow. The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Oxford: Hart Publishing, 2003), y Sands, Philippe y Klein, Pierre (eds.). *Bowett's Law of International Institutions*, 5.ª ed. (Londres: Sweet & Maxwell, 2001, 458-59).

<sup>9</sup> Comunicado de prensa de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, abril de 2013 (solamente disponible en inglés): <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13248&LangID=E>

<sup>10</sup> <http://www.forestpeoples.org/topics/safeguard-accountability-issues/publication/2013/submission-world-bank-effective-implementation>

<sup>11</sup> BRICS Countries Agree to US\$50 Billion Development Bank. Asian Scientist Magazine, lunes 15 de abril de 2013.

- Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.forestpeoples.org/es/topics/responsible-finance/inter-american-development-bank-idb>
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial: <http://www.forestpeoples.org/es/topics/responsible-finance/global-environment-facility-gef>
- Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial: <http://www.forestpeoples.org/es/topics/responsible-finance/international-finance-corporation-ifc>

## Experiencias de los pueblos indígenas con las salvaguardias

### 2. Resumen selecto de la experiencia de los pueblos indígenas asiáticos con las políticas de financiación de préstamos de las instituciones financieras internacionales

Los proyectos y las intervenciones programáticas de bancos multilaterales de desarrollo tienen un historial de violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Asia. En muchos países, los pueblos indígenas han sido sometidos a desplazamientos generalizados y a la pérdida irreversible de sus medios de vida tradicionales. Detrás de estas violaciones de los derechos humanos está la negación de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, y de su derecho a dar su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para proyectos e intervenciones programáticas, incluidas las que se hacen en aras del desarrollo sostenible y humano. Entre ellos, los grandes proyectos de infraestructura (construcción de presas y autopistas) y los proyectos de «conservación» medioambiental han tenido los impactos adversos más perjudiciales sobre los pueblos indígenas. Hay un gran número de ejemplos de proyectos de este tipo que han afectado negativamente a comunidades de pueblos indígenas de países asiáticos.

Si bien el Banco Mundial (BM) y el Banco Asiático de

Desarrollo (ADB por sus siglas en inglés) tienen sus propias políticas operacionales de salvaguardia medioambiental y social obligatorias, los requisitos para respetar los derechos humanos y los derechos colectivos de los pueblos indígenas son débiles y su implementación ha resultado problemática. Aunque actualmente hay proyectos mejor diseñados desde la perspectiva de los pueblos indígenas, comparados con aquellos implementados en los años 60 y 70, no se ha conseguido que la implementación de estas salvaguardias tenga los impactos positivos esperados en la protección del medio ambiente y la prevención de consecuencias sociales adversas.

El ADB llevó a cabo un examen de sus políticas operacionales de salvaguardia medioambiental y social en 2008-2009 y publicó una Declaración sobre Políticas de Salvaguardia revisada que incluye una política más progresista sobre pueblos indígenas. En la actualidad, la política sobre pueblos indígenas del ADB exige la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para proyectos e intervenciones programáticas que afecten sus tierras, territorios y recursos, patrimonio cultural, así como para su posible desplazamiento. Sin embargo esta política operacional sigue siendo débil en lo que se refiere al respeto del proceso colectivo de toma de decisiones de los pueblos indígenas. También es débil su definición de consentimiento como un «amplio apoyo de la comunidad». Por otra parte, aún está por ver si los directivos del ADB y los organismos de contraparte responsables en los gobiernos prestatarios respetan su compromiso de aplicar la política sobre pueblos indígenas.

El Banco Mundial continúa aplicando una política sobre pueblos indígenas anticuada, la política operacional 4.10 (aunque está siendo sometida a examen). Esta es la única política de los bancos multilaterales de desarrollo que no reconoce el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado. El Banco aún no ha respondido efectivamente a las conclusiones de un examen interno de la aplicación de la política operacional 4.10 realizado en 2011.<sup>12</sup> Dicho examen era condenatorio e incluía las siguientes conclusiones:

- Aunque en la mayoría de los proyectos sí se identificaron beneficios para los pueblos indígenas, en muchos no se abordaron los posibles impactos negativos en dichos pueblos, especialmente aquellos a largo plazo o los indirectos.
- Una falta de respeto significativa de la protección o la promoción de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos.
- No se establecen mecanismos apropiados de

<sup>12</sup> Banco Mundial. *Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: A Learning Review* (ejercicio 2006-2008), agosto de 2011.

presentación de reclamaciones como parte de los proyectos.

- Donde no se reconocen los derechos sobre los recursos, los proyectos que afectan los derechos sobre la tierra y el agua a menudo no incluyeron medidas para abordar dichos derechos, que son esenciales para el bienestar y la sostenibilidad a largo plazo de las sociedades y las culturas de los pueblos indígenas.
- Hay una falta considerable de información o documentación sobre los procesos de los proyectos.

El examen reveló que había pocas pruebas de que la comunidad hubiese sido ampliamente informada y poca información verificable sobre cómo se había desarrollado el proceso de obtención de apoyo para los proyectos, y es otra área que tiene que ser considerablemente mejorada.

Los siguientes casos ejemplifican las experiencias de los pueblos indígenas afectados por proyectos e intervenciones programáticas financiados por instituciones financieras internacionales.

## Laos

### *Provincias de Khammouan, Vientian y Xiangkhoang*

El gobierno de la República Democrática Popular de Laos considera que la energía hidroeléctrica es el principal impulso del crecimiento y del desarrollo económico. Tiene intención de transformar el país en «la batería del sudeste de Asia» explotando la energía de sus ríos. Para alcanzar este objetivo el gobierno está recibiendo financiación de grandes instituciones financieras internacionales entre las que se incluye el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. En su plan de desarrollo del sector energético el gobierno incluye 72 nuevas presas de gran tamaño, 12 de las cuales están en construcción y casi 25 más se encuentran en fases avanzadas de planificación.<sup>13</sup> En el caso de presas de gran tamaño como Nam Thuen 2 (NT2) y Nam Ngum 3 (NN3), los pueblos indígenas de las comunidades afectadas han sufrido graves trastornos económicos y sociales, además de la pérdida de diversidad biológica.

La presa NT2 de la provincia de Khammouan afectó directamente a más de 120 000 personas aguas abajo al destruir sus pesquerías y otras opciones de medios de vida, inundando los huertos ribereños y afectando la calidad del agua. 6300 indígenas de la Meseta de Nakai fueron reasentados para poder construir allí el embalse. El pueblo Vietic, que es poco numeroso y el más vulnerable de los pueblos indígenas de Laos, fue trasladado a la fuerza a aldeas de reasentamiento, incumpliendo las políticas operacionales sobre pueblos indígenas tanto del BM como del ADB. Se ha denunciado que muchos

de ellos han muerto por motivos psicológicos y físicos provocados por el reasentamiento en esas aldeas. A día de hoy no se les ha adjudicado tierra a los pueblos indígenas afectados que viven en las aldeas de reasentamiento, ni se les ha compensado por la pérdida de sus propiedades.



Niños de la Meseta de Nakai en Laos antes de que construyeran la presa Nam Theun 2. Ahora este pueblo está inundado por el embalse y los miembros de la comunidad han sido realojados forzosa-mente en aldeas de reasentamiento © International Rivers

Todavía no se han cumplido totalmente los compromisos relativos a la tierra y la compensación descritos con detalle en los documentos de planificación del proyecto. Debido a la pérdida de tierra y recursos naturales, la seguridad alimentaria ha sido motivo de preocupación para los pueblos indígenas afectados. Aunque las necesidades materiales de vivienda, electricidad, calles, escuelas y centros de salud están cubiertas en las aldeas de reasentamiento, existen serias dudas de que los medios de subsistencia de los pueblos indígenas sean restaurados al nivel anterior al reasentamiento, y que sean culturalmente adecuados y sostenibles en el futuro. La mala calidad de la tierra de las aldeas de reasentamiento no deja de plantear graves problemas a los aldeanos, que se ven incapaces de producir lo suficiente como para alimentar a sus familias y pagar la factura de la electricidad. La producción de las pesquerías del embalse a largo plazo también es dudosa y, en contra de lo acordado en el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, personas de afuera están invadiendo las zonas forestales de la comunidad.<sup>14</sup> Entre tanto, la presa NN3 de las provincias de Vientian y Xiangkhoang (también propuesta para ser financiada por el ADB), que se espera que esté terminada en 2016, sumergirá 3769 km<sup>2</sup>, lo que afectará a los pueblos indígenas Lao-Tai

<sup>13</sup> International Rivers, datos disponibles en: <http://www.internationalrivers.org/campaigns/laos>

<sup>14</sup> La política de pueblos indígenas vigente en el ADB en el momento de financiar la NT2 exigía establecer un «plan de desarrollo de los pueblos indígenas» donde existiera la posibilidad de que algún pueblo indígena se viese afectado. En algunos países estos planes reciben nombres diferentes debido a sensibilidades políticas, como es el caso de la República Democrática Popular Lao, donde los llaman «planes de desarrollo de minorías étnicas». Los requisitos son idénticos.

(42%), Khmu (33%), Hmong (25%) y Yao.



Trabajadores de la construcción en la presa Nam Theun 2 en 2008. La presa ha tenido grandes impactos negativos en las comunidades locales, cuyos recursos de subsistencia han sido negativamente afectados © Marcus Rhineland/International Rivers

## Nordeste de la India

### *Meghalaya, Manipur y Nagaland*

En el nordeste de la India, las principales instituciones financieras internacionales como el BM, el ADB y el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC por sus siglas en inglés), son más activas a la hora de proporcionar apoyo en los sectores del transporte, la energía, el comercio y la participación del sector privado, el desarrollo urbano, los agronegocios y el turismo. En la mayoría de los megaproyectos de desarrollo en el nordeste de la India no se ha consultado adecuadamente a los pueblos indígenas antes de emprenderlos. Un ejemplo es la fábrica de cemento de Surma Lafarge Cement (LSC), el primer proyecto de la Cooperación Económica Subregional del Sur de Asia, una iniciativa financiada por el ADB para un Asia sin fronteras. La fábrica de LSC, que en realidad está en Bangladesh pero trae sus materias primas desde el estado de Meghalaya en la India, ha afectado al pueblo indígena Khasi que vive en ese estado. A día de hoy las familias afectadas siguen luchando por obtener una compensación por la pérdida de sus tierras y medios de subsistencia por culpa de LSC. Además de los proyectos de instituciones financieras internacionales, en el nordeste de Asia también hay grandes proyectos de transporte y energía que están siendo desarrollados o iniciados por empresas privadas y organismos públicos. Por ejemplo, el Proyecto Hidroeléctrico Polivalente de Tipaimukh (TMHEP por sus siglas en inglés) en Manipur y la presa de Mapithel en Nagaland plantean graves amenazas para los pueblos indígenas Hmar, Naga y Kuki. El TMHEP inundará alrededor de 311 km<sup>2</sup> de tierra, lo que obligará a desplazar permanentemente 90 aldeas, principalmente de los pueblos Hmar y Zeliangrong, y se talarán 7,8 millones de árboles y 27 000 bosques de bambú en una superficie forestal de 25 822 hectáreas.



La fábrica de cemento Lafarge Surma Cement, parcialmente financiada por el Banco Asiático de Desarrollo, ha afectado al pueblo indígena Khasi de Meghalaya, India, que ha perdido sus tierras y medios de subsistencia debido al proyecto. © Ram Wangkheirak-pam, AIPP

## Nepal

En Nepal, aparte de financiar proyectos de salud y de educación, el BM y el ADB están financiando sistemas de transporte y presas hidroeléctricas. Entre los ejemplos recientes se incluyen dos proyectos hidroeléctricos: Kabeli A Hydropower y Tanahu Hydropower Project, que están en preparación. Los impactos detallados de estos proyectos hidroeléctricos sobre los pueblos indígenas aún no han sido determinados. Por otro lado, los proyectos «inocuos» financiados por las instituciones financieras internacionales, por ejemplo proyectos de desarrollo agrícola, no traen necesariamente buenos resultados para los pueblos indígenas, ya sea porque la participación de éstos no es adecuada o porque las evaluaciones de los proyectos que hacen dichas instituciones son incorrectas. Un estudio de caso de un proyecto de desarrollo agrícola comercial financiado por el ADB llegó a la conclusión de que el cultivo de alto valor proporcionado por el proyecto, a pesar de aumentar los ingresos a corto plazo, afectaba las semillas tradicionales, la fertilidad del suelo y los sistemas de gestión de plagas de los pueblos indígenas

en Nepal.



La construcción de megapresas en Nepal amenaza a los ecosistemas fluviales y a la seguridad de los medios de subsistencia locales. © FPP

## Malasia

### *Provincia de Sarawak*

El proyecto de la presa hidroeléctrica Batang Ai en Sarawak fue construido entre 1980 y 1985 en el corazón del territorio tradicional de los Iban. Desplazó a unos 3000 indígenas Iban de 21 viviendas comunales (longhouses), tras lo que fueron reasentados en la zona de Lemanak-Batang Ai, en tierra administrada por la Dirección de Consolidación y Rehabilitación de la Tierra Sarawak (Sarawak Land Consolidation and Rehabilitation Authority). Financiado en parte por el ADB, este gran proyecto hidroeléctrico de Malasia ocupa unos 40 000 acres de tierra, de los cuales 21 000 ya han sido inundados, destruyendo grandes áreas de bosques y tierras en las que existía un sistema consuetudinario de tenencia de la tierra que incluía granjas de agricultura de corta y quema, cultivos y tierras ancestrales.

Los indígenas Iban reasentados tienen muchos problemas y consideran que han sido tratados injustamente. La larga lista que aparece a continuación incluye las dificultades socioeconómicas que los 18 000 indígenas de la circunscripción del estado de Batang Ai siguen teniendo hoy en día, a pesar de que la presa hidroeléctrica de Batang Ai lleva 25 años funcionando

<sup>15</sup>:

- En lugar de los once acres de tierra despejada que les habían prometido, cada familia recibió solo un acre.
- No recibieron ningún apoyo para la reconstrucción como les habían prometido.
- Muchas familias no estaban preparadas para esta

nueva forma de vivir, y muchas no pudieron soportarlo.

- Solo se emitió un título de propiedad de la tierra por familia, y fueron emitidos a nombre de los hombres, a las mujeres no se les permitió ser propietarias.
- En 2009 no solo las familias desplazadas sino toda la circunscripción de Batang Ai se encontraba sin poder acceder al sistema de transporte público, con servicios de telecomunicación limitados, un suministro eléctrico deficiente, frecuentes interrupciones del suministro de agua, instalaciones sanitarias y médicas deficientes, y limitadas oportunidades laborales.



