

INDIAN LAW RESOURCE CENTER

CENTRO DE RECURSOS JURÍDICOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

www.indianlaw.org

MAIN OFFICE
602 North Ewing Street, Helena, Montana 59601
(406) 449-2006 | mt@indianlaw.org



WASHINGTON OFFICE
601 E Street, S.E., Washington, D.C. 20003
(202) 547-2800 | dcoffice@indianlaw.org

ROBERT T.
COULTER, ESQ.
Executive Director
JANA L. WALKER, ESQ.
Admitted only in AZ, DC, NM
CHRISTOPHER T. FOLEY, ESQ.
Admitted only in PA

ARMSTRONG A. WIGGINS
Director, Washington Office
LEONARDO A. CRIPPA, ESQ.
Admitted only in Argentina

21 noviembre 2018

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, NW

Washington, D.C. 20577

RE: Revisión y Actualización de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas

Distinguido Presidente Moreno,

El propósito de esta carta es expresar las preocupaciones que Indian Law Resource Center (Centro), en conjunto con las organizaciones indígenas de las Américas abajo firmantes y las comunidades indígenas afectadas por el Proyecto Eólico Mareña Renovables en México (Proyecto Mareña) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), tiene con respecto a la revisión y a la actualización de la OP-765 Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (Política Indígena). Al mismo tiempo, expresamos nuestro interés en poder ofrecer nuestro punto de vista sobre las deficiencias de esta política debido a su importancia para el bienestar de nuestras comunidades y el medio ambiente sano del cual dependen.

Las organizaciones indígenas abajo firmantes y el Centro, sin cargo alguno, representan a comunidades indígenas a lo largo de la región y/o les proveen asistencia legal y de otra naturaleza. Por más de dos años, jugamos un rol clave –justamente—en la elaboración de la Política Indígena, la cual fue aprobada por el Directorio Ejecutivo (Directorio) en 2006.¹ Además, muchos de nuestros representantes sirvieron como miembros del entonces Consejo Asesor Indígena, instancia creada por el B.I.D. con el fin de asegurar la participación indígena en el proceso de creación de esta política.²

En nuestra opinión, en lugar de darse por satisfecho con la revisión interna y limitada de la Política Indígena que la Administración ha realizado, el B.I.D. debería llevar a cabo un proceso de consultas con la participación de los pueblos indígenas y comunidades indígenas afectadas por sus

¹ Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), IDB Doc. No. GN2386-8 (Feb. 22, 2006).

² B.I.D., Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, *Criterio de Elegibilidad y Selección del Consejo Asesor Indígena*, Agos. 2004 (en archivos con el Centro).

proyectos, tal como el B.I.D. lo realizó bajo la Presidencia del Sr. Enrique V. Iglesias para elaborar —precisamente— esta política. A nuestro criterio, la Política Indígena no solo no satisface los estándares internacionales actuales sobre los derechos de los pueblos indígenas, sino que tampoco se alinea con las medidas de salvaguardias aprobadas en 2016 por el Directorio del Banco Mundial para su nueva política sobre pueblos indígenas.

En 2017, el Directorio del B.I.D. aprobó, sin objeción alguna, las recomendaciones hechas por el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (M.I.C.I.) sobre el Proyecto Mareña, incluyendo la recomendación relativa a la revisión y actualización de la Política Indígena. El M.I.C.I. resaltó que “al contrario de otras políticas, el lenguaje de la [Política Indígena] no ofrece una guía clara para su aplicación.”³ Es por esto que, el Directorio ordenó a la Administración asegurar “que el marco institucional y normativo de proyectos que involucren a comunidades indígenas esté basado en las mejores prácticas internacionales que permitan al Banco trabajar de manera más efectiva.”⁴

Nótese que, con motivo del Noveno Aumento General de Recursos, la Asamblea de Gobernadores del B.I.D. en 2010 se comprometió a “asegurar que las prácticas y capacidades de gestión de riesgos cumplan con los estándares de mejores prácticas internacionales.”⁵ La Oficina de Evaluación y Supervisión está de acuerdo con esta conclusión.⁶ Además, en el Marco de Supervisión de la Declaración de Cancún de 2010, los Gobernadores del B.I.D. solicitaron al Directorio que adopte “un conjunto revisado de salvaguardias sociales en forma acorde con las prácticas óptimas internacionales.”⁷ Sin bien en 2011 el Grupo Asesor Independiente sugirió posponer la revisión de las políticas hasta tanto otras instituciones concluyan sus procesos de revisión,⁸ deviene necesario resaltar que tanto el Banco Mundial como la Corporación Financiera Internacional (C.F.I.), respectivamente, concluyeron tales procesos en 2016 y 2012.

