

Política operativa
sobre pueblos indígenas

y

Estrategia para el desarrollo indígena

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

**Serie de estrategias y políticas sectoriales del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Esta política y estrategia fueron elaboradas por un equipo de trabajo interdepartamental coordinado por Anne Deruyttere, Jefe de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Se agradece los aportes de Carmen Albertos, Diego Belmonte, Kristyna Bishop, Fernando Bretas, Elizabeth Brito, Elisa Canqui, Clothilde Charlot, María da Cunha, Elizabeth Davidsen, Suzanne Duryea, Wanda Engel, Marco Ferroni, Camille Gaskin-Reyes, Steven Geiger, Mia Harbitz, Carlos Jarque, Helena Landazuri, Héctor Malarin, Dana Martin, Jacqueline Mazza, Joseph Milewski, Marilia Mirza, Robert Montgomery, Dianna Moyer, Gil Nolet, Trond Norheim, Carlos Perafán, Peter Pfaumann, Ricardo Quiroga, Alicia Ritchie, Mary Thompson, María Teresa Traverso, Anne Marie Urban, Lina Uribe, Gabriela Vega, Aimee Verdisco, Carlos Viteri Gualinga, Mark Wenner, Robert Wilen, Natalia Winder, entre otros. La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, además, aprecia los insumos recibidos de los representantes de los pueblos indígenas, gobiernos, agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil durante los procesos de consulta, y agradece a las Representaciones por haber facilitado las consultas presenciales.

La política (OP-765) y la estrategia (GN-2387-5) fueron aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Banco el 22 de febrero de 2006.

Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2006.

Gerente interino, Departamento de Desarrollo Sostenible: Antonio Vives
Subgerente, Subdepartamento de Desarrollo Social y Gobernabilidad: Marco Ferroni

Copias adicionales de esta publicación (IND-111) pueden obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones IND
Parada W-0502
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/ind@iadb.org
Fax: 202-623-1463
Página de *web* www.iadb.org/sds/ind

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Política operativa sobre pueblos indígenas y estrategia para el desarrollo indígena.

p.cm. (Sustainable Development Department Sector Strategy and Policy Papers Series ; IND-111.)
“Esta política y estrategia fueron elaboradas por un equipo de trabajo interdepartamental coordinado por Anne Deruyttere”—t.p. verso.
“La política (OP-765) y la estrategia (GN-2387-5) fueron aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Banco el 22 de febrero de 2006”—t.p. verso.
Includes bibliographical references.

1. Indigenous peoples—Latin America. 2. Latin America—Social policy. 3. Inter-American Development Bank. I. Deruyttere, Anne. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Indigenous Peoples and Community Development Unit. III. Series.

Prólogo

El Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, aprobado en 1994, requiere la inclusión sistemática de los temas indígenas en las políticas y proyectos del Banco (documento AB-1704, párrafo 2.27). Este nuevo enfoque proactivo complementa el anterior que se centraba en evitar o mitigar los impactos negativos de los proyectos del Banco sobre los pueblos indígenas y coincide con el creciente protagonismo de los pueblos y organizaciones indígenas en sus respectivos países y en el plano internacional.

El Banco, a través de sus experiencias, ha llegado a reconocer las necesidades, derechos, demandas y aspiraciones de estos pueblos de acuerdo a la cosmovisión de los mismos. Consecuentemente, el Banco busca apoyar procesos de desarrollo socioculturalmente apropiados de la economía y la gobernabilidad de los pueblos indígenas, priorizando la integridad cultural y territorial, la relación armónica con el medio ambiente y la seguridad ante la vulnerabilidad, y respetando los derechos de los pueblos y personas indígenas. El Banco reconoce la necesidad de consolidar las condiciones que hagan posible que los pueblos indígenas ejerzan el derecho de participar efectivamente en la determinación de su propio futuro político, económico, social y cultural, dentro de un marco de participación en sistemas democráticos y de construcción de estados nacionales pluriculturales. Esta política y estrategia buscan consolidar y renovar la definición del rol y compromiso del Banco con el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas.

Antonio Vives
Gerente a.i.
Departamento de Desarrollo Sostenible

Parte II

Estrategia para el desarrollo indígena

Estrategia para el desarrollo indígena

Índice

I.	Introducción y propósito	17
II.	Desarrollo con identidad	19
III.	Diagnóstico	23
IV.	La experiencia del Banco	30
V.	Objetivos de la estrategia	34
VI.	Ejes estratégicos y prioridades para la acción del Banco	36
VII.	Acciones de implementación	44
VIII.	Indicadores de desempeño	50
Gráficos		
1.	Tasas de pobreza	24
2.	Préstamos incluyendo indígenas vs. total de préstamos	31
3.	Estrategia de desarrollo indígena en el ámbito económico	35
Cuadros		
1.	Porcentaje de cambio en la tasa de pobreza	24
2.	Legalización de tierras colectivas de pueblos indígenas	26
Recuadros		
1.	Educación intercultural bilingüe	25
2.	Bolivia: La ley de participación popular	27
3.	El Banco y la jurisdicción indígena	29
4.	Los pueblos indígenas en aislamiento: el caso de Camisea	29
5.	Brasil: el proyecto de mitigación de impactos ambientales y sociales PMACI	30
6.	¿Sirve de modelo DECOPAZ?	33
7.	El Banco y el fomento de la gobernabilidad y el empresariado indígena	38
8.	Hacia una nueva generación de proyectos indígenas	40
9.	Incorporación del conocimiento tradicional en el ordenamiento territorial	42
10.	La participación indígena en el ámbito regional: el Consejo Consultivo Indígena de Diálogo para el Plan Puebla Panamá	45
11.	Análisis de sujetos sociales, consulta y participación	48
Anexo	Indicadores socioeconómicos y de pobreza	52

I. Introducción y propósito

La adopción de una estrategia específicamente dirigida al desarrollo de los pueblos indígenas¹⁹ es para el Banco la culminación de una trayectoria conceptual y operativa iniciada con el mandato de la Octava Reposición de Recursos en 1994. Con ello, el Banco empieza a reconocer la correlación entre pueblos indígenas y niveles de pobreza, el potencial del patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para su propio desarrollo y para el de la sociedad como un todo, y la importancia de promover la inclusión de los temas indígenas en las políticas, los programas y los proyectos del Banco²⁰.

Durante la última década²¹, los pueblos indígenas han logrado importantes avances, especialmente en el marco legal y normativo nacional e internacional, respecto a sus derechos específicos y en el protagonismo de sus organizaciones y movimientos. Sin embargo, estos avances no han logrado revertir o detener el deterioro de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Tampoco se han revertido las tendencias de desposesión de tierras de ocupación ancestral, el deterioro de las condiciones ambientales en territorios²² indígenas, ni los problemas relacionados con la migración de indígenas hacia barrios marginales urbanos y extranjeros.

Por muchos años, las políticas gubernamentales (así como la cooperación internacional) con relación a los pueblos indígenas se caracterizaron por la exclusión o por estar orientadas hacia la integración y asimilación por considerarse que las características socioculturales de los pueblos indígenas obstaculizaban el desarrollo. Ante los esca-

sos resultados de estos programas, los pueblos indígenas y otros plantean visiones del desarrollo basadas en la cosmovisión y cultura propia de los pueblos indígenas. En este contexto, el Banco reconoce la especificidad de la cultura, de los derechos y de las aspiraciones de los pueblos indígenas a raíz de su descendencia de poblaciones que habitaban en la región de América Latina y el Caribe en la época de la conquista o la colonización.

El propósito de esta Estrategia para el desarrollo indígena y de la Política operativa sobre pueblos indígenas que la complementa, es *potenciar la contribución del Banco en el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas* mediante la definición de metas y áreas prioritarias específicas para la acción del Banco. La estrategia es un documento de orientación a mediano plazo que presenta la visión, las prioridades y las líneas de acción para el trabajo del Banco. A su vez, la política, como documento vinculante para el Banco, define los objetivos de largo plazo, los principios, requerimientos, condiciones y reglas para la implementación de la estrategia y para las acciones del Banco hacia los pueblos indígenas, en general.

Los perfiles de la Estrategia para el desarrollo indígena y la Política operativa sobre pueblos indígenas, que incluyeron un plan de consulta, fueron avalados por el Comité de Políticas y Evaluación del Directorio Ejecutivo del Banco el 11 de marzo de 2004²³. El resumen del proceso de consulta y los estudios técnicos de apoyo para la preparación de esta estrategia y de la política operativa están disponibles en la página *web* del Banco²⁴.

¹⁹ Referirse a la nota de pie de página 1.

²⁰ Asamblea de Gobernadores, Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, AB-1704, agosto 1994, p 22.

²¹ Esta década coincide con el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas Resolución 48/163 del 21 de diciembre de 1993.

²² Referirse a la nota de pie de página 1.

²³ Informe del Presidente del Comité de Políticas y Evaluación del Directorio, con fecha 19 de junio de 2002 (RE-261).

²⁴ www.iadb.org/sds/ind.

En este documento se define el concepto de *desarrollo con identidad*, y se presenta un breve resumen del diagnóstico de la situación de los pueblos indígenas en la región, así como de la experiencia del Banco. También, se define los objetivos, y los ejes estratégicos y prioridades para la

acción del Banco. El documento presenta opciones para los servicios del Banco y su implementación, así como indicadores de desempeño²⁵. Al documento se agrega un anexo para profundizar el diagnóstico.

²⁵ Esta estrategia sigue las normas establecidas por el documento *Revisión de las estrategias, políticas y lineamientos sectoriales* (GN-2077-15) aprobado por el Directorio Ejecutivo el 23 de enero de 2002.

II. Desarrollo con identidad

¿Quiénes son los pueblos indígenas?

En América Latina y el Caribe residen más de 400 pueblos indígenas con alta diversidad étnica y lingüística. A su vez, las legislaciones e instrumentos censales en los diferentes países manejan diversos conceptos que en algunos casos pueden incluir criterios estereotípicos o discriminatorios. Debido a esta gran heterogeneidad no existe una definición única de quiénes son los pueblos indígenas. Sin embargo, un punto de referencia importante es la definición establecida en el Convenio 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual ha sido ratificado por 13 países latinoamericanos y es el modelo de muchas de las normas adoptadas en la gran mayoría de los países de la región. Así, para los fines de esta estrategia se adopta como concepto operativo una versión simplificada de dicha definición²⁶, considerándose como pueblos indígenas aquellos que cumplen los siguientes tres criterios:

- (a) Son descendientes de los pueblos que habitaban la región en la época de la conquista o la colonización;
- (b) Cualquiera que sea su situación jurídica o su ubicación actual, conservan, parcial o totalmente, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales; y
- (c) Se autoadscriben como pertenecientes a pueblos o culturas indígenas o precoloniales.

Especificidad de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe son a la vez herederos y creadores de un importante patrimonio natural, cultural y social que ha sido erosionado por las políticas de exclusión, integración y/o asimilación que dominaron la acción pública hasta los años cincuenta. Los procesos de negación de la cultura originaria y de asimilación a la sociedad occidental contribuyeron al empobrecimiento, y a la destrucción del patrimonio, de la dignidad y de la autoestima de los pueblos indígenas, así como a la generación de conflictos dentro y entre éstos y otros sectores de la población, a la migración rural-urbana, a la pérdida de conocimientos y prácticas ancestrales, y a la exclusión de su participación política como sujetos sociales de derecho dentro de los Estados. Sin embargo, a pesar de su heterogeneidad y sus diferentes niveles de interacción con las sociedades dominantes, en las últimas tres décadas han surgido organizaciones indígenas sólidas que reivindican sus derechos a su identidad como pueblos indígenas, revalorando su patrimonio no sólo como la base para la identidad y el sobrevivir cultural, sino también como un recurso para el desarrollo económico y social de sus propios pueblos y la sociedad en general²⁷.

²⁶ Esta definición de pueblos indígenas se basa en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Tribales e Indígenas en Países Independientes, Artículo 1, según sea aplicable a los países miembros del Banco. Los países latinoamericanos signatarios del Convenio 169 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. La definición textualmente dice: "Artículo 1. El presente Convenio se aplica a: (a) Pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional y que están regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; (b) Pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su condición jurídica conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; (c) La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio; y (d) La utilización del término 'pueblos' en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en los que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional". El término "pueblos" se utiliza en esta estrategia en su sentido genérico y con el mismo alcance atribuido a dicho término en el Convenio 169 de la OIT.

²⁷ Declaración de la Reunión de Ministros de Cultura, Bogotá, 2002.

Las razones que justifican una estrategia específica para los pueblos indígenas, a diferencia de otros grupos de la población, son las siguientes: (i) especificidad de la cultura, de los derechos y de los objetivos de desarrollo y conceptos de bienestar a raíz de su preexistencia en la región de América Latina y el Caribe en la época de la conquista o la colonización; (ii) alta correspondencia entre territorios de ocupación indígena y de elevada fragilidad ecológica conjugada a la necesidad de revalorizar el papel de los conocimientos y prácticas ancestrales cuando sea consistente con el manejo sostenible de las tierras y territorios; (iii) marcos jurídicos nacionales e internacionales específicos que necesitan acompañarse de medidas para su implementación y sistemas indígenas jurídicos propios que requieren acciones de articulación a los sistemas judiciales nacionales; (iv) diversidad política y cultural de los pueblos indígenas y distintos grados de articulación al medio económico y social; y (v) demandas indígenas para una mayor autonomía en las decisiones sobre sus propios asuntos y para una mayor participación en el gobierno, en la definición de modelos de desarrollo económico y social propios, y en las políticas públicas de sus países. Estos elementos constituyen nuevos desafíos y oportunidades, especialmente en el contexto actual de descentralización y democratización, y necesitan respuestas para proteger la seguridad ciudadana y fomentar el desarrollo equitativo, así como la democracia participativa e incluyente.

Derechos indígenas

En las últimas décadas se han adoptado, en el ámbito nacional e internacional, marcos jurídicos sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas (1989)²⁸. Los proyectos de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA²⁹ serán parte de este marco legal cuando

²⁸ *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, ver nota de pie de página 26.

²⁹ La legislación internacional comprende, según su vigencia en cada país, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966), la Convención sobre los

sean aprobadas según las normas vigentes en los sistemas internacional e interamericano, respectivamente. Estos instrumentos han influenciado la adopción, en muchos países de la región, de normas constitucionales y legales que reconocen la naturaleza pluriétnica y multicultural de sus sociedades y los derechos específicos de los pueblos indígenas con respecto a sus territorios y recursos naturales, identidad, lengua, cultura, sistemas jurídicos indígenas (a veces llamados derechos consuetudinarios) y el derecho de ejercer control sobre sus asuntos propios³⁰. Varias instituciones financieras internacionales, donantes bilaterales y el sector privado han adoptado políticas específicas de protección de los derechos de los pueblos indígenas³¹. El desafío que enfrentan los países y los

Derechos del Niño (1990); el Convenio 107 de la OIT relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes (1957); el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989); la Agenda 21 aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, 1992) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), así como la jurisprudencia internacional correspondiente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o de órganos similares cuya jurisdicción haya sido aceptada por el país relevante. Otros instrumentos internacionales actualmente en proceso de preparación, tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se podrán tener en cuenta en la medida que estos instrumentos sean finalizados y suscritos por el país relevante. Finalmente, cabe anotar que las empresas privadas también han adoptado medidas de protección, conocidas como *Equator Principles*, elaboradas a partir de las políticas de la Corporación Financiera Internacional (IFC).

