

Informe No. 25754

**Aplicación de la directriz operacional 4.20 sobre
poblaciones indígenas: evaluación de los resultados**

10 de abril de 2003

*Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales
Departamento de Evaluación de Operaciones*

Siglas

BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
EAP	Estrategias de asistencia a los países
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IFE	informe final de ejecución
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PDPI	Plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Director General, Evaluación de Operaciones	Gregory K. Ingram
Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones:	Nils Fostvedt
Directivo Superior, Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales:	R. Kyle Peters
Jefa de Proyecto:	Gita Gopal
Expertos evaluadores:	Ridley Nelson
	Patrick Grasso
	Laurie Effron

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo del Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales del DEO formado por Gita Gopal (Jefa de Proyecto), Brandie Sasser, Rahul Rao, Suhaan Mukerji, Ronald Philip, Svenja Weber-Venghaus, Kaveri Haritas, Anna-Maria Inverso y Carla Pittalis. Rema Balasundaram facilitó la documentación que sirvió de base para la evaluación. Elizabeth Campbell-Page brindó asesoramiento para la revisión del informe en sus etapas finales. Ronald Parker y Andrés Liebenthal (Grupo de Evaluaciones Sectoriales y Temáticas, DEO) hicieron llegar sus comentarios sobre el informe. El equipo desea expresar su gratitud a Roziah Baba, Norma Namisato y Geri Wise por su firme apoyo y asistencia durante todo el proceso de elaboración de este informe.

Agradecemos especialmente las orientaciones de Michael Bamberger, sociólogo y especialista en evaluaciones, y Ximena B. Traa-Valarezo, antropóloga, quienes prepararon los documentos de antecedentes de los países para este informe.

Los estudios de campo e informes de antecedentes por países fueron preparados por Rahul Rao, el Centro Bartolomé de las Casas y los consultores internacionales Akhilesh Bhargava, Dini Djalal, Sarala Gopalan, Maurizio Gnerre, Mary Jennings, Gopal Krishna Karanth, Gloria Lara y Vu Mahn Loi. Estos estudios fueron posibles gracias a la estrecha colaboración y apoyo de los directores y equipos a cargo de países del Banco Mundial de Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Nicaragua, Perú y Viet Nam. La oficina de la India en Nueva Delhi, dirigida por Reidar Kvam, participó con nosotros en la organización de un taller internacional sobre poblaciones indígenas en diciembre de 2001. Nuestro especial agradecimiento a todos ellos.

El Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales desea expresar su reconocimiento a Navin K. Rai, Shelton H. Davis, Salman M. A. Salman, Jorge Uquillas, Svend Jensby y Reidar Kvam que, con sus frecuentes aportaciones y animados debates, han contribuido a la realización de esta evaluación. El Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales agradece también la colaboración de la comunidad de organizaciones no gubernamentales, con las que ha mantenido reuniones periódicas. También deseamos expresar nuestro reconocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo, y concretamente a Margaret Goodman y Alison Moses, por su colaboración en un taller internacional celebrado en la ciudad de Washington en febrero de 2002. Agradecemos muy especialmente los comentarios de nuestro asesor externo y jefe del grupo de expertos, Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas, sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas.

También deseamos expresar nuestro agradecimiento a Ruben Lamdany, anterior Jefe del Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales, y a René Vandendries, Jefe Interino, por su orientación y apoyo en la preparación de este informe.

ÍNDICE

RESUMEN	1
1. INTRODUCCIÓN	5
OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	6
2. PERTINENCIA DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20	9
AMPLITUD DEL ENFOQUE DEL BANCO	9
HOMOGENEIDAD DE LA OD 4.20 CON LOS ENFOQUES DADOS POR LOS CLIENTES A LA PROTECCIÓN DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS	14
RESPONSABILIDAD DE LOS RESULTADOS	17
MEJORA DE LAS ASOCIACIONES MEDIANTE LA ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS RELATIVAS A LAS POBLACIONES INDÍGENAS	18
3. RESULTADOS DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO ..	22
PERTINENCIA DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS	23
EFICACIA DE LA ASISTENCIA DEL BANCO	25
EFICIENCIA DE LA ASISTENCIA DEL BANCO	37
EFECTOS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	40
SOSTENIBILIDAD	44
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	46
RESULTADOS	46
¿QUÉ FUNCIONÓ BIEN?	48
¿QUÉ NO FUNCIONÓ BIEN?	50
RECOMENDACIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	54
Anexos	
1. Relación de proyectos examinados	60
2. Metodología de la primera y segunda fases de la evaluación	62
3. Estudios sobre el terreno: términos de referencia metodológicos	74
4. Directriz operacional 4.20 (septiembre de 1991)	78
5. Respuesta de la administración al informe del DEO	85
Recuadros	
2.1 ¿A quién va destinada la directriz operacional?	16
2.2 Los costos de las actividades del Banco son mayores en el caso de la OD 4.20	17
3.1 Importancia de los fondos focalizados: un ejemplo de educación bilingüe	30
3.2 Repercusiones de la rehabilitación de carreteras sobre las poblaciones indígenas: resultados de una evaluación sobre el terreno en Perú	34
3.3 Prácticas recomendadas en proyectos del FMAM	35
3.4 Fortalecimiento institucional	42

Gráfico

4.1 Relación entre la existencia de PDPI y la obtención de resultados satisfactorios	47
--	----

Cuadros

1.1 Proyectos por año de evaluación inicial	7
2.1 Calidad de los estudios económicos y sectoriales sobre cuestiones referentes a poblaciones indígenas en algunas regiones y países	10
2.2 Calidad de la aplicación de la directriz operacional	13
2.3 Enfoques de los clientes en algunas regiones.....	15
3.1 Análisis sectorial de los resultados de los proyectos.....	22
3.2 Pertinencia de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas	23
3.3 Eficacia de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas	26
3.4 Eficiencia de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas.....	39
3.5 Efectos en términos de desarrollo institucional de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas.....	40
3.6 Sostenibilidad de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas	44
4.1 Protección de las poblaciones indígenas: lo que funciona y lo que no funciona.....	53

RESUMEN

1. El objeto de este examen es evaluar la aplicación por el Banco de la directriz operacional 4.20, según la cual es necesario preparar un Plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas (PDPI) en los proyectos de inversión que “afecten” a poblaciones indígenas. Los PDPI deben prepararse con la participación informada de las poblaciones indígenas. El propósito de los PDPI es asegurar que, durante el proceso de desarrollo, las poblaciones indígenas no sufran efectos adversos por causa de los proyectos financiados por el Banco, y que obtengan beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura.

2. La evaluación responde a las siguientes preguntas: i) ¿En qué medida es pertinente la directriz operacional para garantizar que las operaciones financiadas por el Banco no perjudiquen a las poblaciones indígenas y que éstas puedan participar en los beneficios del proyecto?; ii) ¿Cómo aplica el Banco la OD 4.20? ¿Se ha aplicado la directriz de manera equitativa?, y iii) ¿En qué medida ha resultado eficaz y eficiente la directriz operacional en la consecución de sus objetivos con respecto a las poblaciones indígenas?

3. Esta evaluación se realizó en dos fases con objeto de que sirviera de ayuda para la conversión de la OD 4.20 en política operacional. En un informe anterior (primera fase), titulado *Aplicación de la directriz operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: examen documental independiente (Informe No. 25332)*, se abordaron las dos primeras preguntas, referentes a la pertinencia de la directriz y a su aplicación. El informe se debatió con el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) el 18 de septiembre de 2002. Con el informe de esta segunda fase se intenta dar respuesta a la tercera pregunta de la evaluación, mediante el examen de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas.

4. En la primera fase de la evaluación se examinó el universo de los proyectos cuya evaluación inicial fue posterior a enero de 1992 y que se cerraron antes del 31 de mayo de 2001. En la evaluación se concluyó que la directriz operacional ha permitido mejorar el conocimiento de las poblaciones indígenas a los efectos de la asistencia del Banco, conformar la asistencia del Banco a varios países mediante la incorporación de medidas de protección de las poblaciones indígenas y alentar la participación de estas poblaciones en la ejecución de las operaciones del Banco. No obstante, en la evaluación se determinó que la directriz operacional sólo se había aplicado en el 62% de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas (55 proyectos de un total de 89). De éstos, sólo en el 58% (32 de los 55 proyectos) se había aplicado la directriz operacional de manera satisfactoria. La identificación de las poblaciones indígenas resultó problemática, y no se aseguró la igualdad de trato entre regiones. En la evaluación se examinaron también los cinco últimos proyectos aprobados en cada uno de los 34 países de la muestra durante el ejercicio de 2001 (170 proyectos), para conocer la práctica seguida por el Banco en la actualidad. Aunque no se observó variación en el porcentaje de proyectos que afectaban a poblaciones indígenas en los que se aplicó la OD 4.20 (62%), en la evaluación se determinó que se habían realizado progresos en la calidad de la aplicación. La directriz operacional se aplicó de manera satisfactoria en el 77% de los proyectos; además, el 95% de los proyectos abiertos susceptibles de ocasionar efectos “adversos” a las poblaciones indígenas contaba con un

PDPI, ya fuera completo o parcial, frente a tan sólo el 42% de los proyectos cerrados. Sin embargo, la igualdad de trato entre regiones, y en ocasiones en los propios países, sigue resultando problemática.

5. En la segunda fase se examina la consecución de los objetivos referentes a las poblaciones indígenas en 47 de los 55 proyectos (se habían cancelado ocho proyectos) que, según había quedado establecido en la primera fase, afectaban a poblaciones indígenas y en los que se había aplicado la directriz operacional: es decir, ¿se mitigaron en los proyectos los efectos adversos sobre las poblaciones indígenas, y se aseguró que estas poblaciones resultaran beneficiadas? Los proyectos se prepararon en su mayoría entre el ejercicio de 1993 y el ejercicio de 1995, y representan el universo de los proyectos en los que se aplicó la OD 4.20 durante el período evaluado.

6. Los resultados de la evaluación indican que sólo un 38% de estos 47 proyectos generó resultados satisfactorios para las poblaciones indígenas, a pesar de que, según los informes finales de ejecución (IFE) del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), alrededor del 80% había alcanzado satisfactoriamente sus objetivos generales de desarrollo. Por sectores, los resultados para las poblaciones indígenas fueron satisfactorios en general en lo referente al desarrollo humano y a otros sectores en los que la probabilidad de que las poblaciones indígenas resulten afectadas negativamente es relativamente baja. Las poblaciones indígenas se han beneficiado del acceso a educación e infraestructura sanitaria de más calidad, mayor acceso al agua potable y el fortalecimiento de su capacidad. Los resultados de los proyectos no fueron tan satisfactorios para las poblaciones indígenas en los sectores de energía y minería, transporte y medio ambiente, que comprendían el 65% de los compromisos del Banco evaluados en esta segunda fase e incluían proyectos con un considerable potencial de perjudicar a las poblaciones indígenas. En la mayoría de estos proyectos ni se mitigaron los efectos adversos sobre las poblaciones indígenas ni se aseguró que éstas recibieran una justa participación en los beneficios.

7. Los resultados de la evaluación indican que es esencial que el proyecto cuente con un PDPI cuando sea susceptible de causar efectos adversos a las poblaciones indígenas. Todos los proyectos con PDPI autónomos tuvieron resultados satisfactorios para las poblaciones indígenas, frente a un tercio o menos de los proyectos que sólo tenían elementos parciales de PDPI, en parte debido al mayor compromiso de los prestatarios con los PDPI autónomos. En los proyectos que presentaban un beneficio potencial en vez de posibles efectos adversos no era evidente la necesidad de un PDPI aparte, aunque se requería una cuidada estrategia para asegurar que las poblaciones indígenas se beneficiaran de los proyectos.

8. Como se señala en la directriz operacional, a la hora de determinar los efectos adversos es importante tener en cuenta los derechos consuetudinarios de las poblaciones indígenas sobre sus tierras, especialmente cuando aún no se han adjudicado legalmente los títulos de propiedad de las mismas. Esto es importante incluso en los proyectos de asistencia técnica que conllevan cambios institucionales y normativos para facilitar el aumento de la inversión en la explotación de los recursos naturales. En tales casos, puede ser necesario disponer de planes de desarrollo de las poblaciones indígenas que permitan, si

llega a materializarse dicha explotación comercial, asegurar la existencia de medidas o marcos normativos adecuados para proteger los intereses legítimos de estas poblaciones.

9. Por último, los resultados de la evaluación indican que la orientación de la directriz operacional hacia los proyectos ha limitado su aplicación efectiva. La adopción de criterios en la esfera de los proyectos que no sean coherentes con las normas aceptadas en los países podría reducir el impacto de los proyectos e impedir el desarrollo sostenible. Al realizar los estudios analíticos e identificar a las poblaciones indígenas es necesario complementar la orientación hacia los proyectos con un enfoque más estratégico y centrado en los países.

10. Además de las recomendaciones de la primera fase, y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación practicada en la segunda fase, el Departamento de Evaluación de Operaciones recomienda al Banco:

- a) Adoptar enfoques regionales y nacionales en las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, a fin de que sirvan de guía para la aplicación de la OD 4.20 en los proyectos.
- b) Facilitar los recursos necesarios para realizar evaluaciones sociales en los proyectos que afecten a poblaciones indígenas, asegurar la efectiva participación de éstas durante el diseño y ejecución de los proyectos y llevar a cabo un seguimiento sistemático de los resultados de los proyectos y de sus efectos sobre las poblaciones indígenas.
- c) Aumentar la eficacia y pertinencia de los PDPI, i) exigiendo un PDPI autónomo sólo cuando existe alguna probabilidad de causar efectos adversos a las poblaciones indígenas; ii) resumiendo sus elementos clave en el documento de evaluación inicial del proyecto; iii) comprometiendo al prestatario, en la documentación legal del proyecto, a aplicar el PDPI, y iv) incluyendo un mecanismo creíble de resolución de controversias.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Banco Mundial fue el primer organismo multilateral que reconoció la necesidad de brindar especial protección a los grupos tribales. El documento del Manual de Operaciones (OMS) 2.34 (1982), primer conjunto de directrices del Banco sobre poblaciones indígenas, trataba principalmente de los grupos tribales. En un examen interno de 1987 se apuntaba la necesidad de abandonar la definición de los grupos tribales en función de su aislamiento y aculturación, en favor de una definición basada en la existencia de sistemas socioculturales, modos de producción y formas de adaptación ecológica distintos de los de las sociedades dominantes¹. También se consideraba necesario un cambio para adaptar las políticas del Banco a las ideas de la comunidad internacional sobre los derechos de las poblaciones indígenas². En 1991, el Banco publicó la directriz operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas (véase el Anexo IV), con el propósito de asegurar que el proceso de desarrollo propiciara el pleno respeto por la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural de las poblaciones indígenas.

1.2 El personal del Banco determina la probabilidad de la presencia de poblaciones indígenas mediante un examen preliminar del derecho, las políticas y los procedimientos del país prestatario, así como mediante estudios antropológicos y sociológicos cuando es necesario. El Plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas (PDPI) es el instrumento principal de que se vale el Banco para abordar las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas en la esfera del proyecto. Para los proyectos de inversión que afecten a las poblaciones indígenas, el prestatario debe preparar un PDPI por cada evaluación inicial. Con el PDPI se trata de mitigar los posibles efectos adversos del proyecto sobre las poblaciones indígenas y asegurar que los destinatarios reciban beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura³. Cuando la mayor parte de los beneficiarios pertenece a poblaciones indígenas, todo cuanto interesa al Banco debe abordarse en el propio proyecto, y las estipulaciones de la directriz operacional se aplican a la totalidad del mismo. El PDPI tiene que basarse en un diagnóstico completo del contexto socioeconómico en el que se desenvuelve la población indígena y en la participación informada de ésta. Según las necesidades, en el PDPI se abordan las siguientes dimensiones: el marco jurídico y la tenencia de la tierra, una estrategia de participación local, propuestas de medidas para mitigar los posibles efectos adversos y asegurar que las poblaciones indígenas reciban justos beneficios del proyecto, medidas de fortalecimiento de la capacidad institucional

¹ Se trataba de un examen documental de 33 proyectos financiados por el Banco, identificados, evaluados inicialmente o ejecutados entre 1981 y 1985, que se sabía que habían tenido efectos demostrados sobre las tierras, los recursos y las culturas de las poblaciones indígenas.

² Véase el informe titulado “*Report on a Workshop on ‘Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice’*”, elaborado por Thomas Griffith y Marcus Colchester, Forests People Program y Bank Information Center, agosto de 2000. Véanse Davis, 1993 y Banco Mundial, 1986.

³ Los efectos se consideraban adversos i) cuando las actividades de los proyectos afectaban o implicaban el uso de tierras o recursos naturales que tradicionalmente habían pertenecido a las poblaciones indígenas o que estaban ocupados o eran utilizados por éstas; ii) cuando las intervenciones con fines de desarrollo afectaban a grupos aislados de poblaciones indígenas con formas de vida tradicionales, o iii) cuando las poblaciones indígenas no podrían beneficiarse del proyecto debido a características culturales (como el lenguaje) distintas de las de otras poblaciones pobres dominantes.

para ejecutar el PDPI, medidas para el seguimiento y evaluación, estimaciones de costos y un plan de financiamiento.

OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1.3 Este estudio tiene por objeto evaluar la aplicación por el Banco Mundial de su directriz operacional 4.20. La evaluación responde a las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida es pertinente la directriz operacional para garantizar que las operaciones financiadas por el Banco no perjudiquen a las poblaciones indígenas y que éstas puedan participar en los beneficios del proyecto?
- ¿Cómo aplica el Banco la OD 4.20? ¿Se ha aplicado la directriz de manera equitativa?
- ¿En qué medida ha resultado eficaz y eficiente la directriz operacional para la consecución de sus objetivos con respecto a las poblaciones indígenas?

1.4 Las dos primeras preguntas se contestaron en un informe anterior (primera fase), en el que se concluyó que la directriz operacional había ayudado a mejorar la base del conocimiento sobre las poblaciones indígenas, había conformado la asistencia del Banco a las circunstancias de varios países con la incorporación de medidas de protección de dichos grupos y había favorecido su participación en la ejecución de las actividades del Banco. También se detectaron puntos débiles: la identificación de las poblaciones indígenas había resultado problemática y no se había asegurado la igualdad de trato entre regiones; las orientaciones inadecuadas sobre los requisitos de la directriz operacional impartidas al personal del Banco dieron lugar a una aplicación desigual de la directriz, y las posibles repercusiones de los proyectos sobre las poblaciones indígenas siguen siendo poco conocidas.

1.5 Este segundo informe parte de los resultados del primero y responde a la tercera pregunta de la evaluación. En la segunda fase de la evaluación se examinaron las estrategias de asistencia a los países (EAP) correspondientes a los países de la muestra, así como otros estudios económicos y sectoriales, para entender cómo se habían tratado las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas. En la esfera de los proyectos, para la evaluación se examinaron todos los proyectos de inversión financiados por el Banco durante el período considerado en los que se había aplicado la directriz operacional 4.20. En la primera fase de la evaluación se examinaron todos los proyectos de los 34 países de la muestra sometidos a evaluación inicial entre el 1 de enero de 1992 y el 30 de junio de 2000 y que estuvieran cerrados en mayo de 2001. De estos 234 proyectos, 89 se identificaron en la primera fase como proyectos que afectaban a poblaciones indígenas. Con respecto a 55 de ellos (62%), en la evaluación se concluyó que el Banco había aplicado la directriz operacional (es decir, que el Banco había determinado la presencia de poblaciones indígenas y adoptado algunas medidas para salvaguardar los intereses de las mismas). En 34 de los proyectos (38%), la evaluación puso de manifiesto que el Banco no había aplicado la directriz operacional (esto es, que el Banco no había determinado que el proyecto afectaría a poblaciones indígenas y, por consiguiente, no había incluido medidas

para salvaguardar sus intereses). En la segunda fase se valoraron los resultados de 47 de los 55 proyectos en los que, según se había establecido en la primera fase, se había aplicado la directriz operacional (los otros ocho proyectos se habían cancelado). Así, este conjunto de 47 proyectos representa el universo de los proyectos en los que se aplicó la OD 4.20 en el período especificado. En el Anexo 1 se presenta la relación de proyectos, y en el Anexo 2 se describe la metodología de la evaluación.