Desafortunadamente, la Administración del B.I.D. no ha hecho esfuerzo alguno en consultar con los pueblos indígenas sobre las deficiencias de la Política Indígena ni con expertos en derechos indígenas. Otras instituciones financieras del sector público, tales como el Banco Mundial y la C.F.I., sí llevaron a cabo tales consultas a lo largo del proceso de revisión de sus respectivas políticas sobre pueblos indígenas. Por ejemplo, en 2012, el Directorio del Banco Mundial ordenó buscar la perspectiva de un grupo amplio y variado de interesados indígenas, incluyendo representantes de pueblos indígenas, líderes de comunidades afectadas por proyectos financiados por el banco y organizaciones indígenas abocadas a la abogacía y defensa a nivel local, nacional e internacional.⁹ Se llevaron a cabo tres fases de consultas por alrededor de cuatro años que incluyeron una cantidad considerable de reuniones en persona con pueblos indígenas alrededor del mundo.¹⁰ Esfuerzos

³ M.I.C.I., *Informe de Verificación de la Observancia: Proyecto Eólico Mareña Renovables [Informe Mareña Renovables]*, Informe No. ME-MICI002-2012, Sept. 14, 2016, pág. 71 (en archivos con el Centro).

⁴ M.I.C.I., *Notificación a Leonardo A. Crippa sobre Decisión Final del Directorio Ejecutivo en relación al Informe de Verificación de la Observancia del “Proyecto Eólico Mareña Renovables*, Sept. 14, 2016 (en archivos con el Centro).

⁵ Reunión Anual de Asamblea de Gobernadores del B.I.D., *Declaración de Cancún*, Doc. AB-2728, Mar. 21, 2010, párr. 4(g).

⁶ Oficina de Evaluación y Supervisión, *Evaluación de Salvaguardias Ambientales y Sociales*, Sept., 2017, párr. 1(5).

⁷ Asamblea de Gobernadores del B.I.D., *Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*, Doc. AB-2764, Mayo 21, 2010, pág. 36.

⁸ Grupo Asesor Independiente sobre Sostenibilidad, *Informe Final al Banco Interamericano de Desarrollo*, Ene., 2011, pág. 18.

⁹ Banco Mundial, *The World Bank’s Safeguard Policies, Proposed Review and Update, Approach Paper*, Oct. 10, 2012, párr. 44.

¹⁰ Banco Mundial, *World Bank Safeguards Review and Update, Dialogue with Indigenous Peoples – October 2013-March 2014*, pág. 1, [https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank)

similares fueron hechos por la C.F.I. por alrededor de tres años para revisar y actualizar su política sobre pueblos indígenas.¹¹ Además, estas instituciones celebraron reuniones con expertos sobre la cuestión del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.¹²

1. Falta de cumplimiento de la recomendación del M.I.C.I.

Las acciones adoptadas por la Administración para cumplir con esta recomendación en particular quedaron cortas, contradicen la Política Indígena misma y caen por debajo de la práctica sostenida por el B.I.D. en el marco de la elaboración de esta política. En lugar de revisar esta política a la luz de los estándares internacionales aplicables y relevantes para proyectos financiados por bancos que afecten a las comunidades indígenas, la Administración decidió simplemente realizar un “análisis preliminar de deficiencias”¹³ comparándola con la política sobre pueblos indígenas del Banco Mundial de 2016. Bajo ningún concepto, estas acciones pueden ser consideradas como exhaustivas de un verdadero proceso de revisión y actualización de la Política Indígena.

Nótese que, ni el Directorio ni el M.I.C.I. recomendaron a la Administración llevar a cabo el análisis preliminar mencionado arriba. En efecto, ambos solicitaron “la revisión y actualización de la misma a fin de fortalecer la capacidad de gestión [del B.I.D.] en esta materia.”¹⁴ Para nuestra sorpresa, la Administración incluso dió por concluida la implementación de esta recomendación, porque –a su criterio– concluyó el análisis preliminar mencionado arriba y participó en talleres del Banco Mundial sobre la implementación de sus nuevas políticas de 2016, incluyendo su política sobre pueblos indígenas.¹⁵

Al reducir la revisión y la actualización de la Política Indígena a un mero “análisis preliminar de deficiencias”, la Administración ignoró todas las mejores prácticas y estándares internacionales que fueron desarrollados después que el Directorio adoptó esta política en 2006. Estos desarrollos incluyen, pero no están limitados a, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración Americana) de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) de 2016,¹⁶ la Guía de Evaluación y Manejo de Impactos en Derechos Humanos de la C.F.I. de 2010,¹⁷ la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (Declaración

[safeguard-policies/en/materials/final_summary_dialogue_with_ip_october_2013-march_2014.pdf](#) (visita de Agos. 28, 2018).