³⁰ En las constituciones de 13 países de América Latina están consagrados en forma específica los derechos de los pueblos indígenas y muchos de los demás países han adoptado al menos algunas disposiciones legislativas relativas a dichos pueblos. Diecisiete de 19 países con pueblos indígenas reconocen alguna forma de sistemas normativos o jurídicos indígenas. El Banco ha preparado una compilación y un análisis comparativo de la legislación relativa a las poblaciones indígenas en todos los países de la región, la cual puede ser consultada en: www.iadb.org/sds/ind.

³¹ Entre las políticas específicas sobre los pueblos indígenas se pueden citar las siguientes: Política del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas: Directiva Operativa 4.10 del Banco Mundial, 2005; Banco Asiático de Desarrollo, Política sobre los Pueblos Indígenas, 1999; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Política de Compromiso con los Pueblos Indígenas, 2001; Organización Panamericana de la Salud (OPS), Orientación Estratégica para la Aplicación de la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas, 1997; Comisión Mundial de Represas, Las Represas y el Desarrollo, 2000; Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), Mandato en Relación con las Minorías Étnicas, 1993; Unión Europea, Resolución del Consejo sobre los Pueblos Indígenas en el Marco de la Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros, 1998; DANIDA, Estrategia Danesa de Apoyo a los Pueblos Indígenas, 1994; Alemania, Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico, Concepto relativo a la Cooperación para el Desarrollo con los Pueblos Indígenas de América Latina, 1996; Organismo Suizo de Cooperación y Desarrollo, Acción Suiza en Favor de los

pueblos indígenas es dar efecto práctico a las normas de derecho adoptadas para crear el espacio necesario que haga posible el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Para los propósitos de las salvaguardias incluidas en la Política operativa sobre pueblos indígenas, los derechos indígenas incluyen los derechos de los pueblos y personas indígenas, ya sean originados en la legislación indígena emitida por los Estados, en la legislación nacional pertinente, en las normas internacionales aplicables y vigentes para cada país³², o en los sistemas jurídicos indígenas, que en su conjunto pasan a denominarse “las normas de derecho aplicables”³³. Se considerará a los sistemas jurídicos indígenas de acuerdo a las reglas para su reconocimiento establecidas en la legislación del país correspondiente. En la ausencia de dichas reglas se reconocerá estos sistemas siempre y cuando sean consistentes con la legislación nacional y no contradigan los derechos fundamentales establecidos en la legislación nacional y en las normas internacionales. El concepto de sistema jurídico indígena, también conocido como derecho propio o interno, incluye las normas de origen, los derechos consuetudinarios, los usos y costumbres y los sistemas jurídicos y de justicia indígenas³⁴. En caso de discrepancias, el Banco no asumirá un papel de árbitro o intermediario entre los interesados, pero requerirá evidencia de una resolución satisfactoria antes de proceder con la actividad correspondiente.

Desarrollo con identidad

El desarrollo con identidad de los pueblos indígenas se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la

buena administración de los territorios³⁵ y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos, sociales, e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad.

Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad, y busca consolidar las condiciones en que los pueblos indígenas puedan estar bien y crecer en armonía con su entorno, aprovechando para ello, según sus propias prioridades, el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales³⁶. Adoptar conceptos diferenciados para el desarrollo indígena implica la aceptación de los objetivos económicos de estos pueblos que, en muchos casos, no buscan necesariamente maximizar la rentabilidad de los recursos a corto o mediano plazo, sino que le dan prioridad a una visión de suficiencia del bienestar, de equilibrio con el medio ambiente, y de preservación de los recursos para necesidades futuras. Estas economías tradicionalmente no consideran que la acumulación de riqueza mediante excedentes de producción, especialmente individual o en grupos de élite, contribuya al bienestar o a la seguridad de sus sociedades. El contacto con la sociedad occidental, las presiones del mercado y los flujos migratorios están contribuyendo a cambios graduales de estos conceptos con resultados mixtos. El reto para esta estrategia es apoyar y promover las iniciativas de desarrollo y los sistemas de organización propios de los pueblos indígenas para mejorar sus condiciones de vida con base en su propio liderazgo y en forma congruente con la visión y la situación socio cultural específica de cada pueblo. Esto significa aumentar el acceso, con igualdad de género, a las oportunidades de desarrollo socioeconómico que fortalezcan la identidad, cultura, territorialidad, recursos naturales y organización social y que reduzcan la pobreza material y la marginalización. Estas acciones deben estar orientadas por la premisa de que el desarrollo sostenible requiere la iniciativa y el empoderamiento de los beneficiarios indígenas, el

Pueblos Indígenas, 1998; Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Estrategia Española para la Cooperación con los Pueblos Indígenas, 1997; Países Bajos, Ministerio de Asuntos Exteriores, Los Pueblos Indígenas en la Política Exterior y la Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, 1993.

³² Referirse a la nota de pie de página 29.

³³ Todas las menciones en el texto de esta estrategia a “normas de derecho aplicables” deberán entenderse con el alcance estipulado en la definición contenida en este párrafo.

³⁴ Diecisiete de los 19 países con población indígena en América Latina y el Caribe reconocen el derecho consuetudinario. El Banco llevó a cabo una revisión exhaustiva y un análisis comparativo de la legislación pertinente a los pueblos indígenas en todos los países de la región que puede ser consultada en www.iadb.org/sds/ind.

³⁵ El término “territorio(s)” se utiliza en esta estrategia en su sentido genérico y con el mismo alcance atribuido a dicho término en el Convenio 169 de la OIT.

³⁶ Esta definición fue elaborada conjuntamente con los miembros del Consejo Asesor Indígena en sus reuniones de diciembre de 2004 y febrero de 2005.

respeto de los derechos de los pueblos y personas indígenas, el ejercicio de control sobre su propia forma de desarrollo económico, social y cultural y la gestión interna de sus espacios territoriales, dentro de los Estados de los cuales forman parte, así

como una efectiva participación en las esferas políticas y de gestión pública para el pleno ejercicio de sus derechos y responsabilidades como ciudadanos y como pueblos indígenas.

III. Diagnóstico

Importancia de los pueblos indígenas

Los más de 400 pueblos indígenas en la región representan una gran heterogeneidad cultural y lingüística, así como una gran diversidad en sus modos de producción, formas de articulación con el entorno natural e inserción en la sociedad nacional. A pesar de la escasez de datos oficiales confiables, la mayoría de las fuentes coinciden en estimar el número total de indígenas entre 40 y 50 millones de personas, o sea alrededor del 8% al 10% de la población total de la región, con altas tasas de crecimiento demográfico. En países como Bolivia, Guatemala o Perú la población indígena alcanza la mitad o más de la población total.

Condiciones de vida y pobreza material

Comparado con la riqueza de sus civilizaciones y sus recursos naturales en épocas precolombinas, los pueblos indígenas han sufrido desposesión de sus tierras ancestrales, empobrecimiento, y marginalización. Estudios preliminares del Banco Mundial y del BID así como los mapas de pobreza de varios países demuestran, utilizando indicadores convencionales de pobreza, un alto grado de correlación entre pertenencia a un grupo indígena e índices de pobreza (Gráfico 1). Basado en los Indicadores Mundiales del Desarrollo de 2002, la gran mayoría de la población indígena pertenece a los estratos más pobres, definidos en los términos convencionales del ingreso promedio por día³⁷, lo cual implica que la población indígena representaría entre el 20% y el 25% de la población que subsiste bajo la línea de pobreza. Pese a las grandes migraciones hacia zonas urbanas y el extranjero, se estima que entre el 60% y el 70% de los indígenas viven en zonas rurales, lo que representa entre el 45% y el 50% de la población rural pobre. Los niveles de pobreza han persistido durante la última década, aunque la población indígena es menos vulnerable ante las crisis, probablemente debido a que para muchos de ellos sus economías

son primordialmente de reciprocidad, autoconsumo y poco monetarizadas (Cuadro 1), y a que los valores de reciprocidad, equilibrio y espiritualidad han permitido a los pueblos indígenas enfrentar la pobreza y encontrar alternativas de sobrevivencia. Por otro lado, muchas organizaciones cuestionan la relevancia de los indicadores convencionales e insisten en la necesidad de complementarlos con aquellos que retoman valores fundamentales de los pueblos indígenas consistentes con su concepto propio de desarrollo con identidad, tales como la calidad del entorno natural, la seguridad jurídica de sus territorios, el acceso a recursos naturales y a espacios para la práctica de su espiritualidad, y la calidad del capital social dentro de sus comunidades y organizaciones³⁸.

Acceso y calidad de los servicios

A pesar de mejoras puntuales o en términos absolutos persiste una brecha significativa entre la población indígena y la no indígena en el acceso a los servicios sociales, como lo demuestran los indicadores de educación y salud. Estas brechas se manifiestan en el ámbito de la educación primaria y secundaria, especialmente para las mujeres indígenas, quienes tienen las peores tasas de analfabetismo y de escolaridad³⁹. A pesar de los avances en la educación bilingüe intercultural (Recuadro 1), persisten problemas serios de repetición y deserción, baja calificación de los maestros, calidad educativa deficiente, y retornos a la educación inferiores a los recibidos por el resto de la población (véase el Anexo). Además, perdura una seria desventaja en el acceso a la educación superior

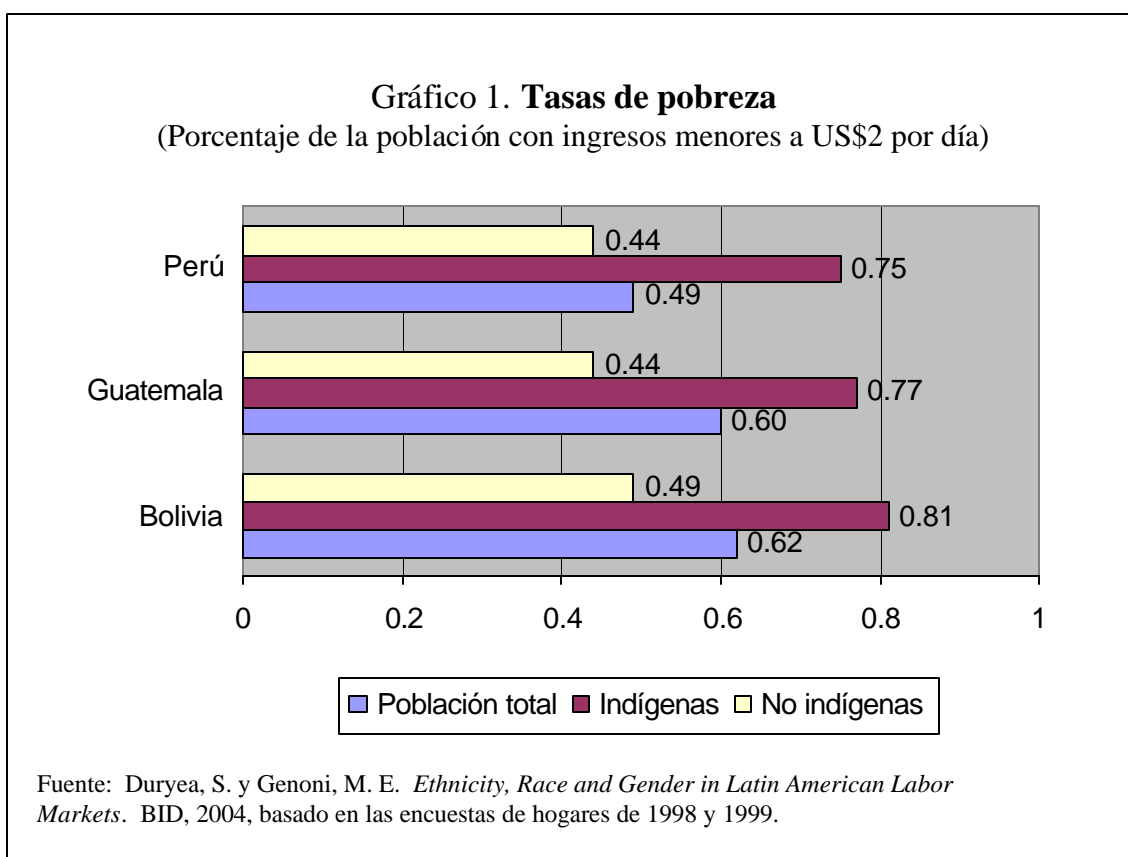
³⁷ Patrinos, H. y Hall, G., *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*, Banco Mundial, 2005.

³⁸ Estudios recientes analizan los indicadores convencionales a la luz de los planteamientos de los indígenas, ofreciendo sugerencias para la complementación de estos indicadores con aquellos que reflejan mejor las prioridades de los pueblos indígenas y que incluyen indicadores relacionados con el buen vivir (ver: Renshaw, J. et al. *Indicadores de pobreza indígena*, SDS/IND, 2004, versión preliminar).

³⁹ Abram, M. *Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina*, versión preliminar, SDS/IND, agosto 2004; Patrinos y Hall, op. cit. UNICEF, *Equidad con dignidad*, 2004, informe anual UNICEF, 2004.

por parte de los indígenas comparado con los no indígenas, lo que conlleva a la segmentación laboral. Igualmente, el acceso de las poblaciones indígenas a los servicios de salud es más limitado. Esto lo demuestran los índices de morbilidad y mortalidad, especialmente la materna e infantil,

que son muy superiores a los de la población no indígena. Por otro lado, en Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, México y Perú se reconocen los beneficios de la medicina tradicional indígena como complemento a la medicina alopática y el Estado le presta cierto grado de apoyo.



Cuadro 1. Porcentaje de cambio en la tasa de pobreza

País	No indígenas	Indígenas
Bolivia (1997-2002)	-8	Cambio inferior a 0,1
Ecuador (1994-2003)	+14	Cambio inferior a 0,1
Guatemala (1989-2000)	-25	-15
México (1992-2002)	-5	Cambio inferior a 0,1
Perú (1994-2000)	+3	Cambio inferior a 0,1

Fuente: Patrinos, H., y Hall, G., *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*. Informe Preliminar, Banco Mundial. Datos basados en las líneas nacionales de pobreza.

Recuadro 1. Educación intercultural bilingüe

A partir de los años ochenta la educación bilingüe ha sido adoptada, con muy pocas excepciones, como política pública en los países de la región. En 2004 existían programas de educación intercultural bilingüe (EIB) en 18 países. Las características de la EIB varían entre países: desde la adopción del idioma nativo como lengua de instrucción en los primeros años de escolaridad, hasta modificaciones significativas en los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, involucrando a los ancianos de la comunidad. Estudios promovidos por la UNESCO, PREALC, el Banco Mundial y la AID, entre otros, evalúan la educación intercultural de la siguiente manera:

- Aumenta la calidad del aprendizaje de materias curriculares generales, reduce la repetición e incrementa los años de permanencia en la escuela, sobre todo de las niñas.
- Aumenta la eficiencia de la inversión total, incluyendo la enseñanza de conocimientos prácticos de uso local.
- Aumenta y desarrolla la autoestima, contribuyendo nuevo dinamismo y empoderamiento a las comunidades.
- Contribuye a la convivencia pacífica, el diálogo y la interculturalidad.
- Enriquece los modelos de educación latinoamericana.
- Permite la participación activa también de aquellos padres de familia que no hablan el castellano y fomenta la participación en general.

