



Forest Peoples Programme

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, UK
tel: (44) 01608 652893 fax: (44) 01608 652878 email: info@fppwrm.gn.apc.org

Agosto, 2006

Original: Inglés

DOCUMENTO INFORMATIVO SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DEL SECTOR PRIVADO

LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL Y LOS BANCOS Y AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN QUE SE ADHIEREN A LOS PRINCIPIOS ECUATORIALES

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento informativo analiza el financiamiento internacional ofrecido por tres fuentes diferentes para la ejecución de proyectos del sector privado: la Corporación Financiera Internacional (CFI), los Bancos firmantes de los Principios Ecuatoriales (en adelante EPBs por sus siglas en inglés) y las Agencias de Crédito a la Exportación (ACEs). En el año 2006, estas instituciones adoptaron o aún están en el proceso de adoptar, nuevas normas para sus políticas sobre pueblos indígenas. La CFI forma parte del Grupo del Banco Mundial y hasta hace relativamente poco aplicaba las políticas del Banco Mundial sobre pueblos indígenas y otros temas. El 1ro de Mayo de 2006, entró en vigencia un nuevo conjunto de políticas específicas de la CFI para el sector privado, entre las cuales se introduce un instrumento nuevo relacionado a los pueblos indígenas.¹ Los EPBs reúnen a un total de 41 bancos comerciales líderes que han hecho suyos los Principios Ecuatoriales, una serie de directrices para la gestión de temas ambientales y sociales.² Estas Directrices están basadas en las políticas implementadas por la CFI y han sido recientemente actualizadas a fin de lograr coherencia con las nuevas políticas de la CFI. Las ACEs son organismos a nivel nacional que son propiedad de y operados por la mayoría de los países industrializados, que ofrecen préstamos y créditos a la exportación a sus propias empresas nacionales para que puedan realizar operaciones en el exterior. La mayoría de las ACEs tienen programada una reunión a fines de Mayo 2006, para discutir cómo van a adoptar (o no) las nuevas directrices CFI y cómo van a aplicarlas en sus proyectos. En vista de que las nuevas políticas CFI también potencialmente van a ser utilizadas por los EPBs y las ACEs, el propósito de este documento informativo es enfocar y resumir estas nuevas políticas, particularmente aquella que concierne a los pueblos indígenas. Más adelante este año, se pondrá a la disposición del público un análisis más detallado de las nuevas directrices CFI.

Las actividades financiadas por estas instituciones afectan cada vez más a los pueblos indígenas por cuanto es muy posible que pudieran tener un impacto aún mayor que el impacto causado por los proyectos del sector público financiados por los bancos de desarrollo multilaterales en los territorios, medios de vida y culturas de los pueblos indígenas. Conjuntamente, la CFI, los EPBs y las ACEs proveen la mayor parte de financiamiento para proyectos del sector privado en todo el mundo. Solamente los EPBs financiaron un total de

¹ Las nuevas políticas de la CFI se encuentran en:
<http://www.CFI.org/CFItext/enviro.nsf/Content/EnvSocStandards>

² Ver: <http://www.equator-principles.com/>

US\$125 billones de inversión extranjera directa en 2005 y se calcula que las ACEs apoyan hasta el doble de proyectos petroleros, gasíferos y mineros del total de proyectos financiados por todos los bancos de desarrollo en conjunto. Además de financiar proyectos por cuenta propia, estos organismos también suelen entrar en el co-financiamiento de proyectos, inclusive para proyectos parcialmente financiados por organismos dedicados a financiar proyectos del sector público, como el Banco Mundial y agencias de desarrollo bilateral. Incluso, es cada vez más común que los proyectos busquen financiamiento de varias fuentes y por tanto, es importante saber quienes son estos actores y cuales son sus políticas sobre pueblos indígenas, si existen. Las empresas también consiguen financiamiento de la CFI, EPBs y ACEs y en principio, están obligadas a cumplir con sus políticas. El oleoducto Chad-Camerún por ejemplo, es un proyecto valorizado en \$3.7 billones, cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial, la CFI, una serie de ACEs y bancos comerciales y con la participación de tres empresas principales.

II. LA POLÍTICA Y LAS NORMAS DE DESEMPEÑO DE LA CFI

La CFI forma parte del brazo del sector privado del GBM y como tal ofrece préstamos y otras formas de apoyo para empresas, incluso algunas de las empresas más ricas, en vez de a gobiernos. También es miembro del Grupo de Apoyo Inter-Agencial del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas. Según la CFI, su misión consiste en “fomentar la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo, para así ayudar a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. ... [La CFI considera] que un crecimiento económico racional es clave para la reducción de la pobreza, [y] que tal crecimiento se funda en el desarrollo del espíritu empresarial y la inversión privada exitosa ...”. La CFI considera que el crecimiento económico bien concebido, crucial para reducir la pobreza, se funda en el desarrollo del espíritu de empresa y en inversiones exitosas del sector privado. Como la CFI suele adquirir acciones en los proyectos que asume, opera a dos niveles: como aval de los estándares ambientales y sociales y como inversionista con fines de lucro.

El 21 de Febrero de 2006, la Junta Directiva del Grupo del Banco Mundial aprobó la adopción de una nueva política CFI sobre la Sostenibilidad Social y Ambiental (que solo aplica a la CFI más no a sus clientes) y 8 Normas de Desempeño que reemplazan a las políticas generales del Banco Mundial anteriormente aplicadas por la CFI. Las Normas de Desempeño que tienen que observar sus clientes cubren: Evaluación Ambiental y Social (Norma de Desempeño 1), Condiciones Laborales y de Trabajo (Norma de Desempeño 2), Prevención y Disminución de la Contaminación (Norma de Desempeño 3), Salud y Seguridad de la Comunidad (Norma de Desempeño 4), Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario (Norma de Desempeño 5), Conservación de la Biodiversidad y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales (Norma de Desempeño 6), Pueblos Indígenas y Comunidades Dependientes de los Recursos Naturales (Norma de Desempeño 7) y Patrimonio Cultural (Norma de Desempeño 8). El paquete asimismo incluye un conjunto de Procedimientos para la Revisión Social y Ambiental que deberá cumplir el personal de la CFI y una serie de Notas de Orientación no-vinculantes sobre buenas prácticas que indican al personal de la CFI y a sus clientes corporativos cómo implementar las Normas de Desempeño. Las nuevas normas y procedimientos han sido adoptados sin contar con la participación efectiva de los pueblos indígenas.