¹¹ Véase, C.F.I., *Sustainability Framework – 2012 Edition*, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/ifcsustainabilityframework_2012 (visita de Agos. 28, 2018).

¹² Véase, Banco Mundial, *World Bank’s Safeguard Policies Review and Update - Expert Focus Group on the Emerging Area Free, Prior, and Informed Consent of Indigenous Peoples*, Mar. 21, 2013, https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/safeguards_focus_group_fpic_manila_summary_final_0.pdf (visita de Agos. 28, 2018). Véase también, C.F.I., *Workshop: Free, Prior and Informed Consultation v. Consent*, July 29, 2010 (en archivos con el Centro).

¹³ Janine Ferretti, Jefa, Unidad de Salvaguardias Ambientales, *Informe de Avance sobre las medidas adoptadas por la Administración del BID para abordar las recomendaciones formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto de Energía Eólica Mareña Renovables [Informe de Avance]*, Mar. 8, 2018, párr. 3(2).

¹⁴ M.I.C.I., *Informe Mareña Renovables*, supra nota 3, pág. 71 (el énfasis es nuestro).

¹⁵ Janine Ferretti, Jefa, Unidad de Salvaguardias Ambientales, *Informe Final sobre las medidas adoptadas por la Administración del BID para abordar las recomendaciones formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto de Energía Eólica Mareña Renovables [Informe Final]*, Agos., 2018, Anexo 1, pág. 1.

¹⁶ Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, G.A. Res. 2888 (XLVI-O/16) (Jun. 15, 2016).

¹⁷ C.F.I., *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management*, 2010, https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/GuidetoHRIAM.pdf (visita de Agos. 30, 2018).

de N.U.)¹⁸ y nueve decisiones clave adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana) concernientes a pueblos indígenas y proyectos en sus territorios.¹⁹ Al ignorar estos estándares internacionales, la Administración está ubicando al B.I.D. en una posición muy aislada y retrograda con respecto a otras instituciones financieras del sector público.

La “revisión” hecha por la Administración pasa por alto la Política Indígena misma, porque únicamente consideró la política sobre pueblos indígenas del Banco Mundial como punto de referencia, no las normas internacionales aplicables sobre los derechos de los pueblos indígenas. Notablemente, la Política Indígena adoptó un “enfoque al desarrollo basado en derechos” y; por tanto, ésta exigió tener en cuenta a los “derechos indígenas.” Nótese que ésta, a más de definir a los “derechos indígenas” como aquellos derechos establecidos tanto en el derecho interno como en “normas internacionales aplicables,”²⁰ exige que se preste especial atención tanto a los instrumentos internacionales de derechos humanos como a la jurisprudencia de la Corte Interamericana.²¹ La política sobre pueblos indígenas del Banco Mundial no es ni jamás puede ser considerada un instrumento de derechos humanos.

A criterio de la Administración, la Política Indígena del B.I.D. “se alinea” con la política sobre pueblos indígenas del Banco Mundial.²² Nosotros disentimos con la Administración a este respecto. Esta política no satisface los estándares en materia de salvaguardias establecidos en la nueva política del Banco Mundial. Por ejemplo, la política del Banco Mundial requiere que los prestamistas obtengan el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas potencialmente afectadas por un proyecto,²³ mientras la política del B.I.D. no.²⁴ Cuando tal consentimiento no sea posible de determinación, la política del Banco Mundial señala que los aspectos relevantes del proyecto no serán más procesados.²⁵ La política del B.I.D. no contempla siquiera esta situación.

Quizás es más preocupante aún el hecho que, según la política del B.I.D., “la falta de interés” de las comunidades indígenas en participar en los procesos de consulta debe ser interpretado por su Administración como aquiescencia con respecto al proyecto en cuestión, no disentimiento.²⁶ Es decir

¹⁸ Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, G.A. Res. 61/295, U.N. Doc. A/RES/61/295 (Sept. 13, 2007), 46 I.L.M. 1013 (2007).