1.6 La administración ha expresado su preocupación por la posibilidad de que los resultados de la evaluación no recojan los progresos realizados en la aplicación de la directriz operacional, ya que la mayoría de los proyectos se sometieron a evaluación inicial antes de 1996 (véase el Cuadro 1.1). Asimismo, la evaluación se ha

Cuadro 1.1: Proyectos por año de evaluación inicial		
Ejercicio	55 proyectos en los que se aplicó la directriz operacional	34 proyectos en los que no se aplicó la directriz operacional
1992	7	5
1993	17	14
1994	12	4
1995	7	7
1996	1	1
1997	4	1
1998	6	1
1999	1	1
Total	55	34

centrado en los proyectos de inversión y los estudios económicos y sectoriales formales, dejando fuera una diversidad de instrumentos que se han utilizado recientemente para aplicar el programa general del Banco con respecto a las poblaciones indígenas (como las donaciones para el desarrollo institucional, los talleres regionales, las actividades de fortalecimiento de la capacidad o las actividades en asociación). Para recoger esos progresos, el DEO examinó los cinco últimos proyectos aprobados en cada país de la muestra, en su mayor parte en los ejercicios de 1999 a 2001, y también el universo de los proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) financiados en los 34 países de la muestra evaluada⁴. Los resultados se presentan en este informe.

1.7 Por otra parte, la OD 4.20 combina políticas, normas de procedimiento y prácticas recomendadas. En consecuencia, su lenguaje admite diversas interpretaciones. Durante la primera fase, en consulta con la administración, se aclaró el criterio seguido para la evaluación en tres campos: i) ¿qué grupos deberían considerarse poblaciones indígenas a los efectos de la evaluación?; ii) ¿cómo debería interpretarse en la evaluación el término “afectar”?; y iii) ¿en qué circunstancias puede afirmarse en la evaluación que se ha aplicado la directriz operacional? (véase el Anexo 2).

1.8 En la OD 4.20, la expresión “poblaciones indígenas” designa diversos grupos sociales: “pueblos o poblaciones indígenas”, “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales” y “tribus registradas”. Según la directriz, estas expresiones hacen referencia a grupos sociales con una identidad social y cultural diferenciada de la sociedad dominante, que los hace vulnerables a la discriminación en el proceso de desarrollo. Estos grupos pueden identificarse en zonas geográficas concretas por la presencia, en mayor o menor

⁴ Según se relacionan en la base de datos de proyectos del FMAM (9 de octubre de 2002).

medida, de las cinco características señaladas en la directriz⁵ (véase el Anexo 2, párrafos 3 a 5).

1.9 Por la diversidad de las poblaciones indígenas y los distintos contextos socioeconómicos y políticos en los que viven, resulta arriesgado tratar de analizar las poblaciones indígenas como un grupo único. Los resultados tienden a ser amplias generalizaciones y simplificaciones excesivas. Todo ello se ha tenido presente en esta evaluación. No obstante, dado que el Banco adopta un enfoque uniforme con respecto a estos grupos sociales, los resultados correspondientes a un país o región guardan relación con los de otras partes del mundo; el informe se centra en estos elementos comunes.

⁵ Dado que no hay una definición única capaz de abarcar a todos estos grupos, en la directriz operacional se indica que los grupos sociales a los que la misma se refiere pueden identificarse en zonas geográficas concretas por la presencia, en mayor o menor grado, de las siguientes características: a) un vínculo estrecho con territorios ancestrales y con los recursos naturales de estas zonas; b) la propia identificación de sus miembros, y su identificación por otros, como pertenecientes a un grupo cultural diferenciado; c) la existencia de una lengua indígena, a menudo diferente de la lengua nacional; d) la presencia de instituciones sociales y políticas propias, y e) producción principalmente orientada a la subsistencia. Estas características, derivadas del documento del Manual de Operaciones 2.34 sobre los pueblos tribales, se centran en la existencia de sistemas socioculturales, modos de producción y formas de adaptación ecológica distintos de los de las sociedades dominantes.

2. PERTINENCIA DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20

2.1 En este capítulo se examina la pertinencia de la política en su totalidad y se profundiza en el análisis desarrollado en el informe de la primera fase. Se consideran cuatro dimensiones: a) amplitud del enfoque del Banco; b) homogeneidad entre el enfoque de la directriz operacional y el de los países clientes; c) responsabilidad del Banco y del prestatario, y d) mejora de las asociaciones mediante la armonización con otros organismos de desarrollo y, en particular, con organizaciones multilaterales.

2.2 En conjunto, en la evaluación se concluye que la directriz operacional es muy pertinente para las regiones de América Latina y el Caribe, Asia meridional y Asia oriental y el Pacífico, y moderadamente pertinente para las regiones de Oriente Medio y Norte de África, Europa y Asia central, y África. Aunque una política general de alcance mundial pueda ser razonable, en la evaluación se concluye que la directriz operacional habría resultado más pertinente si se hubieran adoptado estrategias regionales y si su orientación hacia la esfera de los proyectos hubiera dado paso a un enfoque por países. En este capítulo se explica el fundamento de estas conclusiones.

AMPLITUD DEL ENFOQUE DEL BANCO

2.3 Al valorar la amplitud del enfoque del Banco, en la evaluación se resumen los resultados de la primera y la segunda fase en torno a dos dimensiones: a) base de conocimientos para abordar las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, y b) tratamiento de las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas y cuestiones conexas según la OD 4.20.

Base de conocimientos para abordar las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas

2.4 La comprensión de las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas variaba de una región a otra. Para determinar la base de conocimientos del Banco se evaluaron rápidamente todos los estudios económicos y sectoriales preparados en los 34 países de la muestra entre los ejercicios de 1992 y 2000. Durante la segunda fase de la evaluación se llevó a cabo una valoración más detallada de la calidad de los estudios económicos y sectoriales en América Latina y el Caribe y en países seleccionados con cifras significativas de población indígena (véase el Cuadro 2.1; para la metodología, véase el Anexo 2).

Cuadro 2.1: Calidad de los estudios económicos y sectoriales sobre cuestiones referentes a poblaciones indígenas en algunas regiones y países

Región/ país	No. de estudios económicos y sectoriales examinados	Sin referencias en el documento	Calidad de la integración de las cuestiones referentes a poblaciones indígenas			
			Elevada	Considerable	Moderada	Insignificante
América Latina y el Caribe	85	50	3	7	5	20
China	28	21	--	--	2	5
India	24	7	1	1	4	11
Pakistán	11	9	--	--	--	2
Filipinas	15	9	--	1	1	4
Total	163	96	4	9	12	42

Véase el Anexo 2 sobre metodología y criterios de calificación.

2.5 En la región de América Latina y el Caribe se han llevado a cabo importantes estudios analíticos sobre cuestiones referentes a poblaciones indígenas, aunque la mayoría de estos estudios no se realizaron en el marco de estudios económicos y sectoriales formales, y la integración de las cuestiones referentes a poblaciones indígenas en los estudios económicos y sectoriales normales o especiales fue insignificante. Las bases de conocimientos sobre cuestiones referentes a las poblaciones indígenas en la región de América Latina y el Caribe quedaron establecidas ya en el decenio de 1980, y en los años noventa se llevaron a cabo estudios adicionales. En el ejercicio de 1994 apareció una publicación pionera sobre las conexiones entre poblaciones indígenas y pobreza, que llamaba la atención sobre la necesidad de políticas y tratamientos diferenciados en materia de poblaciones indígenas. Esto dio lugar a la preparación de perfiles de poblaciones indígenas y estrategias de desarrollo por países, y al examen de los marcos jurídicos y políticos nacionales referentes a las poblaciones indígenas, en colaboración con el personal jurídico de la oficina regional y otros organismos internacionales.

2.6 En otras regiones, a pesar de que en la OD 4.20 se estipula que el Banco abordará las cuestiones referentes a poblaciones indígenas mediante estudios económicos y sectoriales, los análisis de estas cuestiones contenidos en los estudios formales de esta naturaleza sobre sectores de interés directo al caso eran mínimos o inexistentes. Fuera del marco de los estudios económicos y sectoriales formales, la Oficina Regional de Asia oriental y el Pacífico ha publicado recientemente perfiles autónomos por países, referentes a las minorías étnicas de China, Filipinas, Indonesia, República Democrática Popular Lao y Viet Nam. Estos documentos brindan información útil por países a los equipos a cargo de los proyectos. En otros países, los estudios están menos avanzados.

2.7 En la esfera sectorial, la incorporación de manera habitual de las cuestiones referentes a poblaciones indígenas fue insignificante, especialmente en los sectores de la energía y minería y del transporte. En consecuencia, el conocimiento de los posibles efectos adversos de las intervenciones en estos sectores sobre las tierras y los recursos naturales de

las poblaciones indígenas era muy pobre. En el sector del medio ambiente se tenían en cuenta con mayor frecuencia las cuestiones referentes a poblaciones indígenas, aunque en muchos casos las referencias sólo eran de pasada. Los informes del sector de la silvicultura de la Federación de Rusia y de Brasil eran notables por la calidad de sus análisis. En los informes sobre educación se trataban mejor las cuestiones referentes a poblaciones indígenas que en los informes del sector de la salud. Tres de los informes del sector de la educación eran de calidad elevada o considerable. En dos de ellos —uno en la India (ejercicio de 1997) y otro en Perú (ejercicio de 2000)— se ofrecían datos desglosados detallados, un completo análisis de las cuestiones a las que se enfrentan las poblaciones indígenas y propuestas concretas para abordar los problemas.

2.8 *Estrategias de asistencia a los países (EAP)*. Los documentos más recientes de estrategias de asistencia a los países correspondientes a los países de la muestra de América Latina y el Caribe incorporaban en las mismas las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas. Así ocurría incluso en el caso de países con un bajo porcentaje de población indígena, como Argentina, Brasil, Chile y Colombia. En la estrategia de asistencia a Chile, por ejemplo, se toma en consideración la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fuera de América Latina y el Caribe, las EAP de Viet Nam llamaban la atención por su tratamiento de las cuestiones referentes a poblaciones indígenas.

2.9 *Conocimientos indígenas*. En el Banco ha habido distintas iniciativas para establecer asociaciones de carácter mundial o regional en relación con las poblaciones indígenas. La mayoría han tenido lugar en la región de América Latina y el Caribe. Una notable excepción fue el programa de *conocimientos indígenas*⁶ iniciado por la Oficina Regional de África para aumentar la sensibilización, divulgar prácticas y fortalecer la capacidad de los centros locales. La documentación y los registros de conocimientos indígenas constituyen un servicio a las comunidades. Dicho esto, es necesario examinar diversas cuestiones. El Banco define los conocimientos indígenas como “conocimientos tácitos”, o conocimientos de una comunidad y no de una persona⁷. Por consiguiente, los conocimientos indígenas tienen carácter de conocimientos mundiales, que han de ser compartidos en beneficio de todas las comunidades⁸. Sin embargo, ciertos tipos de conocimientos indígenas pueden tener un importante valor comercial y a menudo se utilizan sin el consentimiento de las comunidades en las que se originaron⁹. En un

⁶ Los conocimientos indígenas comprenden conocimientos exclusivos de las poblaciones indígenas, pero también conocimientos tradicionales locales de grupos que no reciben la consideración de poblaciones indígenas.

⁷ Los conocimientos indígenas, también llamados “conocimientos tradicionales”, abarcan diversas cuestiones, como los conocimientos médicos tradicionales, el folclore, el patrimonio cultural inmaterial, la propiedad intelectual indígena, los conocimientos ecológicos tradicionales, y la tecnología, conocimientos, habilidades y prácticas tradicionales y locales. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

⁸ Normalmente, las leyes que regulan los derechos sobre la propiedad intelectual atribuyen éstos a personas concretas, por sus obras originales y fijadas en un medio de expresión desde el que pueden ser percibidas, reproducidas o comunicadas. Los conocimientos indígenas casi nunca pertenecen a un individuo, sino que se transmiten oralmente de generación en generación y pertenecen colectivamente al grupo.

⁹ El proyecto de etnobiología en el marco de la *investigación coordinada en toda la India*, realizado por el Ministerio de Medio Ambiente entre 1986 y 1996, reveló que las comunidades tribales utilizaban más de 9.000 especies de plantas silvestres: 7.500 con fines medicinales, 3.900 para uso alimentario, 700 para atender necesidades materiales y culturales, 525 para obtener fibras y cordelería, 400 como forraje, 300 como plaguicidas, 300 para obtener gomas y tintes, y 100 para elaborar incienso y perfumes (Rao, *Indigenous Peoples and the Law* (estudio inédito), National Law School of India University, Bangalore, 2001). En el estudio se cita también el artículo 32 *N.Y.U.J. International Law and Politics*, 1119

documento marco de 1998 para la iniciativa del Banco sobre conocimientos indígenas se plantea la cuestión de si se deben proteger los derechos de propiedad intelectual de las poblaciones indígenas (por ejemplo, si habría que pagar derechos a los curanderos tradicionales cuando las empresas farmacéuticas aíslan compuestos activos de plantas medicinales), y cómo hacerlo, pero se deja a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual el examen de la cuestión. Dado que no hay un marco para la protección de los intereses de las poblaciones indígenas que participan en este programa, es necesario actuar con cautela¹⁰.

Tratamiento de las poblaciones indígenas y cuestiones conexas en la OD 4.20

2.10 Para valorar si la directriz operacional permitía un tratamiento completo de las poblaciones indígenas, en la primera fase de la evaluación se examinó el grado de aplicación de la directriz. La cantidad y la calidad del tratamiento de estas poblaciones se evaluaron en la primera fase, en la que se examinó la aplicación de la directriz operacional en todos los proyectos cuya evaluación inicial había sido posterior al 1 de enero de 1992 y que se había cerrado antes del 31 de mayo de 2001. Los resultados se resumen en este capítulo.

2.11 La primera fase de la evaluación reveló que el Banco había aplicado la OD 4.20 en tres regiones: América Latina y el Caribe, Asia oriental y el Pacífico, y Asia meridional. En Asia meridional, la atención a las poblaciones indígenas se concentró principalmente en la India. Por lo general, durante el período evaluado, la directriz operacional no se aplicó en África¹¹ ni en Oriente Medio y Norte de África. En Europa y Asia central, la directriz operacional se aplicó en la Federación de Rusia. Las diferencias de opinión profesional en el Banco con respecto a la identificación de las poblaciones indígenas dificultan un pronunciamiento concluyente sobre los aspectos cuantitativos del tratamiento.

2.12 En las regiones en las que se aplicó la directriz operacional, esta aplicación no fue homogénea. De los 34 proyectos en los que no se aplicó la directriz, 28 correspondían a América Latina y el Caribe (19) y a Asia oriental y el Pacífico (9). En los proyectos examinados, los equipos del Banco a cargo de los mismos concluyeron que los proyectos destinados a abordar cuestiones sectoriales relacionadas con la educación y la salud en países como Brasil (en estados con presencia de poblaciones indígenas), Nicaragua y Venezuela no “afectaban” a poblaciones indígenas, o al menos no de una manera que hiciese necesario aplicar la política¹². De modo similar, en proyectos de medio ambiente en Bolivia, Chile y Honduras relacionados con las leyes e instituciones nacionales de medio ambiente no se aplicó la directriz operacional, porque no se consideraba que los proyectos

(2000), según el cual más del 25% de todas las prescripciones dispensadas en los últimos 25 años contenían ingredientes activos basados en el conocimiento de las poblaciones indígenas.

¹⁰ Por ejemplo, el programa de conocimientos indígenas patrocinó un seminario celebrado el 15 de mayo de 2001, que congregó a profesionales del desarrollo procedentes de África oriental, científicos del Instituto Nacional de la Salud de los Estados Unidos y del hospital universitario George Washington, y personal del Banco. El objetivo del seminario era conocer las prácticas sanitarias tradicionales de África. El principal resultado fue un acuerdo entre los participantes para trabajar juntos en la validación de los tratamientos fitoterapéuticos de las infecciones oportunistas relacionadas con el VIH/SIDA.

¹¹ La OD 4.20 se ha aplicado recientemente en el proyecto de *explotación de yacimientos petrolíferos y construcción de un oleoducto Chad-Camerún*, de 13 de abril de 2000.

¹² En todos estos países había poblaciones que reunían las cinco características en mayor o menor medida.

“afectarán” a poblaciones indígenas. Una evaluación sobre el terreno en Honduras permitió confirmar que este tipo de proyectos afectaría a comunidades indígenas, ya que la normativa ambiental afectaría a tierras y recursos naturales utilizados tradicionalmente por estas comunidades.

2.13 En la primera fase de la evaluación se valoró la calidad del tratamiento de las poblaciones según cuatro criterios (véanse las notas del Cuadro 2.2). La conclusión fue que era muy necesario introducir mejoras para asegurar que, en cada proyecto, se hiciera un análisis profundo del impacto sobre las poblaciones indígenas, especialmente si no era de alcance sectorial. De los 89 proyectos que afectaban a poblaciones indígenas, sólo en 55 (el 62%) se aplicó efectivamente la directriz operacional. La aplicación de la directriz operacional se valoró como satisfactoria o muy satisfactoria sólo en el 58% de los 55 proyectos, de los que se cancelaron ocho. De los 47 proyectos restantes, sólo siete contaban con PDPI. En otros 21 proyectos había elementos de un PDPI, y en los 19 restantes se habían identificado poblaciones indígenas; algunos de éstos últimos incorporaban alguna medida de protección de los intereses de las poblaciones indígenas.

Cuadro 2.2: Calidad de la aplicación de la directriz operacional

Calificación	Porcentaje de proyectos cerrados en los que se aplicó la directriz operacional	Porcentaje de proyectos abiertos en los que se aplicó la directriz operacional
Muy satisfactoria	16	44
Satisfactoria	42	33
Moderadamente satisfactoria	15	5
Moderadamente insatisfactoria	5	4
Insatisfactoria	11	9
Muy insatisfactoria	11	5
Total	100	100

Notas: Muy satisfactoria: Diagnóstico + participación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas + indicador de seguimiento de los efectos o resultados.

Satisfactoria: Diagnóstico + participación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas. Sin indicadores.

Moderadamente satisfactoria: Participación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas. Sin diagnóstico ni indicadores.

Moderadamente insatisfactoria: Menores niveles de participación sólo en la aplicación + medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas. Sin diagnóstico ni indicadores.

Insatisfactoria: Referencias a poblaciones indígenas + algún análisis o una medida destinada a las poblaciones indígenas. Sin participación, diagnóstico ni indicadores.

Muy insatisfactoria: Referencias a poblaciones indígenas, pero nada más.

2.14 Para determinar si se había producido alguna mejora reciente en la práctica del Banco, en la evaluación se analizó el diseño de 170 proyectos en curso (cinco de los proyectos aprobados “más recientemente” durante el ejercicio de 2001 en cada uno de los 34 países de la muestra). El porcentaje de proyectos en los que se aplicó la directriz operacional (del total de proyectos que afectaban a poblaciones indígenas) se ha mantenido invariable en el 62%, tanto en los proyectos cerrados como en los abiertos. No obstante, ha

habido una mejora en las regiones de América Latina y el Caribe y Asia oriental y el Pacífico, donde se aplicó la directriz operacional en más del 85% de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas. En Asia meridional, la directriz operacional no se aplicó en Pakistán, excepto en un único proyecto de donación del FMAM¹³. En Nepal, aunque la OD 4.20 no se había aplicado durante el período evaluado, se ha aplicado en los proyectos en curso, si bien no de manera homogénea¹⁴. La calidad de la aplicación ha experimentado una importante mejora en el grupo de los 170 proyectos en curso. De los 54 proyectos en curso en los que se aplicó la directriz operacional, 14 contaban con PDPI autónomos, y en otros seis los diseños de los proyectos tenían la consideración de planes para el desarrollo de las poblaciones indígenas. En el 77% de los proyectos se consideró que la aplicación de la directriz operacional había sido satisfactoria o muy satisfactoria (véase el Cuadro 2.2). Otra mejora apreciable de uno al otro conjunto de proyectos fue que en el 95% de los proyectos abiertos con alguna probabilidad de afectar negativamente a poblaciones indígenas se incluían PDPI, ya fueran completos o parciales, lo que sólo se daba en un 42% de los proyectos cerrados.

HOMOGENEIDAD DE LA OD 4.20 CON LOS ENFOQUES DADOS POR LOS CLIENTES A LA PROTECCIÓN DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

2.15 Los resultados de la segunda fase coinciden con los de la primera: la política de protección de las poblaciones indígenas tuvo un efecto positivo y fue valorada por los clientes cuando se aplicó de la manera adecuada. No obstante, los distintos países adoptaron diferentes enfoques con respecto a la protección de las poblaciones indígenas de sus territorios respectivos, no siempre coherentes con el adoptado por la OD 4.20 (véase el Cuadro 2.3). En esta sección se examina la cuestión desde una perspectiva regional basada en a) la presencia de grupos sociales de los descritos en la OD 4.20, y b) políticas nacionales para la protección de estos grupos.