La presa hidroeléctrica Batang Ai en Sarawak desplazó a unos 3000 indígenas Iban © Iban Longhouse in Lemanak, Sarawak

Sin embargo, el ADB ha descrito el reasentamiento de 2800 indígenas Iban con motivo de la construcción de la presa como un ejemplo de «programa sensible desde el punto de vista cultural y sensato desde el punto de vista económico» porque «las políticas y planes [...] fueron cuidadosamente investigados y preparados».<sup>16</sup> (Traducción no oficial) No obstante, otros son más críticos. El informe resultante de un examen encargado por la Comisión Mundial sobre Represas como parte de su evaluación del impacto de las presas en los pueblos indígenas dice lo siguiente: «Los Iban fueron convencidos para que se trasladaran prometiéndoles viviendas, agua, y electricidad gratuitas y 11 acres de tierra por familia. La realidad ha resultado ser una amarga experiencia. No solo fueron reasentados como parte de una reforma agraria del Gobierno, sino que además les obligaron a cambiar radicalmente su forma de vida. El cultivo de arroz resultó imposible en las terrazas que les habían preparado, por lo que se vieron obligados a convertirse en pequeños agricultores dentro de un esquema de plantación. Los ingresos disminuyeron hasta tal punto que, según un estudio, el 60% de los hogares pasaron a estar por debajo

<sup>15</sup> <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2009/4/1/trielection/20090401150731&sec=trielections>

<sup>16</sup> Cita del ADB en Colchester, M., 1999: <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/dams-incorporated#index-01-01-08-13>.

del umbral de la pobreza del Estado, y la mayoría de los encuestados dijeron que su principal problema era la falta de tierra.» (Traducción no oficial) La Dirección de Consolidación y Rehabilitación de la Tierra Sarawak, que es un ente público, administraba la plantación en la que fueron reasentados los Iban. Las mujeres se vieron desproporcionalmente afectadas por los procedimientos de reasentamiento. Por ejemplo, la compensación, que deberían haber pagado tanto a hombres como a mujeres como copropietarios de la tierra, solo fue abonada a «cabezas de familia» que eran varones.

## Indonesia

*PT WEDA Bay Nickel, isla de Halmahera, Maluku del Norte*

Tobelo del Bosque (Tugutil) es el pueblo nómada que habita en los bosques interiores de la isla de Halmahera, y cuya subsistencia de basa en la caza, la recolección, y la búsqueda de sagú en las zonas bajas. La comunidad forestal Tobelo se divide a grandes rasgos en dos grupos. El primero lo forman los que se han reasentado en aldeas pero siguen volviendo con regularidad a los sitios de uso antiguo en el bosque. El segundo grupo sigue llevando una vida totalmente nómada y se identifica como *O hongana ma nywa* o «pueblo del bosque». Aunque es difícil calcular el número exacto, este segundo grupo está integrado aproximadamente por 100 personas<sup>17</sup>.

En 2004 el Gobierno de Indonesia creó la Reserva Natural de Aketajawe y el Bosque Protegido de Lalobata en 167 300 hectáreas de este territorio para proteger a un mínimo de 23 especies de aves, alegando que estas especies no se encuentran en ninguna otra parte del mundo. Sin embargo se ha permitido que PT Weda Bay Nickel (WBN) lleve a cabo exploraciones y otras actividades mineras dentro de estos parques nacionales. El contrato de trabajo del proyecto de WBN cubre 54 874 hectáreas que forman parte de la zona de amortiguación propuesta para uno de los parques. Esta zona contiene zonas de manglar, de bosque pantanoso de agua dulce, de bosque montano bajo y varios tipos de hábitat de bosque de tierras bajas. El Ministerio de Silvicultura ha designado menos de la mitad del área total como bosque protegido.

En esta fase de operaciones mineras, WBN pidió al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), un organismo especializado del Grupo del Banco Mundial, que garantizase el proyecto en lo que respecta a riesgos políticos. La junta del OMGI aprobó el seguro para la fase de viabilidad del proyecto el 13 de julio de 2010 por una cantidad de 207 millones de

dólares americanos durante tres años.<sup>18</sup> Esta garantía cubre los conflictos bélicos, la expropiación por disturbios civiles, la no transferencia de divisas y el incumplimiento del contrato. Sin embargo, durante el examen sobre la diligencia debida en cuestiones medioambientales y sociales realizado por el OMGI a mediados de 2010, se identificaron los posibles impactos graves que se producirán durante la fase de construcción y de funcionamiento. Entre estos impactos se incluye la posible erosión de la diversidad biológica, la eliminación de residuos sólidos y la afluencia de forasteros. Con respecto a los habitantes de los bosques, dice lo siguiente: «Es posible que las actividades del proyecto dificulten sus movimientos, provoquen cambios en sus sistemas de subsistencia y les causen sufrimiento [...] También es posible que se descubran lugares que pertenecen al patrimonio de los grupos indígenas locales».<sup>19</sup> (Traducción no oficial) La zona en la que están planificadas las actividades mineras sigue formando parte de la zona de amortiguación propuesta para uno de los parques. Los bosques también son las tierras de los indígenas Tobelo del Bosque y representan hábitats importantes para varias especies endémicas y protegidas.

Se ha advertido que el proyecto tendrá numerosos impactos adversos en la diversidad biológica, como la destrucción de al menos 4000 a 11 000 ha de bosque tropical húmedo, así como la destrucción de al menos 2000 a 6000 ha (un 30%) del bosque protegido dentro del área del proyecto minero<sup>20</sup>. Es más, el enorme impacto de este proyecto minero en el territorio del pueblo Tobelo del Bosque amenaza su supervivencia sociocultural.

Para sobreponerse a este legado de proyectos que han sido un fracaso o han causado daños en tierras y territorios de pueblos indígenas, las instituciones que trabajan en Aisa necesitan defender seriamente, no solo de boquilla, las normas de salvaguardia que ellas mismas han establecido. Las instituciones de financiación tienen que abordar las importantes barreras que obstaculizan la aplicación de sus políticas de salvaguardia, incluida la débil voluntad política de algunos Gobiernos asiáticos. Es más, las propias normas tienen que ser mejoradas y armonizadas con las obligaciones internacionales de los Gobiernos, incluida la obligación de respetar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

*Este artículo ha sido aportado por el Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP), que es una organización regional fundada en*

<sup>17</sup> [http://www.earthworksaction.org/files/publications/EW\\_review\\_WedaBayNickel\\_biodiversity.pdf](http://www.earthworksaction.org/files/publications/EW_review_WedaBayNickel_biodiversity.pdf)

<sup>18</sup> <http://www.miga.org/projects/index.cfm?stid=1759>

<sup>19</sup> La información sobre los Tobelo del Bosque y los impactos de las operaciones mineras de Weda en ellos ha sido consultada en [http://www.miga.org/documents/WedaBay\\_ESRS.pdf](http://www.miga.org/documents/WedaBay_ESRS.pdf)

<sup>20</sup> [www.earthworksaction.org/pubs/EW\\_review\\_WedaBayNickel\\_biodiversity.pdf](http://www.earthworksaction.org/pubs/EW_review_WedaBayNickel_biodiversity.pdf)

1988 por movimientos de pueblos indígenas. El AIPP se ha comprometido a promover y defender los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos, incluido el cabildeo sobre las cuestiones indígenas y las inquietudes de los pueblos indígenas de Asia.

### 3. El BID, Camisea y Perú: una historia muy lamentable sobre las salvaguardias

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desempeñó una función catalizadora en el proyecto de gas de Camisea en la Amazonía peruana durante los años 2002 y 2003 a pesar de no tener una política específica para proyectos que afecten a los pueblos indígenas. El Banco adoptó una política de este tipo en 2006, pero al año siguiente hizo caso omiso de una disposición fundamental sobre pueblos que viven en aislamiento al hacer un préstamo de 400 millones de dólares americanos. Mientras tanto, los intentos del Banco para «proteger» una reserva para pueblos indígenas en «aislamiento voluntario» directamente afectada por el proyecto de Camisea han resultado casi enteramente ineficaces, y están siendo socavados aún más por los planes de expandir las operaciones dentro de la Reserva. No obstante, se requiere que el BID apruebe estos planes, y en efecto podría hacer esto de forma inminente.

El BID ha desempeñado una función catalizadora en el desarrollo del proyecto de gas de Camisea en la Amazonía peruana. Por ejemplo, en 2002 aprobó un préstamo de 5 millones de dólares americanos al Gobierno de Perú, para reforzar su capacidad de supervisión de «aspectos medioambientales y sociales» del proyecto y establecer iniciativas de desarrollo sostenible en su área de influencia,<sup>21</sup> y en 2003 aprobó un préstamo de 75 millones de dólares americanos para un consorcio privado, la Transportadora de Gas del Perú (TGP), para operaciones aguas abajo.<sup>22</sup> La intervención del BID fue especialmente significativa porque alentó préstamos de otras instituciones financieras. Eso a su vez fue especialmente importante dada la dura crítica que recibió el proyecto de Camisea por parte de la sociedad civil en lo que se refiere a aspectos sociales y medioambientales, y dado que algunas instituciones financieras, como Citigroup, el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos y la Corporación de Inversiones Privadas

en el Extranjero del Gobierno de Estados Unidos, se habían rehusado a participar.



Los ríos de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros podrían quedar contaminados si el proyecto de gas de Camisea se expande. © Johan Wildhagen

Uno de los aspectos más criticados fue que el proyecto de Camisea se estaba desarrollando en un territorio habitado por pueblos indígenas en «aislamiento voluntario». Efectivamente un 74% de la concesión más importante que hay en la región de Camisea, llamada «lote 88» y operada por un consorcio privado que está dirigido por Pluspetrol, se superpone a la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti (RTKNN), que fue establecida para «preservar el derecho de los pueblos nativos Kugapakori y Nahua sobre las tierras que ocupan de modo tradicional».<sup>23</sup> ¿No es así que podríamos decir sin temor a equivocarnos que los préstamos del BID en 2002 y 2003 infringieron sus políticas sobre aquellos proyectos que afectan a los pueblos indígenas? Pues sí y no. Sí porque las directrices para impactos medioambientales y sociales entonces vigentes en el BID disponían que los pueblos indígenas deben estar de acuerdo con los proyectos que les afecten, y no porque en aquel momento no tenía una política específica sobre pueblos indígenas.<sup>24</sup>

En 2007 el BID se implicó más en Camisea aprobando un préstamo de 400 millones de dólares americanos para otro consorcio privado, Perú LNG, para nuevas operaciones aguas abajo.<sup>25</sup> Dicho préstamo fue aprobado a pesar de las constantes y detalladas críticas de los impactos sociales y medioambientales del proyecto de Camisea, especialmente en los pueblos indígenas, incluidos los

21 <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE0233>

22 <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE0222>

23 Ministerio de Agricultura, Resolución Ministerial n.º 00046-90-AG/DGRAAR, 14 de febrero de 1990.

24 Anne Deruyttere, Perceived Challenges to Recognition on Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples and other Local Communities: The experiences of the Inter-American Development Bank, *Sustainable Development Law & Policy*, Volume 4, Issue 2 Summer 2004: *Prior Informed Consent*: p. 40.

25 <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE-L1016>

que viven en «aislamiento voluntario». También fue aprobado a pesar de que el BID había adoptado en 2006 una política específica de pueblos indígenas titulada «Política operativa sobre pueblos indígenas». Esta política proporcionó protección específica para «pueblos aislados» disponiendo que el Banco se comprometerá a «reconocer, respetar y proteger [las] tierras y territorios, medio ambiente, salud y cultura» de los pueblos aislados y financiará únicamente aquellos proyectos que «respeten el derecho de dichos pueblos de permanecer en dicha condición y vivir libremente de acuerdo a su cultura».<sup>26</sup> A pesar de ello, antes de aprobar el préstamo de 400 millones de dólares americanos, el BID había admitido que las «instalaciones asociadas» a las nuevas operaciones *tendrían más impactos en los «pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario dentro de la Reserva Territorial Nahua-Kugakapori»*.<sup>27</sup> ¿Cómo respeta esto su condición de «aislamiento»?

Si bien las *Guías Operativas* para la aplicación de la política operativa sobre pueblos indígenas del BID reconocen su obligación de respetar las leyes nacionales e internacionales, incluida la jurisprudencia del sistema interamericano, el hecho es que ahora la política está muy lejos de cumplir las normas internacionales evolutivas sobre pueblos indígenas «aislados». El año pasado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) dio unas «directrices» en las que recomendaba que los territorios de «pueblos aislados» fuesen «intocables», haciendo eco de las reclamaciones que las organizaciones indígenas han estado haciendo durante años. Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado de manera consistente los deberes del Estado de proteger los «pueblos aislados», y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (CERD) ha expresado su preocupación por las actividades extractivas en sus territorios y ha recomendado su suspensión. En efecto, el CERD pidió al gobierno de Perú en marzo de este año que suspenda «inmediatamente» la expansión del proyecto Camisea dentro de la RTKNN.<sup>28</sup> En términos más generales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han enfatizado el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones sobre proyectos que les afecten, lo cual es imposible en el caso de pueblos «aislados» sin ponerles gravemente en peligro. A pesar de todas estas normas y derechos legales claramente estipulados, en su política sobre pueblos indígenas el BID afirma que está dispuesto a financiar proyectos «con

*el potencial de impactar directa o indirectamente a dichos pueblos [aislados], sus tierras y territorios, o su forma de vida».*



Los materiales para utilizarse en el proyecto Camisea, Iquitos, Perú, 2011 © David Hill

El BID podría intentar y defender su intervención en Camisea citando una serie de compromisos sociales y medioambientales en los que insistió como condición para conceder sus préstamos en 2002 y 2003, algunos de los cuales eran aplicables a operaciones financiadas por él, por ejemplo las operaciones aguas abajo de TGP, y *otras operaciones que no financiaba* (por ejemplo Pluspetrol aguas arriba). Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil de Perú han informado que muchas de estas condiciones no han sido cumplidas,<sup>29</sup> e incluso en los casos en que sí lo han sido, a veces han significado poco o nada. Por ejemplo, se supone que el compromiso más importante contraído por el Gobierno de Perú en relación con los pueblos «aislados» era proteger aún más la RTKNN elevando su condición jurídica. Esto se hizo a través de la implementación de un decreto supremo en julio de 2003 según el cual quedaba «prohibido» «el desarrollo de actividades económicas» así como «el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales», pero ahora Pluspetrol está haciendo caso omiso del decreto en sus planes para expandir sus operaciones en la reserva. En 2012 el Ministerio de Energía de Perú aprobó una evaluación del impacto ambiental (EIA) de la construcción de tres pozos de producción, y en la actualidad está pendiente de aprobación otra EIA de *18 pozos más, un gasoducto de 10 km y pruebas sísmicas 2D y 3D, los cuales se encuentran en su mayoría mucho más adentro en la RTKNN.*

En un nuevo giro de acontecimientos, parece que ahora

<sup>26</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442291>

<sup>27</sup> BID. Estrategia ambiental y social - Proyecto Perú LNG - Número del proyecto: PE-L1016. Washington: BID, julio de 2006.