Tierras, territorios y recursos naturales

El crecimiento demográfico, los avances de las fronteras agrícolas (inclusive la explotación ganadera y la sobreexplotación pesquera), la extracción de hidrocarburos, recursos forestales y la minería, así como el turismo masivo y la creación de infraestructura nacional y transnacional han aumentado las presiones sobre los territorios y las economías indígenas, tanto campesinas como tribales, resultando en la reducción de la calidad de vida y en el deterioro de condiciones anteriormente sostenibles. En algunos casos, la creación de áreas de protección o parques naturales⁴⁰ ha implicado la imposición de limitaciones sobre las comunidades indígenas en el acceso a sus recursos naturales y en ciertos casos ha resultado hasta en su reasentamiento. A pesar de estos procesos de desposesión y de degradación ambiental de sus tierras y territorios ancestrales, persiste un elevado grado de correspondencia entre la ubicación de los

territorios indígenas y las áreas de más alta biodiversidad y conservación de recursos naturales⁴¹. En los últimos años, en la mayoría de los países se han logrado avances importantes en la definición de los marcos jurídicos e institucionales respecto al reconocimiento, la protección y la regularización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos⁴². Sin embargo, la aplicación de dichos marcos es aún débil, lo que implica serias deficiencias en los procesos de demarcación, regularización y administración propia. Ante las presiones crecientes sobre las tierras y territorios, estas medidas se tornan necesarias a fin de mantener o recuperar su sostenibilidad ancestral y, por lo tanto, evitar que las economías y sociedades indígenas se vuelvan inviables (Cuadro 2).

⁴⁰ Sobre la base de la información compilada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), más del 80% de las nuevas áreas protegidas establecidas en las Américas a partir de 1992 se asientan sobre tierras y territorios ocupados o utilizados por pueblos indígenas.

⁴¹ Ver por ejemplo: Pueblos Indígenas y Ecosistemas Naturales en Centroamérica y el Sur de México, publicado por *el Center for the Support of Native Lands* y la *National Geographic Society*, Washington D.C., 2002.

⁴² Ver nota de pie de página 30.

Cuadro 2. Legalización de tierras colectivas de pueblos indígenas

País	Número de títulos	Km ²	% del país
Brasil	368	1.017.627	12
Colombia	638	313.100	27
Costa Rica	22	3.300	6
Ecuador	S/D	27.819	10
Panamá	5	16.347	21
Bolivia	412	49.553	5

Fuente: Roldán, R. 2004. Importancia de los territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en el desarrollo rural, en desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Echeverría, R. (ed.), BID, 2003. INRA, Bolivia.

Falta de oportunidades económicas

Para la gran mayoría de los pueblos indígenas asentados en los altiplanos andinos o mesoamericanos, el modo de producción se basa en una economía agropecuaria con diferentes grados de inserción en las economías nacionales. Un pequeño aunque culturalmente importante porcentaje de la población indígena vive en zonas de selva tropical y en el chaco con economías tradicionales aisladas y basadas en la horticultura, la caza y la recolección. En los últimos años, las comunidades indígenas han percibido un proceso creciente de migración hacia barrios marginales de las grandes ciudades y al exterior. Esta diversidad en el grado de inserción social y económica implica retos especiales en el diseño de políticas y programas socioculturalmente apropiados para este segmento de la población. Por lo general, tanto los pueblos indígenas cuya economía depende primariamente del autoconsumo y de la reciprocidad en sus territorios ancestrales, como aquellos que están más integrados en el mercado nacional se encuentran en desventaja en términos de acceso a servicios técnicos y financieros y a mercados de trabajo reglamentados. Muchas comunidades continúan sufriendo limitaciones en el acceso y control de sus tierras y recursos, lo que a su vez genera limitaciones importantes respecto a las oportunidades económicas. Aún para aquellas comunidades que han conseguido la protección legal de sus tierras y territorios colectivos, la ausencia de inversión pública y privada en estos territorios que responden a los principios de participación activa y equidad en los beneficios, así como limitaciones en la capacidad de gestión

administrativa y empresarial de las organizaciones indígenas aún representan grandes desafíos para potenciar el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. En este contexto la demanda indígena busca mayor acceso a los servicios convencionales financieros, empresariales y de capacitación laboral y profesional⁴³, así como el fortalecimiento o recuperación de mecanismos ancestrales de prestación de servicios monetarios o en especie (como el *censo enfitéutico* de intercambio de usufructo de tierras, los mecanismos de intercambio de productos a través de los pisos ecológicos verticales, los sistemas de trueque, almacenamiento y contabilidad de productos conocidos como *qollqas* y otros), cuyas reglas se rigen por sus propios sistemas normativos⁴⁴, así como la capacitación para la gobernabilidad económica de su patrimonio territorial, cultural y de recursos naturales.

⁴³ La falta de acceso a servicios del sistema financiero convencional se debe a la ausencia de instituciones financieras en áreas indígenas o la falta de reconocimiento de otro tipo de garantía que no sea el título individual en comunidades indígenas que tienen sistemas de tenencia colectiva de sus territorios. En los casos en que los indígenas tienen acceso a servicios de ahorro, no lo tienen a los servicios de crédito, lo que en efecto significa que los beneficios del multiplicador bancario se desvían a otros sectores de la población.

⁴⁴ Los sistemas jurídicos indígenas (o “derecho indígena propio”, para diferenciarlo de la legislación indígena de cada país), a veces llamados “sistemas normativos indígenas” o “derechos consuetudinarios” son reconocidos de diferente manera por los países de la región: desde fuente de derecho, a usos y costumbres que deben ser aplicadas por los jueces, hasta sistemas normativos o jurídicos indígenas autónomos dentro de un concepto de pluralismo jurídico. Para fines de la estrategia se usa el concepto más amplio de “sistemas jurídicos indígenas”, limitándose el uso del término “derecho consuetudinario” a los derechos relacionados con la ocupación y el uso de tierras y recursos naturales.

Recuadro 2. Bolivia: La ley de participación popular

La Ley de Participación Popular de 1994 reconoció la personalidad jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y las relacionó con los órganos públicos, delimitando como jurisdicción territorial del gobierno municipal a la Sección de Provincia e incrementando recursos a favor de los gobiernos municipales bajo el principio de distribución por habitante de los recursos de coparticipación transferidos a los departamentos. Sin embargo, los pueblos indígenas no se sentían identificados con las OTB, ya que esta figura no se aplicaba a las formas de organización propia. Por lo tanto, ellos decidieron no tramitar la personería jurídica necesaria para ser reconocidos como sujetos de la Ley. Ante esta situación, en 1996 se modificó esta Ley, reconociendo “*personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, y Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, [como ...] organizaciones territoriales de base relacionándolas con los órganos públicos conforme a la Ley*” (Art. 2 de la Ley 1702).

Participación política

Los pueblos indígenas han aumentado notablemente su participación en los espacios nacionales incluyendo las legislaturas y el poder ejecutivo en países como Ecuador, Bolivia y México. En el caso de Bolivia la participación indígena en el congreso aumentó del 1% en 1998 al 27% en 2001. Un crecimiento similar se está produciendo en Ecuador y, aunque con cifras menores, en Argentina, Colombia y otros países. En el ámbito ejecutivo los indígenas han ocupado puestos importantes como vicepresidencias, ministerios de relaciones externas, educación, cultura y otros, así como la gobernación de estados federales, provincias y municipios. Las leyes de descentralización, por lo general, favorecen el acceso a estos espacios políticos. Sin embargo, la baja participación indígena en el gasto público, la escasez de recursos y la falta de instituciones adecuadas para la gestión local propia y para la articulación de la misma con las autoridades nacionales y subnacionales, así como la ausencia de criterios socioculturales, limitan su alcance (Recuadro 2). Estos límites se materializan particularmente en la discrepancia creciente entre el poder político y los derechos de los pueblos indígenas, y el acceso a las instancias institucionales, recursos y mecanismos que traduzcan el protagonismo político en mejoras en las condiciones de vida de los pueblos y mayor libertad y capacidad para tomar decisiones sobre su propio destino y recursos. Esta discrepancia conlleva una relación antagónica entre indígenas y no indígenas, que dificulta generar

modelos de desarrollo constructivos y mutuamente beneficiosos.

Posicionamiento de las mujeres indígenas

La cosmovisión de muchos pueblos indígenas fundamenta las relaciones de género en la dualidad y el equilibrio. Sin embargo, actualmente muchas mujeres indígenas enfrentan violencia doméstica y una situación de desigualdad con relación a los hombres reflejada en retrasos en alfabetización y educación formal, en el acceso desigual a recursos productivos y oportunidades económicas, y en la exclusión de procesos de decisión en sus comunidades y organizaciones. Además, los procesos de emigración urbana y hacia el extranjero implican tasas altas de hogares indígenas encabezados por mujeres. Reconociendo la gran diversidad de las culturas y sus normas, así como el carácter dinámico tanto de los pueblos indígenas como de las sociedades nacionales, un reto especial es la articulación de los derechos de las mujeres y de los derechos indígenas reconocidos en las constituciones nacionales⁴⁵. En tal sentido, en los últimos años las organizaciones de mujeres indígenas han reivindicado el reconocimiento de su rol preponderante en la familia, la comunidad, la economía indígena, y como guardianas y transmisoras intergeneracionales del patrimonio cultural de sus pue-

⁴⁵ Cabe notar que entre las leyes más avanzadas en este tema se encuentran las de Guatemala, que crearon entre otras medidas la “Defensoría de la Mujer Indígena”.

blos⁴⁶. Las organizaciones de mujeres están exigiendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades desde sus propias cosmovisiones, así como la protección y aplicación de sus derechos como indígenas y como mujeres.

Indígenas urbanos y procesos migratorios

La mayoría de los países han tenido procesos acelerados de migración indígena hacia los centros urbanos, originándose en la desposesión y colonización de tierras ancestrales o en su minifundización, en la búsqueda de mejores condiciones económicas de empleo o educación y, en algunos países, en situaciones de conflicto. Estudios⁴⁷ confirman la importancia demográfica de la migración rural-urbana: 40% de la población indígena del Ecuador es urbana; en Chile esta proporción es de por lo menos el 50%⁴⁸. Lejos de subsumirse o asimilarse a la cultura urbana dominante, la mayoría de los indígenas urbanos mantienen fuertes vínculos económicos, sociales y culturales con sus comunidades de origen, en algunos casos invirtiendo procesos de asimilación observados en décadas anteriores, y reconstruyendo o reinterpretando en los centros urbanos sus tradiciones culturales y sus redes sociales, tal como lo demuestran asentamientos o barrios indígenas en ciudades como Santiago, El Alto, Ciudad de México, Quito y otras. Estos vínculos entre los indígenas urbanos y sus comunidades de origen están convirtiéndose en nuevas oportunidades para la revitalización de las economías rurales indígenas y para la creación de empresas indígenas urbanas, aprovechando las ventajas comparativas de los recursos naturales, culturales y sociales de las comunidades de origen y apoyando la articulación gradual entre prácticas tradicionales y

modernas. Sin embargo, el aprovechamiento de estas oportunidades requiere nuevos modelos institucionales, alianzas estratégicas, proyectos innovadores y capacitación. De lo contrario, la tendencia de estos procesos es aumentar la concentración de indígenas en condiciones marginales en las grandes ciudades, tornar inviables a las economías rurales de las comunidades de origen y, eventualmente, disipar la base social de las culturas indígenas resultando en su fragmentación, y en casos extremos en su extinción.

Pueblos indígenas no contactados y transfronterizos

Frente a la expansión de la infraestructura y la creciente inserción de empresas extractivas en territorios indígenas, los pueblos indígenas no contactados, también denominados “en aislamiento voluntario”, y aquellos localizados en zonas fronterizas se encuentran en situación de alta vulnerabilidad (Recuadro 4). Los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario son grupos muy pequeños que viven en áreas remotas de la selva amazónica y en el chaco, y que no desean establecer contacto con la civilización occidental dada su vulnerabilidad ante los impactos, que resulta del contacto (tal como enfermedades para las cuales no poseen defensas, el deterioro de sus recursos naturales de subsistencia, y los enfrentamientos violentos). Los pueblos indígenas transfronterizos ubicados en el territorio de dos o más países también se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente a los procesos de integración. Esta vulnerabilidad demanda la adopción de marcos jurídicos y administrativos específicos y armonizados entre países.

⁴⁶ Memoria de la *Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas*, Oaxaca, 2002 (que contó con el apoyo del Banco), *El Enlace Continental de Mujeres Indígenas, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, la II Sesión del Foro Permanente de Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas* (dedicado al tema de la mujer indígena) demuestran la vitalidad de estas organizaciones y su protagonismo en la búsqueda de mejores condiciones de vida para ellas, sus comunidades y sus pueblos.

⁴⁷ Ver por ejemplo: *Exclusión Social y Estrategias de Vida de los Indígenas Urbanos en Perú, México y Ecuador*, J. Uquillas, Tania Carrasco y Martha Rees (eds.), Banco Mundial, 1993.

⁴⁸ Ver MIDEPLAN, Programa Orígenes, *Antecedentes de las Políticas Indígenas en Chile*, Santiago, 2003.

Recuadro 3. El Banco y la jurisdicción indígena

El Banco está apoyando al Consejo Superior de la Judicatura y a los pueblos indígenas de Colombia en un proyecto que tiene como objetivo mejorar la articulación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional. Este proyecto incluye estudios de caso, el desarrollo de un atlas de jurisdicciones indígenas, diseño de una gaceta de decisiones, apoyo a proyectos pilotos de escuelas de derecho indígena, capacitación a jueces sobre los sistemas indígenas y consulta de un proyecto de ley de articulación de las jurisdicciones. De igual manera, el Banco está cooperando con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en un programa regional de intercambio de experiencias y capacitación de las Defensorías del Pueblo con relación al acceso a la justicia de los pueblos indígenas y a la aplicación de los sistemas jurídicos o normativos indígenas.

Recuadro 4. Los pueblos indígenas en aislamiento: el caso de Camisea

El gasoducto del yacimiento de Camisea está parcialmente ubicado en la reserva Nuhua Kugapakori ocupada por pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Después de un intenso proceso de diálogo y reflexión, el Banco decidió apoyar este proyecto, exigiendo que las empresas privadas involucradas y el Gobierno peruano establecieran medidas de protección, tal como un código para evitar contactos forzosos, un plan de contingencia médica, el fortalecimiento del estatus legal de la reserva, medidas de monitoreo del acceso a la zona y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado. Ante la falta de normas claras en el ámbito nacional e internacional, y la posibilidad de que surjan proyectos similares, el Banco necesita definir sus criterios de decisión, sus procesos de evaluación de riesgos y sus estándares para evitar o minimizar potenciales impactos adversos a los pueblos en aislamiento dada su alta vulnerabilidad.

IV. La experiencia del Banco

Institucionalización de la temática indígena en el Banco

Hasta mediados de los años ochenta, el apoyo del Banco a comunidades indígenas se limitó a proyectos específicos de menor magnitud (especialmente a través del entonces llamado Programa de Pequeños Proyectos⁴⁹). A partir de mediados de los años ochenta, a raíz de la experiencia con proyectos de infraestructura con impactos sobre pueblos indígenas vulnerables (Recuadro 5), el Banco comenzó a abordar los posibles impactos negativos de sus proyectos en comunidades indígenas como parte de sus procedimientos de control de la calidad ambiental y social. En 1990, se adoptaron procedimientos internos (*Estrategias y procedimientos para temas socioculturales relacionados con el medio ambiente*) para evitar, mitigar o compensar impactos negativos sobre comunidades indígenas. Asimismo, se formalizó la inclusión de la temática indígena en el mandato del Comité de Impactos Ambientales y Sociales (CESI, originalmente denominado CMA).