Algunos de los proyectos apoyados por la CFI ya han afectado a los pueblos indígenas adversamente. El proyecto para el oleoducto Chad-Camerún, por ejemplo, atraviesa tierras indígenas en Camerún y ha resultado en la pérdida no-compensada y no-consensual de tierras y recursos, ha exacerbado los conflictos con los vecinos no-indígenas y ha causado el deterioro generalizado afectando el bienestar social y económico de los pueblos indígenas. Las áreas protegidas establecidas bajo el proyecto para ‘contrarrestar’ pérdidas en la biodiversidad también han resultado en violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. A este proyecto

también se suman varios proyectos de minería financiados por la CFI – la mina en Guatemala operada por Gladis y la mina Yanacocha operada por Newmont en el Perú, por ejemplo, también son proyectos que han generado considerable oposición por parte de los pueblos indígenas afectados. La pregunta que nos suscita es: ¿Serán capaces las nuevas Normas de Desempeño de la CFI sobre pueblos indígenas, de establecer salvaguardas efectivas y garantizar que esto no vuelva a ocurrir en el futuro?

A. Norma de Desempeño 7 sobre Pueblos Indígenas

La Norma de Desempeño 7 constituye el primer parámetro de referencia para los proyectos CFI que afectan a los pueblos indígenas. La misma Norma de Desempeño 7 también se referencian en forma cruzada con otras Normas de Desempeño, como la Norma 1 y la Norma 5, y en algunos casos, deberá ser leída simultáneamente con estas otras normas. No hay ninguna definición de los pueblos indígenas como tal en la Norma de Desempeño 7, aunque sí establece algunos criterios, incluyendo la auto-identificación, que podría ser utilizado para determinar si el grupo afectado califica como pueblo indígena (párrafo 5).

1. Objetivos

Los objetivos de la Normas de Desempeño 7 se definen en el sentido de evitar o mitigar los impactos negativos, promoviendo “el respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos, las aspiraciones, las culturas y los medios de subsistencia con base en los recursos naturales de los Pueblos Indígenas” estableciendo y manteniendo una relación permanente con los pueblos indígenas afectados por el proyecto; y “fomentar la buena fe y la interrelación significativa con los Pueblos Indígenas cuando los proyectos deban ubicarse en tierras tradicionales o históricas que estén siendo utilizadas por Pueblos Indígenas.” En cuanto a la mención de los derechos humanos en los objetivos, las Notas de Orientación (NO) (no-vinculantes) determinan que:

La CFI reconoce que los derechos de los pueblos indígenas se encuentran consagrados bajo derecho nacional y bajo derecho internacional. Bajo derecho internacional, son los convenios clave de derechos humanos de la ONU los que... forman el núcleo de los instrumentos internacionales que establecen el marco de derecho para los pueblos indígenas del mundo. Además, algunos estados han promulgado leyes o ratificado otras convenios internacionales o regionales para la protección de los pueblos indígena (por ejemplo, el Convenio 169, ratificado por 17 estados)... Mientras estos instrumentos legales determinan las obligaciones de los estados, es creciente la expectativa de que las empresas del sector privado conduzcan sus asuntos adhiriéndose a estos derechos y sin interferir con las obligaciones de los estados bajo estos instrumentos. Es en este contexto del reconocimiento de este ambiente empresarial emergente, que la CFI espera que los proyectos del sector privado financiados por la CFI, promuevan el respeto pleno de la dignidad, derechos humanos, las aspiraciones, las culturas y los medios de vida tradicionales de los pueblos indígenas (Nota de Orientación 1). (*Traducción no oficial*)

Habría que ver qué significado pudiera tener este lenguaje en la práctica, especialmente considerando que la CFI aún tiene por delante la tarea de desarrollar herramientas para monitorear la manera en que las corporaciones proceden a evaluar y apoyar los derechos de los pueblos indígenas sin interferir con las obligaciones del Estado. La CFI ya viene trabajando conjuntamente con el Foro Internacional de Líderes Empresariales a fin de desarrollar una herramienta de Evaluación del Impacto en los Derechos Humanos, que si bien no es específico para los derechos de los pueblos indígenas, sí podría servir para por lo menos identificar los riesgos que pudieran afectar los derechos humanos y detectar los impactos que deberían ser tomados en cuenta en el momento de diseñar e implementar los proyectos.³ Es obvio que para que esta herramienta sea efectiva, deberá reflejar los derechos específicos de los pueblos

³ <http://www.iblf.org/>. Véase también , <http://www.iblf.org/activities/humanrights.jsp>.

indígenas y además se deberá desarrollar e implementar con la participación fundamentada e informada de los pueblos indígenas.