¹⁹ Caso del Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, Corte I.D.H. (ser. C) No. 346 (Febr. 5, 2017); Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono vs. Suriname, Corte I.D.H. (ser. C) No. 309 (Nov. 25, 2015); Caso del Pueblo Indígena Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Corte I.D.H. (ser. C) No.284 (Oct. 14, 2014); Caso de Norín Catrimán et al. (Líderes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, Corte I.D.H. (ser. C) No. 279 (Mayo 29, 2014); Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Corte I.D.H. (ser. C) No. 245 (Jun. 27, 2012); Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Corte I.D.H. (ser. C) No. 214 (Agos. 24, 2010); Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Corte I.D.H. (ser. C) No. 172 (Nov. 28, 2007); Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Corte I.D.H. (ser. C) No. 146 (Mar. 29, 2006); Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Corte I.D.H. (ser. C) No. 142 (Febr. 6, 2006).

²⁰ Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), *supra* nota 1, pág. 5.

²¹ *Ibid.*, nota al pie 3.

²² Janine Ferretti, Jefa, Unidad de Salvaguardias Ambientales, *Informe de Avance*, *supra* nota 13, párr. 3.3.

²³ Estándar 7 Pueblos Indígenas/Comunidades Locales Tradicionales Históricamente Desatendidas de África Subsahariana [Estándar 7 Pueblos Indígenas], Agos. 4, 2016, párr. 24-28.

²⁴ Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), *supra* nota 1, pág. 8, 9 (llamando a “la realización de procesos de consulta y negociación de buena fe con los afectados indígenas” y “acuerdos” solo en casos de “impactos potenciales adversos especialmente significativos”).

²⁵ Estándar 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 23, párr. 27.

²⁶ Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), *supra* nota 1 nota al pie 15 (estableciendo que “en forma excepcional, cuando no haya interés por parte de los indígenas potencialmente afectados de participar en los procesos de

que, a contrario de la salvaguardia del Banco Mundial sobre consentimiento mencionada *ut supra*, la política del B.I.D. otorga a tal “falta de interés” o silencio un efecto jurídico totalmente distinto. En términos prácticos, esta provisión de “falta de interés” podría hacer que toda la Política Indígena en su conjunto carezca de sentido, porque los prestamistas podrían invocarla para evadir cumplimiento con el requisito de la consulta misma. En muchas oportunidades, los pueblos indígenas expresan su oposición a un proyecto no involucrándose, especialmente si sienten que las condiciones imperantes en torno a las consultas son injustas o discriminatorias. Esto no puede ser interpretado—bajo ningún concepto—como “falta de interés”, tal como lo prevé la Política Indígena.

La falta de consulta dedicada a pueblos indígenas equivale a una regresión en la política de involucramiento que el B.I.D. ha sostenido con pueblos indígenas. Nótese que, durante más de dos años bajo la presidencia del Sr. Enrique V. Iglesias, el B.I.D. incluyó a los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de su Política Indígena. Por ejemplo, se llevaron a cabo aprox. 44 reuniones presenciales a nivel regional y consultas electrónicas.²⁷ Además, se creó un Comité Asesor Indígena formado por representantes de organizaciones indígenas de la región para “acompañar el proceso de revisión y definición del borrador final de la [Política Indígena].”²⁸ Ninguna otra institución financiera ha adoptado acción similar a esta última. Hoy, en lugar de construir sobre tal buena práctica y fortalecer así su relación con las organizaciones indígenas, la Administración decidió ignorarlas y prescindir de toda contribución indígena.

2. La Política Indígena no satisface estándares internacionales actuales

Los estándares internacionales actuales sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas deben ser los puntos de referencia correctos para el B.I.D., no las políticas internas de otras instituciones. El fortalecimiento de las políticas sobre pueblos indígenas incorporando estándares internacionales legales clave en el texto de las mismas es el camino a seguir, no su evasión. Tanto el Banco Mundial como la C.F.I., obraron en tal sentido con respecto a la Declaración de N.U. de 2007 al incorporar en sus respectivas políticas sobre pueblos indígenas alguno de los estándares establecidos en esta declaración—*v.gr.* el consentimiento libre, previo e informado²⁹ y la participación en los beneficios,³⁰ entre otros. En su carácter de estándares regionales, la Declaración Americana y las decisiones de la Corte Interamericana revisten particular importancia para el B.I.D.