El mandato de la Octava Reposición de Recursos de 1994 requiere que el Banco asuma un papel más proactivo en temas indígenas y se refiere específicamente a los desafíos y oportunidades para lograr un proceso de desarrollo indígena participativo procurando su inclusión sistemática y pertinente en las operaciones regulares del Banco, mediante componentes y enfoques específicos socioculturalmente apropiados (AB-1704, p. 22).

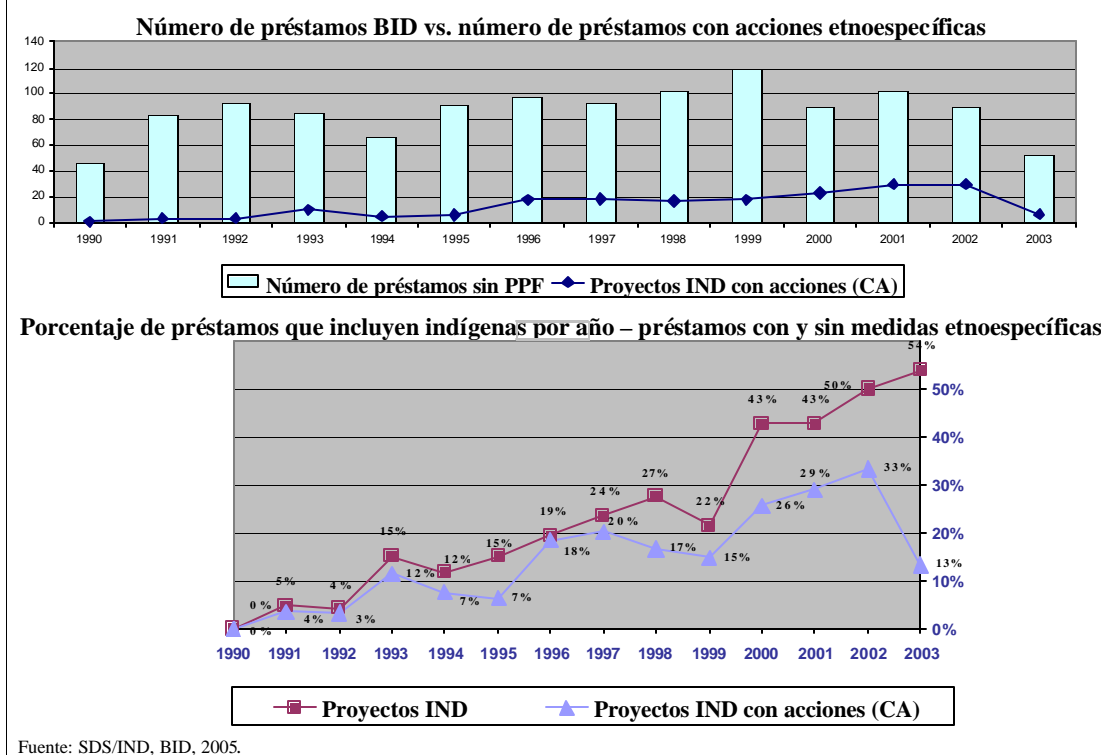
En 2001, la adopción por parte del Banco de un plan de acción para combatir la exclusión social por motivos raciales o étnicos (CS-3362-3), que integra a los indígenas como uno de sus grupos meta, reafirmó el mandato de la Octava Reposición con objetivos y acciones concretas y medibles. En 2003, el Plan de acción para la integración de género (GN-2249) incluyó los compromisos de la Cumbre de Mujeres Indígenas y otras acciones para mejorar la situación de la mujer indígena. Asimismo, la Estrategia para la participación ciudadana en las actividades del Banco (GN-2232-5, considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo en mayo de 2004) resalta los mecanismos de participación de los pueblos indígenas.

Recuadro 5. Brasil: el proyecto de mitigación de impactos ambientales y sociales PMACI

En 1985, el Banco aprobó un proyecto de pavimentación de la carretera 365 de Porto Velho a Rio Branco, capital del estado de Acre. El plan de mitigación de impactos ambientales y sociales (PMACI) definió medidas específicas para las comunidades indígenas, pero no fue implementado como estaba previsto. Ante las demandas de la sociedad civil local e internacional, el Banco suspendió los desembolsos en 1988 y facilitó la reformulación del PMACI. El plan de mitigación pasó de un enfoque centralista y poco participativo manejado desde Brasilia, hacia uno altamente participativo con liderazgo de las instancias estatales y de las comunidades locales. Adicionalmente, se fortaleció la protección legal de los territorios indígenas y de los *seringueiros*, y se implantaron otras medidas de atención a los problemas sociales de la zona del proyecto. Después de ser rediseñado, el programa tuvo gran éxito y se convirtió en un modelo para otros proyectos de litigación, así como para procesos de desarrollo integral apoyados por el Banco (por ejemplo, ESTAP en Belice y Darién en Panamá). A raíz de este programa, el Banco creó una división de medio ambiente en 1990 y fortaleció el comité para la revisión de la calidad ambiental y social de los proyectos, incluyendo en forma específica la consideración de los impactos sobre los pueblos indígenas.

⁴⁹ Redefinido como Programa de Empresariado Social en 1997.

Gráfico 2. Préstamos que incluyen indígenas vs. total de préstamos



Evolución de la cartera de proyectos

Un análisis de los proyectos del Banco con componente o enfoque indígena aprobados desde 1990⁵⁰ demuestra un aumento gradual y significativo en el número de operaciones que incluyen, en forma implícita o explícita, a la población indígena como grupo meta (Gráfico 2). En los últimos años el porcentaje de los préstamos del Banco que incluyen medidas específicas de focalización o de diseño socioculturalmente diferenciado ha llegado hasta aproximadamente el 20% de la cartera aprobada anualmente. Este porcentaje se compara con aproximadamente 40% de los proyectos del Banco que por su cobertura geográfica incluyen a la población indígena en su población meta sin que haya una estrategia diferenciada para la población indígena y no indígena.

Lecciones aprendidas

Aunque el tema merece ser estudiado más a fondo, el informe de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (SDS/IND) sobre la cartera de proyectos concluye que para ser efectivos en términos del acceso a los beneficios de los proyectos, los proyectos que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, sólo logran este propósito si hay medidas específicas para mejorar la focalización, reducir barreras de acceso y adecuar los servicios a las características socioculturales y lingüísticas de los pueblos indígenas y propiciar su participación activa en la identificación, planificación, desarrollo y evaluación de las acciones. Por lo tanto, aunque ha habido avances importantes en el número de proyectos que incluyen en forma específica a los pueblos indígenas, hay un porcentaje significativo de proyectos que si bien implícitamente y teóricamente incluyen a los indígenas como parte de los beneficiarios, adolecen mecanismos diferenciados etnoespecíficos o socioculturalmente apropiados, y no llegan, en la práctica, a benefi-

⁵⁰ Base de datos de proyectos de SDS/IND e informe de Steven Geiger, et al., SDS/IND, 2004.

ciar el segmento indígena de la población meta⁵¹. El informe concluye que estos proyectos representan una oportunidad desaprovechada para beneficiar a los pueblos indígenas, ya que sin estas medidas etnoespecíficas los indígenas enfrentan barreras de acceso o sufren de procesos de asimilación en detrimento de su propia identidad, cultura y bienestar.

Algunas conclusiones más específicas del estudio incluyen: (i) la calidad del diseño de los proyectos ha mejorado, especialmente en los casos en que el diseño se basó en diagnósticos socioculturales y procesos de consulta y participación de los beneficiarios o cuando se contó con expertos en temas indígenas en la elaboración de los proyectos y en la focalización de beneficiarios (Recuadro 6); (ii) muy pocos proyectos cuentan con líneas de base o sistemas de información desagregado por grupo étnico, lo que dificulta el monitoreo y la evaluación; (iii) uno de los cuellos de botella en el ámbito de los países es la débil capacidad institucional del gobierno para atender la temática indígena a pesar de los avances en materia del marco legal y de las políticas públicas en los últimos años; (iv) en términos generales los proyectos de medio ambiente y de infraestructura (en el último caso debido a planes de mitigación de impactos negativos) tienden a ser más específicos en identificar medidas etnoespecíficas que los proyectos sociales, de reducción de la pobreza o de reforma del Estado que tienden a no diferenciar entre indíge-

nas y no indígenas a pesar de que es precisamente en estos sectores donde los indígenas enfrentan importantes barreras de acceso; y (v) la consideración de la temática indígena en los proyectos depende del avance en las políticas públicas y los marcos normativos de los países y no de la relativa importancia numérica de la población indígena del país. Estas conclusiones preliminares coinciden con estudios de análisis de cartera o de evaluación⁵² que han sido realizados por otras instituciones de cooperación y por algunas organizaciones indígenas⁵³.

Las limitaciones de los proyectos sectoriales (salud, educación, electrificación rural, agua potable, microempresa y otros) para llegar a las comunidades indígenas, así como las solicitudes indígenas para que se establezcan enfoques más integrales y participativos llevaron a la definición de una nueva generación de proyectos de desarrollo local integral que reconoce el papel protagónico de las organizaciones y comunidades indígenas en la conceptualización del proyecto, la planificación participativa, la ejecución descentralizada y el fortalecimiento de las capacidades locales. A pesar de los desafíos institucionales debido a la organización sectorial de los servicios públicos, estos proyectos parecen tener más éxito en lograr una mayor apropiación de los beneficios por parte de la población meta y mayor sostenibilidad a largo plazo.

⁵¹ Un estudio de evaluación preparado por OVE demuestra que los resultados de los 10 proyectos analizados respecto a su impacto en los pueblos indígenas indica que los proyectos de la muestra han sido generalmente positivos (ver documento RE-261) pero no analiza las diferencias entre proyectos con o sin medidas etnoespecíficas.

⁵² En reuniones periódicas del Grupo Interagencial sobre Desarrollo Indígena (creado por el BID y el Banco Mundial en 1991) se ha demostrado que las experiencias del BID son consistentes con las de otras instituciones. Véase: Banco Mundial. *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: an Independent Desk Review (Volume I)*; y *Evaluation of Results (Volume II)*. Informes No.25332 y 25754 de 2003.

⁵³ Ver entre otras fuentes: *Después de la Década de los Pueblos Indígenas: Recuentos y Horizontes, Declaración de Tepoztlán*, 12 de octubre de 2004, firmada por 21 líderes indígenas; *Declaración desde el Centro del Mundo: Evaluación del Decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas* Quito, octubre de 2004; *Balance y Perspectivas de la Cooperación con los Pueblos Indígenas de América Latina; Memoria de la IV Reunión de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina*, Santa Cruz, Bolivia, mayo de 2004; y *Resultados Preliminares de la V Reunión Interagencial sobre Cooperación con los Pueblos Indígenas de América Latina*, Quito, Ecuador, octubre de 2004.

Recuadro 6. ¿Sirve de modelo DECOPAZ?

En 1996 el Banco aprobó el programa DECOPAZ para apoyar la reconstrucción de comunidades indígenas después del conflicto armado en Guatemala. Este programa fue uno de los primeros en implementar un enfoque de desarrollo comunitario integrado. Entre los logros del programa se encuentra: la construcción de infraestructuras en comunidades muy necesitadas, la participación de las comunidades en la ejecución y el manejo de los proyectos, y la creación de fuentes de ingreso en las comunidades. Sin embargo, el programa también padeció de algunas limitaciones, entre las que se destacan dos: objetivos muy ambiciosos que lo transformaban en un programa semejante a los fondos de inversión social de carácter más general y problemas con la institucionalización del programa. En este último caso, el programa privilegiaba a las entidades municipales que, dada su falta de articulación con las comunidades y organizaciones orgánicas de los pueblos indígenas, dificultaron el acceso a las comunidades y crearon desconfianza. Las lecciones que se extrajeron del programa DECOPAZ influenciaron el diseño de otros proyectos de desarrollo comunitario integral para pueblos indígenas, entre los cuales se destacan: CAPI (Argentina), PROPAIS (Venezuela), Darién y Bocas del Toro (Panamá), Corredor Biológico Mesoamericano, FISE III (Ecuador), PAPIN (Honduras) y Orígenes (Chile).

V. Objetivos de la estrategia

El objetivo de la estrategia es orientar la programación y ejecución de las actividades y operaciones del Banco⁵⁴ mediante la definición de líneas de acción y modalidades específicas, con el propósito de: (i) apoyar a los gobiernos nacionales⁵⁵ y a los pueblos indígenas en promover el *desarrollo con identidad* y la capacidad de gestión y articulación institucional de los pueblos indígenas; y (ii) evitar o mitigar los impactos negativos que puedan generar las operaciones del Banco en los pueblos indígenas y sus derechos. Para lograr este fin, esta estrategia incorpora estos objetivos en las acciones del Banco de una manera sistemática y transversal, aprovechando las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y el proceso de consulta que alimentaron esta estrategia.

Para apoyar el *desarrollo con identidad*, tal como ha sido definido en el párrafo sobre desarrollo con identidad, en la sección II de esta estrategia, el Banco se propone realizar acciones en tres ámbitos:

- (a) *Fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad* de las sociedades y economías tradicionales indígenas en los territorios y comunidades rurales de origen consistente con las normas de derecho aplicables y las formas de organización propia de los pueblos indígenas, como espacio cultural propio y base para la identidad étnica y la seguridad alimentaria incluyendo un *margen de seguridad ante situaciones de crisis*.

- (b) *Reducir la marginalización y exclusión* en los espacios de la sociedad nacional y en el ámbito urbano para facilitar mayor acceso, calidad y pertinencia sociocultural de los servicios sociales y financieros, los mercados laborales y las oportunidades del desarrollo.
- (c) *Potenciar las ventajas comparativas* de los pueblos indígenas basadas en su capital natural, cultural y social para aprovechar el espacio intercultural como base para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas, tomando en cuenta los nichos del mercado nacional y global, en los cuales se incrementa la demanda para productos y servicios indígenas.

Estos tres ámbitos, que se articulan de modo diferente de acuerdo a la situación específica de cada pueblo, su grado de inserción en la sociedad nacional y su propia visión del desarrollo, se aplican en todas las esferas de las políticas y de los programas y proyectos enfocados en los pueblos indígenas, incluyendo salud, educación, manejo de recursos naturales, desarrollo productivo, proyectos de infraestructura, gobernabilidad, seguridad jurídica y otros. El gráfico 3 ilustra este concepto en lo que se refiere al desarrollo económico y refleja la dinámica entre el medio tradicional indígena, el contexto externo local y las oportunidades y desafíos para el desarrollo indígena existentes en cada ámbito. En este contexto, la estrategia busca apoyar el proceso de autodesarrollo de los

⁵⁴ En el contexto de las estrategias institucionales aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Banco en 2003 y el conjunto de mandatos internacionales (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Cumbres de Québec, Guadalajara, Durban y Johannesburgo, entre otras) asumidos por el Banco. Los siete documentos de estrategia del Banco son: *Reducción de la pobreza y equidad social*, *Crecimiento económico sostenible*, *Integración regional*, *Competitividad*, *Desarrollo social*, *Modernización del Estado* y *Medio ambiente*. Otro documento de referencia importante es la *Estrategia para la participación de la sociedad civil en las actividades del Banco* (GN-2232-5) considerado favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco en mayo de 2004.