<sup>28</sup> <http://www.forestpeoples.org/es/tags/expansion-peru-s-camisea-gas-project-peruvian-amazon>

<sup>29</sup> Para ver dos ejemplos, consulte DAR, *Diagnóstico situacional del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno del Perú en el ámbito del proyecto Camisea*, 2007, y DAR/Acción Ciudadana Camisea, *Los 21 compromisos socioambientales de Camisea: mucho camino por andar*, 2007.

la expansión no puede seguir adelante sin la aprobación oficial del BID, en virtud de ciertos (de momento desconocidos) compromisos contraídos como condición de su préstamo de 75 millones de dólares americanos a TGP. Unos documentos del BID con fecha de junio de 2003 estipulan que «si se produce cualquier expansión posterior o nuevas obras (p. ej. instalación de gasoductos paralelos, etc.) que puedan tener impactos o riesgos potencialmente significativos relacionados con el medio ambiente y asuntos sociales, la empresa de ese componente del proyecto deberá: a) realizar una evaluación exhaustiva del impacto ambiental cuya forma y contenido sean satisfactorios para el BID...»<sup>30</sup> La Oficina de Relaciones Externas del BID ha confirmado esto recientemente: «Las EIA tienen que satisfacer al BID. Esto no estaba incluido en el Common Terms Agreement (CTA) (Acuerdo de Términos Comunes), puesto que TGP no era responsable del componente de operaciones aguas arriba, sino en el Upstream Consortium Support Agreement (UCSA). Sin embargo, la Oficina de Relaciones Externas ha dicho que el UCSA es «confidencial» y, a fecha de 24 de abril, ninguna de las EIA eran «satisfactorias todavía para el BID». Pero ¿cómo pueden ser satisfactorias dado el compromiso del BID de «proteger» la RTKNN y su política de pueblos indígenas en la cual afirma «reconocer, respetar y proteger [las] tierras y territorios, medio ambiente, salud y cultura [de los “pueblos aislados”]»?

Es más, en lo que parece una ironía palpable, el pasado diciembre el BID anunció que va a conceder 1 millón de dólares americanos al Gobierno de Perú en parte para proteger reservas de pueblos «aislados», alterando su condición jurídica y convirtiéndolas en «reservas indígenas», una nueva categoría establecida por una ley en 2006<sup>31</sup>, en lugar de «reservas territoriales», que es lo que la RTKNN es ahora. Dicha ley dispone que las «reservas indígenas» son «intocables», y prohíbe «cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas», pero también incluye una laguna en la cláusula C del artículo 5, que dice que los recursos naturales pueden ser explotados si el gobierno lo considera «necesario». En el caso de la RTKNN, la conversión de «reserva territorial» en «reserva indígena» significará retirar la «protección» proporcionada por el decreto supremo, socavando por lo tanto aún más el compromiso del BID de «proteger» la RTKNN y debilitándola aún más.

Teniendo en cuenta todo esto, no es de extrañar que en las condenas recientes de la expansión del proyecto Camisea, las organizaciones indígenas en Perú hayan

destacado en varias ocasiones la responsabilidad del BID. En una declaración en diciembre pasado anunciando su intención de llevar al gobierno de Perú y a la «empresa responsable» ante los tribunales para detener la expansión, la AIDSESP, FENAMAD, ORAU y COMARU afirmaron que el gobierno no había cumplido con los compromisos sociales y ambientales acordados como condición para obtener su préstamo del BID. Daysi Zapata, vice presidenta de la AIDSESP, dice que la experiencia de Camisea demuestra que «el BID necesita establecer normas mucho más estrictas para las operaciones en esas zonas sensibles, especialmente aquellas operaciones que afecten a los pueblos en aislamiento».<sup>32</sup> Ahora queda por ver si el BID cumplirá finalmente sus obligaciones de «proteger» la RTKNN y a sus habitantes y denegar su permiso para los planes de expansión.

*David Hill, periodista independiente y asesor*<sup>33</sup>



Es probable que los pueblos indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros, incluidos los que viven en aislamiento, se vean negativamente afectados si se aprueban planes para permitir la expansión del proyecto de gas de Camisea dentro de la reserva. © Johan Wildhagen

30 El Informe de Impactos Ambientales y Sociales de 2003 publicado por el BID enumera un gran número de estos compromisos

31 <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=PE-T1258> y <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=PE-T1276>.

32 Comunicación personal de Daysi Zapata.

33 David trabajó como asesor del FPP entre noviembre de 2012 y enero de 2013

## 4. Experiencias de los pueblos indígenas de África con las políticas de salvaguardia - Ejemplos de Camerún y la cuenca del Congo

La noción de «pueblo indígena» ha sido muy controvertida en África. Hay quienes consideran que todos los africanos son pueblos indígenas liberados de los poderes coloniales, mientras que otros simplemente hacen hincapié en que es muy difícil determinar quién es indígena en África. El establecimiento en 2001 de un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones/Comunidades Indígenas por parte de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) y el informe presentado por dicho grupo ante la CADHP y adoptado por ésta en 2003, han dado una nueva perspectiva a este problema. En ese informe se aceptaba unánimemente por primera vez la existencia de pueblos indígenas en África, y eso generó debates sobre cómo los diferentes países del continente podrían empezar a integrar los derechos de estos pueblos en la corriente predominante de los derechos humanos. Los pueblos indígenas del centro de África incluyen el pueblo comúnmente llamado Pigmeo, que se dedica principalmente a la caza y la recolección, y una serie de pueblos que se dedican al pastoreo. Estos pueblos aún sufren discriminación y desprecio como consecuencia del despojo de su tierra y la destrucción de sus medios de vida, sus culturas e identidades, la pobreza extrema, la falta de acceso y participación en la toma de decisiones políticas, y la falta de acceso a las instalaciones educativas y sanitarias.

Existen tendencias positivas relacionadas con la protección de los derechos de los pueblos indígenas en África. La República Centroafricana ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, la República del Congo ha aprobado una ley especial sobre pueblos indígenas, y Kenia está haciendo progresos con políticas de respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas, todo lo cual ilustra dichas tendencias. Además, muchos países africanos votaron a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI). Algunos países, como Camerún y la República Democrática del Congo (RDC), también están implementando en la actualidad planes nacionales de desarrollo de los pueblos indígenas

a través de programas apoyados por el Banco Mundial. Sin embargo, la triste realidad es que muchos de esos programas solo existen sobre el papel y no están siendo traducidos a acciones concretas que generen verdaderos impactos para los pueblos indígenas.



Refugio tradicional Baka. El pueblo indígena Baka de Centroamérica sufre discriminación a menudo, y sus derechos sobre sus tierras ancestrales no están adecuadamente reconocidos por los Gobiernos nacionales. © Samuel Nnah

La DNUDPI, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y el Convenio 169 de la OIT son algunos de los instrumentos jurídicos y políticos internacionales que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, a dar o denegar su consentimiento libre, previo e informado y a participar en la gestión de los asuntos públicos y en cualquier iniciativa que pueda afectarles. Como ya se ha expuesto, en Camerún hay planes específicos de desarrollo de los pueblos indígenas adjuntos a programas de desarrollo apoyados por el Banco Mundial, como el Participatory Community Development Programme, comúnmente conocido por su acrónimo francés PNDP (Programa Nacional de Desarrollo Participativo), y el Forest and Environment Sector Programme o FESP (Programa Sectorial de Bosques y Medio Ambiente), que pretenden abordar los aspectos específicos de los pueblos indígenas.

Sin embargo las cuestiones clave deben ser la manera de integrar las salvaguardias en las políticas y programas y la manera de **implementarlas**. En Camerún, la mayor parte de los planes de desarrollo de los pueblos indígenas han sido bien redactados por asesores para cumplir los requisitos del Banco Mundial, pero su puesta en práctica deja que desear porque los principios que protegen apenas son respetados. Se han documentado varios casos de planes de desarrollo de los pueblos indígenas en Camerún que han sido implementados de mala manera y han acabado muy lejos de los principios que

defienden. RACOPY, la red de acciones concertadas «Pigmeas» de Camerún, ha documentado casos en los que supuestamente el plan de desarrollo de los pueblos indígenas del FESP fue “supuestamente” puesto en práctica simplemente distribuyendo bolsas de arroz y otros alimentos, machetes, azadas y otras herramientas. Estas acciones fueron realizadas sin consultar a los pueblos indígenas y más tarde estos materiales fueron hallados en manos de Bantúes (pueblo no indígena).



El levantamiento participativo de mapas de las tierras de los pueblos indígenas por parte de ellos mismos es la única forma de asegurar su participación plena y efectiva y de que se respete su derecho a dar su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en procesos que afecten a sus tierras y territorios ancestrales. © Samuel Nnah

En muchos países africanos la discriminación de los pueblos indígenas se refleja en las políticas y programas formulados por el estado. Hay leyes y políticas discriminatorias que privan a los pueblos indígenas de los bosques de sus tierras y recursos. Las leyes relativas a la tierra y los proyectos de desarrollo que afectan a territorios indígenas suelen reflejar el hecho de que el estado no reconoce los derechos territoriales ancestrales. Los pueblos indígenas Bagyeli (también llamados «Pigmeos») que dependen de los bosques de Camerún se vieron gravemente afectados por el proyecto de construcción del oleoducto Chad-Camerún (financiado en parte por el Banco Mundial) que atraviesa una porción considerable de su territorio forestal, acarreado diversos tipos de problemas como la reducción de los recursos forestales, una compensación inapropiada, nuevas formas de conflictos con los Bantúes vecinos y el desalojo debido a la creación del Parque Nacional de Campo Ma'an. Este proyecto fue construido contraviniendo las salvaguardias del Banco Mundial que protegen a los pueblos indígenas, tal y como se detalla en un largo informe del Panel de Inspección<sup>34</sup>.

Durante la construcción del oleoducto Chad-Camerún las poblaciones indígenas cuyas tierras estaban siendo atravesadas no tuvieron derecho a compensación porque según la Ley de tenencia de las tierras de Camerún de 1974 no tenían títulos de propiedad de la tierra reconocidos legalmente, y sus actividades de caza y recolección no eran vistas como algo que valorizara la tierra, siendo por lo tanto actividades “invisibles” bajo las leyes nacionales injustas y obsoletas.

En virtud de la política de pueblos indígenas del Banco Mundial, los Baka, Bagyeli, Bakola y Bedzang (todos cazadores-recolectores indígenas de Camerún) están considerados «pueblos indígenas» y el gobierno ha reconocido y ha asumido como propios los planes de desarrollo de los pueblos indígenas/Pigmeos del oleoducto Chad-Camerún, el Programa Nacional de Desarrollo Participativo y el Programa Sectorial de Bosques y Medio Ambiente.

A pesar de esto, el término oficial del gobierno para los pueblos indígenas de Camerún en otros contextos no relacionados con proyectos del Banco Mundial es «pueblos marginados». Este término los engloba con grupos como los discapacitados, los ancianos y otras personas socialmente vulnerables. Esta agrupación no tiene sentido, ya que dentro de los pueblos indígenas tenemos discapacitados, ancianos y otros segmentos sociales vulnerables exactamente igual que cualquier otro segmento de la población. Además, los pueblos indígenas no son identificados por su nivel de vulnerabilidad sino por sus relaciones específicas con las tierras y los recursos, y por los derechos que se derivan de estas relaciones. No está claro por qué Camerún no quiere llamar oficialmente pueblos indígenas a los cazadores-recolectores y pastores, que es la forma como los presenta las Naciones Unidas.



El pueblo indígena Bagyeli que vive en bosques de Camerún se vio gravemente afectado por la construcción del oleoducto Chad-Camerún financiado por el Banco Mundial. © John Nelson

<sup>34</sup> <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/ChadInvestigationReporFinal.pdf>

En diciembre de 2005 unas organizaciones de la sociedad civil congoleña, entre las que se incluían representantes de pueblos indígenas que dependen de los bosques, denunciaron los impactos de las reformas del sector forestal apoyadas por el Banco Mundial ante el Panel de Inspección del mismo. En la denuncia alegaron que el Banco no cumplía sus políticas de salvaguardia al promocionar esas reformas del sector forestal, como por ejemplo la delimitación de zonas forestales y el sistema de asignación de concesiones, y que probablemente eso causaría daños a los pueblos indígenas que dependían de los bosques. El Panel llegó a la conclusión de que efectivamente el Banco no había respetado sus políticas de salvaguardia, incluidas las que protegen los derechos de los pueblos indígenas. Además, muy recientemente, un estudio de los inspectores del propio Banco, el Grupo de Evaluación Independiente, ha mostrado que las inversiones de los últimos 10 años en el sector forestal han servido de poco para reducir la pobreza, mejorar la conservación, abordar el cambio climático o beneficiar a las comunidades locales en países en desarrollo (para obtener mayor información acerca de esto véase el [artículo 7](#)). Está claro que la mera existencia de salvaguardias no es suficiente. Para que se note su impacto en los resultados de un proyecto, las salvaguardias tienen que contar con una financiación y una dotación de personal adecuadas, y tienen que ser correctamente aplicadas. La implementación de los requisitos de las salvaguardias también debe tener en cuenta las realidades políticas de cada país, y apoyar los derechos en los que estas se basan en vez de disminuir su importancia.

Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de pueblos indígenas de África continuarán supervisando la aplicación de las políticas de salvaguardia de las instituciones financieras internacionales para asegurarse de que tanto los derechos como las tierras ancestrales de los pueblos indígenas están protegidos.

#### Información adicional

- [El Banco Africano de Desarrollo va a introducir normas sobre pueblos indígenas por primera vez](#)



Miembros del pueblo indígena Baka debaten cuestiones relacionadas con los bosques en los que viven, los retos de la explotación forestal y la REDD+ en este caso. © Samuel Nnah

## Salvaguardias en el Banco Mundial

### 5. ¿Hacia delante o hacia atrás? El examen y actualización de las salvaguardias del Banco Mundial (2012-14)

Actualmente el Banco Mundial está llevando a cabo un «examen y actualización» de ocho de sus diez políticas de salvaguardia social y ambiental que va a durar dos años. Diversas ONG han resaltado que el Banco Mundial debe utilizar el examen como una oportunidad para mejorar sus normas y reforzar los sistemas de aplicación y cumplimiento para aumentar su obligación de rendir cuentas y entregar resultados que contribuyan al desarrollo sostenible. Al mismo tiempo han manifestado que les preocupa que el plan del Banco para «consolidar» sus políticas, con un mayor énfasis en el uso de sistemas nacionales para abordar las cuestiones relativas a las salvaguardias, pudiera acabar en normas debilitadas y una menor rendición de cuentas por parte del Banco y los gobiernos prestatarios ante las comunidades afectadas y el público.

En noviembre de 2012 el presidente del Grupo del Banco Mundial, Jim Yong Kim, comprometió públicamente al Banco a asegurarse de que el proceso de examen no lleve

a un debilitamiento de las normas existentes. Las ONG han acogido con satisfacción esta promesa, pero siguen teniendo profundas reservas respecto al contenido y el ámbito del examen y respecto al proceso de consulta pública sobre el desarrollo de un nuevo marco de salvaguardias. Este artículo proporciona un resumen del examen y expone algunas de las cuestiones que más preocupan a las ONG en lo que respecta al contenido y el proceso junto con algunas recomendaciones para abordar las lagunas que hay en el examen y fortalecer el marco de salvaguardias del Banco.



Incluso proyectos basados en las comunidades financiados por el Banco Mundial han tenido efectos negativos en comunidades forestales debido a que no estaban bien diseñados y a que no se han aplicado con la suficiente rigurosidad las salvaguardias sociales. © Tom Griffiths

los pueblos indígenas (DNU DPI) y otros instrumentos de defensa de los derechos humanos conexos.