¹³ Una excepción es el proyecto de *ordenación de zonas protegidas* realizado por el FMAM en Pakistán (ejercicio de 2001). En el documento de evaluación inicial del proyecto (página 30) se dice que, en los tres ámbitos del proyecto, los grupos afectados por el mismo presentan características que se ajustan a alguno o a todos los criterios que definen a los grupos indígenas (esto es, la propia identificación de sus miembros, y su identificación por otros, como pertenecientes a un grupo cultural diferenciado; un vínculo estrecho con territorios ancestrales; la existencia de una lengua diferenciada; instituciones sociales y políticas propias, y producción principalmente orientada a la subsistencia).

¹⁴ En dos proyectos de Nepal se siguen criterios antagónicos en cuanto a la clasificación de las poblaciones indígenas: en el informe de evaluación inicial preparado por el personal para el proyecto de *infraestructuras rurales* (ejercicio de 1999) se considera que todos los nepalíes son indígenas, mientras que en el proyecto de *mantenimiento y construcción de carreteras* (ejercicio de 2000) se dice que las castas no constituyen grupos indígenas, pero que sí lo son otros grupos étnicos próximos a la zona de ejecución del proyecto.

Cuadro 2.3: Enfoques de los clientes en algunas regiones

Región	América Latina	Asia oriental y meridional	Asia meridional
Presencia de grupos sociales asimilables a poblaciones indígenas	Población indígena calculada en 33 millones de personas, el 7,7% de la población total de 20 países ¹⁵ , que constituyen algunos de los grupos sociales más marginados (véanse el estudio realizado por George Psacharopoulos y Harry Patrinos, publicado por el Banco Mundial, y las estrategias del FIDA).	Alrededor del 70% de una población indígena mundial estimada en más de 250 millones de personas vive en las regiones de Asia meridional y Asia oriental (FIDA). Los datos disponibles por países indican una mayor incidencia de la pobreza entre esos grupos que entre otros pobres. India y Pakistán acogen a más de 100 millones de personas pertenecientes a pueblos tribales. Éstos se encuentran entre los grupos de pobres más marginados. A menudo se llevan a cabo grandes proyectos de desarrollo en las zonas boscosas, donde habitan estas poblaciones.	
Sistemas normativos para proteger a los grupos sociales asimilables a poblaciones indígenas	Los 14 países de la muestra acogen al 99% de los 33 millones de personas pertenecientes a poblaciones indígenas. Diez de ellos han suscrito el Convenio 169 de la OIT; otros dos continúan rigiéndose por el Convenio 107 de la OIT. Chile cuenta con una ley de poblaciones indígenas (1993); Nicaragua tiene leyes que reconocen la autonomía de las comunidades de la costa atlántica. Existen también varios convenios regionales y acuerdos internacionales sobre la protección de los derechos e intereses de las poblaciones indígenas.	Varios países de la muestra (Camboya, China, Tailandia y Viet Nam) disponen de marcos jurídicos para las minorías étnicas y los pueblos del interior. Filipinas y Malasia cuentan con leyes para la protección de las poblaciones indígenas y los nativos. No es así en Indonesia, pero el Banco y el gobierno han suscrito varios convenios de préstamo en los que se señala que los grupos sociales que habitan zonas aisladas y distantes serán considerados como poblaciones indígenas a los efectos de la OD 4.20.	India y Pakistán han suscrito el Convenio 107 de la OIT. En las constituciones de los países se consignan los grupos tribales y se les reconocen derechos con los que no cuentan otros grupos sociales, incluidos derechos sobre las tierras. La India mantiene también programas de discriminación positiva en favor de las tribus registradas en los organismos estatales o apoyados por el Estado. El gobierno de Nepal aprobó en abril de 1999 una relación de 61 pueblos “janajati” que gozan de protección especial.

2.16 De acuerdo con los criterios indicados, la homogeneidad con respecto al enfoque de la OD 4.20 fue superior en América Latina y el Caribe, región en la que se originó el concepto de poblaciones indígenas¹⁶. La homogeneidad fue también elevada en varios países de Asia oriental y el Pacífico y Asia meridional, donde el Banco operaba en el marco de los sistemas normativos de esos países. Indonesia destacaba por la ausencia de un marco normativo para la protección de los grupos sociales asimilables a poblaciones indígenas. Sin embargo, en varios convenios jurídicos suscritos con el Banco, en los que estos grupos se tratan como equivalentes a poblaciones indígenas a los efectos de la asistencia del Banco, se pone de manifiesto que el país estaba determinado a proteger a los grupos sociales que habitan en zonas aisladas y distantes. En China, el Banco ha suscrito un

¹⁵ Instituto Indigenista Interamericano, *América Indígena*, Vol. LIII, No. 4, octubre-diciembre de 1993.

¹⁶ El concepto de poblaciones indígenas se originó en América Latina a principios del siglo XVI, cuando dos frailes dominicos empezaron a cuestionar la legitimidad de los criterios, a menudo brutales, de asentamiento que caracterizaban la colonización en América Latina y rechazaron la idea de que la donación papal a los monarcas españoles constituía una base suficiente y legítima para el dominio por España de las tierras de los indios. Véase Anaya, J.S., 1996. *Indigenous Peoples in International Law*, página 10. Nueva York: Oxford University Press.

convenio de alcance nacional; cualquiera de las 55 minorías étnicas nacionales que reúna en mayor o menor medida las cinco características se considerará como población indígena.

2.17 En la región de Asia meridional, los enfoques podrían ser aún más homogéneos si el Banco actuara siempre con arreglo a los marcos jurídicos nacionales existentes. Por ejemplo, los representantes del gobierno de la India han expresado su preocupación por la aplicación de la OD 4.20 a grupos que el marco jurídico nacional no reconoce como tribus registradas (véase el Recuadro 2.1). El gobierno cuestionó también la idoneidad de la denominación (poblaciones indígenas), en vista del enfoque dado a esta cuestión en el país. Por otra parte, la India tiene otro conjunto de grupos sociales, las castas registradas, que están marginadas y a veces poseen menos tierras que las comunidades de las tribus registradas. En opinión de varios de los interesados, es difícil establecer distinciones sobre el terreno entre estos grupos profundamente desfavorecidos, a no ser que se actúe con arreglo al marco de derechos existente para cada grupo.

Recuadro 2.1: ¿A quién va destinada la directriz operacional?

La aplicación de la directriz operacional en su forma actual puede generar tensiones sociales en algunos casos. En el segundo proyecto de *abastecimiento de agua y saneamiento ambiental* de Karnataka, en la India (aprobado en diciembre de 2001), se aplicó la directriz operacional a los grupos sociales denominados “lambanis” y “siddis”. Los lambanis proceden de Rajastán y los siddis de Goa, a donde fueron llevados desde África por los portugueses. Ambos grupos se asentaron en zonas boscosas y hablan lenguas que no son locales. Como muchos grupos sociales en la India, poseen algunas prácticas culturales diferenciadas. En el contexto de la India, su vinculación con las tierras ancestrales no es mayor que la de otros grupos sociales pobres. Aunque los lambanis y los siddis son vulnerables y merecedores de protección, no está claro por qué necesitan ser protegidos mediante una política especial, cuando otros grupos pobres que viven en esas tierras desde hace mucho más tiempo no disfrutaban de tales privilegios. No está claro el fundamento para una decisión de esta naturaleza y, según señalaron los representantes del gobierno de Karnataka al equipo del DEO, estas clasificaciones arbitrarias podrían ocasionar tensiones sociales.

2.18 En las regiones de África y Oriente Medio y Norte de África había una considerable ausencia de homogeneidad. Las diferencias jurídicas y técnicas entre “indígenas” y “minorías étnicas” constituyen una zona gris en el debate sobre las poblaciones indígenas. Tradicionalmente, las autoridades nacionales no consideran a las minorías étnicas como más o menos indígenas que otras que habiten en la misma región. Instituciones como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) han identificado poblaciones indígenas y tribales en América Latina y en Asia, pero no han seguido el mismo criterio en su estrategia para los países de la región de Oriente Medio y Norte de África, donde sólo hacen referencia a grupos étnicos pobres. Sin embargo, varios de estos grupos podrían considerarse como poblaciones indígenas según la OD 4.20.

2.19 El uso de la expresión “poblaciones indígenas” ha resultado más problemático en África que en otras regiones donde opera el Banco. En 1992, la Oficina Regional de África contrató un consultor para elaborar directrices sobre la aplicación de la OD 4.20 por los equipos a cargo de los proyectos. Sin embargo, la iniciativa quedó estancada a mediados

del decenio de 1990, cuando dio comienzo la conversión de todas las directrices operacionales en políticas operacionales. Tampoco se llegó a un consenso en cuanto a la idoneidad del enfoque de la directriz para la región de África¹⁷.

RESPONSABILIDAD DE LOS RESULTADOS

2.20 A los efectos de la asistencia del Banco, son los equipos a cargo de los proyectos, junto con especialistas en ciencias sociales, quienes determinan qué grupos constituyen poblaciones indígenas; el marco jurídico del país constituye el punto de partida. No obstante, la preparación del PDPI es responsabilidad del prestatario. Este proceso incrementa los costos y, en algunos casos, ha dado lugar a una menor identificación con el PDPI (véase el Recuadro 2.2). La determinación por proyectos ha dado lugar también a disparidades en la aplicación de la directriz operacional, entre las regiones y en los propios países (véase el informe sobre la primera fase de la evaluación). Estos incidentes, aunque escasos, permiten entrever los problemas que puede presentar la identificación por un equipo del Banco a cargo de un proyecto.

Recuadro 2.2 Los costos de las actividades del Banco son mayores en el caso de la OD 4.20

El examen de los costos de las actividades asumidos por el Banco indica que, por cada dólar que gasta éste, el país tiene que gastar de uno a dos dólares adicionales. No obstante, los resultados del examen son distintos en el caso de la OD 4.20. En el supuesto de observancia plena de la directriz, el Banco y el prestatario tendrían los mismos costos. En el informe, la mayor proporción de costos que soporta el Banco se atribuye a que la definición depende extremadamente del contexto, por lo que es difícil de abordar en el marco de una declaración normativa genérica aplicable a todas las regiones.

El examen indica también que los costos medios que tiene para el Banco una *consulta inicial* se sitúan entre US\$18.000 y US\$32.000. En el BASD, los costos de preparación de una evaluación social inicial se calculan de manera que incluyan la colaboración de un sociólogo o un antropólogo social durante uno o dos días en el caso de un proyecto sencillo, y durante una o dos semanas en el caso de un proyecto complejo dirigido a un gran número de personas pertenecientes a grupos diversos.

Según esto, los costos de la inacción podrían ser más elevados. El estudio del Banco indica que los costos directos e indirectos contraídos cuando no se aplica la directriz operacional son probablemente superiores a los costos de su aplicación. Los estudios realizados por el BASD confirman que una política específica sobre poblaciones indígenas aumenta los beneficios específicos de los proyectos que afectan a estas poblaciones, lo que podría compensar con creces las necesidades adicionales de recursos. Los resultados de la evaluación realizada por el DEO insisten en este punto. Existen, además, riesgos para la reputación del Banco si no se aclaran las ambigüedades de la directriz operacional (un buen ejemplo sería el proyecto de *reducción de la pobreza en la región occidental de China*).

2.21 No se han preparado PDPI autónomos en todos los proyectos que afectan a poblaciones indígenas. La administración interpreta que la directriz operacional exige que

¹⁷ Las directrices, que se centraban en la vulnerabilidad por razón del número de personas, su ubicación o los nichos profesionales especiales, se llegaron a distribuir en 1992, para solicitar observaciones al respecto, pero nunca se completaron.

en la documentación legal se incluya una estipulación referente a la obligación del prestatario, o del organismo de ejecución, de llevar a cabo el PDPI, pero sólo en el caso de que exista dicho plan¹⁸. Así, cuando sólo había elementos de PDPI, es decir, en la mayoría de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas, las obligaciones del prestatario raramente se reflejaban en los convenios de préstamo, lo que, en algunos casos, diluía la responsabilidad del mismo.

MEJORA DE LAS ASOCIACIONES MEDIANTE LA ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS RELATIVAS A LAS POBLACIONES INDÍGENAS¹⁹

2.22 En esta evaluación se ha comparado la directriz del Banco con las políticas de otros organismos multilaterales de desarrollo: el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para llevar a cabo este análisis comparativo, la evaluación se centró en tres áreas: a) planteamiento general de la política o estrategia; b) identificación de las poblaciones indígenas, y c) función de los marcos legislativos nacionales.

2.23 *Planteamientos generales.* Según la OD 4.20, el objetivo general del Banco en relación con las poblaciones indígenas, al igual que con todos los pueblos de los países miembros, es asegurar que el proceso de desarrollo promueva el pleno respeto de su dignidad, derechos humanos y singularidad cultural. En su redacción actual, y debido quizá al hecho de que fue elaborada en 1991, la directriz no se encuadra explícitamente en el mandato de reducción de la pobreza del Banco. En concreto, con la directriz operacional se trata de asegurar que, durante el proceso de desarrollo, las poblaciones indígenas no sufran efectos adversos, particularmente por causa de los proyectos financiados por el Banco, y que obtengan beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura.

2.24 Otros organismos multilaterales plantean de distinta manera la protección de los grupos de población indígena. El BAfD no posee una política o estrategia como tal, pero en su documento *Forestry and Watershed Guidelines* se incluyen algunas medidas de protección. En el BAsD y el BID, las políticas sobre poblaciones indígenas se insertan en sus estrategias generales de reducción de la pobreza. El PNUD ha elaborado un proyecto de directrices (1995) centradas en los derechos humanos. Estas directrices nunca han sido

¹⁸ La administración interpreta que la directriz operacional exige que en la documentación legal se incluya una estipulación referente a la obligación del prestatario, o de la entidad a cargo del proyecto, de llevar a cabo el PDPI en el caso de que exista. Sin embargo, si la mayor parte de los beneficiarios del proyecto son pueblos indígenas, en la directriz operacional no se obliga a incluir un PDPI independiente completo; todos los elementos o cuestiones referentes a las poblaciones indígenas se abordan en el diseño del proyecto (aunque esto puede no reflejarse en la descripción del proyecto en la documentación legal), y la directriz no obligaría por sí misma en ningún caso a incluir estipulación o referencia alguna a las poblaciones indígenas en la documentación legal. Tanto la estipulación general incluida en la documentación legal, referente a las obligaciones del prestatario en relación con la ejecución del proyecto (Sección 3.01 del convenio de préstamo o crédito), como las estipulaciones incluidas en el programa de ejecución cubrirían necesariamente los aspectos del proyecto relativos a las poblaciones indígenas. De igual modo, no se requiere estipulación alguna si el documento de evaluación inicial del proyecto incluye simplemente un análisis de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas.

¹⁹ La administración señala que la armonización no significa que las políticas de los bancos multilaterales de desarrollo deban ser idénticas. Las políticas de cada institución son reflejo de su mandato o misión, y de su composición, que no siempre coincide. No obstante, el Banco está colaborando con otros organismos multilaterales en la armonización de las políticas de salvaguardia. Véase *Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Information Note*, 16 de septiembre de 2002.

aprobadas oficialmente, pero se han empleado informalmente como marco de las actividades del PNUD en relación con poblaciones indígenas (página web del PNUD en <http://www.un.org>).

2.25 *Identificación de las poblaciones indígenas.* Los Convenios 107 (1957) y 169 (1989) de la OIT brindan una definición generalmente aceptada de poblaciones indígenas²⁰. Se refieren a dos grupos de minorías vulnerables en tanto que poblaciones indígenas: los pueblos tribales y los pueblos considerados “indígenas”²¹. El BID (1990), el PNUD (1995) y el BAfD (1998) hacen uso extensivo del Convenio 169 de la OIT y distinguen entre pueblos tribales y pueblos “indígenas”. Todos ellos limitan la aplicación de sus políticas o estrategias a estos dos grupos, o a subconjuntos de éstos que reúnan unas características específicas²². El BAfD se centra en los habitantes de los bosques. En su documento *Forestry and Watershed Guidelines* se establece que no se deberá considerar ningún proyecto que incluya las siguientes actividades: explotación forestal de selvas tropicales primarias; explotación mineral, petrolífera o industrial en general, o construcción o mejoramiento de carreteras en bosques primarios intactos o actividades que afecten a las tierras de los habitantes de los bosques o que puedan afectar a tierras tribales, salvo que los grupos afectados estén de acuerdo con el objetivo y el diseño del proyecto²³. Por el contrario, la OD 4.20 tiene un enfoque más general y se aplica a los grupos sociales desfavorecidos que reúnen las cinco características en mayor o menor medida.

2.26 *Función de los marcos legislativos nacionales.* Los organismos enfocan también de distintas maneras la función de los marcos legislativos nacionales en la identificación de las

²⁰ Véase el documento del Banco Mundial *Approach Paper on Revision of OD 4.20 on Indigenous Peoples*. Fuente: S. Davis (LCSES), S. Salman (LEGSA) y E. Bermúdez (ESDVP). En el documento se señala que, para identificar a las poblaciones indígenas, el equipo debe examinar las constituciones, leyes y demás legislación nacional pertinente para determinar la existencia de definiciones y marcos jurídicos específicos; como fuente adicional debe recurrirse a los Convenios 107 y 169 de la OIT si el país prestatario ha ratificado alguno de ellos. Véase también Anaya, J. S., 1996, *Indigenous Peoples in International Law*. Nueva York: Oxford University Press, donde se afirma que, en el momento de redactarse dicha obra, el Convenio de la OIT No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, era la más concreta manifestación en el derecho internacional de la creciente sensibilidad a las demandas de los pueblos indígenas, y que el Convenio No. 169 es una revisión del anterior Convenio de la OIT No. 107 de 1957 y representa para las políticas comunitarias mundiales un notable cambio de rumbo con respecto a la filosofía de integración o asimilación en la que se basaba el Convenio anterior. Aunque los dos convenios son diferentes, su importancia reside en que, al ratificar cualquiera de ellos, los países muestran su voluntad de proteger a dichos grupos sociales. Diecisiete países han ratificado el Convenio No. 169 (entre ellos, 13 países de América Latina y el Caribe), y 18 países, incluidos cinco de América Latina y el Caribe, Bangladesh, Egipto, India y Pakistán, mantienen su ratificación del Convenio No. 107.

²¹ Pueblos tribales son aquéllos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Pueblos indígenas son los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (Convenio 169 de la OIT).

²² Por lo que respecta al BID, véase “Strategies and Procedures on Socio-Cultural Issues as Related to the Environment” (1990).

²³ En junio de 1996, el presidente del BAfD manifestó que la institución “tiene el compromiso de asegurar que el proceso de desarrollo fomente la participación de las poblaciones indígenas y aliente el reconocimiento pleno de su dignidad, derechos humanos y singularidad cultural. [...] El Banco reconoce que las poblaciones indígenas y los habitantes de los bosques son importantes agentes sociales en los programas relacionados con los bosques ...” Nota del Secretario Ejecutivo sobre la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, tercera reunión, Buenos Aires, Argentina, 4 al 15 de noviembre de 1996: *Knowledge, Innovations and Practices of Indigenous and Local Communities: Implementation of Article 8(j)*, 3.4.4, párrafo 43.

poblaciones indígenas y en la determinación de sus derechos consuetudinarios sobre las tierras y otros recursos naturales.

2.27 Como ya se ha señalado, el Banco considera que las legislaciones nacionales sólo constituyen el punto de partida para la identificación de las poblaciones indígenas y brindan un marco general y flexible para su identificación en zonas geográficas concretas. El criterio del personal y la experiencia de los especialistas son elementos necesarios.

2.28 Por lo que se refiere a los derechos consuetudinarios de las poblaciones indígenas sobre la tierra y los recursos naturales, el enfoque de la directriz operacional presenta una doble vertiente. En el plano de los proyectos, la directriz operacional señala que en aquellos casos en los que las tierras tradicionales de las poblaciones indígenas hayan pasado por ley al dominio del Estado y donde sea inapropiado convertir los derechos tradicionales en derechos de propiedad legal, deberán establecerse otros mecanismos para conceder a las poblaciones indígenas derechos de custodia y uso, renovables a largo plazo. Según la directriz operacional, estas medidas deberán adoptarse antes de iniciar otras medidas de planificación que pudieran requerir títulos reconocidos sobre las tierras. La directriz señala también que en proyectos que afecten a los derechos de las poblaciones indígenas sobre la tierra, el Banco deberá colaborar con el prestatario para clarificar las medidas que hayan de adoptarse para regularizar cuanto antes la tenencia de la tierra, ya que las disputas de tierras causan a menudo retrasos en la ejecución de medidas que dependen de la existencia de títulos adecuados sobre las tierras. En la esfera de los países, la directriz operacional establece que cuando sea necesario mejorar la legislación local, el Banco deberá ofrecer al prestatario asesoramiento y asistencia para establecer los cauces para el reconocimiento legal de los sistemas consuetudinarios o tradicionales de tenencia de las tierras de las poblaciones indígenas.