2. Evaluación Social y Ambiental

Según la Norma de Desempeño 1 sobre Evaluación y la Norma de Desempeño 7 sobre Pueblos Indígenas, a fin de evitar, o de ser inevitable, por lo menos mitigar los impactos negativos, el cliente deberá conducir una evaluación de impacto social y ambiental para identificar a todos los pueblos indígenas vulnerables dentro del ‘área de influencia’ del proyecto (Norma de Desempeño 7, párrafo 7).⁴ De acuerdo a las Notas de Orientación, la evaluación de impacto “deberá emplear abordajes que aseguren la participación y reflejar los puntos de vista de las comunidades afectadas de pueblos indígenas con respecto a los riesgos, impactos y beneficios esperados del proyecto” (Nota de Orientación 11) (*traducción no oficial*) y; “el cliente deberá buscar la participación activa de las comunidades afectadas de Pueblos Indígenas a través de las etapas claves del proceso de Evaluación sobre cuestiones que les pertenecen.” (Nota de Orientación 18). (*Traducción no oficial*) La Norma de Desempeño 7, párrafo 13, asimismo dispone que “El uso de las tierras por los Pueblos Indígenas será documentado por expertos en colaboración con las comunidades afectadas de los Pueblos Indígenas sin perjudicar ningún derecho sobre la tierra de los mismos.”

Cuando no sea ‘posible’ [el original en inglés utiliza el término ‘feasible’ (‘factible’)] evitar el impacto adverso, el cliente deberá desarrollar ‘un plan con plazos limitados’ con la participación informada de los pueblos indígenas (párrafo 8). Este programa deberá establecer medidas de mitigación y también deberá especificar los beneficios de desarrollo identificados conjuntamente con la participación de los pueblos indígenas (párr. 10). Al cliente también se le exige establecer un mecanismo de quejas culturalmente apropiado (Norma de Desempeño 1) a fin de “poder recibir y resolver las inquietudes o quejas de las comunidades afectadas ... y [deberá] ofrecer una justa, transparente y oportuna resolución de quejas sin costo alguno” (Nota de Orientación 20). (*traducción no oficial*)

3. ‘Amplio Apoyo Comunitario’

El derecho internacional de derechos humanos establece que los pueblos indígenas tienen el derecho de dar o retener su consentimiento previo, libre e informado con respecto a cualquier actividad que pueda afectar las tierras, territorios y recursos tradicionalmente poseídos o de otra manera ocupados o usados por ellos. Esta norma se encuentra reflejada cada vez más en los instrumentos de las políticas de desarrollo e incluso ha sido endosada por la Comisión Mundial de Represas y la Revisión de las Industrias Extractivas en conexión a los proyectos del Banco Mundial. La Norma de Desempeño 7 no cumple con esta norma, si no más bien, requiere que el cliente conduzca procesos de ‘consulta libre, previa e informada’ de las comunidades (entre otros, párr. 9 y Norma de Desempeño 1) y en cuanto a proyectos o actividades de ‘alto riesgo’, el cliente deberá entrar en negociaciones de buena fe y concluir las a satisfacción (ver abajo). Las Notas de Orientación no-vinculantes además disponen que, antes de presentar un proyecto al Directorio para su aprobación, la CFI deberá determinar si es que: el cliente haya llevado a cabo debidamente el proceso de consulta libre, previa e informado; este proceso haya permitido la participación informada de los pueblos indígenas; y, que el proceso haya conducido al amplio apoyo de la comunidad para el proyecto (Nota de Orientación 19).

⁴ El área de influencia abarca a todos los sitios primarios de los proyectos, las instalaciones conexas, las zonas que podrían ser afectadas por los impactos acumulativos generados por desarrollos ulteriores del proyecto y aquellos producidos por desarrollos no-programados pero sí previsibles también relacionados al proyecto (Norma de Desempeño 1).

El término ‘amplio apoyo comunitario’ se encuentra definido como “una expresión colectiva de las comunidades afectadas, a través de personas y/o sus representantes reconocidos, en apoyo del proyecto. Podría existir un amplio apoyo comunitario incluso si algunas personas o grupos se oponen al proyecto.” (Nota de Orientación 19) (*Traducción no oficial*). Es importante observar que el requerimiento de un amplio soporte comunitario, aparte de ser difícil de entender, no figura como requerimiento en la Norma de Desempeño 7 ni en ninguna otra Norma y por ende no constituye un requisito que debe satisfacer el cliente. Por otro lado, sí se requiere en la Política de la CFI sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, la cual establece las obligaciones que deberá satisfacer la CFI, no el cliente. De acuerdo a la CFI misma, lo que se requiere es que se **verifique** su existencia o su no-existencia como requerimiento para la tramitación de proyectos con impactos adversos en los pueblos indígenas. No se requiere de ninguna verificación independiente de la existencia de un amplio apoyo comunitario. Esta determinación está a cargo de la CFI exclusivamente.

4. Proyectos de ‘Alto Riesgo’ y Negociaciones de Buena Fe

Tal como se menciona líneas arriba, en el caso de algunos proyectos de ‘alto riesgo’ la Norma de Desempeño 7 establece que “el cliente negociará de buena fe con las comunidades afectadas de los Pueblos Indígenas y documentará su participación informada, así como el resultado exitoso de la negociación.” (párr. 13, 14 y 15). Los proyectos que clasifican como proyectos de alto riesgo son:

- Los proyectos que se ubican en, o cuya intención es desarrollar comercialmente los recursos naturales que se encuentran dentro de “tierras tradicionales o históricas en uso y se pueda esperar impactos adversos sobre los medios de subsistencia o sobre los usos culturales, ceremoniales o espirituales que definen la identidad y comunidad de los Pueblos Indígenas,” (párr. 13);
- Reubicación física (párr. 14; Norma de Desempeño 5, párr. 19);
- ‘desplazamiento económico’ generado por la adquisición de tierras/expropiación la ejecución de proyectos (Norma de Desempeño 5, párr. 21);⁵ y,
- El uso comercial de los recursos culturales, y conocimientos tradicionales, innovaciones y prácticas (párr. 15).