- Un nuevo marco integrado debe incluir normas vinculantes sobre cuestiones nuevas de crucial importancia, como los derechos humanos, el consentimiento libre, previo e informado y la adquisición de tierra, entre otros.
- El examen y el nuevo marco deben abordar los riesgos sociales y ambientales que conllevan todas las modalidades de instrumento de préstamo del Banco (incluidos los préstamos programáticos), no solo la financiación de las inversiones.
- Las consultas sobre el examen y sobre la actualización de políticas deben ser significativas y asegurar la divulgación focalizada entre comunidades y grupos vulnerables afectados por las operaciones de préstamo del Banco.
- El proceso de examen debe reforzar la obligación del Grupo del Banco Mundial de rendir cuentas a las comunidades afectadas y el público.

### ***Contenido y objetivos del examen y el proceso de actualización:***

Las políticas del Banco que están siendo examinadas son la de evaluación ambiental (OP 4.01), reasentamiento involuntario (OP 4.12), pueblos indígenas (OP 4.10), bosques (OP 4.36), hábitats naturales (OP 4.04), control de plagas (OP 4.09), recursos culturales físicos (OP 4.11) y seguridad de las presas (OP 4.37). La política de uso experimental de los sistemas de los prestatarios para abordar las cuestiones relativas a las salvaguardias ambientales y sociales en los proyectos financiados por el Banco (OP 4.00) también está siendo examinada.

Según el documento expositivo publicado por el Banco en octubre de 2012, uno de los principales objetivos del examen es «fortalecer la eficacia de las políticas de salvaguardia a fin de mejorar los resultados en materia de desarrollo de las operaciones del Banco», y en dicho documento se señala también que el Banco es «consciente de los progresos realizados en materia de prácticas regionales e internacionales para abordar las cuestiones ambientales y sociales, y de los nuevos marcos de sostenibilidad que utiliza la comunidad internacional más amplia de financiamiento para el desarrollo». <sup>36</sup> Con este fin, además de las políticas mencionadas arriba, el examen también explorará de qué manera el Banco podría abordar siete «nuevas esferas» no cubiertas por las

### **Algunas recomendaciones importantes de la sociedad civil y los pueblos indígenas<sup>35</sup>**

- Un marco de salvaguardias revisado debe incluir medidas que aseguren la implementación efectiva de las políticas, por ejemplo reformas de las estructuras de incentivos del personal y la asignación de más recursos para aplicar y supervisar las salvaguardias.
- La consolidación y simplificación de las políticas, no debe conducir a un debilitamiento de las normas.
- Se deben mantener las normas vinculantes para los prestatarios y el personal del Banco.
- Las salvaguardias deben ser armonizadas hacia arriba para alinearlas con los derechos humanos y las normas medioambientales internacionales, incluidos aquellos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de

<sup>35</sup> *Comentarios iniciales de organizaciones de la sociedad civil sobre la revisión y actualización de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial.* . Diciembre de 2012 [http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/01/Comentarios+iniciales+de+organizaciones+de+la+sociedad+civil+sobre+la+revisión+y+actualización%C3%B3n+de+las+pol%C3%ADticas+de+salvaguardia+del+Banco+Mundial.SP\\_.pdf](http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/01/Comentarios+iniciales+de+organizaciones+de+la+sociedad+civil+sobre+la+revisión+y+actualización%C3%B3n+de+las+pol%C3%ADticas+de+salvaguardia+del+Banco+Mundial.SP_.pdf)

<sup>36</sup> *Propuesta de examen y actualización de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial - Documento expositivo.* Washington D. C.: Banco Mundial, 10 de octubre de 2012: [http://siteresources.worldbank.org/EXT-SAFEPOL/Resources/584434-1306431390058/SafeguardsReviewApproachSPANISH\\_2.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXT-SAFEPOL/Resources/584434-1306431390058/SafeguardsReviewApproachSPANISH_2.pdf).

políticas existentes, a saber:

- Los derechos humanos.
- El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y los pueblos indígenas.
- La tenencia de la tierra y los recursos naturales.
- El trabajo y la salud y seguridad en el trabajo.
- Las cuestiones de género.
- La discapacidad.
- El cambio climático.

### **Programa del examen:**

El proceso de revisión está dividido en las tres fases siguientes:

**Fase I:** octubre de 2012 - abril de 2013 (consultas internas y externas y «estudios analíticos»).

**Fase II:** mayo - noviembre de 2013 (consultas sobre un nuevo proyecto de «marco integrado»).

**Fase III:** diciembre 2013 - junio 2014 (finalización, últimas consultas y presentación ante el Directorio).<sup>37</sup>

La fase I ya se está terminando. Durante esta primera fase se han mantenido reuniones de consulta y diálogos por todo el mundo, empezando con una reunión informativa para ONG en Washington en noviembre de 2012. En el primer trimestre de 2013 también se han celebrado varias reuniones de un día de duración con «grupos de debate» integrados por expertos seleccionados para analizar cada «nueva esfera». En el sitio web del Banco dedicado al examen de las salvaguardias hay publicados resúmenes de las reuniones generales de consulta y de los debates de expertos (ver Información Adicional más adelante):

### **Cambio de programa:**

Al cierre de la edición de este artículo hay indicios de que toda la programación de actualización de las salvaguardias podría ser retrasada, ya que el Banco Mundial ha indicado que un nuevo marco de salvaguardias debe ser coherente con la agenda de «modernización» que está preparando. Por el momento no es probable que este plan de modernización sea lanzado hasta octubre de 2013, lo que significa que el primer borrador del nuevo marco de salvaguardia no aparecería hasta finales de este año.

### **¿Se están subsanando las deficiencias de la implementación?**

En respuesta a las valiosas recomendaciones derivadas del examen del sistema de salvaguardias del Banco realizado por el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) en 2010, en el que se resaltó la necesidad de fortalecer la

implementación de las normas de salvaguardias<sup>38</sup>, el Banco señala en su documento expositivo que el proceso de examen es una oportunidad para tomar varias medidas con el fin de mejorar la implementación, supervisión y seguimiento de las políticas de salvaguardia (en la sección V). En ese mismo documento el Banco dice que analizará medidas para «transformar» la «cultura de aprobación» en otra centrada en los resultados y los productos.

A pesar de estos positivos compromisos públicos, hay indicios de que en el proceso de examen de las salvaguardias no se está prestando la debida atención a la cuestión crucial de la implementación de las salvaguardias. Da la impresión de que hasta ahora la iniciativa está centrada principalmente en *reescribir* las políticas y directrices, en lugar de reformar el marco de salvaguardias entero como sistema integrado. Mientras tanto, la recientemente terminada y controvertida reforma del financiamiento para proyectos de inversión, que ha consolidado muchas políticas distintas en una nueva política abreviada, ha aflojado los requisitos de supervisión. Este debilitamiento se ha producido a pesar de que el Banco había asegurado que dicha reforma no disminuiría los estándares.

En su respuesta oficial al examen de las salvaguardias realizado por el GEI, la dirección del Banco había prometido llevar a cabo un examen de las prácticas que se siguen actualmente con respecto a la responsabilidad, la obligación de rendir cuentas, los incentivos, la dotación de personal y la elaboración de presupuestos para el procesamiento y la supervisión de las salvaguardias.<sup>39</sup> Hasta ahora ninguna de las peticiones de información sobre este examen de vital importancia ha sido atendida por el Banco. En las consultas de la fase I varias ONG plantearon preguntas sobre los planes del Banco para hacer reformas institucionales con el fin de mejorar la implementación de las salvaguardias, pero de momento no han recibido una respuesta significativa.

**Las ONG, incluido el FPP, mantienen que el examen debe tener en cuenta la necesidad de revisar completamente el marco de implementación y cumplimiento del Banco con el fin de asegurar que las normas nuevas y revisadas que son adoptadas sean implementadas eficazmente en sus proyectos y programas. Eso significa que el nuevo marco integrado debe incluir un capítulo específico sobre la implementación, el cumplimiento y la obtención de resultados positivos para las comunidades y el medio ambiente. Algunas organizaciones de la sociedad**

<sup>37</sup> <http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFEPOL/Resources/584434-1306431390058/>

<sup>38</sup> GEI. *Salvaguardias y políticas de sostenibilidad en un mundo cambiante - Una evaluación independiente de la experiencia del Grupo del Banco Mundial*. Washington D. C.: GEI, 2010 (solamente disponible en inglés): <http://go.worldbank.org/ZA4YFV9OL0>

<sup>39</sup> [http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFANDSUS/Resources/mgmt\\_response\\_mar.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFANDSUS/Resources/mgmt_response_mar.pdf)

**civil advierten que sin planes claros para mejorar la implementación, el nuevo marco integrado de salvaguardias no dará resultados útiles.**

*¿Se tienen en cuenta las lecciones aprendidas?*

El Banco afirma que en el examen de las salvaguardias se utilizarán exámenes anteriores y en curso de diferentes sectores y temas (párrafo 36 del documento expositivo). Sin embargo aún no está claro cómo se van a incorporar en el nuevo marco la experiencia adquirida en la implementación las evaluaciones tanto oficiales como independientes. Las ONG han preguntado constantemente cómo las investigaciones y conclusiones del Panel de Inspección referentes al cumplimiento darán forma al nuevo marco de salvaguardia, y están pidiendo al Banco que proporcione a dicho panel un papel oficial en el proceso de examen.<sup>40</sup> Asimismo la sociedad civil ha llamado muchas veces la atención sobre las cruciales evaluaciones realizadas por el GEI y sus detalladas recomendaciones al Banco sobre la aplicación de salvaguardias, en las que a menudo reflexiona sobre las razones por las que ha habido fracasos en el pasado. La dirección del Banco informa que está hablando con el Panel de Inspección y ha invitado a que se formulen comentarios, pero que solo el Directorio del Banco puede tomar la decisión de dar al Panel un papel oficial en el proceso de examen. Por su parte el Directorio señala que es la dirección del Banco la que está dirigiendo el proceso de examen.<sup>41</sup>

**Las ONG están pidiendo que el Banco haga públicos los debates que ha mantenido con el Panel de Inspección hasta ahora, e insisten en que a la hora de diseñar cualquier nuevo marco de salvaguardias se tenga en cuenta una documentación sistemática de las lecciones del Panel. Asimismo las ONG piden que el Banco aclare en el examen de las salvaguardias cómo está respondiendo a las evaluaciones pertinentes del GEI.**

*Ámbito restringido del examen:*

Aunque las organizaciones de la sociedad civil han acogido con satisfacción la atención prestada a «nuevas esferas», han preguntado repetidas veces por qué el examen del Banco está restringido a la consideración de las ocho políticas de salvaguardia identificadas y su aplicación en «proyectos de inversión». El resto de los instrumentos financieros están excluidos de los debates para el examen de las salvaguardias, lo que significa dejar una proporción considerable de la financiación del Banco fuera de la revisión para determinar qué cambios son necesarios en el marco de salvaguardias sociales y ambientales del

Banco. La respuesta actual del Banco es que ampliar el ámbito del examen es una decisión que tiene que tomar el Directorio, y esta solicitud de la sociedad civil será remitida al Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo (CODE). La sociedad civil ha hecho constantemente presión para que se incluyan todos los instrumentos de financiación, destacando la necesidad de que los préstamos para políticas de desarrollo sean incluidos<sup>42</sup> y argumentando que cualquier instrumento de financiación nuevo debe formar parte de un sistema integrado que evalúe, prevenga y gestione riesgos sociales y ambientales.<sup>43</sup>

**Las organizaciones de la sociedad civil insisten en que el ámbito del examen de las salvaguardias debe ser ampliado para incluir todos los instrumentos financieros, entre ellos los préstamos para políticas de desarrollo y el Programa para Resultados.**

*¿Claras reglas vinculantes o vagos principios rectores?*

En las presentaciones del Banco y en su documento expositivo sobre el examen de las salvaguardias se propone que el nuevo marco incluya un conjunto tripartito de documentos sobre los principios, las políticas y las directrices de salvaguardia. Dichos documentos señalan que las «nuevas esferas», como la de los derechos humanos, se podrían abordar a través de otras opciones que no incluyan políticas, como por ejemplo «principios» globales, en vez de hacerlo con nuevas reglas y normas de salvaguardia específicas. Resulta verdaderamente preocupante que el Banco pueda llegar a meter todas las esferas complejas y espinosas en esta nueva bolsa de «principios» que propone, sin adoptar normas de políticas que sean específicas y significativas.

**Las organizaciones de la sociedad civil hacen hincapié en que una serie de esferas fundamentales, como la tenencia de la tierra, las cuestiones de género, el trabajo y los derechos humanos, deben pasar a ser elementos clave del nuevo marco de políticas que establezca requisitos vinculantes para el personal del Banco y los prestatarios, incluyendo la opción de adoptar una nueva política de salvaguardia independiente sobre los derechos territoriales y la adquisición de tierra**

*Las consultas empiezan con mal pie:*

Además de las inquietudes por el contenido y el ámbito del examen de las salvaguardias del Banco, tras cinco meses de diálogos y debates que aún continúan, el

40 Carta conjunta de varias ONG al Presidente del Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo (CODE), 1 de marzo de 2013.

41 Respuesta del Presidente del CODE, 21 de marzo de 2013.

42 Bank Information Center y Global Witness: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/04/dpl-primer-april2013.pdf>

43 Program for Results (página moderada por la sociedad civil): <http://www.p4rcomments.org/>

proceso de consulta pública de la fase I está recibiendo cada vez más críticas.<sup>44</sup> Aunque las llaman «consultas», han adoptado el formato de debates de intercambio de información con tiempo limitado para cubrir de manera significativa quince temas políticos distintos además de otras cuestiones ligadas a la mejora de los resultados en lo que respecta al desarrollo (véase abajo). La naturaleza comprimida del proceso ha significado que las reuniones normalmente duran medio día (a veces tan solo 3,5 horas) y todas están convocadas para que atiendan un conjunto variado de partes interesadas, lo cual reduce drásticamente el tiempo que cada grupo tiene para debatir detenidamente sus opiniones particulares.

Los asistentes a la reunión de Washington llamaron la atención sobre el poco tiempo disponible para debates plenarios en los que se pudieran intercambiar opiniones e ideas. Una serie de ONG observaron una asistencia muy baja en París (seis personas) debido a que no se había divulgado suficientemente la convocatoria. Los que asistieron en Noruega señalaron que se habían tenido que limitar a hablar de cuestiones globales porque no había tiempo para un debate detallado de cuestiones emergentes. Los que participaron en la reunión de Lima criticaron duramente el formato de la reunión diciendo lo siguiente: «consideramos que el formato de estas sesiones es insuficiente para recopilar los puntos de vista y los principales motivos de preocupación de las partes interesadas» (traducción no oficial). Los asistentes a la reunión de Yakarta se quejaron repetidamente de que no se les proporcionara la información que pedían. También se ha expresado preocupación por la falta de información oportuna y clara sobre las reuniones de grupos de debate integrados por expertos. La lista continúa.