La Declaración Americana es el resultado de negociaciones llevadas a cabo por pueblos indígenas y estados miembros de la O.E.A.,³¹ incluyendo aquellos que constituyen el Directorio del B.I.D. En 2017, la O.E.A. adoptó un Plan de Acción, el cual solicita la “implementación e incorporación transversal... de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la [Declaración

consulta, el proponente del proyecto podrá satisfacer este requisito mediante la presentación de evidencia de lo siguiente: sus intentos de buena fe de realizar la consulta, el hecho de que no existan condiciones para desarrollar la consulta con un análisis de los motivos y condiciones del por qué no se participa y cuáles son los fundamentos de ambos; y los medios alternativos utilizados para identificar las medidas de mitigación necesarias y socioculturalmente apropiadas”).

²⁷ Véase, B.I.D., Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, *Informe sobre el proceso de consulta – Estrategia para el Desarrollo Indígena y Política Operativa sobre Pueblos Indígenas*, Sept. 2, 2005, pág. 1.

²⁸ B.I.D., Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, *Criterio de Elegibilidad y Selección del Consejo Asesor Indígena*, *supra* nota 2.

²⁹ Véase, Estándar 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 23, párr. 24-28. Véase también, Norma de Desempeño 7 Pueblos Indígenas, C.F.I. Enero 1, 2012, párr. 11-17.

³⁰ Estándar 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 23, párr. 20-22. Véase también, Norma de Desempeño 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 29, párr. 19.

³¹ Véase, Grupo de Trabajo Encargado de la Elaboración de la Propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/Indigenas.asp> (visita de Agos. 29, 2018).

Americana] en todas las áreas de la vida pública de los Estados.”³² En agosto de 2018, en su calidad de estado miembro de la O.E.A., Colombia llamó explícitamente al B.I.D. a contribuir con la implementación de esta declaración dado su carácter de actor regional.³³

Hemos identificados varias deficiencias en la Política Indígena sobre varios asuntos que no están cubiertos adecuadamente por sus medidas de salvaguardia. Estos asuntos incluyen, pero no están limitados a: (1) el catastro, la demarcación, la titulación, la demarcación, el registro y el saneamiento o protección de tierras indígenas; (2) el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas; (3) la participación activa y consideración de las mujeres indígenas en los proyectos; y (4) pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Estos asuntos requieren que la política desarrolle medidas de salvaguardia más detalladas a la luz de los estándares internacionales actuales, a efectos de prevenir daños a los pueblos indígenas y ayudar a los países a fortalecer sus respectivos sistemas y procedimientos.

El catastro, la titulación, la demarcación, el registro y el saneamiento o protección de las tierras colectivas indígenas constituyen asuntos contemplados en la Declaración Americana.³⁴ La Comisión y la Corte Interamericanas abordaron, en forma extensa, cada uno de los elementos constitutivos de los sistemas pertinentes creados por los países por medio de informes³⁵ y decisiones en casos clave.³⁶ Estos sistemas de países son de vital importancia no solo para el bienestar y la supervivencia de los pueblos indígenas, sino también para la lucha contra el cambio climático. El B.I.D. se ha comprometido a apoyar a los países de la región en tal lucha.³⁷

La mayoría de los países cuentan con un sistema que busca proveer seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus tierras por medio del catastro,³⁸ la titulación, la demarcación,³⁹ el registro público de títulos de propiedad⁴⁰ y el saneamiento⁴¹ o protección⁴² de tierras indígenas.

³² Plan de Acción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, O.E.A. AG/doc.5576/17 (Jun. 14, 2017), pág. 4.

³³ Declaración de Andrés González Díaz, Embajador de Colombia ante la O.E.A., Agos. 9, 2018, en 2:09:15-2:12:15, https://www.youtube.com/watch?v=IznT8_b1_tk&index=3&list=PLkh9EPeEuEx2tZ4zuqBaAJkJAy1cDY1zk5&t=0s (visita de Agos. 29, 2018).

³⁴ Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *supra* nota 16, art. XXV (estableciendo que “los Estados establecerán los regímenes especiales apropiados para [el] reconocimiento [del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos] y su efectiva demarcación o titulación”).

³⁵ Véase, C.I.D.H., *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, Dic. 30, 2009.

³⁶ Véase, Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, *supra* nota 19; Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, *supra* nota 19; Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, *supra* nota 19.

³⁷ B.I.D., *Informe de Sostenibilidad 2017*, pág. 6 (indicando que “el BID se ha comprometido a apoyar los esfuerzos de los países miembros con el fin de traducir la agenda [del Acuerdo de París sobre Cambio Climático] en metas, políticas, programas y proyectos significativos a nivel de país”).

³⁸ Véase, por ejemplo, Argentina: *Ley 26160 Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país...*, Nov. 23, 2006, art. 4 (creando un programa nacional destinado al “relevamiento técnico —jurídico— catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas”).