2.29 La política del BAsD se refiere a los grupos tribales e indígenas (según se definen en los convenios de la OIT). En ella se señala que las leyes nacionales sirven de punto de partida para definir a las poblaciones indígenas, y que ello incluye el derecho constitucional, la legislación y el derecho consuetudinario, así como el derecho internacional y los convenios internacionales en los que el país sea parte. Sin embargo, en la política se describen cinco características, más o menos similares a las de la OD 4.20, como atributos adicionales, aunque no definitorios, de las poblaciones indígenas o grupos tribales. En la política del BAsD se recomienda tener en cuenta los derechos consuetudinarios de las poblaciones indígenas sobre las tierras y los recursos naturales, porque los pueblos indígenas pueden resultar desfavorecidos por la pérdida del acceso a las tierras ancestrales y a los recursos naturales y otras fuentes de ingresos propios de estas tierras. Según la política, el BAsD debe apoyar las actuaciones del gobierno según sea necesario y apropiado, brindándole asistencia para la formulación de políticas, estrategias, leyes, reglamentos y demás actuaciones específicas relativas a las poblaciones indígenas.

2.30 El proyecto de directrices del PNUD adopta la definición del Convenio 169 de la OIT y propone la propia identificación de las poblaciones indígenas como tales como criterio fundamental, añadiendo que las directrices no se aplican sólo a situaciones en las que los gobiernos hayan reconocido legalmente la naturaleza indígena o tribal de un grupo determinado. Según el proyecto de directrices del PNUD, se deberán tener en cuenta los

marcos jurídicos de la propiedad de la tierra y se habrán de determinar las medidas necesarias para su fortalecimiento; sin embargo, en las directrices no se analizan los derechos consuetudinarios de las poblaciones indígenas sobre las tierras, ni tampoco la regularización de los mismos²⁴.

2.31 En las directrices del BID se diferencia también entre poblaciones indígenas y poblaciones tribales, y se describen los atributos que definen a estos grupos. Las poblaciones indígenas se describen como los descendientes de las grandes culturas precolombinas, que comprenden grandes proporciones de las poblaciones de los países andinos y de Mesoamérica²⁵. Las poblaciones tribales se caracterizan mediante siete atributos²⁶. No se analiza la cuestión de los marcos legislativos nacionales. Sin embargo, por lo que se refiere al apoyo a los derechos sobre las tierras, se señala en las directrices que los derechos individuales y colectivos de las poblaciones indígenas y, en particular, de los pueblos tribales, serán establecidos por las legislaciones nacionales, que en muchos países se basan en instrumentos jurídicos internacionales.

2.32 En conjunto, una mayor armonización entre los organismos multilaterales ayudaría a reducir los costos de ejecución correspondientes a los prestatarios y a consolidar y aumentar la eficacia en términos de desarrollo para las poblaciones indígenas.

²⁴ La administración no considera adecuado comparar las estipulaciones de la OD 4.20 con el proyecto de directrices del PNUD. Por su naturaleza, las directrices no son vinculantes y, además, los proyectos de directrices suelen estar sujetos a importantes revisiones antes de su adopción.

²⁵ Véase la Nota 22.

²⁶ Estos grupos tribales se caracterizan por: 1) aislamiento e independencia considerable del resto de la sociedad; 2) autosuficiencia económica sustancial en base a la caza, la pesca, la recolección de productos forestales y cultivos itinerantes u horticultura de roza y quema; 3) un estilo de vida a menudo itinerante o seminómada que en vista de la baja capacidad de carga de muchos ecosistemas tropicales requiere territorios relativamente vastos; 4) una cultura material a veces extremadamente simple; 5) una organización política sin mayor cohesión basada en aldeas relativamente pequeñas e independientes combinada con una estructura social y de parentesco a menudo compleja; 6) sistemas de idioma, cultura y creencias religiosas sumamente específicas, y 7) una relación singular con la tierra precisada no sólo por la adaptación económica del grupo al medio ambiente determinado en el que habita, sino también por el sistema social y de parentesco, la cosmogonía, la religión y el ritual. Directrices del BID (1990).

3. RESULTADOS DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO

3.1 En este capítulo se presentan las consecuencias para las poblaciones indígenas de 47 proyectos financiados por el Banco, analizados sectorialmente con arreglo a los criterios normalizados del DEO referentes a pertinencia, eficacia, eficiencia, desarrollo institucional y sostenibilidad (véase el Cuadro 3.1). Conviene señalar que la evaluación se centró únicamente en los componentes y actividades de los proyectos relativos a las poblaciones indígenas. Con el fin de determinar los indicadores necesarios para medir los criterios de evaluación del DEO, a menudo ha habido que matizar las definiciones normalizadas; de ello se da cuenta en cada sección.

3.2 En los sectores de protección social, agricultura, y abastecimiento de agua y saneamiento, el 58% de los proyectos ha tenido resultados satisfactorios y las poblaciones indígenas se han podido beneficiar de varios de ellos (véase el Cuadro 3.1). Dichas poblaciones han podido acceder en mayor número a infraestructuras educativas y sanitarias de más calidad, mejores servicios de salud —en algunos casos—, mayor acceso a los recursos hídricos y actividades de fortalecimiento de la capacidad. Se han observado efectos adversos sólo en unos pocos proyectos de estos sectores.

3.3 Los sectores de energía y minería, transporte y medio ambiente agrupan el 65% del total de los compromisos del Banco evaluados en el presente informe. La documentación y la experiencia en

Cuadro 3.1: Análisis sectorial de los resultados de los proyectos²⁷

Sector	No. de proyectos	Millones de US\$	No. de proyectos con resultados satisfactorios*
<u>Sectores con gran potencial de causar efectos adversos</u>			
Energía y minería	8	2.345	1
Transporte	9	1.526	1
Medio ambiente	6	264	2
	23	4.135	4
<u>Otros sectores</u>			
Protección social	9	1.042	4
Educación	4	445	2
Salud, nutrición y población	4	302	3
Abastecimiento de agua y saneamiento	2	172	1
Agricultura	4	242	4
Sector jurídico (gestión del sector público)	1	11	0
	24	2.214	14
Total	47	6.350	18

* En “satisfactorios” se incluye “muy satisfactorios”, “satisfactorios” y “ligeramente satisfactorios”.

²⁷ La administración señala que, según los datos del DEO, en el 80% de los 47 proyectos se consideró que se habían alcanzado los objetivos generales de desarrollo, y que esta cifra es superior a la correspondiente a la totalidad de los proyectos del Banco evaluados por el DEO durante el período examinado. Asimismo, la administración observa que los 47 proyectos abarcan un período comprendido entre 1992 y 1998. Desde 1997, el Banco ha ido definiendo un conjunto de políticas, incluida la OD 4.20, como políticas ambientales y de salvaguardia y ha adoptado progresivamente medidas para mejorar su aplicación. La administración cree que los resultados de estas medidas se reflejan en la experiencia más reciente. El DEO desea señalar que, en el párrafo 3.28 del informe sobre la primera fase, se reconoció que en sus exámenes de los IFE no había hecho una buena labor de seguimiento de estas cuestiones.

materia de desarrollo indican que los proyectos que se llevan a cabo en estos sectores pueden causar daños significativos a las poblaciones indígenas, debido a que su apego y dependencia de la tierra y los recursos naturales son mayores que los de las demás poblaciones pobres. En la evaluación se ha establecido que en cerca del 80% de estos proyectos no se mitigó el impacto negativo en las poblaciones indígenas ni se les aseguró una justa participación en los beneficios de los mismos (véase el Cuadro 3.1).

PERTINENCIA DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS

3.4 En conjunto, se determinó que los objetivos del proyecto tuvieron una pertinencia elevada o considerable para las poblaciones indígenas en más de la mitad de los casos (véase el Cuadro 3.2). La medición de la pertinencia de los objetivos de los proyectos para las poblaciones indígenas fue tarea ardua. Es frecuente que las prioridades de las poblaciones indígenas difieran y a menudo compitan con las de las comunidades dominantes. Lo que puede redundar en beneficio de la comunidad más amplia quizá no beneficie específicamente a las poblaciones indígenas. Por consiguiente, en la evaluación se examinó la coherencia con la directriz operacional con arreglo a indicadores extraídos de la misma: a) análisis profundo de los efectos potenciales del proyecto sobre las poblaciones indígenas; b) participación informada de dichas poblaciones en el diseño del proyecto, y c) inclusión de medidas que mitiguen las posibles consecuencias negativas para estas poblaciones.

Cuadro 3.2: Pertinencia de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas

Sector	No. de proyectos	Millones de US\$	No. de proyectos según calificación*			
			E	C	M	I
<u>Proyectos con gran potencial de ocasionar efectos adversos</u>						
Energía y minería	8	2.345	1	1	5	1
Transporte	9	1.526		3	4	2
Medio ambiente	6	264	1	2	3	
Subtotal	23	4.135	2	6	12	3
<u>Otros sectores</u>						
Protección social	9	1.042	2	5	2	
Educación	4	445	1	1	2	
Salud, nutrición y población	4	302	2	1	1	
Abastecimiento de agua y saneamiento	2	172	1	1		
Agricultura	4	242	3	1		
Sector jurídico (gestión del sector público)	1	11		1		
Subtotal	24	2.214	9	10	5	0
<i>Total</i>	<i>47</i>	<i>6.350</i>	<i>11</i>	<i>16</i>	<i>17</i>	<i>3</i>

* E: Elevada; C: Considerable; M: Moderada; I: Insignificante.

3.5 Al medir la coherencia con la OD, en la evaluación no se valoró si los objetivos del proyecto proporcionaron a las poblaciones indígenas beneficios económicos y sociales compatibles con su cultura, como se requiere en la directiva. De manera directa o indirecta, la asistencia del Banco ha respaldado diversos cambios en los estilos y medios de vida de las poblaciones indígenas. Con los proyectos se han modificado los hábitos alimentarios, se ha respaldado una mayor dependencia de los mercados, fomentado la adaptación a la indumentaria moderna, creado la necesidad de ingresos monetarios y reducido el uso de los recursos naturales y conocimientos tradicionales. Los resultados de la evaluación indican asimismo que no hay consenso entre las poblaciones indígenas acerca de si estos resultados son compatibles con su cultura. Por una parte, los estudios sobre el terreno confirmaron que, como se afirma en la OD, algunas poblaciones indígenas quieren incorporarse al proceso de desarrollo. Por la otra, algunas de estas poblaciones querían preservar sus usos y costumbres tradicionales. Los hombres ecuatorianos señalaron que, en general, las intervenciones con fines de desarrollo ejercían una influencia negativa sobre sus sociedades, porque se encuadran en un paradigma de igualdad entre los sexos basado en los principios de los derechos humanos²⁸. Para ellos, la visión del mundo de las poblaciones indígenas se sustenta en la “complementariedad” de las funciones de hombres y mujeres, frente a la igualdad de funciones. Las mujeres expresaron su desacuerdo y su deseo de participar en mayor medida en la adopción de decisiones. Es obvio que estas cuestiones son problemáticas ya que hay división de opiniones incluso en el seno de las poblaciones indígenas.

3.6 *Análisis profundo.* Durante la fase de preparación es necesario llevar a cabo una profunda evaluación de las posibles repercusiones de las actividades de los proyectos, para asegurar que benefician a las poblaciones indígenas y que los PDPI preservan sus intereses. Varios proyectos de los sectores de energía, medio ambiente y transporte no estuvieron precedidos de estudios de un serio análisis de sus repercusiones y, por consiguiente, no incluyeron mecanismos de salvaguardia adecuados para las poblaciones indígenas. En consecuencia, la pertinencia de estos proyectos se consideró baja. Aunque en los proyectos de reciente preparación es más habitual encontrar análisis de los efectos potenciales para las poblaciones indígenas, con un aumento del 25% al 70% de los proyectos abiertos, durante el período evaluado los análisis fueron escasos y muy ocasionales.

3.7 *Participación informada.* La participación de las poblaciones indígenas en los proyectos se produjo principalmente a través de las consultas. En los “proyectos proceso”²⁹, como los fondos sociales, las consultas se llevaron a cabo durante el diseño de los subproyectos. Las evaluaciones realizadas entre los beneficiarios confirman que con dichas consultas aumentó el nivel de satisfacción de las poblaciones indígenas. En los proyectos que contaron con PDPI autónomos, las amplias consultas con las poblaciones indígenas ayudaron a asegurar que dichos proyectos respondían a las necesidades y prioridades de estas poblaciones. En el proyecto de *desarrollo del sector del gas* entre Bolivia y Brasil, los PDPI se debatieron con las poblaciones indígenas durante reuniones públicas celebradas en

²⁸ Banco Mundial/BID, Taller sobre cuestiones de género celebrado en Quito (Ecuador) en octubre de 2000.

²⁹ Proyectos con los que se establecen mecanismos para financiar una serie de subproyectos, cuya naturaleza se determina durante la ejecución, de acuerdo con directrices operacionales preestablecidas.

ambos países. Consultas similares se llevaron a cabo con las poblaciones indígenas en el marco del proyecto de *ordenación de los recursos naturales* en Colombia.

3.8 En lo posible, el Banco se dirigió a los órganos representativos de las poblaciones indígenas. En Guatemala, el Banco organizó consultas formales con el Consejo de Ancianos, autoridad indígena de ámbito nacional formada por representantes de 21 grupos mayas, para elaborar el Plan de Desarrollo Indígena³⁰. Los miembros del consejo entrevistados creían que el Banco era la única institución inversora preocupada por el bienestar de las poblaciones indígenas.

3.9 *Medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas.* Sólo siete de los 47 proyectos contaban con PDPI. En otros 21 proyectos se incorporaron elementos de los PDPI, y los 19 restantes contaron con medidas aisladas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas o garantizar que éstas obtuvieran beneficios. En varios proyectos las consultas fueron inadecuadas durante la fase de preparación o no hubo una cabal comprensión de sus repercusiones sobre las poblaciones indígenas. Por consiguiente, no se incorporaron medidas eficaces en el diseño de los proyectos y la pertinencia de éstos para las poblaciones indígenas quedó mermada.

EFICACIA DE LA ASISTENCIA DEL BANCO

3.10 Para evaluar la eficacia, se analizó si las poblaciones indígenas habían resultado beneficiadas con los proyectos y si éstos habían tenido alguna consecuencia negativa real para las mencionadas poblaciones. Dado que no se establecieron puntos de referencia en relación con las poblaciones indígenas, en la evaluación se compararon, en la medida de lo posible, los beneficios obtenidos por las poblaciones indígenas pobres con los alcanzados por las demás poblaciones pobres. En el Cuadro 3.3 se muestra la calificación de la eficacia y los resultados se comentan a continuación. El análisis se hizo por sectores. En la siguiente sección se analizan primero los sectores que tienen poca probabilidad de incidir negativamente en las tierras, los bienes y los medios de vida de las poblaciones indígenas; seguidamente, se analizan los que tienen un alto potencial de repercutir negativamente sobre dichos intereses.

³⁰ Martínez, J. y Ian Bannon, 1997. *Guatemala: Consulta para el Plan de Desarrollo Indígena: Escuchando a los Ancianos Mayas*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Cuadro 3.3: Eficacia de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas

Sector	No. de proyectos	Millones de US\$	No. de proyectos según calificación*			
			E	C	M	I
<u>Proyectos con gran potencial de ocasionar efectos adversos sobre las poblaciones indígenas</u>						
Energía y minería	8	2.345		1	2	5
Transporte	9	1.526		1	7	1
Medio ambiente	6	264	1	1	1	3
<i>Subtotal</i>	23	4.135	1	3	10	9
<u>Otros sectores</u>						
Protección social	9	1.042		3	4	2
Educación	4	445		3	1	
Salud, nutrición y población	4	302		2	2	
Abastecimiento de agua y saneamiento	2	172		1		1
Agricultura	4	242		4		
Sector jurídico (gestión del sector público)	1	11				1
<i>Subtotal</i>	24	2.214		13	7	4
<i>Total</i>	47	6.350	1	16	17	13

*E: Elevada; C: Considerable; M: Moderada; I: Insignificante.

Protección social

3.11 Los proyectos de protección social correspondían en su mayoría a fondos sociales (siete) y otros dos incluían componentes de proyectos de esta naturaleza. Con estos proyectos o componentes se financiaron principalmente pequeñas infraestructuras, a menudo primarias, para comunidades pobres, pertenecientes en su mayor parte a los sectores de educación, salud y abastecimiento de agua. Estos subproyectos basados en la demanda tuvieron niveles de participación de la comunidad o de los beneficiarios relativamente mayores, y también ayudaron considerablemente a fortalecer la capacidad de las comunidades para participar en el diseño y ejecución de intervenciones con fines de desarrollo. En conjunto, las poblaciones indígenas resultaron beneficiadas en su mayoría; la probabilidad de que dichos subproyectos tuvieran consecuencias negativas sobre ellas era baja.

3.12 Los proyectos de protección social carecían de PDPI. El proyecto del *Fondo de Inversión Social III* en Honduras contó con un programa dirigido a las poblaciones indígenas (Nuestras Raíces, por valor de US\$3,8 millones) en el que se tuvieron en cuenta las enseñanzas del anterior proyecto; por su parte, en el proyecto del Fondo Social II en Perú se incluyó una detallada estrategia relativa a las poblaciones indígenas³¹. Mediante el programa Nuestras Raíces se prestó más atención a las prioridades y necesidades de las

³¹ En el informe final de ejecución (IFE) no hay mucha información sobre la aplicación de la estrategia, aunque se indica que es necesario reforzar la orientación hacia las poblaciones indígenas.

poblaciones indígenas. Con él, 3.500 grupos comunitarios de nueve etnias distintas obtuvieron financiamiento para proyectos de rehabilitación de carreteras, puentes colgantes, rehabilitación de canales de navegación, obras de ampliación de escuelas, construcción de pozos y letrinas, y construcción de hornos tradicionales. Además, se instruyó a los miembros de las comunidades en el uso adecuado de los ingresos obtenidos, así como en la organización y financiamiento de actividades agrícolas y comerciales generadoras de ingresos, identificadas e iniciadas por las propias comunidades. En fases ulteriores del fondo social, el programa Nuestras Raíces se extendió aún más, transfiriéndose más responsabilidades a las poblaciones indígenas.

3.13 La calidad de los resultados de los diferentes proyectos de protección social para las poblaciones indígenas no presentó grandes variaciones. Los fondos sociales permitieron aumentar la calidad de las infraestructuras educativas en su conjunto, aunque las encuestas realizadas en el ámbito de los proyectos indicaron que los resultados educativos habían mejorado poco. Además de mejorar las infraestructuras sanitarias, en varios IFE se señaló un aumento en el índice de utilización, lo que contribuyó a reducir la mortalidad infantil. En muchos casos se mejoró el acceso al abastecimiento de agua, y en Perú se observó un impacto positivo en la incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua. No obstante, el proyecto de *fondo social* en Bolivia fue el único en el que se evaluó la calidad del agua, que resultó ser insatisfactoria.

3.14 Según evaluaciones sobre el terreno llevadas a cabo por el DEO y el BID en Honduras, Nicaragua y Perú, las poblaciones indígenas beneficiarias estaban satisfechas con las cotas de participación en el diseño y la ejecución de los subproyectos. Sin embargo, en un informe de mitad de período sobre el *fondo social* de Perú —fondo cuyas actuaciones se consideraban acertadas en general— se señaló que las repercusiones de los subproyectos sobre las poblaciones indígenas no eran tan positivas como en las comunidades no indígenas. En el informe se insinuaba que las poblaciones indígenas no conseguían aprovechar plenamente las intervenciones debido a la falta de una labor adecuada de fortalecimiento de la capacidad que tuviera en cuenta las circunstancias específicas de estas poblaciones.

3.15 En la mayoría de los proyectos de fondos sociales, el criterio de la demanda se combinó con la focalización en la pobreza o en criterios geográficos. Si bien esta focalización puede ser eficaz, ya que las poblaciones indígenas suelen vivir en grupo, también presenta algunos riesgos. En los proyectos basados en la demanda, las comunidades con mayor capacidad para presentar solicitudes y contribuir a su parte de los costos recibieron más financiamiento³². Esto ha dado lugar a la formulación de un programa independiente para las comunidades indígenas en Honduras, en el que se incluyen medidas de fortalecimiento de la capacidad, a una mejor focalización hacia estas comunidades en Perú y a un mayor fortalecimiento de su capacidad en Bolivia.