Respecto a los términos empleados en el primer punto de esta lista, las Notas de Orientación (Nota de Orientación 23) determinan lo siguiente:

El uso consuetudinario de las tierras y recursos se refiere a los patrones de uso tradicional e histórico de las tierras y recursos comunitarios, de acuerdo al derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, así como sus valores, costumbres y tradiciones, inclusive el uso estacional o cíclico, en lugar de títulos de propiedad formales emitidos por el Estado, que garantizan su posesión de las tierras y recursos. Los usos culturales, ceremoniales y espirituales conforman una parte integral de los vínculos de los pueblos indígenas con sus tierras y recursos, y se encuentran arraigados dentro de sus sistemas de creencias y conocimientos únicos, siendo por tanto aspectos claves inherentes a su integridad cultural. Estos usos pueden ser intermitentes, pueden llevarse a cabo en zonas alejadas de los pueblos, y podrían no ser específicos del sitio. Cualquier impacto adverso potencial que pudiera afectar estos usos deberá ser documentado y abordado dentro del marco de estos sistemas de creencias. (*traducción no oficial*)

⁵ Según la Norma de Desempeño 5, párr. 1, ‘desplazamiento económico’ incluye la “pérdida de activos o de acceso a activos que ocasiona pérdida de fuentes de ingreso o medios de subsistencia ... como resultado de la adquisición de tierras para un proyecto.”

Estas aclaraciones son importantes ya que de alguna manera sitúan a los usos de las tierras y recursos así como los culturales, ceremoniales y espirituales dentro del marco de referencia de los propios pueblos indígenas (de acuerdo a sus leyes consuetudinarias, sus valores y tradiciones, sus conocimientos y sistemas de creencias). De igual manera, este uso no siempre es permanente (es estacional o cíclico, intermitente) y no depende del reconocimiento del Estado. No obstante la consagración de estas aclaraciones en las Notas de Orientación no vinculantes, aún deberán ser consideradas a manera de interpretaciones autoritarias de los términos utilizados en la Norma de Desempeño 7 y por lo tanto, como más que unas simples declaraciones aspiracionales. Las Notas de Orientación asimismo proponen que las evaluaciones de impacto social y ambiental deberían ir más allá de documentar el uso y también “describir las costumbres de uso tradicional de la tierra y recursos naturales de las Poblaciones Indígenas dentro del área de influencia del proyecto” (Nota de Orientación 23) (*traducción no oficial*).

Las negociaciones de buena fe que requieren los párrafos 13, 14 y 15 deberán: involucrar a los órganos representativos de los pueblos indígenas, incluir a hombres y mujeres de diversas generaciones con adecuación a su cultura y deberían programar el tiempo suficiente para el proceso colectivo de toma de decisiones (párr. 9). Mientras que no exista ninguna definición del término ‘negociaciones de buena fe’, las Notas de Orientación explican que, como mínimo: “generalmente incluye: (i) voluntad para entrar en un proceso y disponibilidad para reunirse a intervalos de frecuencia razonable; (ii) provisión de información necesaria para las negociaciones informadas; (iii) investigación de los asuntos claves más importantes; (iv) procedimientos de negociación mutuamente aceptables; (v) apertura para cambiar su posición inicial y modificar las propuestas donde sea posible; y (vi) provisión de suficiente tiempo para el proceso de toma de decisiones” (Nota de Orientación 25) (*traducción no oficial*). Nótese especialmente, que deberían haber procedimientos aceptables para la negociación.

En la Norma de Desempeño 7, tampoco existe ninguna definición del término ‘resultados exitosos’ de las negociaciones de buena fe. No obstante resultaría perverso interpretar a los ‘resultados exitosos’ de una negociación como cualquier otra cosa que no fuera algún tipo de acuerdo. Esto se encuentra reflejado en las Notas de Orientación, que disponen que la documentación que constata un resultado exitoso deberá incluir: “una carta de entendimiento, una carta de intención, una declaración conjunta de principios, y acuerdos escritos” (Nota de Orientación 25) (*traducción no oficial*). Los ‘acuerdos’ que podrían materializarse como resultado de un proceso de negociación también podrían tener un rol operacional en el proyecto mismo; en este sentido, las Notas de Orientación añaden que tal vez “sea apropiado recitar o reflejar los contenidos de un Plan de Desarrollo Comunitario o un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en dichos documentos o acuerdos para confirmar y aclarar las responsabilidades de las partes involucradas respecto al plan relevante” (Nota de Orientación 25) (*traducción no oficial*).

El requerimiento de sostener negociaciones de buena fe cuyo éxito además sea demostrable, representa una mejoría sobre la anterior política de la CFI y sobre la actual política del Banco Mundial (OP 4.10).⁶ Al margen de los muchos aspectos implicados en los procesos de negociación – como la desigualdad de los poderes de negociación – no hay ninguna razón por la cual debiéramos descartar la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan negarse a negociar – ahí no habría ningún resultado exitoso y en principio, tampoco ningún financiamiento de la CFI – o de otra manera, requerir que las negociaciones culminen en un instrumento legalmente vinculante. Simplemente habrá que esperar para ver cómo la CFI

⁶ Cabe mencionar que la nueva Política Operacional del Banco de Desarrollo Interamericano sobre Pueblos Indígenas también utiliza el término ‘negociaciones de buena fe’ y en ciertas circunstancias, lo exige.

maneja este tipo de situación, si ocurre. Tampoco queda muy claro el significado de la norma de amplio apoyo comunitario consagrado en la Norma de Desempeño 7, en el párrafo 13 y más importante aún: cuál será, en la práctica, la línea divisoria entre proyectos que movilizan el requerimiento de negociaciones de buena fe y aquellos que requieren del amplio apoyo comunitario. Lo que podemos decir en este momento, es que la CFI pide ambos requerimientos cuando se trata de proyectos que clasifican dentro de la categoría de alto riesgo y parecería tratar a las negociaciones que han concluido exitosamente como evidencia de un amplio apoyo comunitario y por tanto, se presume que lo mismo aplicaría si el caso fuera al revés (Nota de Orientación 26).