³⁹ Nicaragua: *Ley No. 445 Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua...*, Ene. 22, 2003, art. 41 (creando la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación como agencia encargada del proceso de demarcación y titulación de tierras indígenas); CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (1988), art. 231 (indicando que corresponde a la Unión demarcar [las tierras de las comunidades indígenas]).

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Argentina: *Convenio entre la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Jujuy de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy*, Dic. 27, 1997 (creando un programa de titulación de tierras de comunidades indígenas en Jujuy,

Además, éstos persiguen y/o aseguraron apoyo financiero de instituciones financieras del sector público para su fortalecimiento. Sin embargo, la Política Indígena no aborda los elementos de estos sistemas en detalle y; como resultado, los países prestamistas no encuentran guía alguna sobre cómo deberían o no deberían proceder cuando un proyecto financiado por el B.I.D. está relacionado con alguno de los elementos de estos sistemas que están orientados a proveer seguridad jurídica sobre tierras indígenas. La nueva política sobre pueblos indígenas del Banco Mundial provee, en alguna medida, tal guía.⁴³

La probabilidad de daños a comunidades indígenas por parte de proyectos relativos a los elementos de los sistemas en cuestión es muy alta. Es por esto que, los pueblos indígenas están expresando sus preocupaciones al respecto con las instituciones financieras del sector público correspondientes. Por un lado, las comunidades indígenas de la Amazonia presentaron una queja ante el M.I.C.I. expresando serias preocupaciones sobre un proyecto de titulación de tierras en Peru financiado por el B.I.D.⁴⁴ Por otro lado, las comunidades Maya Q'eqchi' llamaron la atención de la Administración del Banco Mundial sobre irregularidades de un proceso de catastro llevado a cabo en sus tierras en Guatemala con motivo de un proyecto de administración de tierras.⁴⁵ Es por esto también que, tanto la Comisión⁴⁶ como la Corte Interamericanas⁴⁷ están procesando casos contra países, porque sus sistemas conducen a la violación del derecho colectivo de propiedad indígena a la tierra cuando no funcionan en forma efectiva y expedita.

El consentimiento libre, previo e informado juega un rol importante no solo en la prevención de daños a los pueblos indígenas, sino también en la contribución a alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos en los proyectos. El consentimiento en cuestión es un derecho procesal (el derecho a dar o retener consentimiento) que es incidental o parte de derechos sustantivos—*v.gr.* los derechos colectivos de los pueblos indígenas de propiedad sobre tierras bajo su posesión y el derecho a la libre determinación y autogobierno. Es por esto que, a criterio de la Corte Interamericana, “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto

Argentina).

⁴¹ Véase, por ejemplo, Nicaragua: *Ley No. 445*, *supra* nota 39, Ene. 22, 2003, art. 59. (estableciendo que “cada una de las comunidades, una vez obtenido su título podrá iniciar con el apoyo técnico y material de la Oficina de Titulación Rural (OTR), la etapa de saneamiento de sus tierras, en relación con terceros que se encuentren dentro de las mismas”); Panamá: *Ley 72 Que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las Comarcas*, Dic. 23, 2008, art. 12 (resaltando que “en caso de usurpación o de invasión de las tierras reconocidas a través del título de propiedad colectiva [indígena], las autoridades competentes deberán hacer cumplir los derechos de propiedad de dichas áreas”).

⁴² Véase, por ejemplo, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (1988), art. 231 (indicando que corresponde a la Unión... proteger [las tierras de las comunidades indígenas] y hacer que se respeten todos sus bienes”).

⁴³ Véase, Estándar 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 23, párr. 29.

⁴⁴ M.I.C.I., Proyecto de Titulación y Registro de Tierras en Peru – Tercera Fase (PTRT-3), Caso No. MICI-PE-2015-0094, disponible en <https://www.iadb.org/en/mici/idb-public-registry-country> (visita de Sept. 26, 2018).

⁴⁵ Carta de Comunidades Maya Q'eqchi' de El Estor al Banco Mundial sobre el Proyecto de Administración de Tierras en Guatemala, Abr. 9, 2013 (en archivos con el Centro).