3.16 Además, la focalización en la pobreza no sirvió para llegar eficazmente a las poblaciones indígenas en los países donde éstas representaban sólo un bajo porcentaje. En

³² Según el IFE del segundo *Fondo de Inversión Social* en Bolivia, es habitual que en los fondos sociales que se rigen por la demanda se reciban más propuestas de comunidades ricas que de pobres, ya que las primeras tienen mayor capacidad para preparar propuestas.

el segundo *Fondo de Inversión Social* de Nicaragua se reforzaron las operaciones en la región de la costa atlántica, donde se concentra la mayoría de los grupos étnicos. Aunque se alcanzaron los objetivos de focalización geográfica en la región, no se desarrollaron subproyectos específicos para las poblaciones indígenas, por lo que los progresos realizados en la satisfacción de sus necesidades particulares resultaron insignificantes. Para encarar esta preocupación, se incluyó un PDPI en el proyecto de tercer *Fondo de Inversión Social* en Nicaragua. El proyecto de *Programa de Servicios Sociales Esenciales* en México cosechó resultados similares: no consiguió llegar a los muy pobres y benefició a los grupos de bajos ingresos en general, perdiendo, en cambio, su orientación inicial hacia las comunidades indígenas.

3.17 En Bolivia, Ecuador y Perú se esperaba que las poblaciones indígenas resultaran beneficiadas de los proyectos. En Bolivia, por ejemplo, los municipios más pobres recibieron el 63% del gasto de todos los proyectos (en una época en que dichos municipios recibían sólo el 22% del total del gasto municipal). En Ecuador, el 60% de las *parroquias* ubicadas en zonas indígenas se benefició de al menos un subproyecto del fondo social, aunque el 77% de las *parroquias* no indígenas se benefició de un subproyecto por lo menos. En Perú, la focalización no fue del todo eficaz inicialmente. Se ajustó más adelante, en el proyecto de tercer fondo social, para asegurar que las poblaciones indígenas extremadamente pobres recibieran más recursos.

Agricultura

3.18 Los cuatro proyectos del sector agrícola incluidos en el período evaluado han arrojado resultados satisfactorios. Tres en la India y uno en Bolivia beneficiaron de forma considerable a las poblaciones indígenas.

3.19 El proyecto de *desarrollo de comunidades rurales* en Bolivia sirvió para reforzar la aplicación de la Ley de Participación Popular de Bolivia en 132 municipios, rebasándose su objetivo de 98. En el marco de este proyecto se brindó asistencia técnica a las poblaciones indígenas y se legalizaron unas 4.000 comunidades rurales. Las comunidades indígenas se potenciaron mediante una reorganización de municipios en la que se tuvo en cuenta la organización territorial de los grupos étnicos. En las elecciones municipales de 1999, por primera vez, más de la mitad de los candidatos a concejales elegidos fueron de origen indígena. En 13 distritos se ejecutaron planes de participación en función de las características culturales y sociales de las poblaciones indígenas.

3.20 Con los proyectos de *silvicultura* en Andhra Pradesh y Madhya Pradesh se infundió a las comunidades participantes un sentido de identificación con las tierras que redundó en una mayor protección de los bosques. Gracias a estos proyectos se reforzaron los derechos consuetudinarios de los grupos tribales sobre recursos naturales como la leña, el forraje, los productos secundarios de la madera y del bosque y sobre la madera de aquellas tierras, y los beneficiarios pudieron participar en el producto de su venta. Hasta entonces, la ley consideraba que los beneficiarios estaban invadiendo propiedades ajenas cuando trataban de recolectar productos del bosque; ahora, sin embargo, se ha demostrado que pueden acceder a los recursos naturales sin ser perseguidos porque, gracias al proyecto, ha cambiado la actitud de los administradores de los bosques. Es más, si el programa sigue

siendo sostenible, es bastante probable que en el futuro las comunidades indígenas obtengan importantes ingresos de la venta de la madera y otros productos del bosque cuando las plantaciones hayan madurado.

3.21 Sin embargo, algunos puntos débiles han limitado la consecución de los objetivos de los proyectos. En algunos casos, la creación de organizaciones de los poblados afectados por el proyecto, con derechos especiales sobre los bosques, generó tensiones y conflictos sociales en zonas con recursos limitados. La falta de una adecuada labor de fortalecimiento de la capacidad de las poblaciones indígenas beneficiarias limitó su participación informada en el diseño y la ejecución del proyecto, lo que debilitó la institucionalización del programa y de sus principios en las comunidades. Los mecanismos inadecuados de seguimiento y de rendición de cuentas, la ausencia de procesos creíbles de resolución de controversias y un débil marco de colaboración con las ONG dañaron la transparencia y la credibilidad del programa. Por éstas y otras razones, algunas organizaciones tribales de masas criticaron el programa con el argumento de que la asistencia del Banco ocasionaba muchos conflictos y que el propósito del gobierno era proteger el medio ambiente y no salvaguardar los intereses de las poblaciones indígenas. El DEO realizó evaluaciones sobre el terreno en ambos estados, con visitas a 19 comunidades en Madhya Pradesh y 32 en Andhra Pradesh. A pesar de los puntos débiles señalados, en la evaluación se estableció que los resultados fueron, en general, satisfactorios, lo que confirmó las conclusiones del IFE.

3.22 Con el proyecto del *caucho* en la India, los hogares pudieron sustituir la agricultura de roza y quema por plantaciones de caucho, más permanentes; se introdujeron nuevas formas de industria en pequeña escala y aumentaron las oportunidades económicas y la productividad de las tierras tribales. Ello generó nuevos medios de vida, como el sangrado del caucho, la apicultura y la producción de miel. Con el proyecto se fomentó el ahorro, se propusieron nuevas formas de organización colectiva con fines productivos o económicos y se influyó de manera positiva en las economías de los hogares. Aunque el proyecto marcó el camino para la incorporación de las poblaciones indígenas a la economía convencional de la India, hubo una importante participación de los beneficiarios en su diseño y ejecución y, por consiguiente, los resultados reflejaron las necesidades y prioridades de estas poblaciones.

Proyectos en los sectores de educación y salud

3.23 La creación de un patrimonio social propio —en términos de educación y salud— es un objetivo importante para la mayoría de las poblaciones indígenas. La investigación acerca de los vínculos entre las poblaciones indígenas y la educación indica también que los beneficios a largo plazo no se circunscriben al mercado laboral; otra ventaja es que se reduce la dependencia de estas poblaciones con respecto a los bosques por tres vías indirectas. Con la educación, los grupos de cazadores-recolectores tienen más posibilidades de abandonar el campo; mejora el uso de la tierra con fines agrícolas gracias a la adopción de nuevas tecnologías y una más adecuada aplicación de las antiguas, y se reduce el tamaño de las familias³³.

³³ Psacharopoulos, G. y H. Patrinos, comps. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

3.24 Los proyectos en estos sectores, particularmente en el de la educación, plantean considerables dificultades de evaluación. Por definición, las poblaciones indígenas hablan lenguas diferentes de las que se emplean en los sistemas educativos. Los estudios indican también que la enseñanza bilingüe ha tenido éxito y produce mejores resultados en lo concerniente a comprensión de la lectura. No obstante, hay quien sostiene que los alumnos que reciben enseñanza en su idioma nativo están en desventaja ante futuras oportunidades educativas. En las comunidades indígenas pueden escucharse ambas opiniones. Las evaluaciones sobre el terreno tampoco permitieron establecer un cuadro concluyente de las preferencias de las poblaciones indígenas. Algunas comunidades indígenas querían que a sus hijos se les impartiera la enseñanza en el idioma mayoritario (como el hindi, el inglés o el español), porque con ello aumentarían sus oportunidades económicas. Otros, como algunos padres de Guatemala, reconocieron la importancia de la educación bilingüe (véase el Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1: Importancia de los fondos focalizados: un ejemplo de educación bilingüe

El 80% del proyecto de *reforma de la educación básica* en Guatemala, por valor de US\$33 millones, se destinó a zonas rurales donde la mayoría de las poblaciones indígenas vive en hogares en los que se hablan lenguas distintas del español. Según indicaron algunos funcionarios públicos de Guatemala, entre 1998 y 2000 no se habían realizado inversiones en el programa de educación intercultural bilingüe (EIB) porque no se habían asignado fondos para ello. La Dirección General de EIB, responsable de la formación del profesorado y de la elaboración de los textos bilingües, afirmó que el programa de desarrollo educativo (PRONADE) no había aprobado el gasto. Según el PRONADE, la Dirección General de EIB no había solicitado consignación presupuestaria alguna. Así, las evaluaciones sobre el terreno realizadas en Guatemala indicaron que las comunidades lamentaban la falta de enseñanza bilingüe intercultural y que los planes de estudios fueran inadecuados desde el punto de vista cultural. En un reciente proyecto de seguimiento llevado a cabo en 2001 sobre *universalización de la educación básica*, sí se consignaron fondos para “la diversidad cultural y el pluralismo”.

3.25 El idioma sólo se tuvo en cuenta en uno de los cuatro proyectos de educación. En él se brindó ayuda para la educación de una minoría étnica en China mediante la elaboración y distribución de libros de texto y material didáctico en la lengua de dicha comunidad. No obstante, las poblaciones indígenas también se beneficiaron de otros tres proyectos, que estaban orientados hacia la lucha contra la pobreza, utilizaban criterios geográficos u otras formas de focalización en la pobreza para beneficiar a estas poblaciones y se desarrollaron en el contexto de los marcos jurídicos nacionales existentes sobre poblaciones indígenas³⁴. En estos casos, con los proyectos se facilitó el acceso a la educación primaria, se mejoró la calidad de la infraestructura y, en particular, aumentó el número de niñas indígenas escolarizadas.

3.26 Los estudios llevados a cabo por el Banco en el ámbito de la sanidad indican que las poblaciones indígenas tienen un acceso desigual a los servicios de salud debido a tres factores: el aislamiento general de muchas comunidades indígenas, el desequilibrio

³⁴ Como el programa de discriminación positiva en favor de las tribus registradas, en la India, y el proyecto realizado en el marco de los programas educativos para minorías étnicas, en China.

generalizado en la asignación de personal y servicios médicos en favor de las zonas urbanas y la incapacidad generalizada para pagar los servicios adecuados. Estas circunstancias se constataron igualmente en las evaluaciones sobre el terreno en India, Indonesia y Viet Nam. Ninguno de los cuatro proyectos de salud contaba con PDPI. No obstante, la focalización geográfica ha permitido asegurar que las poblaciones indígenas obtuvieran beneficios en tres de los cuatro proyectos.

3.27 Los tres proyectos que obtuvieron resultados positivos (en India, Indonesia y Perú) lograron satisfacer las necesidades específicas de las comunidades indígenas. En la India, los resultados de la evaluación indican que el proyecto nacional de *erradicación de la lepra*, a pesar de no contar con un PDPI, ha beneficiado a las poblaciones indígenas, ya que prestó especial interés a las zonas tribales difíciles y barrios de tugurios de las grandes ciudades. Tuvo mucho éxito en el tratamiento de la lepra entre los pobres y, dado que las poblaciones indígenas resultaron beneficiadas, se consideró que este proyecto había generado resultados satisfactorios para dichas poblaciones. Con el tercer proyecto de *salud y nutrición comunitaria* en Indonesia, se proporcionaron instalaciones sanitarias básicas en zonas aisladas y remotas habitadas por poblaciones indígenas, lográndose con ello beneficiar a dichas poblaciones. En la evaluación sobre el terreno llevada a cabo por el DEO se estableció que se había capacitado como comadronas a mujeres indígenas, mejorando con ello su categoría dentro de la comunidad. Las encuestas realizadas por las autoridades encargadas del proyecto mostraron una mejora de la situación sanitaria, incluida la salud materna. En Papua Occidental —zona visitada por un equipo del DEO—, los funcionarios provinciales confirmaron la reducción del índice de mortalidad infantil, aunque no había habido apenas variación en la mortalidad materna. Con el proyecto de *salud básica y nutrición* en Perú, se impartió formación a más de 2.000 proveedores de servicios de salud en los campos de la salud y la nutrición materna e infantil. En el proyecto se hizo hincapié en el desarrollo de comités de información, educación y comunicación y se elaboraron manuales para programas de educación a distancia y casetes para la formación de proveedores de servicios de salud en la lengua y cultura quechua.

Energía y minería y transporte

3.28 En la evaluación se valoró la eficacia, en términos de resultados para las poblaciones indígenas, de los ocho proyectos del sector de energía y minería, y de los nueve proyectos del sector de transporte en los que se había aplicado la OD 4.20. De estos 17 proyectos, sólo dos (uno de energía y minería y otro de transporte) generaron resultados satisfactorios; otros cuatro del sector del transporte arrojaron resultados ligeramente insatisfactorios.

3.29 Las intervenciones con fines de desarrollo en estos sectores tienen un importante potencial de reducción de la pobreza, mediante la creación de empleo en la construcción, la minería y la industria metalúrgica, así como en actividades comerciales y de servicios conexas, el transporte por ferrocarril y por carretera y algunas infraestructuras urbanas. Al mismo tiempo, también pueden poner en peligro las vidas, bienes y medios de vida de las poblaciones indígenas. Además, con las modernas tecnologías se puede intervenir en zonas hasta ahora remotas, causando considerables desplazamientos y daños irreparables a las

tierras y los bienes de dichas poblaciones³⁵. En este contexto, las poblaciones indígenas que viven en esas tierras, remotas y ricas en recursos, son particularmente vulnerables a causa de su menor capacidad de negociación y porque varios países no reconocen sus derechos consuetudinarios. Además, aunque se preveía que estos proyectos aumentarían sus oportunidades económicas, las poblaciones indígenas no siempre se benefician, debido a su relativa escasez de capital humano o social.

3.30 El proyecto de *desarrollo del sector del gas* entre Bolivia y Brasil fue un ejemplo de reducción satisfactoria de los efectos adversos que ocasiona la asistencia del Banco en las poblaciones indígenas. Se admitía que el brusco aumento de la exploración de yacimientos de gas en Bolivia podía tener efectos nocivos imprevisibles o de difícil cuantificación sobre el medio ambiente y, por consiguiente, sobre la tierra, los recursos naturales y los medios de vida de dichas poblaciones. Por consiguiente, en el diseño del proyecto se incluyeron medidas para mitigar los posibles daños³⁶. Se preparó un plan de ordenación ambiental por valor de US\$36 millones y se incluyeron medidas para compensar el impacto inicial y a largo plazo del proyecto. De esa manera, el Estado compensaría a las poblaciones indígenas por el uso de recursos naturales situados en sus zonas de residencia o en las proximidades de las mismas.

3.31 Se estableció un fondo fiduciario y un depósito en custodia para continuar las actividades seleccionadas (adjudicación de títulos de propiedad de las tierras y apoyo a subproyectos de desarrollo sostenible) más allá de la fecha de cierre del préstamo. Además, el proyecto creó otro fondo fiduciario por valor de US\$1 millón para proteger y gestionar el Parque Nacional de Kaa-lyá, que es administrado por una ONG indígena en colaboración con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia. Para reforzar los derechos individuales y colectivos, las funciones de auditoría relativas a aspectos sociales se asignaron a un ombudsman. Las ONG y otras partes interesadas tuvieron acceso a los resúmenes de las auditorías ambientales independientes, con lo que se ganó en transparencia y se dio respuesta a las preocupaciones de la sociedad civil. Hubo claras asociaciones institucionales entre el Banco, el BID y el Banco de Desarrollo Andino, lo que, según se señala en el IFE, permitió asegurar la homogeneidad de los requisitos ambientales y sociales y la realización de estudios conjuntos, con lo que se obtuvieron mejores resultados. Las actividades del proyecto permitieron mejorar el diálogo y la

³⁵ Véase *World Bank Approaches to the Environment in Brazil: A Review of Selected Projects, (1992) Volume I: Overview*, Departamento de Evaluación de Operaciones, donde se analiza el impacto de las actividades mineras en las comunidades. Véase también: IFPRI. 2002. "Sound Choices for Development: The Impact of Public Investments in Rural India and China", disponible en: <http://www.ifpri.cgiar.org/pubs/ib/ib7.pdf>. Véase el punto de vista contrario acerca de la minería en Friends of the Earth. 2002. "Treasure or Trash? The World Bank's Flawed Defense of Mining as a Tool for Development". Además, en *Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development*, 2002, estudio de alcance mundial llevado a cabo durante dos años por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) por encargo de varias de las mayores compañías mineras del mundo y el World Business Council for Sustainable Development, se comprobó que la tierra de las poblaciones indígenas está amenazada y se usa a menudo sin su consentimiento. En el informe se recomienda a las compañías que se recabe el consentimiento previo para acceder a dichas tierras, incluso si la ley no obligara a ello, y que se adopten mecanismos de decisión adecuados desde el punto de vista cultural. Véase también una opinión similar según la cual la minería no significa necesariamente la reducción de la pobreza: *Políticas innovadoras sobre los Pueblos Indígenas y la minería: lecciones clave para la Cumbre Mundial y para el futuro*, documento elaborado por Viviane Weitzner, El Instituto Norte-Sur, Ottawa, Canadá, agosto de 2002.

³⁶ Cuando se descubrió que el derecho de paso del gasoducto atravesaba inadvertidamente un tramo de una unidad de conservación (debido en parte a la falta de una demarcación clara del terreno), el organismo de ejecución aportó financiamiento adicional y plantó 375.000 árboles en cumplimiento de las leyes estatales.

colaboración entre el sector privado, las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil, y propiciaron la participación de las comunidades locales y la sociedad civil en el proceso de seguimiento ambiental.

3.32 En claro contraste con el caso anterior, dos proyectos de rehabilitación del sector del petróleo en la Federación de Rusia revelaron que, a menudo, cuando no se incluyen PDPI, los proyectos no alcanzan los resultados esperados para las poblaciones indígenas. Las dos intervenciones comprendían trabajos de rehabilitación de pozos petrolíferos cerrados, perforación de pozos de relleno y sustitución de canalizaciones de producción deterioradas para reducir las fugas de petróleo. Aunque el proyecto estaba destinado a transferir a la Federación de Rusia tecnología más eficiente y limpia para la extracción y el refinado de petróleo, no se puso gran empeño en revitalizar las economías locales sostenibles de las poblaciones indígenas dedicadas a la pesca y a la caza. En los dos documentos de evaluación inicial se reconocieron los considerables efectos negativos del procesamiento del petróleo sobre las poblaciones indígenas de la región³⁷. Ambos proyectos contaban con planes de protección ambiental, pero no para el desarrollo de las poblaciones indígenas. En el componente de protección ambiental del segundo proyecto se propuso un programa, que no se llevó a cabo, para salvaguardar los intereses de las minorías nacionales que habitan en las zonas afectadas por el proyecto o en sus proximidades. Los planes de protección ambiental no se ejecutaron; las asociaciones de productores de petróleo no asumieron compromiso alguno; hubo quien sostuvo que el informe de evaluación inicial no era de obligado cumplimiento y que las asociaciones sólo estaban obligadas por las estipulaciones del convenio firmado con el Banco para el proyecto. De este modo, el proyecto ayudó a aumentar la producción de petróleo pero no se aplicaron las medidas ambientales. Las fugas de petróleo y los daños ambientales no disminuyeron (el porcentaje real de tuberías sustituidas fue inferior a lo previsto), y superaron lo establecido por las normas aceptadas a nivel internacional. En conjunto, los resultados del proyecto fueron insatisfactorios.

3.33 Nueve proyectos sirvieron para financiar la construcción o rehabilitación de carreteras. Se ha demostrado que las infraestructuras rurales, y las carreteras en particular, tienen importantes repercusiones sobre la productividad agrícola y las oportunidades de ingresos no agrícolas, y mejoran la integración en los mercados (véase el Recuadro 3.2). Las evaluaciones sobre el terreno en Indonesia, Perú y Viet Nam confirmaron que con la mejora de las carreteras se facilita el acceso a los mercados; se reducen los costos de las mercancías, en particular de los materiales de construcción y los suministros a los productores; se intensifica el transporte local y el intercambio y la movilidad social; aumenta el acceso a los servicios de salud y es más fácil encontrar personal más capacitado para las escuelas. En conjunto, se consideraba que el mejoramiento de las carreteras era muy importante para el desarrollo de la economía local, la mejora de los niveles de vida y el aumento de la movilidad social y geográfica.