B. Requerimientos Relevantes en Normas de Desempeño 6 y 8

El párrafo 10 de la Norma de Desempeño 6 sobre Conservación de la Biodiversidad prohíbe a los clientes desarrollar actividades relacionados a proyectos en 'hábitats críticos' salvo "Que no haya impactos adversos cuantificables sobre ... las funciones de los hábitats críticos" respecto a su importancia social, económica o cultural para con las comunidades locales. El término 'hábitats críticos' se define, entre otras formas, como áreas "con una biodiversidad de importancia social, económica o cultural significativa para las comunidades locales" lo cual suponemos incluye a los pueblos indígenas (párr. 9). En principio, esto crea una norma más alta respecto a las áreas usadas por pueblos indígenas, para propósitos "culturales, ceremoniales o espirituales," entre otros, aunque cabe la posibilidad de que el término 'funciones' sea interpretado de manera restrictiva y funcione más bien como una poderosa barrera .

La Norma de Desempeño 8 sobre el Patrimonio Cultural es igualmente importante.⁷ La Norma de Desempeño 8, párrafo 9, requiere de negociaciones de buena fe que además demuestren resultados exitosos cuando un proyecto "pueda causar daños significativos a un patrimonio cultural crítico y su daño o pérdida pueda amenazar la supervivencia cultural o económica de comunidades dentro del país anfitrión, que usan el patrimonio cultural con fines culturales de larga data ...". El 'Patrimonio cultural crítico' se define como "(i) el patrimonio internacionalmente reconocido de comunidades que usan o que tengan memoria viviente de haber usado el patrimonio cultural para fines culturales de larga data; (ii) áreas de patrimonio cultural legalmente protegidas, incluyendo las propuestas por los gobiernos anfitriones para tal designación." (Norma de Desempeño 8, párr. 8). Este lenguaje es bastante restrictivo y no requiere de un proceso de negociación para daños al patrimonio cultural crítico, sino solamente para daños significativos, y aún así, si es que dicho daño amenaza la supervivencia cultural o económica. Cuando un proyecto pueda afectar un patrimonio cultural no-crítico, el cliente simplemente tiene que consultar con los pueblos o con la comunidad afectada e incorporar sus puntos de vista al proceso decisional (Norma de Desempeño 8, párr. 6).

C. Comentarios Finales

Si bien la norma de negociación representa una mejoría sobre el "amplio apoyo comunitario", el párrafo 13 aún contiene una serie de limitaciones que resultan potencialmente inapropiadas. Mientras que estas limitaciones podrían no ser más que una cuestión de formas distintas de interpretar la terminología empleada – las Notas de Orientación arriba mencionadas efectivamente sirven como aclaración – no dejan de ser problemáticas y no se puede saber con certeza si esta disposición aplicaría a todos los proyectos contemplados a ser ejecutados en las tierras tradicionalmente poseídas o usadas por los pueblos indígenas. Por ejemplo, ¿cómo se irá a interpretar en la práctica, los términos 'tierras tradicionales o históricas'?

⁷ De acuerdo a la Norma de Desempeño 8, el "patrimonio cultural se refiere a las formas tangibles del patrimonio cultural, tales como propiedades tangibles y sitios que tienen valor arqueológico (prehistórico), paleontológico, histórico, cultural, artístico o religioso, así como características ambientales únicas que representan valores culturales, como los bosques sagrados." (párr. 3).

y el lenguaje “que definen la identidad y comunidad de los Pueblos Indígenas”, y qué significa decir que las tierras deberán estar ‘en uso’? Este último resulta ser particularmente discriminatorio ya que los derechos de propiedad de las personas no-indígenas comúnmente se encuentran protegidas aún cuando dicha propiedad no está en uso. Por otro lado, ¿qué significa ‘el uso de recursos para el desarrollo comercial’? ¿Aplica por ejemplo si una empresa minera usa el agua de las tierras indígenas para sus operaciones, pero en realidad la mina y la planta se encuentran ubicadas en otro lugar?

Finalmente, con la excepción del párrafo 13 que requiere la documentación colaborativa de los sistemas tradicionales de tenencia, no existe ningún requisito explícito en la Norma de Desempeño 7 que haga referencia a la participación de los pueblos indígenas en las evaluaciones de impacto y además las declaraciones en este respecto contenidas en las Notas de Orientación, no son vinculantes. Esto representa un problema mayúsculo considerando que los resultados de la evaluación - realizado únicamente por el cliente - moviliza las distintas disposiciones contenidas en el resto de la Norma de Desempeño 7. Incluso, resulta doblemente problemático a la luz de los fracasos pasados y actuales para evaluar los impactos en los pueblos indígenas de manera adecuada. Asimismo, la verificación de la CFI del amplio apoyo comunitario de proyectos - en lugar de simplemente requerir un acuerdo por escrito de parte de los pueblos indígenas o verificación por parte de un tercero externo - transmite algo como ‘confíen en nosotros, que vamos a hacer lo correcto’, cuando las experiencias del pasado han demostrado que, desde el punto de vista de los pueblos indígenas, la CFI no siempre hace lo correcto. En este sentido, se puede decir que existe una preocupación particular respecto a los proyectos extractivos ya que de acuerdo a la CFI, de toda su cartera, estos proyectos son los que mejor desempeño presentan - lo cual significa que son los proyectos que más utilidades le genera a la CFI. Hay un conflicto de interés inherente, manifiesto en el hecho de que la CFI asume el rol de inversionista y a la vez único garante de las normas sociales y ambientales, combinado además con medidas de responsabilidad inadecuadas y la ambigüedad de gran parte del lenguaje de la Norma de Desempeño 7. Este conflicto de interés también se manifiesta en las políticas y operaciones de los EPBs y las ACEs tal como se examina en las secciones que aparecen a continuación.