⁴⁶ Véase, por ejemplo, C.I.D.H., *Audiencia: Titulación de tierras colectivas y protección de los pueblos indígenas Emberá, Wounaan, Kuna, Buglé, Ngöbe, Naso y Bribi en Panamá*, Oct. 5, 2018, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=s5bxtsrkiDc&t=0s&list=PL5QlapyOGhXtxcMOpg35GCa2M7dJo_QVh&index=33; *Audiencia: Demarcación y titulación de tierras indígenas en el Caribe*, Oct. 4, 2018, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=rs9FUsGi3y4&t=0s&list=PL5QlapyOGhXtxcMOpg35GCa2M7dJo_QVh&index=27.

Véase también, por ejemplo, C.I.D.H., *Comunidad Maya Q'eqchi' Agua Caliente vs. Guatemala*, Informe de Admisibilidad No. 30/17, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.37, Mar. 18, 2017.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, *supra* nota 19; Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, *supra* nota 19; Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, *supra* nota 19.

dentro del territorio [indígena], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los [pueblos indígenas], sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones.”⁴⁸ La Declaración Americana exige la obtención del consentimiento “antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.”⁴⁹ Esta Declaración también lo exige en el marco de otras situaciones.⁵⁰

Tanto el Banco Mundial como la C.F.I. incluyeron el requisito del consentimiento en sus respectivas políticas sobre pueblos indígenas. En efecto, éste es ahora requerido con respecto a proyectos que (1) impactarán en las tierras y los recursos naturales indígenas, (2) que provocarán la reubicación de los pueblos indígenas y (3) que tendrán impactos significativos en el patrimonio cultural indígena.⁵¹ El B.I.D. está quedando atrás porque su Política Indígena solo requiere “consultas y procesos de negociación de buena fe.”⁵² Además, contrario a lo que cree tanto el Banco Mundial como la C.F.I., la Administración del B.I.D. es de la opinión que tal estándar de su política es equivalente al consentimiento libre, previo e informado.⁵³

La necesidad de salvaguardias para las mujeres indígenas está reflejada en las declaraciones sobre los derechos de los pueblos indígenas tanto de N.U. como de la O.E.A.⁵⁴ Las salvaguardias son importantes para asegurar que las mujeres contribuyan en condiciones de igualdad en los procesos de consulta y que sean aisladas de actividades dañinas emergentes de los proyectos. En este sentido, la política sobre pueblos indígenas de 2016 del Banco Mundial exige que sus prestamistas instituyan medidas protectoras de los derechos de las mujeres indígenas en los procesos relativos a proyectos y consultas.⁵⁵

Sin embargo, la Política Indígena es limitada en lo que respecta a salvaguardias para mujeres indígenas. En términos generales, la Política Indígena se compromete a avanzar económicamente a las mujeres indígenas por medio del apoyo de medidas orientadas a reducir discriminación en prácticas laborales mejorando acceso a oportunidades vocacionales, educativas y económicas.⁵⁶ Esto es un esfuerzo valorable pero no es suficiente. La Política Indígena del B.I.D. falla en exigir que sus prestamistas adopten medidas concretas para proteger a las mujeres indígenas como el exige la política del Banco Mundial. Por ejemplo, las políticas del Banco Mundial exigen que sus prestamistas incluyan específicamente a las mujeres en los procesos relativos a proyectos y consultas,⁵⁷ permitan que las mujeres expresen sus preocupaciones sobre los proyectos y perspectivas

⁴⁸ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, *supra* nota 19, párr. 134.

⁴⁹ Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *supra* nota 16, XXIX(4).

⁵⁰ *Ibid.*, at XIII(2) (exigiéndolo ante la privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales indígenas), XVIII(3) (exigiéndolo cuando las personas indígenas estén por ser sometidas a programas de investigación, experimentación biológica o médica y esterilización), XXIII(2) (exigiéndolo ante medidas legislativas y administrativas que afecten a pueblos indígenas), XXVIII(3) (exigiéndolo ante medidas para reconocer y proteger el patrimonio cultural y propiedad intelectual indígena).

⁵¹ Véase, Estándar 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 23, párr. 24-28. Véase también, Norma de Desempeño 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 29, párr. 13-17.

⁵² Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), *supra* nota 1, pág. 8.

⁵³ Janine Ferretti, Jefa, Unidad de Salvaguardias Ambientales, *Informe Final*, *supra* nota 15, Anexo 1, párr. 3(9).

⁵⁴ Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *supra* nota 16, art. 12,15. Véase también, Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *supra* nota 18, art. 9.

⁵⁵ Estándar 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 23, párr. 30(d), 35(b).

⁵⁶ Estrategia para el desarrollo indígena, IDB Doc. No. GN-2387-5 (Feb. 22, 2006), pag. 36, párr. a, b.