⁵⁵ Se entiende por “gobiernos nacionales” todas las entidades gubernamentales en el ámbito nacional, incluyendo entidades descentralizadas, estatales y locales.

pueblos indígenas para el logro de sus propias metas en espacios tradicionales o interculturales donde los pueblos indígenas puedan desarrollar sus comunidades, organizaciones y capacidades de gestión, sin estar sujetos a agendas externas. El desarrollo en estos espacios ayuda a reafirmar la importancia central de los valores socioculturales

de las comunidades indígenas, lo que a su vez fomenta la confianza requerida para el ejercicio de la autonomía y la independencia en las relaciones interculturales con la sociedad y el Estado⁵⁶. Para ello, se han identificado los ejes estratégicos delineados en la sección VI de esta estrategia.



⁵⁶ Center for Aboriginal Health Research, Universidad de Manitoba. *Best Practices in Intercultural Health -Interim Report*, SDS/IND, febrero de 2005.

VI. Ejes estratégicos y prioridades para la acción del Banco

Visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad

Para lograr una inserción sistemática y pertinente (*mainstreaming*) de los temas indígenas en las agendas de desarrollo en los países y en su propia cartera de operaciones, el Banco procurará:

- (a) En los *censos y encuestas de hogares* avanzar en la inclusión de variables e indicadores que permitan mejorar la información necesaria para la definición de políticas y la focalización de recursos hacia los pueblos indígenas, incluyendo un enfoque de género⁵⁷.
- (b) Incluir en los *diagnósticos y estrategias de reducción de la pobreza* información demográfica e indicadores de pobreza, o procesos para obtenerlos, desagregados por grupo étnico, incluyendo, en la medida de lo posible, las concepciones indígenas de pobreza y bienestar y procesos participativos de validación de datos, así como un análisis de los determinantes específicos de la pobreza indígena, desagregados por género, con datos de línea de base correspondientes.
- (c) Promover en forma sistemática *la inclusión al registro civil y la adecuación del mismo* a las particularidades de los pueblos indígenas, para facilitar el ejercicio de los derechos políticos y económicos y mejorar la focalización de servicios, beneficios y otras acciones del Estado de una manera socioculturalmente pertinente.
- (d) Promover, para el cumplimiento de las *metas de desarrollo en los países, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la desagregación de los indicadores correspondientes y la adopción de indicadores sociocultural-

mente apropiados y específicos para grupos étnicos y pueblos indígenas.

- (e) Apoyar a los gobiernos nacionales en el diseño de *políticas públicas* que reflejen el reconocimiento de los pueblos indígenas según los marcos jurídicos que en la mayoría de los países incorporan la pluriétnicidad y la multiculturalidad.
- (f) Apoyar la definición de *medidas de inclusión* de la población indígena en términos de la aplicación de enfoques, diseños y metodologías socioculturalmente pertinentes.
- (g) Apoyar actividades para *entender y visibilizar la dinámica rural-urbana*, sus retos y oportunidades, a fin de promover procesos más adecuados y pertinentes de desarrollo indígena.
- (h) Promover el conocimiento sobre el cuerpo de *legislación específico para los pueblos indígenas* adoptado por los países de la región y por el derecho público internacional, así como los sistemas normativos y jurídicos indígenas, en el marco del pluralismo jurídico de la región.
- (i) En el ámbito *institucional*, local o nacional en los países, así como internamente en el Banco, promover la capacidad institucional del Banco, de los gobiernos nacionales, de los pueblos indígenas y sus representantes, y de los actores relevantes del sector privado y de la sociedad civil, incluyendo la contratación de especialistas en temas indígenas y de expertos indígenas, la preparación y el uso de metodologías de análisis sociocultural y de enfoques participativos que reconozcan la especificidad indígena, así como el fomento de espacios de diálogo y negociación de buena fe, políticas, mecanismos institucionales, estrategias, planes y proyectos que reflejen estos criterios.

⁵⁷ Este tema ha sido enfatizado en varios foros internacionales sobre cuestiones indígenas, incluyendo el Segundo y Tercer Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas y en las Conferencias Todos Contamos.

Potenciar la gobernabilidad

Con el objetivo de fortalecer, rescatar y promover, dentro del marco de las normas de derecho aplicables y de la institucionalidad nacional, las condiciones habilitadoras para el libre ejercicio por parte de los pueblos indígenas del derecho de determinar su propio futuro —político, económico, social y cultural—, y participar en el proceso de gobierno democrático y descentralizado, el Banco procurará:

- (a) Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para la *gestión y la gobernabilidad de sus tierras y territorios*, de acuerdo con su cosmovisión y conocimiento tradicional y sus propias formas de organización socioeconómica y de control social, superando modelos asistencialistas, ya sean estatales o manejados por otros intermediarios. Para estos efectos, deberá tenerse en cuenta la necesidad de proteger sus formas tradicionales de vida, procurando mantener su seguridad alimentaria y promoviendo acciones que mejoren la sostenibilidad ambiental y social basada en la promoción de los usos culturales sostenibles de la tierra consistentes con las prioridades indígenas y con la normativa nacional sobre la protección de tierras y ecosistemas en el contexto actual.
- (b) Impulsar, en el campo de los programas de *descentralización*, la adopción de esquemas para promover mayor participación indígena en el gasto público, y el acceso de autoridades locales indígenas a partidas del presupuesto nacional designadas para transferencias locales: (i) promoviendo la consideración de esquemas para mejorar la gestión del presupuesto público, tanto en el ámbito nacional como subnacional, a fin de promover el uso efectivo, eficiente, equitativo y transparente de la inversión pública en los territorios de los pueblos indígenas; (ii) fomentando el reconocimiento de las formas de organización social y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas para asumir responsabilidades de gestión local de sus comunidades inclusive el manejo de recursos públicos; (iii) apoyando las instituciones de los pueblos indígenas para

efectos de una adecuada y equitativa gobernabilidad económica de esos recursos y de su economía en general; y (iv) apoyando la institucionalización de estructuras socioculturalmente apropiadas para la articulación de las autoridades indígenas locales con las autoridades de los diferentes niveles del Estado, especialmente los municipios.

- (c) Seguir apoyando y fortaleciendo los proyectos de *desarrollo comunitario integrado* cuya perspectiva holística, transectorial, territorial, descentralizada y participativa se adecue al concepto de desarrollo con identidad buscando soluciones a los problemas institucionales, incluyendo las articulaciones entre comunidades y municipios, basado en las lecciones aprendidas en los proyectos ya aprobados (Recuadro 6).
- (d) Fortalecer la *gobernabilidad económica* de los pueblos indígenas en términos del manejo de recursos públicos y del manejo administrativo y técnico de empresas y emprendimientos indígenas en forma transparente, incluyendo reinversión y distribución de las utilidades de esas actividades, así como el monitoreo y la sostenibilidad de estos proyectos (Recuadro 7).
- (e) Promover y fortalecer la *capacidad institucional* de los pueblos indígenas (particularmente sus organizaciones propias con base comunitaria), estados y otros actores relevantes para responder a las demandas indígenas, con énfasis en potenciar las capacidades locales e indígenas de planificación, gestión y articulación así como en buscar apoyo externo adicional (ONG, fundaciones, empresas privadas, otros grupos indígenas y otros) cuando sean necesarios y socioculturalmente pertinentes.
- (f) Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para el *diálogo y la negociación* con los Estados, empresas privadas y otros intermediarios (ONG, agentes financieros y otros). Para estos efectos, es necesario fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para planificar su propio desarrollo y diseñar, presentar y ejecutar proyectos.

Recuadro 7. El Banco y el fomento de la gobernabilidad y el empresariado indígena

Gobernabilidad económica. En el marco de la cooperación técnica del Banco con empresas indígenas de hidrocarburos de la Amazonía ecuatoriana se ha venido discutiendo el liderazgo político indígena en el manejo de estas empresas. De las lecciones aprendidas surgió un consenso acerca de la necesidad de independizar el manejo técnico empresarial del liderazgo político, proponiéndose como resultado la creación de un fideicomiso al cual se transferirían las ganancias netas de las empresas, descontando costos de operación y reinversión. En el fideicomiso participaría la dirigencia política, bajo reglas establecidas por decisión de las comunidades para invertir en áreas, tales como la capacitación profesional, capital semilla para nuevos emprendimientos empresariales y recursos de cofinanciamiento para redireccionar la inversión pública a los territorios indígenas.

Empresariado indígena. En el proyecto del Corredor Vial Norte de Bolivia se consideraron alternativas para el manejo de impactos sobre la comunidad Aymará de Yolosa. En lugar de limitarse al pago de una compensación, se optó por promover un esquema de empoderamiento empresarial de la comunidad, diseñándose un componente para la conformación de una empresa para operar un paradero en la carretera que incorpora una estación de servicio, taller de mecánica, restaurante, hotel y puestos de venta de productos locales y artesanías. El componente incluye capacitación, acuerdos con comunidades y municipalidades vecinas, un plan de relocalización de viviendas, construcción de una escuela, e identificación de socios potenciales para la operación y transferencia de tecnología.

Articulación de economías tradicionales indígenas con el mercado. Como parte del Proyecto de Desarrollo de la Frontera Norte de Ecuador se está ejecutando una cooperación técnica con la organización indígena CONFENIAE en la cual se diseñan tres proyectos *qollqa* para las comunidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana con el objetivo de mejorar la eficiencia de la articulación al mercado de las economías tradicionales no monetarias basadas en intercambios de reciprocidad, comunes a los pueblos indígenas de la región. Esto consiste en la creación de centros de acopio que recogen la producción de las comunidades para venderla en el mercado para con estos recursos habilitar un economato que surta a las comunidades de los productos de mercado. El sistema está basado en evaluaciones del uso del dinero en las comunidades y de sus intercambios de reciprocidad. Además, incorpora un sistema de contabilidad para realizar las equivalencias, proyectos de transformación secundaria y comercialización en el centro de acopio, y la prestación de servicios por parte de los socios del sistema para compensar los potenciales déficit en sus cuentas.

- (g) Promover la *institucionalización de mecanismos y procesos de información, difusión oportuna, consulta, negociación de buena fe y participación* de los pueblos indígenas en el ámbito de la estructura estatal de cada país, con miras a cumplir con los compromisos adoptados en el ámbito nacional e internacional sobre la consulta y participación de los pueblos indígenas en temas, actividades y decisiones que les afecten. Dichos mecanismos y procesos deberán tomar en cuenta el principio general del consentimiento libre previo e informado de los pueblos indígenas como instrumento del ejercicio de sus derechos de “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que este afecte a

sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico social y cultural”⁵⁸.

Mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales

Para que los pueblos indígenas puedan acceder a los servicios sociales (entre ellos educación y salud) en términos comparables con la población no indígena es necesario reducir las barreras de acce-

⁵⁸ Ver Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos tribales e indígenas en países independientes, Artículos 6.2 y 7.1.

so y aumentar la pertinencia cultural de los servicios.

- (a) El Banco promoverá en la medida de lo factible y apropiado: (i) la equidad en el gasto público para que los Estados inviertan en los servicios destinados a los pueblos indígenas al menos el valor medio per cápita correspondiente; (ii) el fomento de los sistemas propios y la adecuación de los servicios a las particularidades culturales de los pueblos indígenas, como por ejemplo el bilingüismo y la interculturalidad en los servicios de educación y salud, y la adecuación cultural de los diseños de infraestructura; (iii) el acceso a la infraestructura de comunicación y las tecnologías de información y comunicación especialmente en áreas geográficas aisladas; y (iv) la focalización de servicios en barrios indígenas urbanos, mediante intervenciones que rescaten y aprovechen el capital social y cultural de dichas comunidades, adecuen culturalmente la oferta de servicios a sus demandas y necesidades, y busquen superar los factores implícitos o explícitos que impidan el acceso equitativo de esas comunidades a los servicios de salud, educación, vivienda y saneamiento, entre otros.
- (b) En el campo de la *educación*, el Banco seguirá apoyando y fomentando proyectos o componentes de educación básica bilingüe o intercultural y procurando el acceso de los pueblos indígenas a la educación secundaria y superior. Para estos efectos se promoverán innovaciones y proyectos pilotos de sistemas propios de educación. También, se promoverá la creación de currícula bilingües e interculturales que tengan en cuenta los conocimientos y prácticas culturales. Otro tema de importancia que contará con el apoyo del Banco son las escuelas en territorios indígenas tomando en cuenta el potencial de la educación a distancia por medio de las tecnologías de comunicación e información. Asimismo, el Banco apoyará el acceso de los estudiantes indígenas a las universidades o centros de enseñanza postsecundaria, así como el desarrollo de modelos alternativos de educación superior, tal como las universidades indígenas con currícula interculturales. Por último, el Banco financiará

campañas y medidas de sensibilización sobre temas indígenas en la sociedad nacional.

- (c) En el campo de la *salud*, el Banco apoyará, en la medida de lo factible y apropiado, acciones específicas que busquen cerrar la brecha cuantitativa y cualitativa en los servicios de salud recibidos por los pueblos indígenas, mediante intervenciones preferenciales y socioculturalmente apropiadas que tomen en cuenta la importancia de potenciar prácticas tradicionales propias, de superar barreras culturales de acceso a los servicios de salud pública, y de articular los sistemas de salud alopática e indígena. Además, en los proyectos de salud que apoya el Banco, se prestará especial atención a los temas relacionados con la salud materno-infantil, la mortalidad materna y la formación de personal indígena local.

Mejorar las oportunidades para el desarrollo económico

Es necesario potenciar las ventajas comparativas, reducir y eliminar barreras de acceso, aumentar la pertinencia cultural de las oportunidades y servicios, y fortalecer la capacidad de gestión de los pueblos indígenas para que ellos puedan participar en igualdad de condiciones en las actividades económicas. Por lo tanto, el Banco apoyará:

- (a) Programas que faciliten la *identificación y desarrollo de oportunidades económicas* para hombres y mujeres indígenas especialmente en el aprovechamiento de recursos o ventajas comparativas de las comunidades. En este contexto se facilitará el apoyo a la creación de empresas indígenas en áreas que incluyan sin limitarse a ello: productos y servicios para la autosuficiencia, servicios ambientales, manejo del patrimonio cultural, ecoturismo, arte y artesanía, productos forestales, mineros e hidrocarbúricos, agricultura y producción orgánica, conocimientos y propiedad intelectual sobre biodiversidad, provisión pública o privada de bienes y servicios en el ámbito de sus comunidades, procesamiento de alimentos, textiles, transporte, producción y manejo del agua e infraestructuras (por ejemplo, electrificación, saneamiento y caminos rurales) y servicios de mantenimiento, así como la arti-

culación y el acceso a los mercados para productos indígenas.