III. LOS BANCOS QUE SE ADHIEREN A LOS PRINCIPIOS ECUATORIALES

Los Principios Ecuatoriales fueron adoptados en 2003 por 10 de los bancos comerciales líderes bajo el título, “Abordaje industrial para entidades financieras para la determinación, evaluación y gestión del riesgo ambiental y social en el financiamiento de proyectos.”⁸ (*traducción no oficial*). De acuerdo al preámbulo de los Principios, “Al adoptar estos principios, buscamos garantizar que los proyectos que financiamos sean desarrollados con responsabilidad social, reflejando buenas prácticas de gestión ambiental.” (*traducción no oficial*) A Enero de 2006, los Principios habían sido adoptados por 41 bancos comerciales, que conjuntamente fueron responsables por más del 80% del financiamiento de proyectos del sector privado a nivel mundial (ver el Recuadro 1 que muestra los Bancos adherentes a los Principios Ecuatoriales).⁹

Los Principios de 2003 aplicaban a todos los proyectos valorizados en más de US\$50 millones y establecían que los EPBs no financiarían aquellos proyectos que no cumplieran con evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales, no realizaran procesos de consulta con los pueblos indígenas y comunidades locales y no incorporaran disposiciones contractuales para garantizar el cumplimiento de los regimenes de gestión que regulan los riesgos ambientales y sociales. Los Principios de 2003 incorporaban las políticas de la CFI anteriores al año 2006 y consagraban los principales requerimientos que se les pide a los clientes para cumplir con la tramitación del financiamiento de proyectos por los EPBs.

En vista de que los Principios Ecuatoriales están estrechamente vinculados a las políticas de la CFI, cuando la CFI inició el proceso para desarrollar su nuevo marco político (analizado arriba), los EPBs también empezaron a revisar los Principios. En Febrero de 2006, se reunieron para discutir la revisión de los Principios, que, de acuerdo a su página web, se estaba “llevando a cabo a fin de 1) reflejar la implementación ajustada a las lecciones aprendidas de las experiencias de los últimos 2 ½ años, 2) incorporar los comentarios de los distintos grupos de interés recibidos durante dicho periodo, y 3) asegurar la incorporación de, y consistencia con, las Normas de Desempeño de la CFI.” (*traducción no oficial*)

El 1ro de Julio de 2006, los EPBs adoptaron un nuevo conjunto de Principios Ecuatoriales, los mismos que a la fecha has sido suscritos por 40 bancos. Los Principios de 2006, que incorporan las Normas de Desempeño de la CFI, reducen el umbral para la aplicación de los Principios a proyectos, bajándolo de US\$50 a US\$10 millones. Si bien en el texto de los Principios de 2006 no existe ninguna provisión referente a los pueblos indígenas, sí hay una nota al pie que dice que “ la consulta con los pueblos indígenas deberá realizarse en conformidad con los requerimientos específicos y detallados consagrados en la Norma de Desempeño 7.

Recuadro 1: Los Bancos adherentes a los Principios Ecuatoriales

ABN AMRO
Banco Bradesco
Banco do Brasil
Banco Itaú
Banco Itaú BBA
Bank of America
BMO Financial
BTMU
Barclays
BBVA
BES Group
Calyon
CIBC
Citigroup
Credit Suisse
Caja Navarra
Dexia Group
Dresdner Bank
EKF
FMO
Fortis

⁸ Ver: <http://www.equator-principles.com/principles.shtml>

⁹ El Bank Track Network es la coalición de ONG's encargada de monitorear a los Bancos adherentes a los Principios de Ecuador. Ver, <http://www.banktrack.org/>

Asimismo, se deberá abordar los derechos especiales de los pueblos indígenas según lo reconocido por la legislación del país anfitrión.”¹⁰ Esta nota reconoce que se requiere de un mayor nivel de compromiso cuando los proyectos puedan afectar a los pueblos indígenas. El enunciado sobre derecho nacional solamente es relevante en la medida que el derecho nacional pudiera consagrar estándares más altos que aquellos establecidos en los Principios.

La mayoría de los requerimientos aplicados a proyectos financiados por los EPBs derivan de las políticas de la CFI y por lo tanto, los clientes están obligados a satisfacer la Norma de Desempeño 7 y las demás. Esto incluye el requerimiento de realizar negociaciones de buena fe además de los otros puntos analizados arriba. No obstante, los Principios nuevos solamente incorporan la Norma de Desempeño por cuanto no incluirá la norma de amplio apoyo comunitario, que solamente se encuentra en la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la CFI. En los casos donde no aplica el requerimiento de negociaciones de buena fe, los EPBs meramente requerirán consentimiento previo, libre e informado y participación informada, salvo que el derecho nacional requiera estándares más altos.

Finalmente, las ONG’s y otros, incluyendo los servicios de auditoría financiera, han detectado serios problemas con la implementación de los Principios Ecuatoriales de 2003 por parte de los EPBs. Entre otras cosas, han observado que algunos de los EPBs siguen invirtiendo en proyecto que están en conflicto con los Principios y siguen causando problemas ambientales y sociales en la tierra, inclusive en desmedro de los pueblos indígenas.¹¹ El proyecto petrolífero Sakhalin II en Rusia es un perfecto ejemplo. De acuerdo a estos informes, el proyecto, parcialmente financiado por dos EPBs, viene operando en tierras indígenas sin haber obtenido su participación informada en el proceso decisional; la Evaluación Ambiental y Social no consultó debidamente con los pueblos indígenas; los derrames de petróleo han dañado gravemente las zonas de reproducción de salmón y otras zonas de pesca que constituían una parte fundamental del sustento de los pueblos indígenas; se ha construido una instalación de almacenaje de petróleo encima de un sepulcro sagrado; y el Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas – un requisito para proyectos CFI que debe completarse previamente a la aprobación del proyecto – no fue iniciado hasta mucho después del inicio del proyecto.¹²