Por su parte los pueblos indígenas han condenado colectiva y directamente la falta de divulgación dirigida específicamente a ellos, y han expresado preocupaciones generales relacionadas con el diseño y la forma de llevar las consultas (ahora el Banco está intentando recaudar fondos para permitir una consulta enfocada a los pueblos indígenas en la fase II, aunque todavía no la ha garantizado).

### ***El proceso de consulta necesita cambios esenciales en la siguiente fase:***

Ahora que la primera fase está a punto de terminar, la atención se dirige a lo que pasará en la segunda. Esta fase comenzará con la presentación de un borrador de un posible enfoque nuevo de las salvaguardias, aunque no está claro qué nivel de detalle contendrá este primer borrador. Durante la primera fase el personal del Banco implicado en consultas públicas ha indicado que el nuevo marco propondrá una «estructura completamente nueva» para políticas de salvaguardia, lo cual, como ha admitido el Banco, conlleva el riesgo de que se hagan acusaciones de debilitamiento de las políticas (párrafo 40 del documento expositivo).

**Dado que el Banco tiene prevista una revisión profunda de sus políticas de salvaguardia, es esencial que los fallos del proceso de consulta sean corregidos para que el público pueda examinar rigurosamente las propuestas del Banco. El proceso de consulta tiene que ser profundamente replanteado y rediseñado para permitir que el pueblo participe efectivamente.**

### ***¿El Banco que escucha?***

Las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas han enviado mensajes claros y consistentes mensajes al Banco Mundial durante la primera fase de sus consultas públicas sobre su marco de salvaguardias. La ampliación del ámbito del examen, por ejemplo, ha sido solicitada en la mayoría de las reuniones públicas mantenidas en los últimos cinco meses. El equipo del examen de las salvaguardias señala que los motivos de preocupación y las recomendaciones de las partes interesadas externas van a ser remitidos al Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo al final de la fase I, y que cualquier cambio en el mandato y el ámbito del examen así como en el proceso de consulta tendrá que ser aprobado por el Directorio del Banco.

Las preguntas al cierre de la fase I son: ¿escucharán el CODE y el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial a la sociedad civil y las comunidades afectadas por los proyectos y programas del Banco?, ¿se tomará el examen de las salvaguardias como una oportunidad para desarrollar un sistema de salvaguardias adecuado para el siglo XXI?

Está por ver si el Banco utilizará el examen de las salvaguardias y la actividad de actualización para avanzar en lo que respecta a las normas y aumentar su obligación de rendir cuentas al público. Lo que ya está muy claro es que sin una intervención seria del Directorio del Banco y las partes interesadas gubernamentales, los fallos más graves del proceso de examen no se van a solucionar, y el Banco podría incluso correr el riesgo de retroceder con

44 Ver por ejemplo la carta de unos pueblos indígenas al Banco Mundial referente a la forma de llevar las consultas para el examen de las salvaguardias, con fecha 4 de marzo de 2013 (solamente disponible en inglés): <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/03/aipletterwbmarch-2013-2.pdf>; ver también la carta de unas organizaciones de la sociedad civil al Directorio del Banco Mundial expresando sus motivos de preocupación con respecto a la consulta de Lima, con fecha 14 de febrero de 2013: [http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/02/LatAm%20CSO\\_Letter\\_WorldBank\\_SG\\_Review\\_Consultation\\_Feb2013\\_Spanish.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/02/LatAm%20CSO_Letter_WorldBank_SG_Review_Consultation_Feb2013_Spanish.pdf)

un marco nuevo inadecuado. No obstante, los líderes del Banco aún están a tiempo de intervenir y asegurarse de que este proceso de reforma no se desaproveche. Las excelentes y detalladas lecciones que se han aprendido con los problemas que el sistema de salvaguardias del Banco ha tenido en el pasado deben ser tenidas en cuenta a la hora de actualizar las salvaguardias. Si el Banco está tomando en serio el fortalecimiento de su marco de salvaguardias, la posibilidad de que haga importantes mejoras en su sistema es una posibilidad muy real.

Tom Griffiths y Helen Tugendhat

### INFORMACIÓN ADICIONAL:

- Sitio web del Banco Mundial dedicado a la actualización de las salvaguardias: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,contentMDK:23275156~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:584435,00.html>

Organizaciones indígenas:

- Indian Law Resource Center: <http://www.indianlaw.org/mdb>
- Asia Indigenous Peoples Pact Foundation: <http://www.aippnet.org/home/statement/908-indigenous-peoples-letter-to-the-incoming-president-of-the-world-bank>

Sociedad civil:

- Página del FPP dedicada al Banco Mundial: <http://www.forestpeoples.org/es/tags/update-and-consolidation-world-bank-safeguard-policies-2010-13>
- Bank Information Center: <http://www.bicusa.org/issues/safeguards/>
- Program for Results (página moderada por la sociedad civil): : <http://www.p4rcomments.org/>
- Préstamos para políticas de desarrollo (Bank Information Center y Global Witness): <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/04/dpl-primer-april2013.pdf>

## 6. La política del Banco Mundial para el aceite de palma

En 2011 el Grupo del Banco Mundial (GBM) adoptó un marco y una estrategia de inversión en el sector del aceite de palma. El nuevo planteamiento fue adoptado siguiendo las instrucciones del anterior presidente del Banco Mundial Robert Zoellick, después de que una auditoría condenatoria realizada por la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (órgano semi-independiente de la Corporación Financiera Internacional [CFI]) mostrase que el personal de la CFI estaba financiando al gigante del aceite de palma [Wilmar](#)<sup>45</sup> sin la diligencia debida y en contra de las normas de desempeño de la CFI. Wilmar es el mayor comerciante de aceite de palma del mundo, suministrando al menos el 45% del aceite de palma que se comercializa mundialmente. La auditoría, realizada en respuesta a una serie de [quejas](#)<sup>46</sup> detalladas del Forest Peoples Programme o FPP (Programa para los Pueblos de los Bosques) y sus socios, confirmó muchas de nuestras sospechas de que Wilmar estaba ampliando sus operaciones en Indonesia violando los requisitos legales, las normas de la Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible (RSPO) y las normas y procedimientos de la CFI. Casi inmediatamente después de que comenzase la auditoría, la CFI se deshizo de sus numerosas inversiones de aceite de palma en el sudeste de Asia.

El marco y la estrategia destacan la necesidad de una « un marco normativo y reglamentario propicio» que, entre otras cosas, proporcione claros derechos territoriales para las comunidades locales y los pueblos indígenas, sistemas claros y normalizados de negociación entre empresas y agricultores, capacitación para que los agricultores puedan negociar acuerdos favorables, y mecanismos de resolución de conflictos para tratar con disputas especialmente por la tierra, deudas y acuerdos con pequeños agricultores. También instruye al personal del GBM para que evalúe la capacidad del gobierno pertinente para administrar adecuadamente las tierras, y exige al personal de la CFI que utilice una herramienta especial de escrutinio para asegurarse de que los marcos nacionales son adecuados, antes de invertir en el sector. Alienta encarecidamente a las empresas clientes a observar las normas de la RSPO. Cuando la nueva estrategia fue puesta en marcha con gran pompa, la CFI también anunció que pronto adoptaría un planteamiento similar para todo el sector de los agronegocios.

<sup>45</sup> <http://www.forestpeoples.org/es/tags/wilmar-international>

<sup>46</sup> <http://www.forestpeoples.org/tags/cao-story-contesting-procedural-irregularities-and-standards-violations-wilmar-and-ifc-through->

Desde 2011 la CFI ha dejado prácticamente de invertir en grandes empresas de aceite de palma (aunque está considerando tres solicitudes) y sus esfuerzos se han centrado en cómo canalizar fondos hacia el sector a través de intermediarios financieros, al mismo tiempo que asegura disposiciones justas para los pequeños agricultores. Eso ha planteado dudas que por el momento no han sido aclaradas sobre cómo se van a aplicar el nuevo marco y la nueva estrategia a los intermediarios financieros, y cómo el personal del Grupo del Banco Mundial va a evaluar el cumplimiento de las normas por parte de los clientes y el desempeño de tales préstamos. Desanimado por esas incógnitas y las restricciones impuestas a los préstamos, el GBM ha dado marcha atrás en la aplicación del planteamiento adoptado para el aceite de palma a otros cultivos, aunque los riesgos de la apropiación de tierras para los pueblos indígenas y las comunidades locales que presentan otros agronegocios no son muy diferentes a aquellos planteados por el aceite de palma.



Las inversiones de la CFI en grandes empresas de aceite de palma prácticamente han desaparecido. © Marcus Colchester

Otro resultado importante del caso de Wilmar es que aclaró que las normas de desempeño de la CFI se aplican a toda la «cadena de suministro», desde el productor al minorista (para todos los productos básicos, no solo el aceite de palma). Por consiguiente, la nueva estrategia exige que los clientes del sector del aceite de palma lleven a cabo una evaluación detallada de sus proveedores, formulen una política de compras y adopten sistemas de gestión y supervisión que aseguren el cumplimiento de estas normas, y pasen progresivamente a comprar aceites que hayan sido producidos de acuerdo con las normas de la RSPO o normas equivalentes. Durante los últimos seis años el FPP ha exigido persistentemente que este planteamiento sea aplicado a toda la cadena de suministro del Grupo Wilmar, pero de momento ni la CFI, ni la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman, ni mucho menos la propia Wilmar han

sido capaces de atender esta petición.

Mientras tanto, sobre el terreno, la mayoría de las disputas entre las filiales de Wilmar y las comunidades locales siguen sin solución y desde luego continúan proliferando, tanto en Indonesia como últimamente en [Nigeria](#)<sup>47</sup>.

*Marcus Colchester (FPP)*

## 7. La política de bosques del Banco Mundial

***Mientras el Banco Mundial examina sus normas medioambientales y sociales, no debemos dejar pasar una gran oportunidad para revisar su enfoque de los bosques***

Los impactos negativos de proyectos financiados por el Banco Mundial en bosques tropicales han sido durante décadas motivo de preocupación para la sociedad civil y los pueblos de los bosques. En los años 80 del siglo pasado, los megaproyectos del Banco Mundial en el Amazonas y en Indonesia en apoyo de proyectos de infraestructura, colonización agrícola y transmigración fueron muy criticados por el público. Eso a su vez generó una presión política que fue clave para que el Grupo del Banco Mundial adoptase normas sociales y medioambientales obligatorias, conocidas como salvaguardias, para demostrar su compromiso con la prevención de daños a los pueblos y al medio ambiente. ([Ver artículo n.º 1](#)).

El Banco adoptó la primera política de salvaguardia específica de los bosques en 1991. Esta representó un nuevo enfoque al prometer enfocarse en la reducción de la pobreza y el respeto de los derechos locales. También introdujo la prohibición de financiar explotaciones forestales a gran escala en bosques tropicales húmedos primarios. Sin embargo, la oposición dentro del propio Banco a esta política fue fuerte desde el principio. La dirección del Banco alegó que la política era demasiado conservacionista y que la prohibición sobre el apoyo prestado por el Banco a la explotación forestal a escala industrial había tenido un «efecto paralizador» en sus préstamos. Asimismo argumentó que la política estaba impidiendo que la institución favoreciese una reforma positiva del sector forestal. Aunque una evaluación realizada por el grupo de evaluación del propio Banco reveló que

<sup>47</sup> <http://www.forestpeoples.org/topics/palm-oil-rspo/news/2012/11/nigerian-csos-challenge-wilmar-s-palm-oil-expansion-plans-cross-ri>

la falta sistemática de supervisión de la implementación de los proyectos era el principal problema<sup>48</sup>, la dirección del Banco no abordó los problemas relacionados con el cumplimiento de la salvaguardia. En vez de eso y tras un prolongado proceso de examen de dicha aplicación y de elaboración de una estrategia, el Banco Mundial produjo la política de bosques de 1991, y en 2002 adoptó una política en materia de salvaguardias I y una estrategia forestal revisadas. La nueva política levantó la prohibición de financiar operaciones de explotación forestal a escala industrial, siempre y cuando se obtuviese una certificación independiente del aprovechamiento sostenible de los bosques o hubiese un plan para conseguir dicha certificación más adelante. Al mismo tiempo la política de 2002 estableció la regla de que el Banco no podía financiar «actividades de explotación comercial» en bosques «críticos», pero no especificó quién definiría una zona como «bosque crítico» (OP 4.36, párrafos 8, 9 y 10).<sup>49</sup>

### *Problemas de la política y la estrategia existentes:*

En aquel momento varias ONG, entre ellas el FPP, señalaron graves problemas y lagunas en la política y la estrategia forestal del Banco, así como en su política sobre hábitats naturales relacionada (OP 4.04), **que a día de hoy siguen sin estar solucionados**. Los principales problemas pendientes son:

- La falta de protecciones adecuadas de los derechos sobre la tierra y los recursos de las comunidades no indígenas que dependen de los bosques.
- La falta de un enfoque multisectorial de los bosques que asegure que todos los tipos de programas del Grupo del Banco Mundial, incluidos los proyectos en los sectores de la energía y el transporte, sean coherentes con la protección de los bosques.
- La existencia de grandes lagunas en la política sobre hábitats naturales que permiten operaciones de explotación forestal, el desmonte y las actividades de desarrollo en hábitats críticos (y por lo tanto socavan la salvaguardia de los «bosques críticos»).
- La exclusión de la cobertura de salvaguardia para los préstamos relativos a las políticas de desarrollo y otras formas de financiamiento programático..
- La dependencia en normas de certificación inciertas.<sup>50</sup>

48 Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO). A Review of the World Bank's 1991 Forest Strategy and its Implementation. Banco Mundial, 13 de enero de 2000 (solamente disponible en inglés).

49 [http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resource/210384-1170795590012/Spanish\\_OP436.pdf](http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resource/210384-1170795590012/Spanish_OP436.pdf)

50 Carrere, R. y Colchester M. «*The World Bank and forests: a tissue of lies and deception*». En *Broken Promises: how World Bank Group policies and practice fail to protect forests and forest peoples' rights*. FPP-WRM-RF-UK-EDF--Global Witness, 2005. p. 4-5 (solamente disponible en inglés): <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/wbforestsjointpubapr05eng.pdf> o la versión en español: El Banco Mundial y los Bosques: mentiras y engaños, disponible en: <http://www.biodiversidadla>



La política forestal del Banco Mundial de 2002 estableció la regla de que el Banco no financiaría «actividades de explotación comercial» en bosques «críticos», pero dejó lagunas que permiten la conversión de «bosques críticos». © Tom Griffiths

Además de resaltar estas brechas, las ONG apelaron repetidamente al Banco para que evaluase la aplicación de su política sobre hábitats naturales con el fin de aprender lecciones y establecer con exactitud las formas de implementar la salvaguardia de hábitats críticos con eficacia. En vista de la controversia que rodeaba a esta política, el Banco Mundial prometió que formaría un grupo de asesores externos para asegurar la transparencia y proporcionar orientación independiente para la aplicación de la política. Además, establecería un nuevo mecanismo para tratar los bosques en préstamos de ajuste y crearía un libro de consulta (manual) para explicar al personal y a los prestatarios cómo deberían aplicarse la salvaguardia de bosques críticos, mientras que la Corporación Financiera Internacional (CFI) adoptaría una versión revisada de la política para préstamos del sector privado al sector forestal.

