

Preocupan seriamente las propuestas de salvaguardas del Banco Mundial sobre pueblos indígenas

Hemos revisado y considerado la versión avanzada del nuevo proyecto de salvaguardas Ambientales y Sociales del Banco Mundial (ESP y ESS). Estamos profundamente decepcionados por el debilitamiento general de los requisitos de política en relación con los pueblos indígenas, que tienen muy graves consecuencias, incluida la negación directa de la existencia y derechos de los pueblos indígenas según el derecho internacional de derechos humanos.

Los estándares sobre pueblos indígenas (contenidos en la ESS7) no sólo están por debajo de la práctica internacionalmente aceptada y el derecho internacional de derechos humanos sino que, además, parece que dichos estándares de la ESS7 se aplicarán únicamente a una minoría de los proyectos que tendrán impactos sobre los pueblos indígenas y financiados por el Banco Mundial. Es imperativo, en nuestra opinión, que las actividades financiadas por el Banco Mundial, sea directamente o a través de intermediarios financieros, tengan que cumplir con los mismos estándares establecidos para los pueblos indígenas. Es simplemente inaceptable que la aplicación de los requisitos de política para los pueblos indígenas pueda ser 'optativa' o que los prestatarios puedan aplicar sistemas de crédito o legislaciones nacionales que no estén en consonancia con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Es urgente que se tomen con consideración los siguientes temas y se responda eficazmente a los mismos:

1. Los requisitos de política para proteger los derechos de los pueblos indígenas deben aplicarse universalmente a todas las actividades financiadas por el Banco que tengan un impacto en los pueblos indígenas

1.1. Eliminar de inmediato la propuesta de que los gobiernos puedan simplemente optar por no aplicar los requisitos de política dirigidos a la protección de los pueblos indígenas (ESS7)

Según el borrador, el Banco propone que los prestatarios (fundamentalmente gobiernos, aunque no exclusivamente) podrán solicitar la no aplicación del Estándar Ambiental y Social 7 sobre Pueblos Indígenas. Los prestatarios pueden hacer tal solicitud si consideran que la identificación de los pueblos indígenas podría, en cualquier forma, aumentar las tensiones étnicas o incrementar los conflictos, o si el reconocimiento de grupos culturalmente distintos es contrario a sus constituciones nacionales.¹ Esto mina, sería y directamente, los derechos específicos y fundamentales que tienen los pueblos indígenas a sus vidas, tierras y recursos y a

¹ESS7, párrafo 9.

elegir el curso de su propio desarrollo, ya consagrados en el derecho internacional de derechos humanos.

La ocupación de las tierras, recursos y territorios de los pueblos indígenas se lleva a cabo, a menudo, con el consentimiento implícito o explícito de los gobiernos, cuyas decisiones tienen frecuentemente un impacto adverso sobre los pueblos indígenas que ocupan dichas tierras. De hecho, los estándares legales internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas existen, en parte, debido a las acciones conscientes de los gobiernos en el pasado para discriminar, desposeer y alienar a los pueblos indígenas de las tierras y recursos. Si la decisión de si se van a respetar o no los derechos humanos internacionales depende tan solo de los gobiernos nacionales, entonces el Banco está actuando de una forma que socava las normas internacionales acordadas sobre derechos humanos, protegidas por los instrumentos de derechos humanos regionales y de la ONU.

1.2. Necesidad de que se mejore el respeto a los derechos a las tierras como parte de la protección de los derechos de los pueblos indígenas en ESS7

Los derechos a las tierras de los pueblos indígenas han sido reiteradamente reconocidos en el derecho internacional y regional de derechos humanos como un elemento fundamental para la supervivencia misma de los propios pueblos indígenas. Dada la importancia de este conjunto de derechos, es esencial que los requisitos dirigidos a garantizarlos sean protegidos y formulados con claridad. Como tal, el 'plan para el reconocimiento legal de.. los derechos de uso o custodia perpetua o a largo plazo renovables' que se propone, debe desarrollarse en asociación con los pueblos mismos, tener un cronograma, ser diseñado con indicadores claros y estar dotado de presupuestos suficientes.

1.3. Requisitos inadecuados sobre el consentimiento libre, previo e informado en ESS7

La inclusión de un requisito para que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado es acertada, pero la formulación de tal requisito tiene una importancia fundamental para garantizar que el mismo consiga el objetivo de asegurar que los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a la libre determinación y son socios plenos en el proceso de desarrollo. La formulación que se propone actualmente en los párrafos 18 y 19 no consigue este objetivo y son necesarias, como mínimo, las siguientes enmiendas:

2.1 Los acuerdos alcanzados con las comunidades deben ser descritos y verificados por el Banco junto con expertos independientes, incluyendo las acciones necesarias, con un marco temporal definido, para garantizar que se cumple con los acuerdos, y con provisiones presupuestarias claras para las acciones acordadas.