HSBC Group
HVB Group
ING Group
JPMorgan Chase
KBC
Manulife
MCC
Mizuho Bank
Millennium bcp
Nedbank Group
Rabobank Group
RB Canada
Scotiabank
Standard Chartered Bank
SMBC
RB Scotland
Unibanco
Wells Fargo
WestLB
Westpac

IV. AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN

Las agencias de crédito a la exportación y las agencias de seguros de inversión (ACEs) suelen ser agencias públicas que otorgan préstamos con respaldo estatal, garantías, créditos, seguros y otros servicios financieros a empresas del mismo país en donde operan las ACEs a fin de que

¹⁰ Principios de Ecuador, Julio 2006, en at.nt.5. http://www.equator-principles.com/documents/Equator_Principles.pdf [en inglés]

¹¹ Entre otros, ver, *Shaping the Future of Sustainable Finance*. Informe del BankTrack y WWF-UK. Disponible en: <http://www.banktrack.org/?id=47>

¹² *Risky Business –the new Shell. Shell’s failure to apply its Environmental Impact Assessment Guidelines to Sakhalin II*, WWF-UK, November 2005. Available at: http://www.banktrack.org/doc/File/Projects/sakhalin%20II%20russia/risky_business_final2.pdf

éstos puedan hacer negocios en el exterior. En 2001, las ACEs financiaron un total de US\$5 billones para actividades relacionadas a proyectos, participando en 10% del total del comercio mundial. En 2002, tenían 28% de la deuda total de los países en vías de desarrollo y 65% del total de sus deudas oficiales. Las ACEs sirven como grandes agencias facilitadoras de proyectos en zonas donde las empresas tal vez no se involucrarían, debido a les brindan seguros contra riesgos que básicamente convierte al riesgo privado en un riesgo público respaldado por préstamos gubernamentales. Hoy en día, la gran mayoría de países industrializados cuenta con por lo menos un ACE, con 36 a nivel global y 28 en países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (ver el Recuadro 2).¹³

Recuadro 2: ACEs de los Países Miembros de la OCDE

Alemania	Euler Hermes
Australia	Export Finance and Insurance Corporation (EFIC)
Austria	Oesterreichische Kontrollbank AG (OeKB)
Bélgica	Office National du Dueroire/Nationale Delcrederedienst (ONDD)
Canadá	Export Development Canada (EDC)
Corea	Korea Export Insurance Corporation (KEIC) & Export-Import Bank of Korea (KEXIM)
Dinamarca	Eksport Kredit Fonden (EKF)
EEUU	Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank)
Eslovaquia	Export-Import Bank of the Slovak Republic (Eximbank SR)
España	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación & Secretaría de Estado de Comercio (Ministerio de Economía)
Finlandia	Finnvera Oyj & FIDE Ltd.
Francia	Compagnie française d'Assurance pour le commerce extérieur (COFACE) & Direction des Relations Economiques Extérieures (Ministère de l'Economie) (DREE)
Grecia	Export Credit Insurance Organization (ECIO)
Hungría	Hungarian Export Credit Insurance Ltd (MEHIB) & Hungarian Export-Import Bank
Italia	Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione (SACE)
Japón	Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) & Japan Bank for International Cooperation (JBIC)
Luxemburgo	Office du Dueroire (ODD)
México	Banco Nacional de Comercio Exterior
Noruega	Norwegian Guarantee Institute for Export Credits (GIEK)
Nueva Zelanda	Export Credit Office (ECO)
Países Bajos	Atradius
Polonia	Korporacja Ubezpieczeń Kredytów (KUKE)
Portugal	Companhia de Seguro de Créditos
Rep. Czech	Export Guarantee & Insurance Corporation (EGAP) & Czech Export Bank
R. U.	Export Credits Guarantee Department (ECGD)
Suecia	Exportkreditnämnden (EKN)
Suiza	Export Risk Guarantee (ERG)
Turquía	Export Credit Bank of Turkey (Türk Eximbank)

Las ACEs se han ganado la reputación de ser los que financian proyectos ambiental y socialmente destructivos cuyas solicitudes de financiamiento han sido rechazados por el Banco Mundial y otros, como por ejemplo proyectos para industrias extractivas, grandes represas, instalaciones nucleares, fábricas de pulpa y de papel, y proyectos que contemplan la venta de armas. Un perfecto ejemplo de esto es el caso de la Represa Three Gorges en la China. Este

¹³ Ver, http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34181_1_1_1_1_1_1_1,00.html

proyecto fue rechazado por una serie de prestamistas multilaterales y bilaterales y, a pesar de que dicho proyecto viene desplazando forzosamente a más de 1.8 millones de personas, sí pudo obtener créditos de exportación y garantías de parte de Alemania, Suiza, Francia, Canadá, Japón y Suecia. De acuerdo a la ONG encargada de monitorear a las ACEs, los que están financiando estos tipos de proyectos son “bancos más nuevos, más grandes y más malos ... que causan impactos tan o más graves en el crecimiento de una globalización corporativa irresponsable y deuda nacional en el sur mundial, que las instituciones más conocidas como el banco Mundial o la OMC.”¹⁴

Las ACEs de los miembros de la OCDE han venido sosteniendo reuniones para discutir si deberán adoptar e implementar las nuevas Normas de Desempeño de la CFI en los proyectos que financian. En todo caso y al igual que los EPBs, si las ACEs aplican los estándares de la CFI, solo adoptarán las Normas de Desempeño y no las demás políticas activas de la CFI. Esto incluye la Norma de Desempeño 7, que podría convertirse en parte de los requerimientos para la tramitación de financiamiento para proyectos aplicables a todos los proyectos ACE de los países miembros del OCDE en el corto plazo. Por tanto, los mismos asuntos discutidos en relación a la CFI y los EPBs también serán relevantes a las ACEs y a sus actividades que podrían afectar a los pueblos indígenas.