### *Escaso seguimiento:*

Aunque efectivamente el Banco formó el Grupo Asesor Externo en 2003<sup>51</sup>, su impacto en las operaciones de este no ha sido significativo. Las comunicaciones recientes en las que este Grupo pide al Banco que adopte normas sobre los derechos humanos internacionales, incluyendo el alineamiento de sus políticas con la DNUDPI<sup>52</sup>, no han recibido respuesta hasta la fecha.<sup>53</sup> Otras promesas

[http://Principal/Secciones/Documentos/Comercio\\_Biopirateria\\_y\\_Derechos\\_de\\_Propiedad\\_Intelectual/El\\_Banco\\_Mundial\\_y\\_los\\_bosques\\_mentiras\\_y\\_engaños](http://Principal/Secciones/Documentos/Comercio_Biopirateria_y_Derechos_de_Propiedad_Intelectual/El_Banco_Mundial_y_los_bosques_mentiras_y_engaños)

51 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:20458311-menuPK:1601741-pagePK:210058-piPK:210062-theSitePK:985785,00.html>

52 Grupo Asesor Externo: *Carta a la Vicepresidenta de la Red de Desarrollo Sostenible sobre la implementación de la estrategia de bosques del Banco Mundial*, 30 de noviembre de 2011 (solamente disponible en inglés).

53 La respuesta del Banco al Grupo Asesor Externo con fecha de

se han roto o no han sido cumplidas todavía. La CFI nunca adoptó la política como norma diferenciada, sino que absorbió a los bosques en su norma de desempeño 6 en la «Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de recursos naturales vivos». <sup>54</sup> Esta norma de la CFI tiene grandes lagunas que permiten la conversión de bosques naturales para operaciones de desarrollo industrial e incluso permite la financiación de actividades que destruyen hábitats críticos siempre que haya un plan de compensación, a pesar de que las compensaciones de diversidad biológica son muy controvertidas. <sup>55</sup> El Libro Sourcebook on Forests (Libro de Consulta sobre los Bosques) fue finalmente publicado en el 2008 <sup>56</sup>, pero la política del Banco sobre el financiamiento para políticas de desarrollo de 2004 solo menciona los bosques de pasada y solo incluye requisitos mínimos para abordar los posibles impactos negativos en los bosques y los pueblos que dependen de ellos (OP 8.60 en el párrafo 11). <sup>57</sup> A pesar de repetidas peticiones, la aplicación de la salvaguardia del Banco Mundial para hábitats naturales no ha sido evaluada (examen de implementación) por el grupo de evaluación del propio Banco.

#### **Avances en la dirección correcta:**

A pesar de las graves deficiencias anteriormente mencionadas, el Banco ha realizado algunos avances en su colaboración con el sector forestal. Entre ellos se incluyen proyectos progresistas de gestión forestal basados en las comunidades en México, esfuerzos de apoyo a las comunidades a través de Growing Forest Partnerships (GFP), capacitación y apoyo para la aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT por sus siglas en inglés) a través del Programa sobre Bosques (PROFOR), y esfuerzos recientes para establecer un mecanismo dedicado a subvenciones para pueblos de los bosques en el marco del Programa de Inversión Forestal (PIF) del Banco Mundial, así como una útil labor analítica sobre la gobernanza de los bosques. Esta última labor incluye un importante estudio del significativo papel de la explotación ilegal de los bosques en muchos países que son clientes del Banco. En dicho estudio

marzo de 2012 no abordó las cuestiones planteadas en relación con los derechos, sino que dio una respuesta selectiva a otras cuestiones (p. ej. la aplicación de un enfoque de paisaje a los bosques). Ver <http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/RK-EAG-response-March2012.pdf> (solamente disponible en inglés).

54 [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/b7399c8049a79ad8b-989fba8c6a8312a/PS6\\_Spanish\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/b7399c8049a79ad8b-989fba8c6a8312a/PS6_Spanish_2012.pdf?MOD=AJPERES)

55 Para obtener información sobre los problemas que plantean las compensaciones de diversidad biológica, ver, por ejemplo, *FPP (2011) Submission to the Convention on Biological Diversity relating to innovative financial mechanisms and the rights of indigenous peoples and local communities*: [http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2011/08/FPP%20submission%20to%20CBD\\_July\\_2011\\_final\\_version.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2011/08/FPP%20submission%20to%20CBD_July_2011_final_version.pdf)

56 <http://worldbank.org/forests/sourcebook>

57 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20471192-pagePK:64141683-piPK:64141620-theSitePK:502184,00.html>

se insta al Banco (y otros organismos de fomento del desarrollo) a ayudar a los países a fortalecer sus sistemas de justicia penal y de lucha contra el blanqueo de dinero. <sup>58</sup> Asimismo cabe señalar que el PIF prohíbe apoyar la conversión, deforestación o degradación de bosques naturales mediante, *inter alia*, la explotación forestal industrial y las plantaciones de árboles (documento de diseño del PIFP). <sup>59</sup> Lamentablemente estas importantes iniciativas no están integradas en la cartera global sobre bosques del Banco. Una deficiente implementación de las salvaguardias y un tratamiento ineficaz de la pobreza y problemas sociales continúan afectando el enfoque que el Banco da a los bosques. Un ejemplo son los proyectos de gestión forestal en Asia, que iban a ser participativos, pero no han potenciado a las comunidades e incluso han incluido programas de reasentamiento que les han perjudicado. <sup>60</sup>

#### **Problemas continuos de aplicación y estrategia errónea:**

Los problemas de la aplicación de las salvaguardias forestales y políticas conexas del Banco están bien documentados en evaluaciones oficiales, informes de la sociedad civil y quejas de comunidades presentadas ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Panel de Inspección. <sup>61</sup> El examen de la estrategia forestal realizado en 2007 entre períodos de sesiones, por ejemplo, reveló que los problemas relacionados con la pobreza y los posibles impactos sociales adversos no habían recibido la debida atención en los proyectos del Banco ni en sus análisis económicos y sectoriales. También reveló que el personal del Banco Mundial tendía a tratar las políticas de salvaguardia como obstáculos para el procesamiento de los proyectos, en vez de verlos como instrumentos clave para reducir riesgos y mejorar los resultados en

58 Pereira Gonclaves, M., Panjer, M., Greenberg, T. S. y Magrath, W. B. *Justice in the Forests: Improving criminal justice efforts to combat illegal logging*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2012; Castro T. y Pillai, M. *Forest Governance 2.0: a primer on ICT and governance*. Washington D. C.: PROFOR, 2011 (solamente disponible en inglés).

59 [https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/FIP\\_Design\\_Document\\_July\\_final\\_spanish.pdf](https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/FIP_Design_Document_July_final_spanish.pdf)

60 GEI. *Project Performance Assessment Report. India Integrated Watershed Development Project; Karnataka Watershed Development Project; Andhra Pradesh Community Forestry Management Project; and Managing Watershed Externalities in India Project*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2011 (solamente disponible en inglés).

61 Carta de queja del Sustainable Development Institute con fecha del 24 de septiembre de 2010 con el siguiente asunto: «Regarding: Request for Inspection, the Development Forest Sector Management Project (Liberia)»: [http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/01\\_SDI\\_Complaint.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/01_SDI_Complaint.pdf), y carta de queja con el siguiente asunto: «New Forests Company, Namwasa Plantation; IFC financing via Agri-Vie Fund PCC (Project Number: 27674)»: [http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/Complaint\\_AgriVie\\_MubendeNamwasa\\_122011\\_web.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/Complaint_AgriVie_MubendeNamwasa_122011_web.pdf). Ver también [http://www.illegal-logging.info/uploads/WB\\_Inspection\\_Panel\\_Cambodia.pdf](http://www.illegal-logging.info/uploads/WB_Inspection_Panel_Cambodia.pdf) (solamente disponibles en inglés).

lo que respecta al desarrollo.<sup>62</sup> Un examen reciente del Grupo de Evaluación Independiente (GEI) ha revelado problemas parecidos debidos a una aplicación deficiente, y no ha encontrado pruebas de que el apoyo del Banco para políticas e inversiones a favor de concesiones madereras industriales haya contribuido al desarrollo sostenible (recuadro abajo).<sup>63</sup>

### Algunos hallazgos clave de la evaluación de la colaboración del Banco Mundial con el sector forestal realizada por el GEI en 2013<sup>64</sup>

- La atención prestada a la pobreza rural ha estado ausente de las reformas de las concesiones apoyadas por el Banco Mundial.
- Solamente 2 de los 37 proyectos en zonas forestales protegidas consiguieron los objetivos previstos en relación con los medios de vida.
- En tres cuartas partes de los proyectos en zonas forestales protegidas se aplicó la OP 4.12 (Reasentamiento involuntario), pero solo dos informaron si los impactos negativos en los medios de vida habían sido mitigados o no.
- Menos de la mitad de los proyectos financiados por el Banco en los que se utiliza madera de bosques naturales o plantados consiguieron la certificación exigida.
- Los sistemas de supervisión y presentación de informes de los proyectos forestales no son suficientes para evaluar si el Banco está apoyando la gestión forestal de una manera ambiental y socialmente sostenible.
- Las consideraciones de género no han sido adecuadamente abordadas.
- En la mayoría de los proyectos no se tuvieron debidamente en cuenta las cuestiones y los retos del cambio climático.

Entre otras recomendaciones de su evaluación de 2013, el GEI aconsejó que el Banco debería llevar a cabo un examen riguroso de las reformas de concesiones y los proyectos de explotación forestal comercial que financia, para verificar que el modelo de concesión para el desarrollo forestal ha contribuido a reducir la pobreza, y luego encauzar nuevas revisiones de las políticas y estrategias del Banco para el sector forestal. En febrero de 2013 la dirección del Banco y el Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo (CODE por sus siglas en inglés) del Directorio Ejecutivo rechazaron rotundamente esta

recomendación. La dirección del Banco repudió gran parte de las conclusiones del GEI alegando que estaban basadas en errores metodológicos en la evaluación<sup>65</sup> Según parece una vez más los objetivos internos de préstamo del Banco están teniendo preferencia sobre las lecciones aprendidas con experiencias pasadas y sobre el afianzamiento de resultados que contribuyan a un desarrollo social y medioambiental sostenible.



En 2007 el Panel de Inspección del Banco Mundial consideró que el apoyo financiero del Banco para reformas del sector forestal en la RDC no era coherente con sus políticas de salvaguardia. © John Nelson

### **Reformas profundas necesarias para conseguir resultados sostenibles**

Una serie de ONG, entre ellas el FPP y Urgewald, están presionando al Banco Mundial para que utilice el actual proceso de examen y actualización de sus salvaguardias ([ver artículo 5](#)) con el fin de fortalecer su marco de salvaguardias para los bosques y los pueblos que dependen de ellos. En resumen, estas organizaciones de la sociedad civil están enfatizando la necesidad de que el Banco Mundial:

- Mejore las disposiciones de vigilancia, supervisión y cumplimiento tanto de sus sistemas como de los sistemas de los prestatarios para asegurar la aplicación efectiva de las salvaguardias relacionadas con los bosques en los proyectos y programas del Banco, incluidos el seguimiento de la gobernanza, los resultados relacionados con la pobreza y los medios de vida.
- Se centre en promover reformas del sector forestal y la tenencia de la tierra que aseguren a las comunidades la titularidad y el control de los bosques comunitarios, zonas comunitarias conservadas y territorios forestales

<sup>62</sup> Contreras Hermosilla, A. y Simula, M. *Mid-term Review of Implementation of the World Bank Forest Strategy IEG*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2007 (solamente disponible en inglés).

<sup>63</sup> GEI(2013) *Managing Forest Resources for Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience* GEI, Washington, DC (solamente disponible en inglés): [http://ieg.worldbankgroup.org/content/dam/ieg/forest/forest\\_eval.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/content/dam/ieg/forest/forest_eval.pdf)

<sup>64</sup> *Ibíd*

<sup>65</sup> Banco Mundial. *Managing Forest Resources for Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience - Management Response*. 6 de febrero de 2013 (solamente disponible en inglés).

- de pueblos indígenas, incluyendo medidas para reconocer y proteger los derechos consuetudinarios.
- Asegure la participación efectiva y la intervención de los pueblos y las comunidades de los bosques en esfuerzos de identificación y lucha contra los impulsores directos e indirectos de la deforestación, incluyendo medidas para asegurar derechos territoriales consuetudinarios.
  - Preste especial atención a los impactos en el género de los proyectos y programas del Banco que afectan a los bosques.
  - Desvíe la financiación que ahora dedica a operaciones de explotación forestal a escala industrial hacia la gestión forestal basada en las comunidades y el empoderamiento de los pueblos de los bosques, basándose en la tenencia segura de la tierra y en el respeto de los derechos de esos pueblos, las cuales han demostrado ser medidas eficaces para proteger los bosques.<sup>66</sup>
  - Utilice medidas más contundentes para identificar y proteger bosques de alto valor para la conservación en sus proyectos, en cooperación con pueblos de los bosques y organizaciones de la sociedad civil.
  - Adopte un enfoque genuinamente multisectorial de la protección de los bosques, abordando los impulsores de la deforestación, incluyendo su propio apoyo a los agronegocios, las industrias extractivas y los programas de infraestructura.
  - Amplíe el alcance de una política revisada de salvaguardia de los bosques más allá de los préstamos para inversiones, incluyendo la extensión de la cobertura de la política, a los préstamos para políticas de desarrollo y otros instrumentos de préstamo del Banco.

El Grupo del Banco Mundial necesita atender todas las recomendaciones anteriores para asegurar salvaguardias fortalecidas que protejan los bosques, los pueblos que dependen de ellos y los hábitats naturales. El Banco debe mantener y revisar una política operacional específica para los bosques que evite impactos sociales y medioambientales negativos y promueva el desarrollo forestal sostenible.

*Tom Griffiths (FPP) y Korinna Horta (Urgewald)*

<sup>66</sup> <http://www.forestpeoples.org/es/topics/gobernanza-ambiental/news/2011/10/estudios-de-cifor-y-el-banco-mundial-evaluados-por-exper-tos>

## Otras normas internacionales de salvaguardia

### 8. La falta de una política eficaz de salvaguardias en el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil

A pesar de que el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil es un signatario del Protocolo Verde, que vincula los tipos de interés y las condiciones favorables de los préstamos a la adopción de normas sociales y ambientales, y de la iniciativa del Banco de formular una política específica para el sector de la ganadería, su política ambiental sigue siendo muy vaga y carece de transparencia y criterios concretos.

De conformidad con las disposiciones de la ley de 1981 que establece la Política Nacional de Medio Ambiente y la Ley de crímenes ambientales de 1998, el BNDES es responsable, junto con los ejecutores, de los daños sociales o ambientales causados por las actividades que financie. Este hecho debería inducirle a establecer mecanismos adecuados para supervisar los impactos de las actividades y la eficacia de las medidas de compensación.