³⁷ En los mencionados documentos se detallaron los daños causados por las actividades anteriores de refinado de petróleo y se señaló que en el Decreto Presidencial No. 397, que hace hincapié en la protección de los derechos e intereses de las minorías del norte, se establece que los especialistas en ciencias sociales trabajarían en estrecha colaboración con las poblaciones tribales para determinar la mejor manera de que dichas poblaciones tuvieran una justa participación en los beneficios derivados del desarrollo del sector del petróleo.

Recuadro 3.2: Repercusiones de la rehabilitación de carreteras sobre las poblaciones indígenas: resultados de una evaluación sobre el terreno en Perú

En Perú, las poblaciones indígenas beneficiarias indicaron que, gracias a la rehabilitación de las carreteras, podían llegar antes a los mercados, tenían mejor acceso al trabajo remunerado en sectores no agrícolas, había más incentivos para los profesores y el personal de las instalaciones del sector social y se había facilitado el acceso a los centros de salud. En opinión de los beneficiarios, este proyecto permitió mejorar en primer lugar las condiciones de transporte (para el 30,2%), seguido del comercio (29%) y del acceso a los servicios de salud (9,5%). Sólo el 11,8% de los participantes manifestó que habían aumentado sus ingresos; para el 56% habían disminuido, y para el 31,4% se habían mantenido como antes. En una evaluación realizada para la preparación del IFE se estableció que no se habían producido cambios significativos en los niveles de pobreza de los beneficiarios en relación con los grupos de control, aunque la pobreza rural había aumentado un 2% durante este período en el conjunto nacional. Por consiguiente, es posible que el proyecto haya servido para contener el aumento de la pobreza.

3.34 Sin embargo, las carreteras producen diversos efectos indeseados, en particular cuando dan acceso a zonas remotas habitadas por poblaciones indígenas, como ocurrió en cinco de los nueve proyectos de carreteras. En estos casos, las carreteras permiten que personas ajenas a la región accedan en mayor medida a estas distantes localidades del interior, y fomentan el aumento de la inmigración para explotar los ricos recursos naturales de la zona. En Indonesia, en la evaluación de Irian Jaya se señaló que se produjeron cambios directos o indirectos en la propiedad de la tierra, cuando las tierras más lucrativas disponibles fueron adquiridas por inmigrantes nuevos con mayor capacidad económica. Las ONG señalaron también que con la mejora de las carreteras y de las comunicaciones como consecuencia del proyecto de *desarrollo del sector del gas* entre Bolivia y Brasil se intensificaría la explotación de recursos a largo plazo, ya que la presión de los colonos sobre las tierras indígenas de Bolivia sigue siendo un grave problema. Al parecer, como consecuencia de estas actividades, en Brasil han aumentado la caza y la pesca furtivas a lo largo del gasoducto³⁸. Algunos sostienen que, sin un PDPI que mitigue los efectos adversos y asegure que las poblaciones indígenas participen en los beneficios, las carreteras benefician más a terceros interesados que a las poblaciones indígenas.

3.35 De todas formas, ninguno de los proyectos de carreteras contaba con PDPI. El primer proyecto de *carreteras rurales* en Perú contenía un componente para asegurar que los pobres de las localidades de la zona de actuación participaran también en algunos de sus beneficios. No obstante, en el programa no se distinguía entre poblaciones pobres indígenas y no indígenas; por consiguiente, no se trató de averiguar si las carreteras podían tener efectos adversos sobre los bienes y medios de vida de los grupos de población indígena³⁹.

³⁸ “Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice” Thomas Griffiths y Marcus Colchester (Forest People’s Programme), agosto de 2000. [Report on a Workshop on Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice, Washington, D.C., mayo de 2000].

³⁹ Esto se ha visto confirmado durante el seguimiento del segundo proyecto de *carreteras rurales* en Perú. El proyecto incluye una estrategia para abordar las cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas en la Amazonia, pero no en las Sierras. En la Amazonia, el proyecto incluye un programa piloto sobre transporte fluvial cuyo propósito es averiguar cómo integrar a las poblaciones indígenas en el proceso y cómo asegurar que resultan beneficiadas. El programa piloto hace hincapié en la participación en todas sus etapas; los PDPI se preparan en consulta con los beneficiarios. Por otra parte, en las Sierras, las poblaciones indígenas seguirán recibiendo beneficios por su condición de grupos pobres, gracias a la focalización en la pobreza del programa de carreteras rurales.

Como ya se ha visto en los nueve proyectos de carreteras, si no se incluye un PDPI es muy probable que en los proyectos del sector del transporte no se mitiguen los efectos adversos sobre las poblaciones indígenas⁴⁰.

Medio ambiente

3.36 Seis proyectos del sector de medio ambiente trataron cuestiones relacionadas con la tierra y los recursos naturales, pero sólo dos dieron resultados satisfactorios en términos de eficacia con respecto a las poblaciones indígenas (véase el Recuadro 3.3 sobre proyectos del FMAM). Los proyectos ambientales pueden servir tanto para fortalecer como para debilitar el acceso de las poblaciones indígenas a la tierra y a los recursos naturales, ya que a menudo conllevan la necesidad de conciliar intereses enfrentados, y en ocasiones incompatibles, sobre el medio ambiente. Sin un conocimiento adecuado de los intereses y puntos de vista de las poblaciones indígenas, los proyectos de este sector pueden causar daños considerables a estas poblaciones. A continuación se comentan tres de los seis

Recuadro 3.3: Prácticas recomendadas en proyectos del FMAM

En la evaluación también se examinó el diseño de 65 donaciones del FMAM (US\$795 millones) en los 34 países de la muestra para comprender cómo se había aplicado la directriz operacional. No fue posible evaluar los resultados, ya que sólo existían IFE en cuatro de los proyectos, dos de los cuales no se referían a poblaciones indígenas. El 54% (35 proyectos por cuantía de US\$425 millones) afectó a poblaciones indígenas; en todos menos en dos cabía esperar efectos adversos para las poblaciones indígenas. El 43% de dichos proyectos incluía un PDPI completo, y otro 23% contenía elementos parciales. De los 35 proyectos con probabilidad de afectar a poblaciones indígenas, en el 46% (16 proyectos) se aplicó la directriz operacional de manera satisfactoria o muy satisfactoria. De los 18 proyectos de la región de América Latina y el Caribe, 16 afectaron a las poblaciones indígenas. En 12 de los 16, la OD 4.20 se aplicó de manera satisfactoria o muy satisfactoria.

En los proyectos del *corredor biológico mesoamericano* en México y de *rehabilitación y ordenación de arrecifes de coral* en Indonesia (proyecto COREMAP) se siguen las prácticas recomendadas en la aplicación de la OD 4.20. Se realizaron análisis de gran calidad, tanto sociales como de las repercusiones de las actividades de los proyectos, hubo participación informada de las poblaciones indígenas en el diseño y ejecución de los proyectos (en México se emplearon las lenguas indígenas para informar sobre el proyecto) y se establecieron planes de seguimiento adecuados. El proyecto de México tenía un PDPI; en el caso de Indonesia, se consideró que todo el proyecto era un Plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas. En ambos casos se adoptaron medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas mediante la formulación de planes de acción para asegurar que dichas poblaciones recibieran beneficios compatibles con su cultura y que no sufrieran consecuencias negativas de las actividades de los proyectos. Además, en Indonesia, se estableció un mecanismo de resolución de controversias.

proyectos examinados.

3.37 El proyecto de *ordenación de los recursos naturales* en Colombia, calificado en la evaluación como un ejemplo de prácticas recomendadas, demostró que, por complejas y delicadas que puedan ser las cuestiones, el Banco puede respaldar la consecución de

⁴⁰ La administración señala que siete de estos proyectos habían sido calificados, a su término, como satisfactorios con respecto a los resultados de desarrollo, y un octavo se calificó como muy satisfactorio.

resultados con buenas dosis de paciencia y esfuerzo. Se tardó 77 meses en desarrollar el proyecto, desde la identificación de las necesidades hasta la puesta en marcha, y, aunque esto pudiera parecer ineficiente con arreglo a los criterios normales, se logró la participación informada de las poblaciones indígenas. Contó con un PDPI autónomo y bien preparado. En conjunto, alcanzó sus objetivos en lo que respecta a la adjudicación de títulos de propiedad colectiva para las poblaciones indígenas y afrocolombianas. Se otorgaron títulos firmes de propiedad de la tierra a los grupos indígenas, se establecieron nuevas reservas y se trazaron los límites de las reservas existentes⁴¹. Hubo un nivel elevado de participación informada. El carácter participativo del programa fortaleció la capacidad de las comunidades para gestionar recursos. La adjudicación de títulos de propiedad de las tierras a las poblaciones indígenas contribuyó a reforzar la gestión interna de gobierno y la capacidad negociadora de las comunidades. Según parece, la propiedad de la tierra lograda gracias a este proyecto brindó mayor seguridad, especialmente en vista de la situación de conflicto actual. La presencia de un grupo de expertos independientes dio más fuerza a los beneficiarios y les brindó un procedimiento creíble de resolución de controversias. Gracias al elevado nivel de identificación de las comunidades con el proyecto, éste pudo sostenerse a lo largo de tres gobiernos sucesivos⁴².

3.38 El proyecto de *tecnología agrícola y administración de la tierra* en Nicaragua demostró la complejidad que entrañan las cuestiones relativas a los títulos de propiedad de las tierras. Con este proyecto se respaldó la elaboración del mapa étnico de 128 comunidades indígenas en la costa atlántica —el primero que se hacía oficialmente en Nicaragua—, que abarcó el 34% de las poblaciones indígenas de la zona. Los grupos de la sociedad civil consideraron que con el estudio del mapa étnico se pusieron sobre la mesa los problemas de las tierras en litigio y el punto de vista de las poblaciones indígenas acerca de la demarcación de la tierra. El estudio contribuyó igualmente a la elaboración de un proyecto de ley sobre demarcación de la tierra, alternativo al presentado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y aglutinó a las ONG internacionales para conseguir fondos en pro de los derechos de propiedad de las tierras de las poblaciones indígenas. Lamentablemente, el gobierno no aceptó los resultados.

3.39 En franco contraste, el proyecto de *conservación y rehabilitación ambiental*, en Brasil, demostró cómo pueden fracasar iniciativas bien intencionadas. Este proyecto surgió de una larga serie de tentativas del Banco para asegurar que se demarcaran más precisamente las reservas indígenas y dio comienzo a principios de 1982 con el primer préstamo del Banco a la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), la mayor empresa minera estatal de Brasil, para el proyecto Carajás. En evaluaciones previas del DEO se señaló que la experiencia del Banco en el ámbito del medio ambiente, en países como Brasil, durante los tres decenios anteriores, había actuado como un importante agente catalizador de

⁴¹ En el IFE se señala que con el proyecto se crearon 46 reservas indígenas y se ampliaron otras 10, rebasándose el objetivo de 40 reservas establecido en el informe de evaluación inicial preparado por el personal. En conjunto, el proyecto abarcó 324.287 hectáreas (que representan el 16,3% de la superficie total de las reservas indígenas en la región del Pacífico) y afectó a 9.272 personas en 2.561 hogares.

⁴² Véase también Ng'weno, B. 2000. "On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resource Management: Implementing Indigenous and Afro-Columbian Demands. A Review of Bank Experience in Columbia." Revisado para *Rural Week 2001*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://wbln0018.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/0/d56de267ed9a073985256a320063a78d?OpenDocument&Start=1&Count=1000>.

cambios políticos e institucionales en el propio Banco y en algunos países de América Latina. No obstante, a pesar de los progresos en el ámbito de las políticas y en el institucional, el proyecto de *conservación y rehabilitación ambiental* en Brasil no alcanzó resultados satisfactorios para las poblaciones indígenas. Como condición del préstamo, la CVRD debía elaborar un programa de subproyectos para reducir la dependencia de los amerindios hacia la compañía. El proyecto se proponía también continuar con la demarcación de los territorios amerindios, aunque la FUNAI, el organismo público encargado de la demarcación, no era parte en el convenio de préstamo⁴³.

3.40 La CVRD adoptó una declaración normativa sobre poblaciones indígenas, aunque más tarde de lo previsto. No logró persuadir a la FUNAI para que demarcara los territorios amerindios, y entonces manifestó que no se le podía hacer responsable por el incumplimiento de las responsabilidades del gobierno. Así, los programas de desarrollo para los amerindios y de demarcación de las tierras, importantes condiciones de la asistencia a la CVRD, nunca llegaron a realizarse a pesar de que el préstamo se desembolsó en su totalidad. Aunque la CVRD siguió respaldando las actividades en los ámbitos de la salud y de desarrollo comunitario, dichas actividades no estaban en consonancia con la declaración normativa adoptada por la propia CVRD, que abogaba por reducir la dependencia directa de la compañía y conseguir una mayor capacidad de autodeterminación de los grupos indígenas. La evaluación coincide con la conclusión alcanzada por el DEO hace 10 años, en el sentido de que las amenazas futuras para las reservas tribales provendrán probablemente de la expansión constante de los asentamientos rurales, debida, entre otras causas, al probable aumento de la extracción de madera para la producción de carbón vegetal. En términos más generales, se desconoce si se podrán sostener a largo plazo las actividades de protección de las poblaciones tribales locales⁴⁴.

EFICIENCIA DE LA ASISTENCIA DEL BANCO

3.41 Los criterios de calificación de la eficiencia que emplea el DEO no son realmente adecuados para evaluar la eficiencia de los proyectos desde la perspectiva de la OD 4.20. El costo per cápita será probablemente mayor en los proyectos en los que se aplica la directriz operacional, dados los mayores costos de diseño y ejecución debido a que las poblaciones indígenas residen normalmente en zonas remotas. En Nicaragua, por ejemplo, las regiones atlánticas donde se concentran las poblaciones indígenas disponen de sólo el 10% de las carreteras, lo que encarece los costos de ejecución de los proyectos en estas zonas. En el contexto de las necesidades generales del país en el período de posguerra, los donantes indicaron a la misión del DEO que resultaría más rentable trabajar a lo largo de la costa del Pacífico, donde también hay necesidades que atender.

3.42 Además, en la OD 4.20 se señala que el éxito en la planificación en favor de las poblaciones indígenas requiere a menudo períodos de gestación dilatados, así como mecanismos de seguimiento prolongado. Las zonas distantes o desatendidas, en las que se

⁴³ La FUNAI participó en el proceso de consulta desde sus inicios, en 1982, cuando el Banco concedió el préstamo a la CVRD con un plan especial para la adjudicación de títulos de propiedad de los territorios amerindios. A mediados de 1982, la CVRD firmó un convenio con la FUNAI para la ejecución de un proyecto especial amerindio, con el propósito de ofrecer servicios de demarcación de las tierras, salud, desarrollo económico y educación a las comunidades indígenas.

⁴⁴ Véase *World Bank Approaches to the Environment in Brazil: A Review of Selected Projects*, abril de 1992, DEO, en cuya página 29 se destacan los impactos positivos y negativos de los proyectos de minería.

tiene poca experiencia previa, suelen requerir investigaciones adicionales y programas piloto para terminar de ajustar las propuestas de desarrollo. Los resultados de la evaluación lo confirman. En los proyectos cuya calificación indica que han generado resultados satisfactorios, el plazo de preparación fue muy superior a la media: entre la identificación y el comienzo efectivo del proyecto de *ordenación de los recursos naturales* de Colombia transcurrieron 77 meses; en el proyecto de *desarrollo del sector del gas* entre Bolivia y Brasil, 51 meses; en el proyecto del *caucho* en la India, 33 meses⁴⁵. En contraste, en los proyectos de *rehabilitación del sector del petróleo* de Rusia el plazo medio de preparación fue de 24 meses, pero los resultados fueron insatisfactorios. Aunque este dato no es concluyente, viene a confirmar que la participación informada es un proceso que supone una utilización intensiva de recursos, y que la eficiencia de los proyectos que afectan a poblaciones indígenas no puede medirse con los mismos parámetros que los proyectos que no afectan a estas poblaciones.

3.43 Igualmente, la aplicación de tarifas de uso, que por lo general permite aumentar la eficiencia, ha de estudiarse cuidadosamente en el caso de las poblaciones indígenas. Las evaluaciones sobre el terreno indican que la imposición de tarifas de uso limita la participación de las poblaciones indígenas. Las visitas sobre el terreno realizadas en Karnataka (India) y Perú revelan que las comunidades indígenas, aunque más organizadas y mejor integradas, tenían menos capacidad para pagar las tarifas de uso requeridas, lo que les ocasionaba diversos problemas. En reconocimiento de su menor capacidad de pago, los grupos comunitarios de algunos poblados de Karnataka eximieron de esta contribución a los hogares tribales, aunque ello dio lugar a que hubiera menos conexiones de los hogares y a que, en los períodos de escasez, faltara el agua en las tomas públicas.

3.44 Por consiguiente, en la evaluación se consideró, como criterio adicional, la idoneidad de los mecanismos de ejecución para las poblaciones indígenas⁴⁶. Para valorar la “idoneidad” se tuvo en cuenta en la evaluación si se habían considerado los patrones locales de organización social, creencias religiosas y uso de recursos, y si en el diseño de los proyectos habían participado las instituciones existentes adecuadas, las organizaciones locales y organizaciones no gubernamentales especializadas en asuntos relacionados con las poblaciones indígenas. De la evaluación se desprende que la eficiencia de los proyectos fue mediocre; menos de la mitad obtuvieron resultados al menos satisfactorios en el aspecto de la eficiencia (véase el Cuadro 3.4).

⁴⁵ El plazo medio de preparación de los proyectos del Banco es de 22 a 24 meses.

⁴⁶ En el Anexo 2 se ofrece información previa adicional referente a la valoración de la eficiencia para esta evaluación.

Cuadro 3.4: Eficiencia de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas

Sector	No. de proyectos	Millones de US\$	No. de proyectos según calificación*			
			E	C	M	I
<u>Proyectos con gran potencial de ocasionar efectos adversos sobre las poblaciones indígenas</u>						
Energía y minería	8	2.345	1		3	4
Transporte	9	1.526		2	6	1
Medio ambiente	6	264		2	1	3
<i>Subtotal</i>	<i>23</i>	<i>4.135 1</i>		<i>4</i>	<i>10</i>	<i>8</i>
<u>Otros sectores</u>						
Protección social	9	1.042		4	5	
Educación	4	445		2	2	
Salud, nutrición y población	4	302		2	2	
Abastecimiento de agua y saneamiento	2	172		1	1	
Agricultura	4	242	2	2		
Sector jurídico (gestión del sector público)	1	11			1	
<i>Subtotal</i>	<i>24</i>	<i>2.214</i>	<i>2</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	
<i>Total</i>	<i>47</i>	<i>6.350</i>	<i>3</i>	<i>15</i>	<i>21</i>	<i>8</i>

* E: Elevada; C: Considerable; M: Moderada; I: Insignificante.

3.45 El empleo de los conocimientos indígenas en el diseño de los proyectos no se extendió a todos ellos. En algunos países, las comunidades indígenas tienen sus propios sistemas de salud, pero ninguno de los proyectos del sector de la salud se centró en estas medicinas tradicionales. En Indonesia y Nicaragua se establecieron algunos vínculos entre los profesionales de la enfermería y las comadronas tradicionales. En las comunidades no hubo interacción entre la medicina tradicional y la moderna, aunque las poblaciones locales casi siempre recurrían en primer lugar al curandero tradicional. Tampoco era habitual traducir los documentos de los proyectos a las lenguas de las poblaciones indígenas. El proyecto de *salud y nutrición básica* de Perú fue una excepción. A petición de la oficina regional de salud del Cusco, la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco elaboró, con gran éxito, un programa de enseñanza a distancia con manuales y cintas de casete, para la formación de los prestadores de servicios de salud en la lengua y cultura quechua. Esto supuso una intervención, que podría generalizarse, para mejorar las comunicaciones entre proveedores y clientes en las poblaciones indígenas de alto riesgo.

3.46 En todos los proyectos, salvo en tres, se establecieron instituciones nuevas para llevar a cabo las actividades, sin que exista constancia de que se hubiera realizado ninguna evaluación de las instituciones tradicionales a las que podría haberse recurrido para ello. Esto hizo subir los costos de los proyectos y aumentar su alcance y la complejidad de su diseño. En varios casos, los organismos públicos y otras instituciones directamente relacionadas con el desarrollo de las poblaciones indígenas no participaron en el diseño ni en la preparación de los proyectos. Por consiguiente, el prestatario o el organismo de ejecución (que era a veces una entidad mercantil) asumía también la responsabilidad de

asegurar la protección de los intereses de las poblaciones indígenas. Esto daba lugar a un aumento de los costos, al tener que establecerse sistemas y procesos en instituciones con objetivos diferentes.