- (b) La *reducción de la segmentación y discriminación en los mercados laborales*, promoviendo acciones que permitan el fortalecimiento y la aplicación de las normas y derechos a los mercados laborales y financieros, formales e informales, para eliminar las discriminaciones y obstáculos que enfrentan los indígenas, especialmente las mujeres indígenas, y promocionar el acceso de personas indígenas a cargos técnicos y de manejo en los ámbitos público y privado. Cuando sea pertinente y técnicamente factible, las iniciativas en este ámbito considerarán la flexibilización de procedimientos y condiciones para propiciar un acceso más equitativo a los servicios y oportunidades del mercado, así como esquemas positivos de inclusión en las propias prácticas laborales del Banco. Estas medidas deben concentrarse en programas de capacitación complementaria para la eliminación de barreras y el acceso preferencial a oportunidades educativas y económicas apropiadas, tomando en cuenta la especificidad sociocultural de los indígenas.
- (c) La *facilitación del acceso a los servicios de comunicación, información y financiamiento*, incluyendo la adecuación del crédito y de otros servicios financieros convencionales mediante sistemas de garantía personal y de usufructo, esquemas financieros y le gales para superar las limitaciones de garantías sobre tie-

rras colectivas, modelos de participación en el capital de empresas indígenas inclusive la conformación de empresas conjuntas (*joint ventures*), entre otros. Además, donde sea viable y acorde con las visiones de desarrollo y gestión propia de los pueblos indígenas involucrados, el Banco apoyará esquemas complementarios a los servicios financieros convencionales, mediante el fomento a mecanismos de intercambio propios a las economías tradicionales de reciprocidad, promoviendo mercados internos indígenas de renta de la tierra, intercambio de productos entre pisos ecológicos y otros métodos no tradicionales de acceso al crédito y al capital que consideren las condiciones particulares de los pueblos indígenas (Recuadro 8). En el ámbito de los servicios financieros, así como en las áreas de acceso a la información en general y la facilitación de trámites comerciales y administrativos, el Banco apoyará innovaciones en el uso de las tecnologías de información y comunicación por parte de los pueblos indígenas.

- (d) La *promoción del acceso al capital de riesgo*, incluyendo el uso de remesas de emigrantes indígenas para proyectos de inversión en las comunidades de origen y la promoción de sistemas de ahorro y crédito, reduciendo los costos de transacción y creando oportunidades de desarrollo económico, que tomen en cuenta las ventajas comparativas del patrimonio indígena y los vínculos socioculturales entre comunidades de emigrantes y de origen.

Recuadro 8. Hacia una nueva generación de proyectos indígenas

Programas sectoriales	→	Desarrollo integral y transectorial
Cobertura nacional	→	Enfoque territorial
Planificación por expertos	→	Planificación participativa
Cultura como obstáculo	→	Cultura como medio
Mecanismo centralizado de entrega de servicios	→	Articulación municipio-comunidad
Proceso de decisión intragubernamental	→	Participación de ONG y OCB en decisiones
Fortalecimiento de instituciones gubernamentales	→	Capacitación y fortalecimiento de ONG y OCB
Ordenamiento territorial impuesto	→	Ordenamiento territorial consensuado con la comunidad
Titulación individual	→	Opción para titulación comunitaria
Asistencialismo estatal	→	Autogestión de recursos con mecanismos de control social
Ejecución de 4 a 6 años	→	Proyectos multifase

- (e) La gestión indígena del manejo de recursos naturales y del medio ambiente en sus territorios y áreas adyacentes, incluyendo recursos hidrocarburíficos y mineros, consistentes con los estándares del Art. 15 del Convenio 169 de la OIT y la normatividad nacional, en relación con: (i) la participación de los pueblos indígenas en la gestión y el manejo sostenible de los recursos; (ii) la compensación justa; y (iii) siempre que sea posible, la participación de los pueblos indígenas en los beneficios generados por el aprovechamiento de esos recursos. Para estos efectos, el Banco apoyará a los gobiernos y los proponentes de proyectos en el diseño y adopción de esquemas de manejo de las rentas generadas por dicha participación a fin de incluir la transferencia directa y transparente de recursos a los pueblos indígenas, tomando en cuenta los propios planes de desarrollo de estos pueblos como criterio fundamental en la planificación de las inversiones de las mismas, y apoyará el fortalecimiento de la institucionalidad indígena interna para la administración efectiva y el control social de los recursos. Asimismo, el Banco apoyará el desarrollo de la capacidad de los pueblos indígenas para la gestión ambiental e iniciativas indígenas en las áreas de gestión, empresas y servicios ambientales.
- (f) La *promoción de proyectos y componentes de desarrollo comunitario integrado* con enfoque territorial y altamente participativo, con énfasis en la construcción de capacidades para la autogestión, la planificación participativa, la incorporación de conocimientos tradicionales y derechos indígenas, y el desarrollo socioeconómico y productivo. Reconociendo la complejidad en la ejecución de estos proyectos, se buscará sistematizar las modalidades de proyectos multifase u otras modalidades que permitan adecuar los instrumentos y procesos del Banco a las realidades del trabajo con comunidades y organizaciones indígenas, así como aprovechar proyectos sectoriales e iniciativas específicas para complementar estos proyectos y fortalecer las áreas más débiles (Recuadro 8).

Promover los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica

Los pueblos indígenas poseen derechos específicos en el ámbito nacional e internacional, así como sistemas jurídicos indígenas propios (derechos propios o consuetudinarios) de especial importancia en relación con sus territorios y recursos naturales. Con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de los pueblos indígenas y de sus tierras y territorios, el Banco procurará:

- (a) Apoyar a los gobiernos nacionales y a los pueblos indígenas en impulsar el *cumplimiento de las normas de derecho aplicables*⁵⁹ sobre pueblos y derechos indígenas en cada país. Esto incluirá, por parte del Estado, el fortalecimiento de las agencias gubernamentales responsables por asuntos indígenas, la articulación de los *sistemas jurídicos indígenas* con los sistemas jurídicos nacionales para promover mayor acceso y calidad de los servicios de justicia, la eliminación de la discriminación en el acceso a otros servicios, y el fomento de la capacitación y de la institucionalización de mecanismos adecuados para la implementación de los derechos indígenas.
- (b) En los *proyectos de catastro y administración de tierras*, promover: (i) la regularización de los territorios indígenas, el reconocimiento de las formas consuetudinarias de tenencia y manejo de la tierra y el concepto de uso cultural de la tierra; y (ii) la implementación de esquemas de cogestión, cuando las áreas protegidas se superpongan sobre territorios indígenas (Recuadro 9). Adicionalmente, el Banco apoyará esfuerzos e iniciativas de los pueblos indígenas para promover los mercados internos indígenas de renta de la tierra y para facilitar el uso de la misma como capital propio, o como colateral para obtener crédito u otras formas de financiamiento. El Banco buscará formas viables de apoyo a los gobiernos nacionales en la implementación de procesos de saneamiento de tierras indígenas invadidas y de protección de dichas tierras ante el riesgo de nuevas invasiones, incluyendo

⁵⁹ Referirse al párrafo sobre derechos indígenas en la sección II de esta estrategia.

programas de regularización, catastros internos basados en el derecho consuetudinario de la tenencia de la tierra, mecanismos de resolución de conflictos y sistemas efectivos de monitoreo, entre otros.

- (c) Promover la protección de la *propiedad intelectual* de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos, artes y técnicas, mediante el apoyo a los gobiernos en el fortalecimiento de los marcos jurídicos correspondientes y la inclusión de las salvaguardias necesarias en los proyectos relevantes que financie el Banco.
- (d) En los proyectos de protección o recuperación del *patrimonio histórico o cultural*, fomentar la participación de los pueblos indígenas en el manejo de estos recursos cuando ellos estén relacionados con su patrimonio ancestral. Adicionalmente, en proyectos de *turismo* en territorios indígenas, el Banco asegurará la participación indígena en el manejo, en los ingresos y en los beneficios de empresas turísticas, incluyendo la promoción de empresas indígenas incluyendo empresas conjuntas (*joint ventures*).

- (e) En proyectos con potenciales impactos adversos sobre *pueblos indígenas no contactados* (también denominados “pueblos en aislamiento voluntario”), requerir que estos proyectos respeten el derecho de dichos pueblos de permanecer en dicha condición y vivir libremente de acuerdo a su cultura. Los proyectos con el potencial de impactar directa o indirectamente a dichos pueblos, sus tierras y territorios, o su forma de vida deberán incluir las medidas socioculturalmente adecuadas necesarias para (i) salvaguardar la integridad física, territorial⁶⁰ y cultural individual y colectiva de estos pueblos; (ii) reconocer, respetar y proteger sus tierras y territorios, medio ambiente, salud y cultura; y (iii) evitar contacto con ellos como consecuencia directa o indirecta del proyecto. A este fin, el Banco apoyará los esfuerzos de los gobiernos para regularizar los territorios de los pueblos no contactados y establecer zonas de amortiguamiento, limitar el acceso a estos territorios, y desarrollar las medidas y las estrategias de monitoreo y atención de emergencia necesarias, buscando prioritariamente evitar el contacto.

Recuadro 9. Incorporación del conocimiento tradicional en el ordenamiento territorial

El proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas Indígenas de Centroamérica financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) busca fortalecer a las comunidades indígenas para contribuir al manejo sostenible de las áreas de amortiguamiento del Corredor Biológico Mesoamericano. Una de las estrategias del proyecto se fundamenta en la elaboración de planes de manejo territorial basados en la identificación de los patrones de uso cultural de la tierra, la calificación de su sostenibilidad y la generación de ajustes a las normas del derecho propio indígena necesarias para garantizar el manejo sostenible de los seis ecosistemas incluidos en el proyecto, mediante la metodología CLAN (análisis de usos culturales del suelo) desarrollada por el Banco.

⁶⁰ Referirse a la nota de pie de página 1.

(f) En los proyectos no dirigidos a comunidades indígenas que puedan afectarles negativamente, fomentar *instrumentos para identificar, evitar, mitigar y compensar los impactos negativos directos, indirectos y acumulativos*. Para ello será necesario asegurar la participación efectiva de los pueblos afectados en los procesos de evaluación de operaciones que les puedan perjudicar, en la definición y ejecución de los programas de mitigación y compensación y, siempre que sea posible, en los beneficios generados por los proyectos. Antes de aprobar operaciones con impactos potenciales adversos particularmente significativos, el Banco requerirá evidencia de que el proponente del proyecto ha llegado a acuerdos satisfactorios y debidamente documentados con los pueblos afectados o se ha obtenido su consentimiento. Esta documentación debe respaldar la viabilidad sociocultural del proyecto a juicio del Banco en los términos establecidos en el apartado (c) del párrafo sobre salvaguardias en la sección VII de esta estrategia. En vista de la vulnerabilidad, debilidad institucional y frecuente desventaja comparativa en el poder de negociación de los pueblos indígenas, el Banco tratará de apoyar los procesos de evaluación, consulta y negociación de buena fe necesarios para la aplicación de estas salvaguardias con los mecanismos y recursos necesarios para asegurar la calidad del proceso y la creación de las condiciones que propicien negociaciones de buena fe con miras a lograr el acuerdo o consentimiento⁶¹ de

los pueblos o grupos indígenas afectados. Los proponentes de cada proyecto serán responsables de llevar a cabo dichos procesos, sujeto a la verificación de la calidad de los mismos por parte del Banco. Las partes deberán, además, establecer plazos adecuados para permitir que estos procesos se desarrollen efectivamente.

(g) Tomar en cuenta en las iniciativas u operaciones regionales o transnacionales los posibles impactos sobre *pueblos indígenas transfronterizos*, asegurando, cuando sea el caso, la consideración específica de sus preocupaciones mediante procesos de consulta y negociación de buena fe desde las etapas iniciales y durante todo el ciclo de proyecto. El Banco promoverá medidas y proyectos especiales para facilitar la identificación de temas relacionados con los pueblos transfronterizos, y fomentará acuerdos binacionales y multilaterales que promuevan la regularización y seguridad jurídica de la tenencia de tierras y recursos, el control territorial, y otros programas culturalmente adecuados relacionados con derechos y prioridades. Estas medidas promoverán el libre tránsito y el comercio, la salud, la integración económica, social y cultural entre los pueblos, y la protección de los derechos de estos pueblos sobre los recursos paisajísticos, la biodiversidad, el patrimonio cultural, el conocimiento tradicional y los recursos ribereños, costeros y marinos.

⁶¹ Referirse a la nota de pie de página 9.

VII. Acciones de implementación

La implementación de esta estrategia se hará mediante: (i) los mecanismos del Banco para el diálogo con los países; (ii) los procesos de preparación y negociación de la estrategia de país y, cuando sea pertinente, de programación de la cartera del Banco, según sea aplicable; (iii) los procesos de identificación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos; (iv) la capacitación y concientización del personal del Banco, de los entes gubernamentales, particularmente los organismos ejecutores de proyectos del Banco y las agencias especializadas en temas indígenas, y de las organizaciones, comunidades de pueblos indígenas y autoridades tradicionales sobre los objetivos, alcances e instrumentos de la política y la estrategia; (v) la implementación de salvaguardias para prevenir, mitigar, compensar o subsanar los efectos adversos potenciales de operaciones del Banco sobre los pueblos indígenas y sus derechos; y (vi) la adopción de procesos de consulta, negociación de buena fe y participación de los pueblos indígenas en los mecanismos de implementación de esta estrategia y de la Política operativa sobre pueblos indígenas. El Comité de Programación de la Administración aprobará las Guías operativas necesarias para orientar al personal del Banco en la implementación de esta estrategia y de la política operativa.

Diálogo con los países

El Banco apoyará el fortalecimiento de los espacios interculturales de diálogo y negociación de buena fe en los ámbitos nacionales, regionales e internacionales entre los pueblos indígenas, los gobiernos nacionales, el sector privado y los demás sectores de la sociedad civil para contribuir a la adopción de políticas, marcos jurídicos, planes y proyectos que promuevan el desarrollo con identidad, faciliten la solución de conflictos, e incidan en una cultura de mayor conocimiento, respeto mutuo y cooperación. En este ámbito, el Banco:

- (a) Aprovechará los mecanismos y foros de diálogo existentes y aumentará la *coordinación* temática interna de sus unidades, así como la coordinación con organismos externos sobre los temas indígenas realizando para ello los estudios y consultas necesarias.
- (b) En el ámbito de su apoyo a las *iniciativas regionales de integración* comercial y de infraestructura (tal como el Plan Puebla Panamá, el IIRSA, la Comunidad Andina, y los acuerdos de libre comercio), promoverá la adecuación de los procedimientos de identificación y manejo de impactos ambientales y socioculturales directos e indirectos a los estándares internacionales (Recuadro 10).
- (c) Intensificará sus esfuerzos para contribuir a un proceso de *armonización de sus criterios y procedimientos con los de otros organismos internacionales*, coordinará y apoyará a las *instituciones regionales* que promueven el diálogo y la coordinación entre los gobiernos y los pueblos indígenas, tales como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena).
- (d) Promoverá estructuras culturalmente apropiadas de trabajo en los diferentes ámbitos gubernamentales, adecuadas a las necesidades de los pueblos indígenas.

Medidas estratégicas para incorporar la temática indígena (*mainstreaming*)

En el ámbito de los estudios de país, los diagnósticos de pobreza y los procesos de diálogo y negociación con los gobiernos nacionales, el Banco promoverá, donde sea pertinente, una inclusión más sistemática de la especificidad de los pueblos indígenas y una mayor focalización hacia sus demandas y necesidades, con fines de:

Recuadro 10. La participación indígena en el ámbito regional: el Consejo Consultivo Indígena de Diálogo para el Plan Puebla Panamá

Durante 2002 y 2003, con apoyo del Banco, el Consejo Indígena Centroamericano (CICA) realizó una consulta para establecer una estrategia de desarrollo indígena en Centroamérica. Con estos insumos CICA presentó una estrategia conocida como el documento *Abya Yala* (que denota América en el idioma tule-kuna) en la cual planteó las condiciones para su participación en el Plan Puebla Panamá (PPP), así como propuestas de medidas para mitigar el manejo de impactos negativos y varias iniciativas proactivas en el campo de la seguridad jurídica, la educación superior, la protección de derechos y la sensibilización de la sociedad no indígena para la construcción de sociedades pluriculturales. La propuesta de CICA para la incorporación de un comisionado indígena no fue aceptada y en su defecto se creó el Grupo Asesor de Pueblos Indígenas y Etnias (GAPIE) con funciones consultivas y conformado por las instituciones gubernamentales sin representación indígena directa. Después de casi dos años de negociaciones se llegó a un acuerdo según el cual los pueblos indígenas conformarían un consejo consultivo autónomo, lo que permitirá retomar la discusión del documento *Abya Yala* y otras propuestas indígenas y replantear la articulación institucional de las iniciativas contempladas.