El BNDES ha tenido una división específica para el medio ambiente desde 1989, dentro de la cual se analizan los requisitos para la aprobación de proyectos, y se financian los denominados «negocios sostenibles». Según la información publicada en el sitio web de este banco todos los proyectos presentados ante el BNDES son clasificados en función del riesgo ambiental y reciben recomendaciones sociales y ambientales que deben ser tenidas en cuenta en el proceso de análisis. En aquellos casos que tendrían un gran impacto sobre la tierra, los proyectos son supuestamente sometidos a una política específica para realizar operaciones en las circunstancias en cuestión.

Oficialmente el único procedimiento reconocido como significativo y que debe ser considerado como salvaguardia en el proceso de análisis de proyectos que van a ser financiados por el Banco es la verificación del cumplimiento de la legalidad por parte de los proyectos y de la idoneidad del equipo de implementación. Ese análisis tiene en cuenta el Registro de Empresarios

que han mantenido a los empleados trabajando en condiciones similares a la esclavitud, las sanciones o condenas relacionadas con actos de discriminación racial o de género, la mano de obra infantil o esclava, el acoso psicológico o sexual, o los crímenes ambientales, además de la validez de permisos ambientales debidamente certificados por las autoridades pertinentes.

En lo que respecta a los posibles impactos ambientales de los proyectos en cuestión, el BNDES considera que la presentación del permiso ambiental para el proyecto es suficiente, y se limita a comprobar la validez del permiso, independientemente de las sanciones administrativas debidas al incumplimiento de las condiciones y otras obligaciones relativas a la prevención, mitigación y compensación de impactos. El Banco no está interesado en supervisar los impactos de los proyectos, y mucho menos la eficacia de las medidas de compensación especificadas para los daños sociales y ambientales resultantes de cada uno de ellos.

El Banco afirma que verifica el cumplimiento socio-ambiental de sus proyectos mediante la aplicación de una simple lista de verificación de cumplimiento formal de la legislación ambiental y laboral. Esto a pesar de que el BNDES es consciente de las limitaciones de los sistemas oficiales de seguimiento, control y vigilancia de las autoridades pertinentes en cada caso.

En teoría, además de los informes oficiales, el Banco debería adoptar medidas como por ejemplo: «realizar estudios complementarios, recomendar ajustes en el proyecto, ofrecer recursos para fortalecer las medidas de mitigación, estimular la realización de inversiones sociales y ambientales de ámbito interno (empleados y cadena de suministro) y externo (desarrollo local, sociedad y medio ambiente), retener el apoyo financiero en el caso de que no cumplan la legislación sobre riesgos sociales y ambientales aplicable. En el caso de operaciones indirectas automáticas realizadas por instituciones financieras acreditadas, el Banco confía en que los agentes financieros verifiquen el cumplimiento de la legislación social y ambiental por parte del cliente y con la prestación de apoyo al proyecto financiado.»<sup>67</sup>

Sin embargo, las situaciones en las que se recurre a tales opciones o siquiera se consideran son muy raras.

Además de la falta de procedimientos claros para exigir el cumplimiento de las políticas establecidas y la falta de sanciones establecidas en el caso de incumplimiento, su supervisión deja bastante que desear. En lo que

respecta al cumplimiento de los permisos ambientales y sus condiciones, el BNDES basa su evaluación en los informes publicados por las autoridades ambientales que, a su vez, basan su evaluación en los informes de los ejecutores de los proyectos.

En otras palabras, en estos momentos no hay un sistema que asegure la supervisión independiente de los proyectos del Banco en lo que respecta al cumplimiento de las salvaguardias. Por lo tanto es esencial que el BNDES establezca mecanismos garantizados para evaluar los impactos de los proyectos que financia, con transparencia y utilizando metodologías y criterios predefinidos, para hacer posible la vigilancia social y la verdadera supervisión de las inversiones.

*Adriana Ramos<sup>68</sup> y Biviany Rojas Garzón<sup>69</sup>*

## 9. El Banco Africano de Desarrollo va a introducir normas sobre pueblos indígenas por primera vez

El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) está a punto de completar su nuevo conjunto de políticas de salvaguardia ambiental y social. Actualmente el BAfD es el único banco multilateral de desarrollo sin una política de salvaguardia independiente sobre los pueblos indígenas, y no cabe esperar que las nuevas salvaguardias ambientales y sociales vayan a cambiarlo, a pesar de la fuerte presión de organizaciones de pueblos indígenas de África y de la jurisprudencia y las normas relacionadas con los derechos indígenas que existen en el sistema africano.

No obstante, las nuevas normas reconocen explícitamente de alguna forma los derechos de los pueblos indígenas, y eso, además de ser un paso hacia delante para el BAfD, refleja una creciente aceptación de los derechos de los pueblos indígenas en el continente.

La cuestión de los pueblos indígenas ha resultado ser muy controvertida en el BAfD, donde muchos miembros de la Junta y muchos empleados se resisten a la idea de que las comunidades indígenas merecen un tratamiento específico y que están dotados de ciertos derechos. La [CSO Coalition on the AfDB](#) (Coalición de la Sociedad

<sup>67</sup> Política social y ambiental del BNDES: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atuacao/Meio\\_Ambiente/Politica\\_Socioambiental/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Meio_Ambiente/Politica_Socioambiental/), consultada en marzo de 2013. TRADUCCIÓN NO OFICIAL.

<sup>68</sup> Secretaria Ejecutiva Adjunta del Instituto Socioambiental (ISA), [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org).

<sup>69</sup> Abogada del Programa Xingú del Instituto Socioambiental.

Civil sobre el BAfD) y el [Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee](#) (Comité de Coordinación de los Pueblos Indígenas de África) han colaborado para llevar adelante y promover la cuestión de los pueblos indígenas en el BAfD, para lo que han publicado un [documento conjunto](#) en el que reclaman una política de salvaguardia independiente sobre los pueblos indígenas y solicitan un diálogo formal entre dichos pueblos y el Banco.

En respuesta el presidente del BAfD, Donald Kaberuka, accedió organizar un foro sobre pueblos indígenas en febrero de 2013, el primer evento de este tipo que celebra el BAfD. El foro reunió a representantes de pueblos indígenas, miembros de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, ministros, altos directivos del BAfD y organizaciones de la sociedad civil. Se mantuvo un positivo intercambio que sirvió para empezar a disipar conceptos equivocados del Banco sobre la existencia de pueblos indígenas en África.

Cabe esperar que la Junta Directiva del BAfD apruebe sus nuevas políticas de salvaguardia en las próximas semanas, una vez que se haya llegado a un consenso sobre las referencias a las protecciones para los pueblos indígenas y otras cuestiones pendientes. Todo indica que los directivos del BAfD van a recomendar algunas disposiciones específicas adicionales en relación con los pueblos indígenas, pero estarán lejos de alcanzar las normas exigidas por las organizaciones y autoridades de los pueblos indígenas. Parece poco probable que las disposiciones finales exijan pedir a los pueblos indígenas su consentimiento libre, previo e informado para proyectos que afecten a sus derechos.

Si bien la inclusión de protecciones para los pueblos indígenas representaría un primer paso en la dirección correcta para el BAfD, la posibilidad de que su aplicación no sea suficientemente rigurosa (un reto constante para el BAfD) sigue siendo motivo de preocupación. Para prevenirlo y apoyar la aplicación efectiva de las nuevas normas, los defensores y las organizaciones de los pueblos indígenas han pedido al Banco que establezca un puesto de alto cargo que sirva de punto de enlace para los pueblos indígenas y le encomiende impulsar las normas, convocar un consejo asesor de pueblos indígenas y prestar suficiente atención y recursos a la formación de su propio personal. Sin dichos esfuerzos el Banco corre el riesgo de aprobar normas que no puede implementar.

*Josh Klem, Bank Information Center*

#### Información adicional:

[www.coalitionafdb.org](http://www.coalitionafdb.org)  
[www.ipacc.org.za](http://www.ipacc.org.za)

[www.bicusa.org/afdb](http://www.bicusa.org/afdb)

## 10. Salvaguardias en esquemas de financiación de la REDD+

Entre los muchos aspectos de la REDD+<sup>70</sup> sometidos a escrutinio por organizaciones de pueblos indígenas y de la sociedad civil, el que continúa suscitando mayor preocupación es el de las salvaguardias y su aplicación. Esto es particularmente cierto en el actual debate sobre la REDD+ y su grado de implementación y puesta en práctica. Desde 2010, cuando la 16.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptó su decisión sobre la REDD+ y las correspondientes salvaguardias, se ha desarrollado un proceso continuo de elaboraciones, negociaciones y ajustes a varios niveles. El debate sobre las salvaguardias se ha convertido *tanto* en una oportunidad para que los pueblos indígenas y la sociedad civil refuercen sus peticiones de respeto de los derechos y normas reconocidos internacionalmente, *como* en una oportunidad para que los donantes exijan el cumplimiento de las mismas para el uso de los fondos transferidos a países REDD+. Al igual que con otras cuestiones relacionadas con la REDD+, el debate sobre las salvaguardias ha evolucionado de una manera muy compleja y se ha bifurcado en dos corrientes. Una corriente tiene la finalidad de establecer normas e instrumentos para evitar que la REDD+ cause daños al medio ambiente y los pueblos de los bosques, y la otra tiene la finalidad de asegurar una evaluación adecuada de los posibles beneficios, conocida en la jerga técnica como enfoque de «hacer el bien».

A medida que todo el debate sobre las salvaguardias pasó de una elaboración teórica a la traducción de principios en herramientas operativas, empezaron a surgir los problemas. Entre dichos problemas se incluye una falta de capacidad e interés por parte de las agencias gubernamentales a nivel nacional y preguntas sobre los excesivos costos de las transacciones. Estos «problemas» suponen un riesgo considerable de debilitamiento de las salvaguardias, con la intención manifiesta de acelerar el desembolso de fondos para la preparación. Con el fin de comprender completamente la importancia de esta situación, merece la pena volver atrás y reconstruir el proceso que condujo a la creación de varios mecanismos y regímenes de salvaguardias en diferentes iniciativas

<sup>70</sup> Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo

relacionadas con la REDD+, como por ejemplo el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés), el Programa de Inversión Forestal (PIF) y el Programa ONU-REDD.

Los Acuerdos de Cancún adoptados por la CP 16 de la CMNUCC incluyen una serie de salvaguardias que deberían ser tenidas en cuenta en políticas, programas y proyectos de REDD+. En lo que respecta a pueblos indígenas, las salvaguardias señalaban la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI) y proporcionaban protecciones que iban desde asegurar su participación plena y efectiva a respetar *«los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales»*. La CMNUCC también adoptó un plan de trabajo para uno de sus órganos subsidiarios (el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico u OSACT) que prepararía orientación referente a un sistema de información sobre cómo se abordarían y respetarían las salvaguardias.



«Sin salvaguardias no hay REDD.» Un miembro del grupo oficioso indígena haciendo campaña a favor de las salvaguardias y la REDD en la CP 17 de la CMNUCC. © Conrad Feather

Tras algunas disputas diplomáticas, las Partes adoptaron un texto que proporciona un importante respaldo político a la relevancia de las salvaguardias sociales y ambientales en la REDD+, así como a la relevancia de las obligaciones e instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos, como la DNUDPI, aunque condicionados a las circunstancias y leyes nacionales. A pesar de sus limitaciones, tal formulación ofreció espacio para continuar elaborando salvaguardias dentro de los diferentes programas e iniciativas de REDD+ en curso.

Una de esas iniciativas es el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, que en su documento constitutivo reconoce la obligación de respetar los derechos de los pueblos indígenas. Una vez adoptados los Acuerdos de

Cancún, el FCPF se esforzó más en desarrollar su propio régimen de salvaguardias. Cabe señalar que la naturaleza específica de las actividades respaldadas por el FCPF, sobre todo planes de preparación para la REDD+ en lugar de proyectos, llevaron a la «reelaboración» y adaptación de los regímenes tradicionales de salvaguardias, como los del Banco Mundial, hasta convertirlos en herramientas más analíticas y diagnósticas, como la evaluación ambiental y social estratégica (EASE).

La finalidad de la EASE es anticipar posibles daños y oportunidades relacionados con la REDD+, muy temprano en el ciclo de planificación, e identificar las salvaguardias que habría que aplicar. Con sus herramientas de análisis y diagnóstico, las EASE deberían haber ofrecido un espacio para que los pueblos indígenas elaborasen y efectuasen aportaciones sustanciales sobre las formas de asegurar que la REDD+ no afecte negativamente sus medios de vida y derechos. Sin embargo, hasta ahora la intervención de los pueblos indígenas en la definición de los términos de referencia de las EASE y el correspondiente marco de gestión ambiental y social ha sido muy irregular. Cabe destacar que una de las salvaguardias que efectivamente es aplicable al proceso de preparación para la REDD+ se refiere al acceso a la información y la participación del público. Por lo tanto la prolongada falta de participación adecuada y de acceso adecuado a la información que se ha constatado en algunos países infringe las salvaguardias pertinentes.

El FCPF en sí también ha cambiado. En un principio el FCPF fue establecido como plan de financiación principalmente dentro del Banco Mundial (con el Banco como administrador fiduciario), pero se ha convertido en un mecanismo de financiación más complejo. Aunque el Banco sigue siendo el administrador fiduciario, la financiación del FCPF puede ser entregada a través de una serie de «socios ejecutores», entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés). Esta expansión por medio de socios ejecutores significó que se necesitaba un mayor esfuerzo para dar un enfoque común a las salvaguardias. El patrón adoptado por el FCPF, el BID y el PNUD (la FAO sigue retrasada en su proceso de alineación) prevé que las normas y salvaguardias más estrictas se aplicarían en caso de divergencia entre las normas del socio ejecutor y las del Banco Mundial, y que en cualquier caso la norma de este último sería el umbral mínimo. Eso significa que en aquellos casos en los que el PNUD sea el socio ejecutor (y por tanto sean casos cimentados en un enfoque basado en los derechos), se aplicaría la DNUDPI y concretamente sus disposiciones sobre el consentimiento

libre, previo e informado (CLPI). Pero por el momento, como casi todas las actividades de preparación para la REDD+ aún están en proceso de elaboración, no existen pruebas claras de que se estén cumpliendo las normas o no. Al contrario, según la reciente *Evaluación de las necesidades de los países miembro de ONU-REDD y del FCPF relativa a la preparación para REDD+ (2012)*, el subcomponente de las salvaguardias y la consulta pública así como el seguimiento, la notificación y la verificación requieren aún más apoyo. La evaluación subrayaba que: «El subcomponente sobre salvaguardas también fue una esfera de alta prioridad, en particular en los países de Asia y América Latina, e incluso en África el índice de respuesta fue superior al 60%» (traducción no oficial).<sup>71</sup>

El Programa de Inversión Forestal ha seguido un patrón parecido al del FCPF, según el cual cada banco multilateral de desarrollo (BMD) es responsable del uso de fondos transferidos por el Banco Mundial de acuerdo con su propio marco fiduciario, políticas, directrices y procedimientos. Es más, los procesos de aprobación y supervisión de la programación del PIF seguirán las políticas y procedimientos del BMD pertinente. Sin embargo el FIP no ha elaborado un enfoque común para asegurar la coherencia entre las políticas y salvaguardias del administrador fiduciario (el Banco) y las de los otros BMD. La falta de un marco de salvaguardias normalizado y coherente plantea retos importantes en lo que respecta tanto a la obligación de rendir cuentas como a la coherencia, dentro del propio PIF y entre el PIF, el FCPF y el Programa ONU-REDD.