⁵⁷ Estándar 7 Pueblos Indígenas, *supra* nota 23, párr. 30(d), 35(b).

sobre las tierras y los recursos naturales,⁵⁸ protejan a las mujeres trabajadoras⁵⁹ y tengan especial consideración a las mujeres en los planes de reasentamiento.⁶⁰ Como resultado, las mujeres indígenas son susceptibles de daños cuando un proyecto financiado por el B.I.D. impacta a sus comunidades.

Finalmente, los países de la cuenca Amazónica han adoptado leyes y/o medidas administrativas específicas para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario con posterioridad a la adopción de la Política Indígena.⁶¹ Además, tanto la Comisión Interamericana (2013)⁶² como órganos del sistema de N.U. (2009)⁶³ han adoptado informes sobre pueblos indígenas en aislamiento en la Región Amazónica y el Gran Chaco, los cuales cuentan con recomendaciones específicas para su debida protección y respeto. Finalmente, los países de la región acordaron un artículo de la Declaración Americana para proteger adecuadamente a estos pueblos.⁶⁴ Todo esto, deja entrever la necesidad de revisar la medida de salvaguardia que la Política Indígena tiene sobre estos pueblos.

Esperamos recibir, con mucha satisfacción, la noticia que el I.D.B. ha decidido asegurar la participación de los pueblos indígenas de la región en la revisión y la actualización de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y que ha decidido en la reunión anual de 2019 adoptar medidas para asegurar tal participación. En este sentido, esperamos ansiosamente trabajar con la Administración para llevar a cabo una revisión exhaustiva de la política con el objetivo de mejorar sus salvaguardas a la luz de los mejores estándares internacionales.

Sin más, aprovechamos esta oportunidad para expresar nuestra más alta consideración y estima. Estaremos pendiente de su respuesta a esta carta.

Muy atentamente,



Leonardo A. Crippa
Senior Attorney
Indian Law Resource Center
(Estados Unidos)

P / Comunidades indígenas afectadas por el
Proyecto Eólico Mareña Renovables
(México)

Firmantes:

⁵⁸ Estándar 5 Adquisición de Tierras, Restricciones sobre el Uso de la Tierra y Reasentamiento Involuntario [Estándar 5 Tierras y Reasentamiento Voluntario], Agos. 4, 2016, párr. 11(d).

⁵⁹ Estándar 2 Trabajo y Condiciones Laborales, Agos. 4, 2016, párr. 15.

⁶⁰ Estándar 5 Tierras y Reasentamiento Voluntario, *supra* nota 53, párr. 18.

⁶¹ Véase, C.I.D.H., *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, Dic. 30, 2013, págs. 29-45 (haciendo un análisis de las medidas constitucionales, legislativas y administrativas adoptadas por los países de la Región Amazónica).

⁶² *Ibid.*

⁶³ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Proyecto de directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica y el Gran Chaco*, A/HRC/EMRIP/2009/6, Jun. 30, 2009.

⁶⁴ Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *supra* nota 16, art. XXVI.

Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y del Territorio
(México)

Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy
(Argentina)

Asociación de Abogados y Notarios Mayas
(Guatemala)

Consejo Indígena del Pueblo Tacana
(Bolivia)

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
(Perú)

Corporación de Abogados Indígenas
(Panamá)

Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
(Brasil)

MASTA (Moskitia Asla Takanka)
(Honduras)

Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Regional)

Maya Leaders Alliance
(Belize)

Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
(Honduras)

Organización Nacional Indígena de Colombia
(Colombia)

Con copia a:

Julie T. Katzman, Vice-Presidente Ejecutiva

José Mauricio Silva, DE Centro América

Germán Quintana, Secretaría

Juan Bosco Martí Ascencio, DE México

Alex Foxley, DE Chile

Patrick Jean Herve, DE Francia

Alicia Montalvo Santamaría, DE España

Rosa Matilde Guerrero Murgueytio, DE Ecuador

Armando José León Rojas, DE Venezuela

Sergio Díaz Granados, DE Colombia

Carlos Augusto Pared Vidal, DE República Dominicana

Sergio Savino Portugal, DE Brasil

Eliot Pedrosa, DE Estados Unidos

Toshiyuki Yasui, DE Japon

Estefania Antonella Bazzoni, DE Italia

Ute Heinbuch, DE Alemania

Fernando Ernesto de León de Alba, DE Panamá

Rachel Bayly, Departamento del Tesoro de Estados Unidos

Guillermo Enrique Rishchynski, DE Canadá

Andrew Robert Morrison, División de Genero y Diversidad