- (a) *Realizar estudios y dialogar con los gobiernos nacionales buscando aumentar la presencia* de actividades focalizadas en pueblos indígenas o con pertinencia cultural *en la cartera de préstamos*, entre ellos, proyectos innovadores empresariales y de desarrollo integral, tomando en cuenta las limitaciones y ventajas comparativas del Banco y el contexto de desarrollo de cada país y de sus pueblos indígenas.
- (b) Buscar la *movilización de recursos adicionales de financiamiento* de carácter no reembolsable o contingente para proyectos piloto, demostrativos o de alto impacto, mediante la priorización de recursos y la creación de alianzas estratégicas con entidades privadas (fundaciones, empresas y otros), incluyendo organizaciones indígenas de países no prestarios.
- (c) Para superar las limitaciones de plazo y continuidad que caracterizan los proyectos convencionales, donde sea posible y pertinente, se *adecuará el instrumento* de proyecto a una perspectiva de desarrollo indígena como proceso, usando las modalidades de los proyectos multifase, de los proyectos de innovación de la facilidad de preparación de proyectos, y de Programas de Enfoque Sectorial Amplio (SWAP), Líneas de Crédito Condicionales para Proyectos de Inversión (CCLIP) y otros.
- (d) Identificar o crear mecanismos específicos para los pueblos indígenas, particularmente para facilitar el financiamiento directo a las comunidades, tales como asociaciones estratégicas con el sector privado, líneas temáticas de financiamiento y fondos de capital puente.

Diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos

Donde sea pertinente, el Banco considerará sistemáticamente la temática indígena en todas las fases de su ciclo de proyectos. Para incidir en la calidad de los proyectos, el Banco preparará *herramientas metodológicas, guías operativas y buenas prácticas* adicionales a las que ya existen para orientar a los especialistas del Banco y de los organismos ejecutores. Estos instrumentos metodológicos formarán parte integral de las Guías para salvaguardias y medio ambiente, actualmente en preparación. Entre estos se incluyen:

- (a) Procedimientos y criterios para inclusión en los procesos de identificación, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, especialmente en: (i) la identificación temprana de los proyectos que presenten riesgos y oportunidades para los pueblos indígenas; (ii) los *diagnósticos socioculturales* elaborados en forma participativa con la población afectada; (iii) la focalización territorial, institucional o temática dirigida a *iniciativas piloto en áreas emergentes*, tales como las empresas indígenas conjun-

tas (*joint ventures*), el apoyo a sistemas de salud intercultural, el uso de las tecnologías de la información, el acceso a la educación superior, y la articulación de las redes urbanorurales, entre otros; (iv) la inclusión de la pertinencia sociocultural, mediante, entre otros, la capacitación de organizaciones, profesionales y líderes indígenas para la elaboración y presentación de proyectos; y (v) la *evaluación de impactos y riesgos* y la mitigación de los posibles impactos negativos que las operaciones del Banco puedan generar sobre los pueblos indígenas y sus derechos.

- (b) *Sistematización de la inclusión transversal y socioculturalmente apropiada*, donde sea pertinente, de las necesidades y demandas de los pueblos indígenas en los proyectos sectoriales de apoyo a la producción, el manejo ambiental, la infraestructura básica (electrificación, agua y saneamiento, caminos vecinales) y de servicios básicos (educación, salud, vivienda), incluyendo la adecuación institucional y la articulación intercultural.
- (c) *Adecuación de procedimientos*, donde sea posible y técnicamente viable, para ejecución, elegibilidad y contratación que reflejen las realidades sociales y económicas de los pueblos indígenas, faciliten la información sobre la disponibilidad de recursos financieros accesibles por los pueblos indígenas y simplifiquen procesos contables y administrativos y promuevan la acción afirmativa para asegurar la igualdad de condiciones para la participación de indígenas en los proyectos como beneficiarios, proveedores y contratistas en forma consistente con los procedimientos de licitación del Banco.
- (d) *Evaluaciones del desempeño* de las actividades y operaciones del Banco con relación a los objetivos de esta estrategia, los requisitos de la Política operativa sobre pueblos indígenas y, en general, las metas del “desarrollo con identidad”, según los indicadores específicos considerados en la sección VIII de esta estrategia.

Capacitación y concientización

El Banco implementará medidas de diseminación y capacitación, incluyendo aportes financieros, para dar a conocer la temática indígena dentro de la institución y en los sectores público y privado de los países de la región, y para aumentar el grado de conocimiento y sensibilidad de su personal y del personal de sus contrapartes sobre la diversidad cultural de los pueblos indígenas, que incorporen:

- (a) *Capacitación de los pueblos indígenas* para el diálogo y la negociación y para su participación en la concientización de la población no indígena a fin de lograr una mejor comprensión de la realidad, las demandas y las perspectivas de los pueblos indígenas.
- (b) Fortalecimiento de la *capacidad interna del Banco* mediante la diversificación de sus recursos humanos, una formación adecuada de su personal sobre la temática indígena, el fortalecimiento de la capacidad técnica de las representaciones, el mejoramiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de la cartera de proyectos, los incentivos para su personal, la incorporación de funcionarios indígenas en cargos técnicos y gerenciales, y otros.
- (c) Programas de *entrenamiento en el ámbito técnico*, incluyendo al Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), para el personal de los gobiernos, de los pueblos y organizaciones indígenas y de entidades del sector privado, siempre que sea posible, con la participación de instructores indígenas.
- (d) Actividades de *promoción de intercambios culturales* y mejoramiento de relaciones mutuas entre la sociedad indígena y no indígena en los ámbitos locales, nacionales e internacionales, incluyendo espacios de difusión masiva (radio, publicaciones, páginas *web* y otros) y el fomento de intercambios entre indígenas de América Latina y el Caribe y de países no prestatarios.

Salvaguardias

Para ser elegibles para financiamiento por parte del Banco las operaciones deben cumplir con las normas de derecho aplicables, ajustarse a las salvaguardias establecidas en la Política operativa sobre pueblos indígenas, y ser consistentes con las disposiciones de las demás políticas del Banco. Consecuentemente, el Banco adoptará las medidas necesarias para asegurar que sus actividades y operaciones no perjudiquen o menoscaben a los pueblos indígenas y sus derechos. Para ello, de acuerdo a los requerimientos de la Política operativa sobre pueblos indígenas, el Banco implementará las siguientes acciones:

- (a) En el ámbito de los procesos de *revisión de la calidad* social y ambiental de los proyectos, fortalecerá los *estándares y lineamientos* en materia de pertinencia y viabilidad sociocultural para evitar, mitigar, compensar o subsanar los impactos negativos, y proteger los derechos y los intereses legítimos de los pueblos indígenas. Dichos estándares y lineamientos tendrán en cuenta las perspectivas de los pueblos indígenas y se integrarán en los procedimientos ambientales y de salvaguardia del Banco mediante guías operativas específicas aprobadas por el Comité de Programación de la Administración.
- (b) Establecerá criterios y mecanismos específicos para salvaguardar los pueblos indígenas no contactados también denominados “pueblos en aislamiento voluntario”, a los pueblos que habitan en zonas transfronterizas y a aquellos en otras situaciones de especial vulnerabilidad, y sus derechos.
- (c) Implementará mecanismos de consulta, negociación de buena fe y acuerdo o consentimiento en los términos descritos en el párrafo siguiente sobre mecanismos de consulta y participación. Como parte de estos procesos, el Banco adoptará procedimientos y guías específicas para: (i) identificar las operaciones cuyos impactos potenciales positivos o negativos sobre los pueblos indígenas conlleven la necesidad de obtener el apoyo, acuerdo o consentimiento de dichos pueblos para las actividades involucradas; y (ii) establecer el proce-

dimiento mediante el cual los proponentes de proyectos o actividades y el personal del Banco deban obtener, verificar y evidenciar que dichos acuerdos o consentimiento son suficientes para respaldar el juicio del Banco sobre la viabilidad sociocultural de cada operación. En este contexto, la viabilidad sociocultural de un proyecto requerirá: (i) antecedentes verificables que demuestren la implementación de un proceso de negociación de buena fe; (ii) evidencia del cumplimiento de las normas de derecho aplicables, incluyendo la normativa nacional, normas constitucionales y los Artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT⁶²; (iii) evidencia de un flujo neto de beneficios a las comunidades indígenas afectadas; y (iv) amplio apoyo por parte de los indígenas afectados.

Mecanismos de consulta y participación

El Banco implementará mecanismos que aseguren que los pueblos indígenas participen temprana y efectivamente en las etapas pertinentes de aquellas operaciones y actividades del Banco que tengan el potencial de afectarles negativamente en forma significativa. Asimismo, se asegurará que dichos pueblos no sean excluidos intencional o involuntariamente de aquellos proyectos o actividades que tengan el potencial de beneficiarlos significativamente. Para ello, el Banco:

- (a) Requerirá diagnósticos, revisiones por expertos y, siempre que sea posible, *procesos de consulta y negociación de buena fe tempranos* y socioculturalmente apropiados encaminados a identificar los afectados indígenas y sus representantes genuinos, y a identificar y evaluar los beneficios e impactos potenciales sobre los pueblos o grupos indígenas.
- (b) En forma consistente con la nueva Estrategia para la participación de la sociedad civil en las actividades del Banco, la cual presta especial atención a las oportunidades y requerimientos para la participación de los pueblos indígenas, promoverá *la inclusión de representantes indígenas para la consulta en las etapas tempranas del ciclo de proyecto*, in-

⁶² Según su vigencia en cada país.

- cluyendo la conformación de consejos o espacios de diálogo con representantes de los pueblos indígenas cuando sea pertinente (Recuadro 11).
- (c) Para las operaciones independientes, específicamente dirigidas a beneficiarios indígenas, requerirá la obtención del acuerdo o consentimiento de los pueblos o grupos indígenas afectados.
 - (d) Para las operaciones que incorporan medidas específicas para pueblos indígenas (*mainstreaming*), requerirá procesos socioculturalmente apropiados de consulta y negociación de buena fe con los pueblos indígenas afectados.
 - (e) Para las operaciones que afecten a los pueblos indígenas en forma adversa y particularmente significativa, requerirá acuerdos que demuestren la viabilidad sociocultural del proyecto.
 - (f) De acuerdo a la naturaleza e intensidad de los impactos o beneficios potenciales, aplicará los procedimientos apropiados para consulta, negociación de buena fe, acuerdo o consentimiento, y participación en las etapas subsiguientes del desarrollo de proyectos, tales como el diseño del proyecto y de alternativas, la incorporación de planes de mitigación, compensación o desarrollo indígena, según sea el caso, la implementación, el monitoreo y la evaluación para fomentar criterios comunes con los pueblos indígenas sobre los proyectos y la apropiación por los mismos de los procesos y resultados que se busca promover.
 - (g) En forma consistente con sus políticas y procedimientos, facilitará el financiamiento para que los pueblos indígenas realicen sus propios procesos de consulta.

Recuadro 11. Análisis de sujetos sociales, consulta y participación

En 1998, para el Programa de desarrollo sostenible del Darién, el Banco diseñó una estrategia para identificar los sujetos sociales a través del análisis de usos culturales de la tierra y de dinámicas socioculturales, encontrando doce grupos culturales diferentes de indígenas, afrodescendientes y campesinos. Este análisis permitió identificar sus formas de autoridad, focalizar los talleres de consulta con sus representantes, diseñar planes de manejo territorial participativos y adecuados a sus patrones de uso y diseñar un esquema de ejecución del programa por demanda, empoderando a las comunidades beneficiarias. El costo de este proceso sólo representó el 8% del valor total de preparación del programa.

Con el transcurso del tiempo y a partir de las experiencias de Darién, la División de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Departamento Regional de Operaciones 2 (RE2/EN2) ha estado afinando esta metodología en otros proyectos, tales como los programas de desarrollo de la Cuenca del Canal de Panamá, Bocas del Toro, Trifiño, Sixaola, la Región Huetar y la Región de la Reserva de la Biósfera Maya.

Esta metodología sistematiza en una etapa temprana el diagnóstico sociocultural de los actores sociales, su representación y sus agendas, las consultas y los espacios de negociación de buena fe y participación comunitaria, así como la articulación con los actores institucionales en la ejecución del proyecto.

El proponente del proyecto o actividad tendrá la responsabilidad básica de satisfacer estos requerimientos⁶³. Los proponentes y los pueblos indígenas afectados por el proyecto podrán solicitar el apoyo logístico, financiero o de facilitación del Banco, para lo cual, el Banco buscará priorizar recursos e instalar programas de respuesta rápida como parte de la Facilidad de Preparación de Proyectos, fondos temáticos y otras fuentes existentes o nuevas de apoyo. En este proceso, el Banco tomará en cuenta la necesidad de superar desequilibrios de poder y recursos entre las partes. El personal del Banco encargado de la operación o actividad tendrá la responsabilidad de orientar, apoyar en lo posible y verificar, a satisfacción del Banco, la calidad de los procesos y la legitimidad y viabilidad de los resultados y acuerdos alcanzados. La calidad de los procesos y resultados, y la satisfacción de los criterios de viabilidad, serán validadas por los mecanismos institucionales de control de calidad general, social y ambiental establecidos por la Administración del Banco.

En sus proyectos y programas el Banco promoverá la institucionalización de la participación indígena. Ello incluirá la creación de un *Consejo*

Asesor Indígena en el ámbito de la sede del Banco, que se reunirá periódicamente para efectos del seguimiento de la implementación de esta estrategia y de la Política operativa sobre pueblos indígenas. Adicionalmente, el Banco promoverá, donde sea pertinente, la conformación de entes asesores indígenas u otros espacios de diálogo en las Representaciones para efectos del monitoreo y seguimiento de los proyectos que beneficien o puedan afectar significativamente a los pueblos indígenas. Estos entes asesores en el ámbito de cada país podrán ser complementados por otras formas de participación en apoyo del proceso de preparación y ejecución de operaciones específicas, según sea necesario. En el caso de programas regionales, el Banco promoverá la creación de mecanismos de consulta para facilitar el diálogo entre los pueblos indígenas y los países involucrados. Los entes asesores deben estar principalmente conformados por representantes designados por las organizaciones indígenas de los países prestatarios. Sin perjuicio de lo anterior, los entes podrán incluir expertos y profesionales indígenas no afiliados directamente a autoridades tradicionales cuyo conocimiento y experiencia puedan aportar a los temas en consideración.

⁶³ En los países que cuentan con agencias gubernamentales especializadas en la temática indígena y en la protección de los derechos indígenas, el proponente del proyecto buscará la participación de dichas agencias en todas las etapas del proceso de consulta.