En lo que respecta al Programa ONU-REDD, las salvaguardias han sido enfocadas de otra manera. De hecho, el Programa ONU-REDD adoptó un conjunto de documentos de orientación y directrices relacionados con la participación de las partes interesadas que incluyen el requisito de asegurar el CLPI de los pueblos indígenas, y los Principios y Criterios Sociales y Ambientales (PCSA), que utilizan un «enfoque basado en los derechos». Las directrices son aplicables a organismos de la ONU en su calidad de socios ejecutores múltiples. Los PCSA se apoyan en tres principios: asuntos sociales, coherencia en las políticas ambientales y asuntos ambientales. Contienen una serie de disposiciones pertinentes para los pueblos indígenas, por ejemplo el requisito de garantizar su participación plena y efectiva, el de respetar y promover sus derechos a la tierra, territorios y recursos, el de procurar su consentimiento libre, previo e informado y el de reconocer los conocimientos y los medios de vida tradicionales. No obstante, aún no se ha terminado ni adoptado la herramienta de evaluación de beneficios y

riesgos asociada a los PCSA, lo cual podría perjudicar gravemente a la aplicación de estos.<sup>72</sup>

### ***Aumenta la preocupación por el escaso cumplimiento de las salvaguardias***

Por lo tanto parece que está surgiendo un patrón recurrente a varios niveles. Si bien sobre el papel la traducción del mandato político de la CMNUCC en lo que se refiere a salvaguardias parece haber conducido a algunos logros importantes en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, a la hora de hacerlos operativos e implementarlos la situación no es tan alentadora.

El FCPF ha recibido múltiples quejas por parte de los pueblos indígenas y la sociedad civil a causa de la violación de las normas del Banco sobre la participación pública y de la contravención de sus propias directrices de participación y consulta. En Honduras, por ejemplo, algunas organizaciones comunitarias han rechazado abierta y completamente las propuestas de preparación del gobierno debido a que no ha habido un proceso de consulta y a que no se han asegurado políticas inclusivas.<sup>73</sup> En países como Surinam, a pesar de las repetidas reiteraciones de propuestas nacionales para la preparación, los planes del gobierno para la REDD+ siguen omitiendo medidas significativas para defender los derechos a la tierra y los territorios de los pueblos de los bosques.<sup>74</sup>

En febrero de 2013 las organizaciones indígenas de Panamá se retiraron del Programa Conjunto de ONU-REDD en Panamá debido a las preocupaciones que les suscita desde hace tiempo que ni la ONU ni el gobierno aseguren la participación efectiva de los pueblos indígenas, y que no haya medidas efectivas y oportunas para defender el CLPI y asegurar el cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.<sup>75</sup> En la actualidad, la ONU tiene previsto investigar la denuncia para averiguar qué es lo que ha salido tan mal en el programa nacional.<sup>76</sup>

El Programa ONU-REDD también está enfrentando

71 <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2012/Country%20Needs%20Assessment%20report%20UN-REDD%20Programme%20and%20FCPF.%202012%20October%202012.pdf>

72 [http://www.un-redd.org/multiple\\_benefits\\_sepc/tabid/54130/default.aspx](http://www.un-redd.org/multiple_benefits_sepc/tabid/54130/default.aspx)

73 Véase, por ejemplo, la carta que COPINH, de Honduras, envió al FCPF en agosto de 2012: <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/carta%20SOBRE%20PROYECTOS%20REDD%20HONDURAS%20final.pdf>

74 Véase <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/03/comments-suriname-rpp-march-20132.pdf> (solamente disponible en inglés).

75 <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/03/COONAPIP%20RESOLUCION%202013%20Retiro%20de%20ONUREDD%20.pdf>

76 [http://un-redd.org/UNREDD\\_Launches\\_Panama\\_NP\\_Evaluation\\_EN/tabid/106063/Default.aspx](http://un-redd.org/UNREDD_Launches_Panama_NP_Evaluation_EN/tabid/106063/Default.aspx)

problemas en Indonesia y otras partes de Asia. El programa admite que los procesos de obtención del CLPI en Vietnam han sido defectuosos (no se han explicado los riesgos y costos de la REDD+ a las comunidades). En el proyecto piloto de REDD+ iniciado como parte del programa en Sulawesi Central, Indonesia, la población local se queja de que todavía no hay un proceso significativo para obtener su CLPI. Además, hasta ahora este mismo proyecto piloto apenas ha prestado atención a asegurar los derechos territoriales y los derechos sobre los recursos, y se ha centrado en un enfoque excluyente de la conservación de los bosques obsoleto, que ha suscitado intensas críticas por parte de las comunidades afectadas.

En Perú la organización de pueblos indígenas amazónicos AIDESEP está cada vez más preocupada por el tratamiento de los derechos y las cuestiones relativas a la tierra en el proceso de elaboración de una estrategia nacional de inversión forestal financiada por el Programa de Inversión Forestal. En resumen, AIDESEP se siente consternada por el hecho de que se rompieron las promesas anteriores de abordar la tenencia de la tierra con presupuestos nacionales adecuados para la demarcación y el otorgamiento de títulos de propiedad, cuando a principios de 2013 el gobierno modificó unilateralmente el plan de inversión sin consultar. Ahora AIDESEP está considerando la posibilidad de utilizar varios mecanismos de denuncia si sus motivos de preocupación referentes a las salvaguardias no son atendidos.<sup>77</sup>

Los motivos de preocupación de la comunidad en relación con la falta de implementación oportuna y eficaz de las salvaguardias están siendo crecientemente respaldados por verificadores independientes. En Guyana, por ejemplo, el órgano de verificación del memorando de entendimiento sobre la REDD+ entre Guyana y Noruega descubrió en noviembre de 2012 que al cabo de tres años Guyana no había tomado medidas adecuadas para defender los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y que la formulación de políticas de REDD+ sostenibles en el país sigue adoleciendo de consultas públicas ineficaces y una falta de transparencia.<sup>78</sup>

La aplicación de orientación sobre el sistema de información sobre salvaguardias, así como sobre el seguimiento, la notificación y verificación de su aplicación en la financiación de la REDD+ en el marco de la CMNUCC, ofrece más pruebas cruciales de que las naciones forestales están actuando lentamente para cumplir las obligaciones que han contraído en virtud de

la Convención. Asimismo indica que para ser efectivo un régimen de salvaguardias debe estar cimentado en leyes nacionales pertinentes y en reformas jurídicas y de la gobernanza conexas (como en el caso de la tenencia de la tierra o el CLPI). En muchos países estos procesos aún están dando sus primeros pasos o ni siquiera han empezado. Hay indicios de que el lento ritmo de actuación en lo que se refiere a las salvaguardias puede deberse a una grave falta de capacidad gubernamental para atender cuestiones relacionadas con ellas y con la presentación de informes.

Una serie de pueblos indígenas y ONG, entre ellas el FPP, están resaltando que para que un sistema nacional de salvaguardias sea eficaz tiene que estar ligado a un sólido y efectivo marco de cumplimiento que incluya indicadores de los resultados de la aplicación de las salvaguardias. Lamentablemente es algo a lo que la mayoría de los países de la CMNUCC se oponen firmemente, ya sea para facilitar el acceso a los fondos, proteger su propio espacio «soberano» o acelerar los procesos de preparación con el fin de empezar a implementar los proyectos y beneficiarse de los pagos por almacenamiento de carbono resultantes.

A no ser que los países forestales empiecen a prestar atención a las peticiones de los pueblos indígenas y las organizaciones de justicia social para que actúen con mayor contundencia en lo que respecta a las salvaguardias, es probable que haya más denuncias como la dirigida recientemente al Programa ONU-REDD en Panamá. Por el momento la sociedad civil y los pueblos indígenas continúan pidiendo que las salvaguardias sean cimentadas en un fuerte marco de cumplimiento que incluya el reconocimiento del derecho al CLPI, mecanismos efectivos y accesibles de reclamación y denuncia, sólidas reformas de la gobernanza (sobre todo reconociendo los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, territorios y recursos), y planes de supervisión por parte de las comunidades ) que cuenten con el reconocimiento y el apoyo de las instituciones de financiación y los gobiernos, y que incluyan indicadores de los resultados de la aplicación de las salvaguardias.

*Francesco Martone y Tom Griffiths (FPP)*

<sup>77</sup> <http://www.forestpeoples.org/es/topics/programa-de-inversion-forestal-fip-del-banco-mundial/news/2013/02/pueblos-indigenas-de-la-ama>

<sup>78</sup> [http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/03/Rainforest Alliance NorwayGuyana ReddAgreement 2013.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/03/Rainforest%20Alliance%20NorwayGuyana%20ReddAgreement%202013.pdf)

## 11. Normas voluntarias del sector privado

La indignación pública ante los expolios de negocios mal regulados ha conducido a un creciente reconocimiento de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, y de que se necesitan regulaciones más estrictas para mejorar la forma en que se fabrican los productos y asegurar que el medio ambiente y los derechos de los pueblos son respetados y protegidos. En la actualidad existe una mayor consciencia de que lo que se necesita urgentemente es fortalecer la administración medioambiental y la gobernanza de la tierra, las reformas de la tenencia de la tierra y una mejor aplicación de leyes revisadas y justas. Tales reformas han surtido efecto lentamente, por lo que los consumidores y compradores han presionado para que los cambios sean más rápidos. Esto ha dado lugar a que el sector privado establezca sus propias normas para regular la producción y el procesamiento de productos básicos respetando los derechos, asegurando medios de vida favorables y sostenibles, y desviando la presión de áreas cruciales para los medios de vida locales y de alto valor de conservación. Se han formulado normas que reconocen la importancia de proteger los derechos consuetudinarios sobre la tierra y otros recursos naturales así como el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para, inter alia, la silvicultura, las concesiones madereras, el aceite de palma, la soja, el azúcar, la acuicultura, los biocombustibles y el secuestro de carbono.

Los principios de transparencia e intercambio de información recogidos en las normas voluntarias del sector privado significan que ahora las empresas miembro tienen la obligación de proporcionar datos sobre sus operaciones y proyectos a todas las partes interesadas. Esto ha abierto un espacio para que los grupos de la sociedad civil y las comunidades reaccionen más rápidamente a esos proyectos y tengan una mayor probabilidad de cambiarlos antes de que causen daños. Los mecanismos de denuncia y los paneles de reclamaciones establecidos por empresas, órganos de certificación y mesas redondas dedicadas a diferentes productos básicos se están utilizando activamente en la actualidad para iniciar mediaciones independientes y resolver disputas. El carácter de múltiples parte interesadas de las normas voluntarias implica que tanto las ONG medioambientales y sociales como las organizaciones de la sociedad civil pueden opinar acerca de las decisiones y acciones de estos órganos y sus empresas afiliadas. La preocupación de los órganos de certificación y las empresas por su reputación proporciona cierta ventaja cuando las quejas no son atendidas adecuadamente.

Sin embargo, si nos fijamos en las normas aplicables a los productos básicos, resulta evidente que si bien los procesos de negociación de los textos entre las partes interesadas han fomentado un elevado grado de «propiedad» compartida de las normas, una consecuencia de su evolución por separado es que los diversos planes resultantes son dispares y a veces incluso abordan de maneras contradictorias cuestiones críticas como los derechos humanos, la tenencia de la tierra, la legalidad y la concesión de permisos, la seguridad de los medios de subsistencia, la prevención de riesgos y la resolución de disputas.



Uno de los objetivos de las normas voluntarias del sector privado es proteger y mejorar las zonas de alto valor para la conservación. © Sophie Chao

Hay que dirigir los esfuerzos no solo hacia la aplicación de estas normas sino también hacia su mejora y armonización. La supervisión y verificación continuas por parte de la sociedad civil han demostrado ser indispensables, incluso en el limitado número de historias exitosas que ha habido hasta ahora. A lo largo de 2012 y 2013 el Forest Peoples Programme, colaborando estrechamente con SawitWatch y otros socios, ha presionado también para que se mejoren los principios y criterios de la Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible. Se han conseguido algunas mejoras en el nuevo proyecto de texto que los socios acaban de aprobar en una votación en abril de 2013.

Si bien la labor relacionada con las normas voluntarias del sector privado puede ayudar a elevar el límite máximo en lo que se refiere a los requisitos de respeto de los derechos humanos, es esencial trabajar hacia una reforma de los instrumentos jurídicos y la gobernanza para ayudar además a elevar el límite mínimo. Pero estos dos procesos no son separados: en los últimos años las normas voluntarias del sector privado han sido utilizadas para colaborar con los gobiernos e identificar

áreas que necesitan reformas jurídicas de manera tal que las empresas estén mejor capacitadas para cumplir los requisitos voluntarios, sobre todo en las áreas en las que las leyes nacionales dificultan o incluso impiden que las empresas los cumplan.

Los defensores de los derechos humanos se enfrentan a preguntas difíciles cuando trabajan con normas voluntarias que requieren una reflexión mucho más profunda: ¿cuál es la jurisdicción de las normas voluntarias sobre las comunidades locales que no son socias de estos órganos o que incluso podrían desconocer la existencia de estas normas? Dado que hasta la fecha ninguno de los procedimientos establecidos en las normas ha sido activado por comunidades locales sin la ayuda de ONG locales, y a veces internacionales, ¿cómo se evita el riesgo de sustituir la voz de estas comunidades, en lugar de facilitar su acceso libremente determinado a estos procedimientos? y ¿están siendo utilizadas realmente las normas voluntarias para asegurar derechos y principios fundamentales y no negociables, como el del consentimiento libre, previo e informado, o simplemente para mitigar sobre la base de compromisos los impactos de los proyectos en las vidas de las comunidades afectadas? Quizá lo más útil sea concebir las normas voluntarias como un instrumento más en la caja de herramientas de defensa de los derechos humanos. Evidentemente aún existe una gran diferencia entre la forma en que deberían funcionar y lo que de hecho son capaces de conseguir. Pero al mismo tiempo, ¿no es tener acceso a un sistema imperfecto mejor que nada?

*Sophie Chao (FPP)*

#### **Fuentes relevantes:**

- Forest Peoples Programme 2012 *Free, Prior and Informed Consent and the RSPO: Are the companies keeping their promises? Findings and recommendations from Southeast Asia and Africa*. Moreton-in-Marsh. Disponible en inglés en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/10/rspofpic23oct12.pdf>
- Chao S 2012 *Free, Prior and Informed Consent and oil palm expansion in Indonesia: Experiences in human rights advocacy with the palm oil sector*. Ponencia presentada en la Consulta sobre la Apropiación de Tierras y las Plantaciones de Palma de Aceite en el Sudeste de Asia. Lentera y Universidad de Darma Agung, 5 – 10 de noviembre. Medan, Indonesia. Disponible en inglés en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/11/fpicoilpalmexpansionmedanconferencepapersophie-chao.pdf>
- Chao S, M Colchester & N Jiwan 2012 *Securing rights through commodity roundtables? A comparative review*.

Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh. Disponible en inglés en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/11/securing-rights-through-commodity-roundtables-comparative-review.pdf>

\*\*\*