2.2 En cualquier caso de violación o incumplimiento de los acuerdos alcanzados con las comunidades, o en las casos de violación de los requisitos de política de la ESS7,

debe haber un mecanismo transparente y accesible de reclamación al que las comunidades y personas afectadas puedan acceder para la reparación, incluyendo el acceso directo al Panel de Inspección, entre otras medidas. Debe proporcionarse, cuando se solicite, apoyo técnico para la utilización de los mecanismos de reclamación y/o del Panel de Inspección.

2.3 Debe exigirse que la información publicada sea en un lenguaje y en formas apropiadas para las comunidades afectadas y que puedan comprender plenamente.

2.4 La participación de los organismos y organizaciones representativos de los pueblos indígenas debe incluir específicamente a las mujeres y a otros miembros de la comunidad además de los consejos de ancianos, consejos comunitarios o jefes (ya mencionados).

2.5 Debe ser obligatorio (y no ‘cuando proceda’) el respeto a los procesos de adopción de decisiones de los pueblos indígenas, debe garantizarse el respeto a la independencia y debe asegurarse que los procesos de decisión estén libres de toda intimidación, manipulación y cualquier forma de presión indebida.

1.4. La utilización de ‘sistemas de los prestatarios’ o de la legislación nacional permite que puedan ignorarse los requisitos de la ESS sin ningún proceso claro para determinar si esto es adecuado.²

Las nuevas propuestas permiten que los prestatarios sigan la legislación nacional cuando esta ‘cumpla materialmente’ con los objetivos de los estándares. Esto implica que el Banco debería tener la capacidad de evaluar no sólo todas las leyes y sistemas nacionales sino también la práctica histórica de dichas leyes y políticas. Sin embargo, como ha señalado en sus comentarios el Vicepresidente del Banco, no está claro cómo, cuándo y con qué presupuesto se llevarían a cabo dichas evaluaciones.³

En el caso de la ESS7 y de los requisitos para los pueblos indígenas en particular, esto significa, en la práctica, que los gobiernos nacionales pueden decidir no aplicar los requisitos sobre pueblos indígenas según establece la ESS7 sin que los propios pueblos indígenas puedan recurrir efectivamente. De acuerdo con la política existente, según se describe en la OP 4.00, la “equivalencia” de las leyes y procesos nacionales frente a las salvaguardas del Banco está determinada política a política y “antes de decidir que se pueden utilizar los sistemas del prestatario, el Banco evalúa también la aceptabilidad de las prácticas de aplicación del prestamista, su historial y capacidad”.⁴ Esto no aparece en las nuevas propuestas, que tampoco permiten que los pueblos indígenas puedan hacer aportaciones en las evaluaciones que se realicen o en las decisiones de no considerar los requisitos de la ESS7 que pudieran resultar.

² Esto está en claro contraste con el Banco Asiático de Desarrollo, que tiene toda una política dedicada a garantizar que la utilización de los sistemas nacionales fortalece la capacidad doméstica de evaluación y gestión de impactos sociales y ambientales a la vez que cumple con los estándares del BAD.

³ BM VP Memos, mayo 2014

⁴ OP4.00

Además, no hay requisitos para la evaluación de las leyes referidas a los derechos e intereses de los pueblos indígenas particularmente. Cualquier evaluación de las leyes nacionales, que se proponga aplicar en lugar de la ESS7, debe incluir una evaluación de hasta qué punto el marco legal nacional para la protección de los pueblos indígenas es consonante con los estándares y las leyes internacionales de derechos humanos. Esto no se refleja en los requisitos de políticas propuestos.

1.5. Otras lagunas que permiten que los prestatarios ignoren los requisitos

Además de las lagunas y opciones ya descritas, que vacían el contenido de la ESS7 como estándar para las actividades financiadas por el Banco que tienen un impacto sobre los pueblos indígenas, hay otras debilidades en la política que significan que los prestamistas pueden no aplicar la ESS7. Un aspecto fundamental al respecto es que la ESS propuesta se aplica SOLAMENTE al préstamo para inversiones y no a los otros dos instrumentos fundamentales de préstamos que tiene el Banco, el Programa para Resultados y los Préstamos para el Desarrollo de Políticas. Dado que (en los actuales niveles) la mitad de la financiación del Banco se canaliza a través de instrumentos que no son el préstamo para inversiones, estos estándares no proporcionan una protección coherente para los pueblos indígenas afectados por actividades financiadas por el Banco.

Más aún, los proyectos financiados por intermediarios financieros tampoco deberán cumplir con los estándares ambientales y sociales en el caso de cualquier sub-proyecto, salvo aquellos que entren en la categoría de mayor alto riesgo, lo que quiere decir que los requisitos de la ESS7 no se aplicarán a la mayoría de los sub-proyectos financiados a través de intermediarios financieros.⁵ Estas exclusiones son inaceptables ya que crean disposiciones discriminatorias dependiendo del instrumento financiero utilizado y minan el concepto mismo de estándares universales que justifican los estándares ambientales y sociales.