V. COMENTARIOS FINALES

Así como las entidades financieras internacionales del sector público acaban de desarrollar, revisar (por ejemplo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) o están actualmente en proceso de revisar (Banco Asiático de Desarrollo) sus políticas para proyectos sobre pueblos indígenas, los organismos del sector privado también están haciendo lo propio para modificar sus políticas. Este reciente y rápido cambio constituye un desplazamiento global a nivel de políticas que merece atención a nivel internacional, nacional and local si es que la intención es que los pueblos indígenas puedan comprender plenamente las implicaciones que van a representar estos cambios. Por lo visto se han introducido términos nuevos: Amplio apoyo comunitario, la cínica frase ‘consulta informada, previa y libre,’ que para todo efecto no es más que consulta con otro nombre, y negociaciones de buena fe. ¿Cómo han de entenderse estos términos y cómo se irán a implementar en la práctica? ¿En qué medida serán capaces estos términos y las políticas en que se encuentran de satisfacer las normas de derechos humanos aplicables a pueblos indígenas, particularmente en vista de que estos últimos requieren el CONSENTIMIENTO libre, previo e informado de los pueblos indígenas?

Es necesario prestarle especial atención al financiamiento de proyectos del sector privado, dado que está creciendo aceleradamente en comparación al financiamiento de proyectos del sector público. Las nuevas normas del sector privado requieren que muchos de los proyectos – o tal vez la gran mayoría de proyectos – que puedan tener impactos adversos en las tierras de los pueblos indígenas, sus relaciones con las mismas o sus sustentos, incluyen el requerimiento de negociaciones con resultados exitosos entre los pueblos indígenas y los proponentes del proyectos. Las Notas de Orientación a la Norma de Desempeño 7 de la CFI lo confirman explícitamente diciendo que: “Si debería o no proceder un proyecto que potencialmente pudiera causar impactos adversos en estas tierras, debería ser objeto de negociaciones de buena fe con las comunidades afectadas de pueblos indígenas” (Nota de Orientación 25) (*traducción no oficial*). Lo mismo ocurre con proyectos que implican el desplazamiento físico o económico o el uso de sus recursos culturales para fines comerciales. ¿Cuáles han sido las experiencias de los pueblos indígenas con acuerdos negociados en el pasado y qué podemos aprender de esas experiencias? ¿Cómo podrían compartir estas lecciones los pueblos indígenas y qué es lo necesitarían en cuanto a medidas para construir capacidades negociadoras?

¹⁴ Ver, <http://www.eca-watch.org/>

El financiamiento de proyectos del sector privado también tiene efecto en la industria y el comportamiento de la industria. Incluso las empresas más grandes del mundo suelen solicitar financiamiento de parte de los prestamistas del sector privado antes de auto-financiar sus proyectos. Esto es particularmente cierto del sector de industrias extractivas, ya que éste ha sido el causante de problemas mayúsculos para los pueblos indígenas. En este sentido, el Consejo Internacional de Minería y Metales, el grupo industrial que incorpora a muchas de las empresas mineras de mayor envergadura, está actualmente en el proceso de adoptar una 'Declaración de Posición' relativo a los pueblos indígenas. No es por coincidencia que este proyecto de Declaración de Posición contiene los siguientes 'compromisos' en el borrador:

Los miembros del ICMM buscan obtener y mantener un amplio apoyo comunitario para sus actividades a través del ciclo del proyecto mediante: [...]

La participación en diálogos con pueblos indígenas y otros para desarrollar mecanismos de evaluación objetiva aplicables al amplio apoyo comunitario; [...] y;

El desarrollo de vínculos con los pueblos indígenas apoyado en sus intereses identificados y los impactos de los proyectos, que incluyan:

- Buscar el consentimiento para la realización de sus actividades. Por ejemplo, cuando los pueblos indígenas poseen el título de propiedad formal sobre las tierras afectadas, o son propietarios de intereses reconocidos legalmente en tierras o recursos, deberán por lo menos, gozar del mismo derecho que cualquier otro propietario de tierras;
- Negociar acuerdos, como para el acceso y el beneficio compartido, participación, uso de tierras etc., a fin de especificar los procesos, roles y resultados que son lo que constituyen los cimientos del vínculo.¹⁵ (*traducción no oficial*)

Finalmente, aunque la mayoría de entidades financieras internacionales ha tenido políticas anteriores sobre pueblos indígenas, algunos incluso durante décadas, los pueblos indígenas siguen quejándose de los impactos negativos que generan sus proyectos. Mientras que en parte la culpa de esto recae en el contenido de las políticas, que sin duda podrían mejorarse para que reflejen las normas de derechos humanos, la mayor deficiencia está en la implementación y cumplimiento de las mismas. Y esto aplica a ambos sectores: el privado y el político. ¿De qué manera podrían influir en el futuro los pueblos indígenas en los asuntos relacionados a la implementación? ¿Existen mecanismos eficaces que se podrían emplear para abordar las fallas de implementación o violaciones de derechos no-cubiertos por las políticas en sí? Todas las preguntas aquí formuladas así como muchas otras no propuestas aquí, exigen pensamiento y respuestas. Esperamos que este documento informativo pueda servir para deliberar en torno a estos asuntos.

¹⁵ Consejo Internacional de Minería y Metales, *Proyecto de Declaración de Posición de las Cuestiones de los Pueblos Indígenas*, Marzo 2006, p. 2. Ver, <http://www.icmm.com/newsdetail.php?rcd=84>