VIII. Indicadores de desempeño

Los indicadores de producto, resultado e impacto para medir el éxito en la implementación de esta estrategia deberán ser coordinados con los instrumentos de medición de la efectividad del desarrollo que está preparando el Banco, incluyendo el fortalecimiento de los procesos de monitoreo y evaluación de los proyectos. Al mismo tiempo, los indicadores relativos a esta estrategia deben incluir los indicadores *sui generis* apropiados a la realidad de cada pueblo o grupo indígena en su respectivo contexto nacional, y estar vinculados, en lo pertinente, a la medición del avance en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio e incorporados en el Plan de Acción de Mediano Plazo para Efectividad en el Desarrollo (MTAP, en su sigla inglesa). Los indicadores incluirán tanto medidas cuantitativas como cualitativas que tomen en cuenta las dificultades metodológicas, tales como la atribución de resultados a las acciones del Banco y la causalidad entre insumos, resultados e impactos.

Los *indicadores de productos* que midan los avances del Banco en generar los productos requeridos para la implementación de la estrategia podrán incluir:

- (a) Adopción de un *plan de acción* para la implementación de la Política operativa sobre pueblos indígenas y la Estrategia para el desarrollo indígena en el cual se establezca la línea de base, proceso y periodicidad de medición de los indicadores.
- (b) Inclusión en el proceso de elaboración de las *estrategias de país*, siempre que sea pertinente, de estudios para el diagnóstico y análisis de la temática indígena en el país.
- (c) Medición de la evolución de la cartera de proyectos, en términos cuantitativos y cualitativos, que reflejen mayor inclusión de los temas indígenas.

- (d) Aumento de los *recursos no reembolsables*, tanto para cooperación técnica como para cofinanciamiento de proyectos enfocados en la población indígena.
- (e) Aumento de la participación de los pueblos indígenas en los *órganos de consulta*, diálogo y participación propiciados por el Banco en los países de la región.
- (f) Aumento de la participación indígena en las solicitudes, diseños y ejecuciones de proyectos.
- (g) Creación o ampliación en las Representaciones, donde sea pertinente, de *espacios de diálogo* entre el Banco y los pueblos indígenas para efectos de monitoreo y seguimiento de las medidas y proyectos que los beneficien o impacten negativamente.
- (h) Creación, en el ámbito de la sede del Banco, de un *Consejo Asesor Indígena*, encargado de asesorar al Banco en la implementación de la Política operativa sobre pueblos indígenas y la Estrategia para el desarrollo indígena.

Los *indicadores de resultados* directos de las actividades del Banco que midan la efectividad de los productos en lograr los objetivos de la estrategia incluirán:

- (a) Información sistemática, a través de los marcos lógicos o instrumentos similares, que refleje los avances en lograr los objetivos y ejes estratégicos definidos en la sección VI de esta estrategia.
- (b) Información sobre los proyectos con impactos potencialmente negativos en pueblos indígenas que demuestren la efectividad de los lineamientos sobre salvaguardias enunciados en la estrategia y la política.

Los *Indicadores de impacto* que midan el progreso dentro del contexto de cada país en lograr el propósito final de la estrategia y de la política, es decir el “desarrollo con identidad”, provean información sobre variables clave que indiquen el mejoramiento en las condiciones de vida de la población meta, e incluyan indicadores en términos de acceso y adecuación cultural de servicios, protección de la integridad cultural y articulación entre el “desarrollo con identidad” y el desarrollo nacional y regional, tales como: (i) aumento de la seguridad alimentaria y de la producción agrícola de las comunidades indígenas en general; (ii) mejoramiento de los indicadores de salud y el número de programas que reconozcan la medicina tradicional indígena y busquen su articulación con la medicina alopática; (iii) acceso y calidad (bilingüismo e interculturalidad) a la educación en general, particularmente la superior; (iv) seguridad territorial, tal como reconocimiento, demarcación, saneamiento e implementación de derechos; (v) creación de empresas indígenas rentables y articulación y acceso al mercado de productos indígenas; (vi) mejoramiento en el acceso a la justicia y articulación de los sistemas jurídicos indígenas a los nacionales; (vii) calidad, control y acceso de los recursos naturales en áreas de interés indígena; (viii) acceso a espacios para la práctica de la espiritualidad indígena; (ix) creación de instrumentos financieros y empresariales adecuados a las economías tradicionales e interculturales indígenas;

(x) innovaciones en la economía intercultural; (xi) protección y promoción del conocimiento tradicional; (xii) creación de organismos de desarrollo y de investigación indígena en los países, con participación indígena activa y efectiva; (xiii) calidad del capital social dentro de las comunidades y organizaciones de los pueblos indígenas; (xiv) institucionalización de la participación indígena en los procesos de toma de decisiones que les afecten; (xv) inversión real y distribución de beneficios entre indígenas y no indígenas para los proyectos en áreas indígenas; y (xvi) logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, desglosados para la población indígena, cuando sea posible y pertinente.

Esta estrategia será evaluada al cabo de los cinco años de su aprobación en todos los ámbitos relacionados con el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, mediante evaluaciones independientes que incluirán consultas con los gobiernos nacionales, los pueblos indígenas, el sector privado y la sociedad civil. El Banco adoptará instrumentos y procedimientos de evaluación que propicien una participación adecuada de los pueblos indígenas en la identificación de indicadores y en los procesos de evaluación relacionados con la implementación de la política y la estrategia. Los resultados de las evaluaciones serán presentados al Directorio Ejecutivo y diseminados de acuerdo a la Política del Banco sobre la disponibilidad de información (OP-102).

Anexo

Indicadores socioeconómicos y de pobreza

Población indígena

Las estimaciones del número de personas indígenas varían de acuerdo a la fuente de información. En algunos casos, los censos nacionales suelen subestimar la población indígena debido a problemas relacionados con el aislamiento geográfico, las limitaciones metodológicas en el diseño de los instrumentos censales y en su aplicación, y la falta de confianza en los organismos censales. El cuadro 3 representa las estimaciones de la población indígena por país, basándose en la combinación de varias fuentes.

Cuadro 3. Estimación de la población indígena en América Latina (en miles)

Población	Población nacional	Población indígena	Porcentaje
Bolivia	8.329	5.914	71
Guatemala	12.640	8.342	66
Perú	27.013	12.696	47
Ecuador	12.920	5.556	43
Belice	250	47	19
Honduras	6.250	938	15
México	100.350	14.049	14
Chile	15.211	1.217	8
El Salvador	6.123	429	7
Guyana	697	56	8
Panamá	2.808	168	6
Surinam	431	26	6
Nicaragua	4.813	241	5
Paraguay	5.586	168	3
Colombia	39.686	794	2
Venezuela	23.543	471	2
Costa Rica	3.644	36	1
Argentina	36.955	370	1
Trinidad y Tobago	1.075	12	1
Brasil	166.113	332	0
Uruguay	3.278	1	0
Total	477.715	51.851	11

Fuentes: Roldán, R. 2003. OIT, BID, TCA y otras fuentes.

Indicadores de pobreza

Según estudios realizados por el BID y el Banco Mundial, las tasas de pobreza para la población indígena son mucho más altas que para la población no indígena. Además, en la mayoría de los países para los cuales existen datos, los niveles de pobreza han permanecido altos durante la última década. Por otro lado, la población indígena es menos vulnerable ante las crisis. El cuadro 4 demuestra que para Ecuador, Guatemala, Perú, México y Bolivia (urbano) el porcentaje de los indígenas que vive por debajo de la línea de pobreza es muy superior al de los no indígenas, y que en la última década, aun cuando en cuatro de estos cinco países la tasa de pobreza de la población no indígena ha permanecido constante o ligeramente mejorada, la tasa de pobreza para los indígenas se ha mantenido (o ha empeorado ligeramente). Por lo tanto, ha aumentado la brecha entre indígenas y no indígenas en cuatro de los cinco países. En particular, las mujeres indígenas se encuentran en los estratos más pobres y marginados, demostrando niveles inferiores de educación, e ingresos, y mayor morbilidad y mortalidad así como altas tasas de mortalidad materna e infantil (Cuadro 5).

Cuadro 4. Porcentajes de pobreza de la población indígena vs. la no indígena

	Año anterior		Año posterior	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Bolivia urbano (1989-2002)	62	58	57	52
Ecuador (1994-2001)	80	58	80	60
Guatemala (1989-2000)	95	78	81	61
México (1992-2002)	90	52	90	51
Perú (1994-2000)	62	61	63	62

Fuente: Patrinos, H. y Hall G. *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*. Informe preliminar, Banco Mundial. Datos basados en las líneas nacionales de pobreza.

Cuadro 5. Relación de promedios salariales por empleo principal

País	Salario	Mujeres	Hombres	Todos
Bolivia	Indígenas/no indígenas	41.4	42.9	42.4
Guatemala	Indígenas/no indígenas	50.3	48.5	50.0
Perú	Indígenas/no indígenas	53.7	62.7	56.7

Fuente: Duryea S. y Genoni, María Eugenia. *Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets*. BID, 2004, basado en las encuestas de hogares de 1998 y 1999.

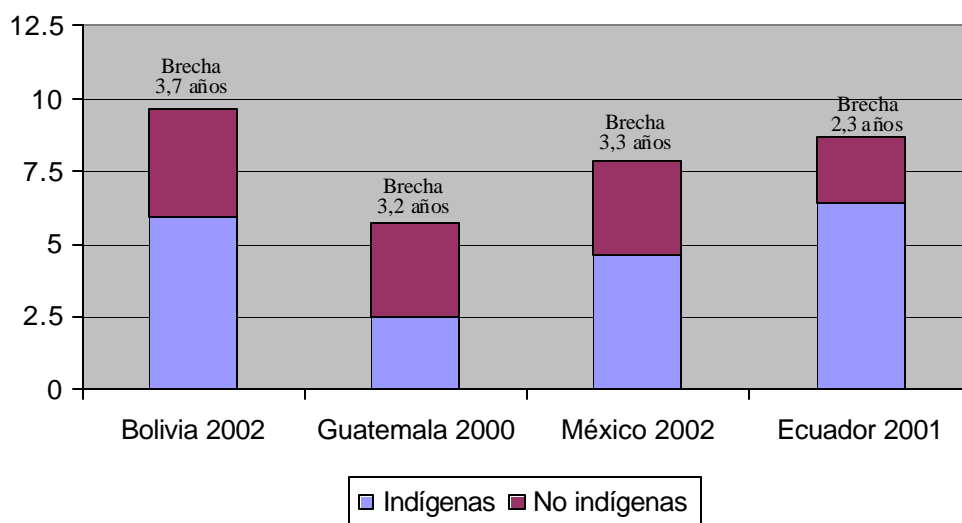
Indicadores de educación

Como lo demuestran el gráfico 4 y el gráfico 5 existen ciertos avances en el acceso a la educación, mostrando, para los países que tienen datos confiables, mejoras en los indicadores de escolaridad así como en la cobertura de la educación pública básica para la población indígena (Gráfico 4). A partir de los años ochenta ha habido una fuerte expansión de los servicios de educación bilingüe, la cual ha sido adoptada con muy pocas excepciones como política pública en los países de la región⁶⁴. De hecho, en 2004, en 18 países existían programas de educación intercultural bilingüe comparado con sólo 6 países en los años

⁶⁴ Equidad con dignidad, informe anual UNICEF, 2004.

setenta⁶⁵. A pesar de los avances en la escolaridad para indígenas y no indígenas persiste una diferencia muy marcada del nivel de escolaridad entre los dos grupos, aunque en algunos países existen avances en la disminución de esta brecha (Gráfico 5). Sin embargo, persiste un problema muy serio de repetición y deserción escolar así como de baja calificación de los maestros, que es más serio entre los niños indígenas que entre los niños no indígenas. Esta desproporción es aún más notoria entre los hombres y las mujeres indígenas, las cuales, a pesar de avances significativos en algunos países, por lo general demuestran las peores tasas de analfabetismo y de escolaridad.

Gráfico 4. Promedio de años de escolaridad de adultos



Fuente: Patrinos, H. Banco Mundial. Datos preliminares, 2005.

Indicadores de salud

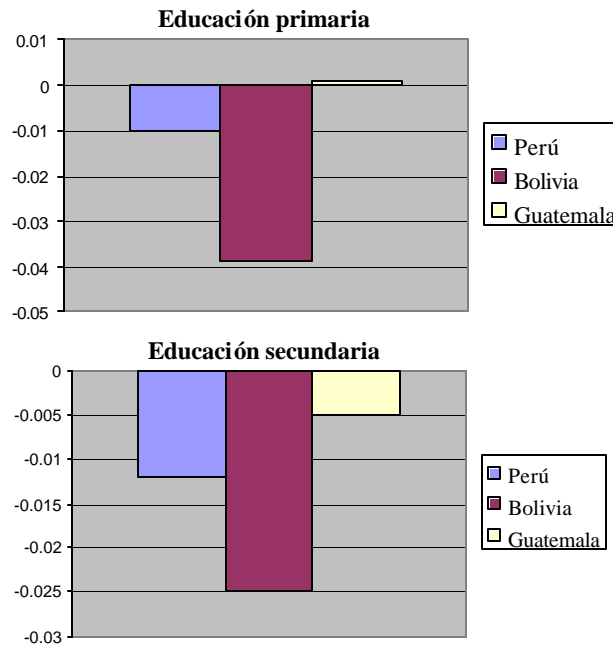
La situación de salud de los pueblos indígenas es inferior a la de otros sectores de la población, con índices de mortalidad y morbilidad muy superiores a los de la población no indígena. La brecha en términos de acceso a los servicios de salud pública es igualmente alta, mientras que sólo en tres países (Bolivia, México y Perú) existe un reconocimiento y un apoyo por parte del Estado a la medicina tradicional indígena⁶⁶. La mortalidad infantil es especialmente alta en la población indígena. Con excepción de Chile, en todos los países que tienen una población indígena superior al 5%, las tasas de mortalidad oscilan entre el 26 y el 62 por cada 1.000 nacidos vivos (comparado con una tasa promedio de 25 por 1.000 en toda la población de América Latina). En países tales como México, Bolivia y Ecuador, la mortalidad infantil indígena es aproximadamente el doble de la no indígena. Igualmente preocupante es la alta tasa de morta-

⁶⁵ Abram, M., Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina, versión preliminar, SDS/IND, agosto 2004; Patrinos, H. and Hall, G., *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*. Informe preliminar, Banco Mundial.

⁶⁶ UNICEF, Equidad con dignidad, 2004.

lidad materna indígena, la cual es mucho más alta que la de las mujeres que no tienen ascendencia indígena (por ejemplo, en Honduras, la mortalidad materna oscila entre los 190 y 255 por 100.000 en las comunidades con alta concentración indígena comparado con un promedio nacional de 147 por 100.000; en Bolivia y Perú, la tasa del mismo índice es entre 390 y 270 por 100.000 en zonas indígenas comparado con una tasa promedio de la región de 125 por 100.000)⁶⁷. La tasa de malnutrición infantil también es alta. En Ecuador, la malnutrición entre niños indígenas es 1,7 veces mayor que la de niños sin ascendencia indígena. En Guatemala, la desnutrición crónica es de 67,8% entre los niños indígenas comparado con un 36,7% entre los niños no indígenas.

**Gráfico 5. Diferencias en retornos educativos
Mujeres indígenas vs. no indígenas**



Fuente: Duryea, S. *Measuring Social Exclusion*, Departamento de Investigación, BID, 2001.

⁶⁷ OPS, Boletín 2004, UNICEF, Equidad con dignidad, 2004.