2. Enfoque en los informes de los propios prestatarios y confianza en que los mismos cumplan con los estándares sin las adecuadas mejoras en la capacidad o requisitos de supervisión

Si pasamos a las preocupaciones generales con el sistema de ESS en su conjunto, los nuevos compromisos del Banco Mundial de prestar atención a la aplicación es un aspecto ciertamente positivo. Hasta la fecha, el Banco ha tenido un pobre historial en la vigilancia y supervisión de la aplicación de sus proyectos a lo largo del ciclo de los mismos. Esto está ampliamente documentado en sus propios informes de evaluación OED/IEG de los últimos veinte años y ha sido especialmente subrayado en la evaluación interna de los proyectos sobre la aplicación de la OP4.10 sobre pueblos indígenas.

No está claro cómo mejorará la supervisión del Banco Mundial para cumplir con las nuevas responsabilidades. Para que el Banco Mundial pueda supervisar la ESS7 debe

⁵ESS1, párrafo 29.

establecer indicadores clave, implicar a expertos independientes, y vincularla a sanciones claras, conocidas y aplicables cuando no se cumpla con los requisitos, incluida la suspensión de los fondos y la compensación por los daños sufridos. El Banco Mundial tiene un Órgano Asesor de los Pueblos Indígenas independiente que debería jugar un papel importante en la supervisión de cumplimiento de los estándares establecidos para los pueblos indígenas.

3. El papel del Panel de Inspección está menos claro y se hace más difícil

El papel y el mandato del Panel de Inspección se cuestiona con la nueva estructura, en la que los requisitos del Banco quedan muy limitados a la debida diligencia y a la supervisión contenida en la Política Ambiental y Social del Banco Mundial. En los diferentes casos en los que se propone la no aplicabilidad de la ESS (por ejemplo, cuando se van a aplicar los marcos nacionales, o cuando un intermediario financiero implemente los proyectos de categoría de riesgo moderado o bajo) el papel del Panel de Inspección vuelve a no quedar claro.

La nueva propuesta de Política Social y Ambiental contiene además un gran número de frases que sirven para diluir y ofuscar compromisos o requisitos firmes, exigibles al Banco. Frases como ‘en un plazo temporal aceptable para el Banco’, ‘según proceda’, ‘cuando sea viable financieramente’, ‘materialmente coherente con los objetivos’, el uso del condicional en lugar de un lenguaje imperativo, todo esto sirve para debilitar los estándares actuales que se espera que cumplan los prestatarios y sobre los que se les puede exigir responsabilidades, y hacen difícil, si no imposible, la tarea del Panel.

4. No incorporación de estándares significativos sobre gobernanza de la tenencia de la tierra y no aplicación de los requisitos de la ESS a la titulación de las tierras o a los proyectos de administración de tierras

A pesar de los compromisos expresados por el Presidente del Banco Mundial durante el periodo de consultas, los nuevos estándares sobre tierras (incorporados en la ESS5 y junto a los estándares existentes sobre desalojo involuntario) no cumplen con los estándares ya existentes en las Directrices Voluntarias de la FAO sobre gobernanza responsable en la tenencia de la tierra, bosques y pesquerías. En particular, los requisitos de la ESS5 no proporcionan una protección suficiente frente a las amenazas reales y crecientes de desposesión de tierras a gran escala para la agricultura industrial, que se mencionan específicamente en las Directrices Voluntarias. Además, la lista de exclusiones incluida en la ESS5 (para actividades NO cubiertas por la política) supone una disminución significativa del ámbito de la actual política de desalojo involuntario del Banco Mundial. Al excluir los procesos de titulación y regularización de la tierras, el Banco se arriesga a excluir los impactos a gran escala y largo plazo del desalojo en una política específicamente diseñada para responder a dichos impactos.

5. Falta de información fundamental en el borrador

Hay significativas lagunas en la información proporcionada al CODE para la revisión. El documento propuesto para la consulta pública no incluye un plan de aplicación, ni referencias o compromisos presupuestarios, ni discusiones sobre la capacidad del personal para responder al cambio de roles del personal del Banco que se refleja en las nuevas propuestas, y tampoco hay un plan para la disseminación de las políticas a través de la capacitación del personal. Tampoco contiene ningún detalle sobre las reformas de los incentivos del personal o de los procedimientos de aplicación de las salvaguardas, necesarios para mejorar sustantivamente el historial del Banco en el cumplimiento de sus compromisos sociales y ambientales. En nuestra opinión, CODE debe solicitar al Banco que proporcione un proceso de aplicación presupuestado, planificado y claro para los nuevos estándares propuestos, ya que es imposible evaluarlos en ausencia de un compromiso del Banco para su apropiada implementación.