EFFECTOS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

3.47 En la evaluación se valoraron los efectos en términos de desarrollo institucional con arreglo a los siguientes parámetros: a) aumento de la participación informada de las poblaciones indígenas; b) fortalecimiento de los sistemas institucionales de evaluación y seguimiento social y ambiental, y c) aumento de la equidad entre los sexos (véase el Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5: Efectos en términos de desarrollo institucional de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas

Sector	No. de proyectos	Millones de US\$	No. de proyectos según calificación*			
			E	C	M	I
<u>Proyectos con gran potencial de ocasionar efectos adversos sobre las poblaciones indígenas</u>						
Energía y minería	8	2.345	1	1	3	3
Transporte	9	1.526		3	5	1
Medio ambiente	6	264		1	2	3
<i>Subtotal</i>	<i>23</i>	<i>4.135</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>10</i>	<i>7</i>
<u>Otros sectores</u>						
Protección social	9	1.042	1	2	6	
Educación	4	445		4		
Salud, nutrición y población	4	302		3	1	
Abastecimiento de agua y saneamiento	2	172		1		1
Agricultura	4	242	4			
Sector jurídico (gestión del sector público)	1	11			1	
<i>Subtotal</i>	<i>24</i>	<i>2.214</i>	<i>5</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>1</i>
<i>Total</i>	<i>47</i>	<i>6.350</i>	<i>6</i>	<i>15</i>	<i>18</i>	<i>8</i>

*E: Elevados; C: Considerables; M: Moderados; I: Insignificantes.

3.48 *Aumento de la participación informada de las poblaciones indígenas.* Por lo general, la percepción del espacio y el debate públicos por las comunidades indígenas tradicionales es distinta de la que tienen los grupos socialmente dominantes, como difieren también en su percepción de quién debe y quién no debe participar. Por ejemplo, en muchas de las comunidades indígenas visitadas en regiones aisladas de la India, los ancianos varones de las tribus tienen autoridad para decidir por la comunidad, principio que es bien aceptado por el conjunto de la misma. Con todo, en los proyectos financiados por el Banco

se requiere la participación de las mujeres y se procura que exista representación intergeneracional.

3.49 Dicho esto, en la evaluación se ha podido constatar una importante participación de los grupos de población indígena en la realización de las actividades de los proyectos. Las evaluaciones sobre el terreno indican que, por lo general, las poblaciones indígenas responden positivamente a esta necesidad de participación. Por ejemplo, los beneficiarios tribales del proyecto de *abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en las zonas rurales de Karnataka* sentían que se les había brindado una valiosa oportunidad de participar en un programa de desarrollo, y que disponían de un instrumento para expresar sus necesidades. Este sentimiento era aún más acusado entre las mujeres.

3.50 En la mayoría de los proyectos, la participación tenía lugar a través de modernas estructuras estatales, como los comités de salud o de educación de los poblados; las evaluaciones sobre el terreno indican que estas estructuras de proyectos daban lugar a nuevas relaciones de poder y debilitaban a las comunidades indígenas tradicionales. Estos comités representaban un poder económico que las autoridades indígenas tradicionales no podían igualar. Por ejemplo, las evaluaciones sobre el terreno realizadas en Perú indican que los sistemas de trabajo tradicionales se estaban debilitando porque las poblaciones indígenas beneficiarias preferían trabajar como asalariadas. Asimismo, cuando las poblaciones indígenas vivían entre otros grupos igualmente pobres, su representación en comités heterogéneos podía convertirse en un arma de doble filo. Por un lado, estimulaba su participación; por el otro, facilitaba su asimilación con la mayoría dominante. Sin embargo, es posible que la adopción de estructuras de organización tradicionales sólo sea viable en las comunidades indígenas más remotas y aisladas.

3.51 Con creciente frecuencia se intenta, mediante fondos sociales o proyectos de desarrollo comunitario, descentralizar las responsabilidades y la gestión financiera de los poblados de manera que sean asumidas por las poblaciones indígenas. Las comunidades indígenas acogen con agrado esta descentralización de responsabilidades (véase el Recuadro 3.4). El personal a cargo de los proyectos de Honduras, India y Perú ha señalado que los grupos indígenas son más transparentes que otros en cuestiones de administración, debido a los mecanismos de control existentes a distintos niveles en el seno de sus comunidades. También se agilizaba la ejecución de los proyectos debido a que las comunidades indígenas están más organizadas que las demás, y el mantenimiento de las obras era más eficaz por razón de las formas tradicionales de responsabilidad comunal. En varios casos, sin embargo, la falta de información sobre las metas, objetivos y procedimientos del programa, la institucionalización inadecuada en el contexto de los poblados o de las comunidades, y una pobre labor de fortalecimiento de la capacidad daban lugar a una reducción de los beneficios positivos. Por ejemplo, en Madhya Pradesh, el control de los fondos siguió recayendo en los representantes del organismo de ejecución.

Recuadro 3.4: Fortalecimiento institucional

Con el proyecto de *reforma judicial* en Bolivia se trataba de establecer un procedimiento distinto de resolución de controversias para las comunidades indígenas. El objetivo no llegó a alcanzarse, en parte por ser extremadamente ambicioso y en parte porque, durante la ejecución del proyecto, una nueva ley vino a cambiar las bases del diseño del proyecto. Los estudios llevados a cabo durante el proyecto representan el primer intento serio de crear una completa base de conocimientos sobre el sistema judicial de las poblaciones indígenas de Bolivia. Se realizaron muchos ejercicios de sensibilización entre los dirigentes de las comunidades y las autoridades locales, especialmente entre quienes formaban parte de los sistemas judiciales, tanto tradicionales como del Estado. Estos ejercicios abarcaron materias como los derechos de las poblaciones indígenas, la función de las autoridades estatales y el proyecto de ley de justicia. Con todo, no se consideró probable que pudieran sostenerse los logros del proyecto.

3.52 Las actividades de fortalecimiento de la capacidad fueron escasas en general, excepto en los proyectos de fondos sociales. En los casos en que se intentó, la formación permitió modificar actitudes, mejorar los conocimientos y la capacidad de los grupos de población indígena e influir sobre el comportamiento de los funcionarios públicos y otros empleados. En el proyecto de *desarrollo de la meseta de Bihar* en la India, se constituyeron asociaciones de usuarios del agua en 424 comunidades afectadas por el proyecto. Se impartió formación a beneficiarios de las 424 asociaciones, y alrededor de 100 asociaciones participaron en una segunda ronda de formación. En 292 casos, las responsabilidades de la gestión y el mantenimiento se transfirieron a estas asociaciones. En varios subproyectos hubo participación de ONG en labores de fortalecimiento de la capacidad, aunque apenas se hicieron evaluaciones formales del impacto de dichas actividades, y las evaluaciones sobre el terreno indican que los resultados no fueron satisfactorios.

3.53 Las evaluaciones sobre el terreno demuestran la necesidad de que los proyectos cuenten con un mecanismo de resolución de controversias. En Perú, el 41% de los beneficiarios respondió que los proyectos daban lugar a que unos tuvieran más oportunidades de lucro que otros, lo que ocasionaba conflictos. También se generaban tensiones por la falta de directrices transparentes para la asignación de los recursos de los proyectos entre las comunidades. Esto era patente en los proyectos de silvicultura en la India, en los que, debido a las considerables limitaciones de recursos, los beneficios que recaían en participantes seleccionados daban lugar a rivalidades con otras comunidades indígenas pobres de la vecindad. Con todo, las poblaciones indígenas raramente disponían de canales para que sus quejas se tuvieran en cuenta, por lo que se sentían impotentes. El proyecto de *desarrollo del sector del gas* entre Bolivia y Brasil y el proyecto de *ordenación de los recursos naturales* en Colombia fueron dos excepciones en este panorama. En cada uno de estos proyectos se designó un ombudsman independiente para proteger los derechos de las personas y de las comunidades y trabajar activamente con las ONG y las comunidades y con los auditores ambientales.

3.54 *Fortalecimiento de los sistemas institucionales de evaluación social y ambiental.* Hubo varios proyectos de fortalecimiento de las capacidades institucionales para emprender evaluaciones sociales y ambientales. Algunos de ellos incluían consideraciones referentes a

las poblaciones indígenas (por ejemplo, los proyectos de construcción de carreteras en Indonesia). Aunque en la directriz operacional se recomienda la integración de los sistemas de seguimiento y evaluación, especialmente a causa de las deficiencias de gestión que han venido mostrando las instituciones responsables de las poblaciones indígenas, en los proyectos no se consideró apenas el fortalecimiento de la capacidad de seguimiento de las instituciones nacionales. En la mayoría de los planes para el desarrollo de las poblaciones indígenas no se establecieron puntos de referencia o indicadores de seguimiento, a pesar de que la OD 4.20 establece que las estipulaciones de carácter jurídico deben brindar al personal del Banco puntos de referencia claros que puedan ser objeto de seguimiento durante la supervisión. Además, sólo un 10% de los proyectos contaba con sistemas de seguimiento referidos a las poblaciones indígenas, y en muy pocos de ellos existía algún tipo de referencia inicial.

3.55 *Aumento de la equidad entre los sexos.* Según la directriz operacional, las poblaciones indígenas deben recibir beneficios compatibles con su cultura. La mayoría de las comunidades indígenas siguen manteniendo una concepción del mundo distinta de la de otras comunidades dominantes. Los conceptos de igualdad entre los sexos basados en los derechos humanos individuales no encajan en su concepción del mundo. Al mismo tiempo, según afirman las mujeres indígenas, para que la lucha contra la pobreza sea eficaz es necesario abordar las cuestiones de género. Por ejemplo, las mujeres indígenas entrevistadas en Perú opinaban que los sistemas tradicionales se basaban en la participación, aunque estas prácticas se habían erosionado por el paso del tiempo y las influencias externas, y que las instituciones tradicionales ya no son sensibles a las diferencias por razón de sexo ni resultan adecuadas a los nuevos estilos de vida y responsabilidades. Creían que eran necesarias nuevas instituciones basadas en la participación equitativa, y apoyaban la orientación del Banco hacia la potenciación de los hombres y las mujeres.

3.56 Los proyectos financiados por el Banco han servido, de manera localizada, para influir en las funciones características de uno u otro sexo⁴⁷. La asistencia del Banco ha fortalecido la participación de la mujer en las actividades comunitarias; en algunos casos, esto ha propiciado una nueva concepción de la mujer como ser capaz de asumir nuevas funciones además de las que se les han venido asignando en las distintas culturas. En algunos casos, las evaluaciones realizadas indican que en las comunidades se está reconfigurando la división tradicional del trabajo, y que las mujeres tienen cada vez más acceso a las oportunidades que se reservaban tradicionalmente para los hombres. En el proyecto de *salud y nutrición comunitarias* en Indonesia, se impartió formación a mujeres y jóvenes locales para que ejercieran la función de comadronas y asesoras en nutrición. Estas mujeres se tomaron como modelo en poblados en los que las mujeres no solían disponer de ingresos estables. Sin embargo, las evaluaciones sobre el terreno indican que estas comadronas no han sido integradas adecuadamente en el sistema de atención de salud.

⁴⁷ Véase Andina, M. y Pillsbury, B. 1998. "Women's Empowerment, Family Planning and Civil Society. Lessons Learnt From Research With Women's NGOs". Los Angeles: Pacific Institute for Women's Health. Se puede consultar un resumen en el sitio web: <http://www.piwh.org/pdfs/womnempfp.pdf>. Sin embargo, los resultados positivos no pueden atribuirse exclusivamente a los proyectos del Banco. Los programas de discriminación positiva de los distintos países, sus organismos de desarrollo, las necesidades económicas que obligan a las mujeres a realizar actividades productivas y el contacto con nuevas imágenes de la mujer a través de los medios de comunicación contribuyen a este fenómeno.

SOSTENIBILIDAD

3.57 En la evaluación se calificó la sostenibilidad de los componentes o actividades relacionados con las poblaciones indígenas con arreglo a los siguientes criterios: a) probabilidad de que se mantenga el flujo de beneficios para las poblaciones indígenas; b) demanda de actividades por parte de las poblaciones indígenas, y c) financiamiento continuado para actividades en favor de las poblaciones indígenas.

3.58 Las entrevistas con el personal sobre el terreno indican que las comunidades indígenas poseen sistemas internos de consulta y participación más sólidos que las comunidades no indígenas; por consiguiente, la sostenibilidad debería ser más probable en estos casos. Sin embargo, la sostenibilidad de los resultados para las poblaciones indígenas era en general menor que en el conjunto de los proyectos, como se muestra en los IFE y en las calificaciones de los informes resumidos de evaluación del DEO (véase el Cuadro 3.6). En las evaluaciones sobre el terreno se observa que, en muchos casos, las poblaciones indígenas no entendían adecuadamente sus posibles funciones y cometidos en el desarrollo participativo. Además, las actividades de fortalecimiento de la capacidad no estaban adaptadas a las comunidades indígenas, y en India, Indonesia, Guatemala, Honduras y Viet Nam, las actividades resultaban inadecuadas para reforzar los conocimientos y la capacidad para realizar las actividades de los proyectos.

Cuadro 3.6: Sostenibilidad de la asistencia del Banco para las poblaciones indígenas

Calificación de la sostenibilidad	Número de proyectos según calificación			
	Muy probable	Probable	Improbable	Incierta
Calificación de la sostenibilidad en el IFE	4	35	8	--
Calificación en el informe resumido de evaluación del DEO*	2	30	8	5
Calificación referente a las poblaciones indígenas según la evaluación	1	28	18	--

*Dos proyectos estaban calificados como no evaluables.

3.59 En algunos proyectos, el diseño inadecuado de los componentes relativos a las poblaciones indígenas contribuyó a su menor sostenibilidad. Por ejemplo, al diseñar los proyectos forestales de la India se supuso que las actividades iniciadas generarían recursos en un plazo de tres a siete años, según el tipo de especies plantadas. Esto dio lugar a que las comunidades indígenas no pudieran beneficiarse durante el plazo mínimo inicial de tres años, salvo por el trabajo temporal generado por los departamentos forestales. Al cierre del proyecto, menos del 10% de las comunidades había podido realizar alguna fracción de los ingresos sostenibles que se suponía que iban a devengarse, y también había cesado el trabajo temporal. Esto redujo la identificación de las poblaciones indígenas con las actividades, con lo que disminuyó la probabilidad de que llegaran a ser sostenibles. En el proyecto del *caucho* en la India, como era obvio que los ingresos de las plantaciones de caucho no empezarían a fluir hasta pasados los primeros siete años, en el diseño del proyecto se aseguró la posibilidad de practicar entresiembras en las plantaciones para que

las poblaciones indígenas pobres pudieran obtener algunos ingresos y mantener así su compromiso con el proyecto. Los resultados fueron satisfactorios.

3.60 Otro aspecto crítico de la sostenibilidad es el compromiso del prestatario para la continuación de las actividades una vez retirado el financiamiento del proyecto. En la mayoría de los proyectos, la protección de los intereses de las poblaciones indígenas no era un objetivo primario, sino una cuestión tangencial. Era frecuente, por tanto, que las instituciones del prestatario responsables del desarrollo de las poblaciones indígenas no participaran en el diseño ni en la ejecución del proyecto. Por ejemplo, en los proyectos de *rehabilitación del sector del petróleo* en la Federación de Rusia, el Banco suscribió convenios con las asociaciones de productores de petróleo. El compromiso de estas instituciones con la protección de los intereses de las poblaciones indígenas era mínimo o inexistente. En general, una mayor participación de las instituciones responsables de las poblaciones indígenas habría aumentado la sostenibilidad en varios casos. Además, las competencias en materia de poblaciones indígenas estaban divididas entre distintos organismos e instituciones públicos, por lo que, en la mayoría de los proyectos financiados por el Banco, no se dio una convergencia eficiente de los servicios de desarrollo necesarios para fortalecer la sostenibilidad. Unos planes para el desarrollo de las poblaciones indígenas completos, como en el proyecto de *desarrollo del sector del gas* entre Bolivia y Brasil, habrían hecho aumentar las posibilidades de alcanzar la sostenibilidad en esos casos.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 En este capítulo se agrupan las conclusiones de las dos fases de la evaluación. Se han tenido en cuenta los resultados del examen documental practicado en ambas fases, los importantes comentarios recibidos de los participantes en los talleres organizados por el DEO con otras instituciones interesadas en el desarrollo y las consultas con las poblaciones indígenas y otros interesados en el curso de las evaluaciones sobre el terreno, así como los resultados de dichas evaluaciones.

RESULTADOS

4.2 La segunda fase de la evaluación ha permitido confirmar la pertinencia de la directriz operacional para la reducción de la pobreza. Los resultados de la evaluación indican que las poblaciones indígenas, que se encuentran entre los grupos más pobres del mundo, necesitan especial apoyo y protección y que se mitiguen los efectos adversos sobre sus tierras y otros activos y sobre sus medios de vida. La existencia de la OD 4.20 hace más probable la protección de los intereses de las poblaciones indígenas en los programas de asistencia para el desarrollo financiados por el Banco.

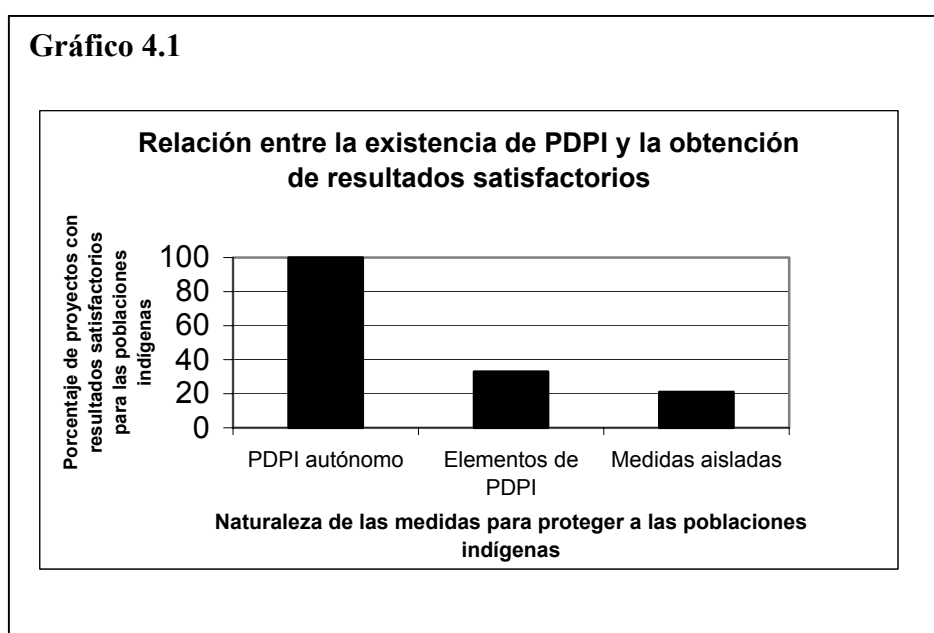
4.3 En cualquier caso, la absoluta diversidad de los grupos sociales caracterizados como poblaciones indígenas hace que cualquier intento de estudiarlos como un grupo único pueda ser tachado de generalización y simplificación. Por consiguiente, el mayor obstáculo a la aplicación efectiva de la OD 4.20 quizá sea la falta de una estrategia diversificada, adaptada a cada contexto regional o nacional.

4.4 Según resulta de la evaluación, es urgente y apremiante que el Banco abandone su planteamiento centrado exclusivamente en los proyectos en favor de un enfoque más estratégico o por países. Con el enfoque por proyectos se incrementan los costos de las actividades, aumenta el riesgo para la reputación del Banco y se pueden provocar tensiones sociales en el país. El enfoque estratégico o por países permitiría que el Banco promoviera las metas y objetivos de la directriz operacional, asegurando al mismo tiempo una aplicación homogénea y equitativa de la política de salvaguardia en los proyectos realizados en cada país.

4.5 La aplicación de la OD 4.20 a las actividades de asistencia del Banco ha tenido resultados positivos para las poblaciones indígenas en algunos ámbitos. Ha permitido mejorar la base de conocimientos para la asistencia del Banco a las poblaciones indígenas, configurar la asistencia del Banco a varios países mediante la integración de medidas de protección de los intereses de estas poblaciones y alentar su participación en la ejecución de los programas de asistencia del Banco. No obstante, en el período analizado para esta evaluación, sólo en 18 proyectos de un total de 47 (38%) se consiguió que las poblaciones indígenas se beneficiaran de los proyectos financiados por el Banco o no resultaran perjudicadas por los mismos. Estos 18 proyectos sólo representan una cuarta parte del

financiamiento total destinado a los 47 proyectos. Los resultados generales fueron, pues, modestos en cuanto al logro de los objetivos de la OD 4.20 durante el período evaluado⁴⁸.

4.6 Una conclusión del informe de la primera fase fue que los proyectos con un PDPI, ya fuera completo o parcial, habían obtenido mejores resultados generales sobre el terreno, según la evaluación de los IFE. En la segunda fase de la evaluación se comparó la calidad de la aplicación de la directriz operacional con los resultados específicos para las poblaciones indígenas según la valoración realizada por el equipo de evaluación. Los resultados de la evaluación indican una relación positiva entre la existencia de PDPI autónomos y los resultados sobre el terreno; es decir, los proyectos que contaban con PDPI autónomos tuvieron mejores resultados para las poblaciones indígenas (véase el Gráfico 4.1).



4.7 Según la evaluación, el 100% de los proyectos con PDPI autónomos tuvo resultados satisfactorios para las poblaciones indígenas, mientras que sólo los tuvo un tercio o menos de los proyectos que sólo contaban con elementos de PDPI. En parte, esto se debe a un mayor compromiso de los prestatarios en el caso de los PDPI autónomos. Por otra parte, la integración de los PDPI en los planes de protección ambiental o en los planes de reasentamiento no produjo resultados tan satisfactorios como en el caso de los proyectos que contaban con PDPI autónomos. Los resultados de la evaluación indican que, en dichos proyectos, era frecuente que el organismo de ejecución no fuera debidamente informado del

⁴⁸ La administración señala que, según los datos del DEO, en el 80% de los 47 proyectos se consideró que se habían alcanzado los objetivos generales de desarrollo, y que esta cifra es superior a la correspondiente a la totalidad de los proyectos del Banco evaluados por el DEO durante el período examinado. La administración señala también que los 47 proyectos abarcan un período comprendido entre 1992 y 1998. Desde 1997, el Banco ha ido definiendo un conjunto de políticas, incluida la OD 4.20, como políticas ambientales y de salvaguardia y ha adoptado progresivamente medidas para mejorar su aplicación. La administración cree que los resultados de estas medidas se reflejan en la práctica más reciente. El DEO desea señalar que, en el párrafo 3.28 del informe sobre la primera fase, se reconoció que en sus exámenes de los IFE no había hecho una buena labor de seguimiento de estas cuestiones.

PDPI (al estar éste integrado en el plan de protección ambiental) y no estuviera enterado de sus obligaciones. Al menos en tres proyectos, el organismo de ejecución no entendió por qué estaba obligado a realizar actividades en favor de las poblaciones indígenas, cuando las estipulaciones referentes a las poblaciones indígenas no estaban claramente reseñadas en la documentación legal.

4.8 Por consiguiente, uno de los resultados fundamentales de la evaluación es que resulta esencial disponer de un PDPI si el proyecto puede ocasionar efectos adversos sobre las poblaciones indígenas. Esto fue así incluso en los casos en los que la mayor parte de los “beneficiarios” eran poblaciones indígenas. Los efectos adversos fueron más obvios cuando los proyectos afectaban a tierras o recursos naturales de las poblaciones indígenas, o cuando éstas vivían en zonas aisladas. Los resultados de la evaluación indican también que, mientras que sólo siete de los 47 proyectos contaban con PDPI autónomos durante el período examinado, estos planes estaban presentes en 14 de los 54 proyectos más recientes.

4.9 En muchos casos existen factores culturales (distintos de los del grupo dominante) que dificultan que las poblaciones indígenas obtengan beneficios de los proyectos, por lo que sería conveniente incorporar estrategias para llegar a estas poblaciones en los proyectos que pudieran beneficiarlas. Éste podría ser el caso de los proyectos educativos en los que la cuestión del bilingüismo sea importante, o los proyectos de fondos sociales, en los que las diferencias relativas de capacidad pueden limitar el acceso de las comunidades indígenas a los beneficios de los mismos. Sin embargo, la evaluación indica que las poblaciones indígenas obtenían beneficios cuando las actividades de los proyectos no afectaban a dichas poblaciones de distinta forma que a otros grupos dominantes, el diseño de los proyectos incluía medidas eficaces de focalización en la pobreza, y los proyectos se diseñaban en el contexto de programas especiales de los prestatarios en favor de las poblaciones indígenas. En estos proyectos, que presentaban un beneficio potencial en vez de posibles efectos adversos, no era evidente la necesidad de un PDPI aparte, aunque se requería una cuidada estrategia para asegurar que las poblaciones indígenas se beneficiaran de los mismos.

4.10 Como se señala en la directriz operacional, a la hora de determinar los efectos adversos es importante tener en cuenta los derechos consuetudinarios de las poblaciones indígenas sobre sus tierras, especialmente cuando aún no se han adjudicado legalmente los títulos de propiedad de las mismas. Esto es importante incluso en los proyectos de asistencia técnica que conllevan cambios institucionales y normativos para facilitar el aumento de la inversión en la explotación de los recursos naturales. En tales casos, puede ser necesario disponer de planes de desarrollo de las poblaciones indígenas que permitan, si llega a materializarse dicha explotación comercial, asegurar la existencia de medidas o marcos normativos adecuados para proteger los intereses legítimos de estas poblaciones.

¿QUÉ FUNCIONÓ BIEN?

4.11 La evaluación indica que los proyectos que contaban con los elementos que se detallan a continuación generaron resultados positivos (véase también el Cuadro 4.1, en el que se comparan dos proyectos de medio ambiente con resultados opuestos):

- Una comprensión previa y clara de los efectos potenciales que el proyecto propuesto pueda tener sobre las comunidades indígenas, basada en la consulta con dichas comunidades y en el conocimiento de los contextos socioeconómico, político y normativo en los que se desenvuelven las poblaciones indígenas.
- La identificación del prestatario con el PDPI y su compromiso de ejecutarlo, reflejado en la documentación legal.
- La participación informada de las instituciones interesadas pertinentes e importantes y de los representantes de las poblaciones indígenas en el diseño y ejecución de los proyectos, con el necesario fortalecimiento de la capacidad de las poblaciones indígenas para asumir estas responsabilidades.
- Componentes dotados de fondos consignados para atender objetivos específicos en relación con las poblaciones indígenas.
- Un conjunto de mecanismos institucionales con directrices operacionales transparentes para la etapa de ejecución, que incluya, al menos, unos cuantos indicadores de seguimiento relacionados con las poblaciones indígenas.
- Un programa de fortalecimiento de la capacidad del personal institucional y el personal a cargo del proyecto para sensibilizarlo respecto a la necesidad de llevar a cabo intervenciones eficaces con fines de desarrollo en favor de las poblaciones indígenas.
- Atención continuada y oportuna del equipo del Banco a las cuestiones pertinentes.

4.12 La “participación informada” es una premisa básica de la OD 4.20, que resume sus requisitos fundamentales. Se trata de un proceso difícil, costoso y prolongado, pero que, cuando se consigue, genera resultados positivos para las poblaciones indígenas. Según la evaluación, la participación informada fue más eficaz cuando:

- Existían estructuras institucionales responsables y representativas bien integradas en las estructuras de gobierno locales.
- Se habían formulado directrices para el proyecto y se habían distribuido eficazmente entre los grupos de población indígena.
- Se realizaban actividades de fortalecimiento de la capacidad de los grupos de población indígena centradas en los objetivos, gestión, ejecución y seguimiento del proyecto.
- Se había establecido un mecanismo creíble de resolución de controversias (por ejemplo, designando un ombudsman independiente) al que tenían acceso los grupos de las comunidades o sus representantes.
- Existían mecanismos de seguimiento y auditoría internos e independientes.

¿QUÉ NO FUNCIONÓ BIEN?

4.13 En general, la evaluación indica que el hecho de que la directriz operacional esté básicamente orientada hacia los proyectos ha restado eficacia a su aplicación. La adopción de criterios en la esfera de los proyectos que no sean coherentes con las normas aceptadas en los países podría reducir el impacto de los proyectos y dar lugar a que no se produzca un desarrollo sostenible. Al realizar los estudios analíticos e identificar a las poblaciones indígenas es necesario complementar la atención a los proyectos con una orientación más estratégica y centrada en los países.

Realización de estudios analíticos en la esfera de los proyectos principalmente

4.14 Es importante y necesario analizar los efectos sobre las poblaciones indígenas e incorporar medidas para asegurar que en los proyectos se protejan los intereses de estas poblaciones. Sin embargo, cuando se centra en la esfera de los proyectos solamente, el análisis relativo a las poblaciones indígenas tiende a ser localista y no se examina el cuadro completo desde una perspectiva global o nacional. Incluso si se hace, diversas cuestiones, como las referentes a la existencia de marcos legislativos inadecuados relativos a los derechos de las poblaciones indígenas, quedan fuera del alcance de la mayor parte de los proyectos. Según resulta de la evaluación, en países con importantes cifras de poblaciones indígenas y en sectores que interesan mucho a las poblaciones indígenas de estos países, es necesario incorporar de manera habitual las cuestiones relacionadas con estas poblaciones a los estudios analíticos nacionales y sectoriales formales. Esta labor ha de llevarse a cabo en consulta con el prestatario y los interesados pertinentes. Por último, las cuestiones importantes deben integrarse en el diálogo sobre políticas entre el Banco y el país. Esto es necesario para complementar las intervenciones en la esfera de los proyectos y la eficacia global en términos de desarrollo para las poblaciones indígenas.

Identificación de las poblaciones indígenas para encauzar la asistencia del Banco, proyecto por proyecto

4.15 La OD 4.20 brinda una descripción general de las poblaciones indígenas. Las cinco características con las que se describen estas poblaciones son de carácter general, y sólo tienen que darse en “mayor o menor medida”. Además, el proceso de interpretación se lleva a cabo independientemente para cada proyecto. El marco nacional del país sólo sirve de filtro preliminar. No es posible prescindir del criterio del personal del Banco ni de la experiencia de los especialistas.

4.16 Debido al carácter general de la descripción y a la flexibilidad del proceso establecido en la OD 4.20, la administración y el DEO no pudieron ponerse de acuerdo sobre si, en varias localidades afectadas por los proyectos, había o no grupos que pudieran ser caracterizados como poblaciones indígenas. Los antropólogos especializados mostraban diferencias en cuanto a la interpretación de la OD 4.20 en un mismo proyecto. Por consiguiente, no debe sorprender que los resultados de la evaluación indiquen que la aplicación de la OD 4.20 en el Banco presenta disparidades entre las distintas regiones, así como en el tratamiento de los grupos de población indígena entre los proyectos realizados

en un mismo país⁴⁹. En la evaluación se recomienda, por tanto, que, en los países en los que haya probabilidades de que la asistencia del Banco afecte a grupos de poblaciones indígenas, el Banco establezca estrategias por países para abordar las cuestiones referentes a estas poblaciones. Esto permitiría asegurar que el diseño de los proyectos se ajuste a este marco general del país, con lo que aumentaría la homogeneidad en la esfera de los proyectos y sería menos necesario apelar a la discreción o a la opinión del personal del Banco. También se reduciría probablemente la flexibilidad actual del proceso de identificación de las poblaciones indígenas.

4.17 En la primera fase de la evaluación se recomendó además que el Banco se ajustara a los marcos jurídicos de los distintos países. Esto nos lleva a la cuestión de qué hacer en los países cuyo marco jurídico es inadecuado para proteger los derechos de los grupos de población indígena que, según el personal del Banco, merecen protección. En tales casos, la recomendación de la evaluación es que el Banco aplique un planteamiento por países al igual que se hizo en China e Indonesia. En China, el Banco ha suscrito un convenio explícito con el gobierno, según el cual se aplicará la directriz operacional a los proyectos que afecten a cualquiera de los 55 grupos de minorías étnicas reconocidos por la constitución china, que reúnen en mayor o menor medida las cinco características señaladas en la directriz. En Indonesia, el Banco y el prestatario han adaptado la descripción de las poblaciones indígenas a las necesidades del país, lo que se recoge en los convenios de crédito de varios proyectos⁵⁰. Con esto se asegura la protección de varios grupos vulnerables, aunque la evaluación indica que la directriz operacional no se ha aplicado homogéneamente en toda la cartera de proyectos de Indonesia.

4.18 En aquellos países cuyo gobierno no desee adoptar una decisión de alcance nacional, el Banco debe determinar si es posible proteger los intereses de los grupos de población indígena en el contexto del mandato general del Banco de reducción de la pobreza. Si esto no resulta adecuado, el Banco debería abstenerse de conceder préstamos para el proyecto en cuestión.

4.19 El enfoque por países ayudaría también al Banco a tratar de conseguir una mayor conformidad entre las normas contenidas en la política del Banco sobre poblaciones indígenas y las de los países prestatarios. También puede ampliarse el diálogo entre el Banco y el país con la inclusión de otras instituciones clave interesadas en el desarrollo, para tratar de armonizar dentro del país las políticas y estrategias de los donantes en materia de poblaciones indígenas. La homogeneidad de estrategias de los donantes principales para cada país, y entre los donantes principales y los prestatarios, ayudaría a reducir los costos de las actividades y a aumentar la eficacia en términos de desarrollo de las intervenciones en relación con las poblaciones indígenas.

⁴⁹ Véase el informe de la primera fase de la evaluación, Recuadro 3.1 y páginas 14 a 16.

⁵⁰ En varios convenios de préstamo para proyectos en Indonesia se entiende por poblaciones indígenas los grupos sociales que, primero, “poseen una identidad social y cultural diferenciada” y, segundo, “son susceptibles de resultar desfavorecidos en el proceso de desarrollo inducido por el proyecto o por cualquier parte del mismo”.

RECOMENDACIONES

4.20 Además de las recomendaciones de la primera fase y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación practicada en la segunda, el Departamento de Evaluación de Operaciones recomienda al Banco:

- a) Adoptar enfoques regionales y nacionales en las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, a fin de que sirvan de guía para la aplicación de la OD 4.20 en los proyectos.
- b) Facilitar los recursos necesarios para que se realicen evaluaciones sociales en los proyectos que afecten a poblaciones indígenas, se asegure la efectiva participación de éstas durante el diseño y ejecución de los proyectos y se lleve a cabo un seguimiento sistemático de los resultados de los proyectos y de sus efectos sobre las poblaciones indígenas.
- c) Aumentar la eficacia y pertinencia de los PDPI, i) exigiendo un PDPI autónomo sólo cuando existe alguna probabilidad de causar efectos adversos a las poblaciones indígenas; ii) resumiendo sus elementos clave en el documento de evaluación inicial del proyecto; iii) comprometiendo al prestatario, en la documentación legal del proyecto, a aplicar el PDPI, y iv) incluyendo un mecanismo creíble de resolución de controversias.

Cuadro 4.1: Protección de las poblaciones indígenas: lo que funciona y lo que no funciona

Prácticas recomendadas	Proyecto de ordenación de los recursos naturales en Colombia	Proyecto de conservación y rehabilitación del medio ambiente en Brasil
Identificación del país con las actividades	Elevada, porque el programa estaba de acuerdo con las disposiciones constitucionales y las leyes locales, y tanto las comunidades como las instituciones pertinentes se sentían muy identificadas.	Baja, porque el proceso de demarcación estuvo bloqueado por procedimientos judiciales durante muchos años.
Análisis de las repercusiones	Hubo un completo tratamiento de las cuestiones relacionadas con la ordenación de los recursos naturales, las instituciones principales participaron en el diseño del proyecto y se preparó un detallado documento de exposición de problemas para iniciar las conversaciones.	No existió una visión integral de la ordenación de los recursos naturales. Las instituciones principales no intervinieron en la etapa de diseño del proyecto; el principal organismo de ejecución es la CVRD.
Diseño del proyecto	Las actividades para el PDPI se agrupan en un subcomponente aparte.	Las cuestiones referentes a poblaciones indígenas aparecen en muchas actividades inconexas, no agrupadas en un subcomponente.
Tipo de PDPI	Se preparó un PDPI autónomo.	Para preparar el PDPI se constituyó un grupo de expertos (con participación de la FUNAI), tres meses después de que entrara en vigor el préstamo.
Consultas con los beneficiarios durante el diseño	Hubo consultas informadas con los representantes de las poblaciones indígenas y afrocolombianas antes de la preparación; se debatió el proyecto y se recibieron comentarios.	El informe de evaluación inicial preparado por el personal no indica nada al respecto, salvo que la CVRD tiene experiencia en el trabajo con los beneficiarios (aunque en el informe también se indica que existe una dependencia no recomendable con respecto a la CVRD).
Consultas durante la ejecución del proyecto	En el informe de evaluación inicial preparado por el personal se incluye una plantilla para consultas, en las esferas nacional, regional y local, con las poblaciones indígenas y afrocolombianas, así como con las ONG, la Iglesia y otros organismos que intervienen en la planificación y realización de diversas actividades en los parques nacionales, para asegurar una justa representación de los intereses de los beneficiarios. Se celebraron más de 100 reuniones y talleres.	En las negociaciones se ofrecieron garantías de que se constituiría un comité de expertos del que formarían parte representantes de las comunidades amerindias, con el que consultaría la CVRD una vez que fuera efectivo el préstamo.
Estrategia para después de ejecutado el proyecto	Estaba prevista la cesión de la gestión local a las comunidades.	Ausencia de estrategia.
Mecanismos institucionales	El Ministerio de Medio Ambiente era el organismo de ejecución y suscribió un convenio con el Instituto de Reforma Agraria para que se ocupara de la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra.	Convenio con la empresa paraestatal de minería, privatizada posteriormente; el organismo a cargo de la demarcación (la FUNAI) no era signatario del préstamo.
Fortalecimiento de la capacidad de los interesados	Se fortaleció la capacidad de las comunidades y de las instituciones de ejecución.	Nada evidente.
Medidas de seguimiento y evaluación	Se especificaron indicadores de seguimiento; se determinaron las evaluaciones sociales necesarias para medir el impacto del proyecto sobre la infraestructura social y las pautas de empleo de los recursos entre las comunidades negras e indígenas; hubo participación de organismos independientes y representantes de los grupos indígenas en el examen de los planes anuales.	En el futuro se preparará un sistema de seguimiento y evaluación.
Grupo de expertos independientes	Durante la ejecución del proyecto existiría un grupo de expertos independientes, formado por cuatro personas, con la misión de examinar todas las actividades del proyecto, recomendar modificaciones y asesorar sobre las materias que se les consulten y sobre posibles conflictos. Los términos de referencia del grupo quedaron acordados durante las negociaciones y se designarían expertos aceptables para el Banco en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del préstamo.	No existe.
Obligaciones del prestatario recogidas en el convenio de préstamo	En el Anexo I se incluyeron los subcomponentes pertinentes en el calendario de desembolsos, y en el Anexo II se describieron los subcomponentes (con lo que se consignaron fondos para las actividades).	Una condición para el desembolso era la existencia de planes referentes a las poblaciones indígenas; sin embargo, no hay indicación alguna en el Anexo I del convenio de crédito (y no se detallan desembolsos para actividades específicas, a pesar de haberse desembolsado todos los fondos del componente).

BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, J. S. 1996. *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press.
- Andina, M., and Pillsbury, B. 1998. "Women's Empowerment, Family Planning and Civil Society: Lessons Learnt From Research With Women's NGOs." Los Angeles: Pacific Institute for Women's Health. Summary available at: <http://www.piwh.org/pdfs/womnempfp.pdf> [Sept. 10, 2002].
- Barnes, R. H., A. Gray, and B. Kingsbury. 1995. *Indigenous Peoples of Asia*. Ann Arbor: Beemer, H., and S. Erb. 1997. *China Minority Profiles* Washington, D.C: World Bank.
- Beteille, A. 2000. *Chronicle of our Time*. Delhi: Penguin.
- Bottomley, R. "Cambodia's Environment and The Highland Peoples." In *Environment: ETAP Reference Guide Book*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Colm, S. 2000. "Conserving the Ancestral Lands of Cambodia's Indigenous Communities." *Indigenous Affairs* No. 4.
- DANIDA. 1994. *Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*. Ministry of Foreign Affairs.
- Davis, S., and A. Wali. 1993. *Indigenous Territories and Tropical Forest Management in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 1993. "Indigenous Peoples and Ethnic Minorities." Paper presented for a panel discussion at the Denver Initiative Conference on Human Rights, University of Denver Law School, Denver, Colorado, April 16–17, 1993.
- _____, ed. 1993. "Indigenous Views of Land and the Environment." Discussion Paper 188. World Bank, Washington, D.C.
- _____, and W. Partridge. 1994. "Promoting the Development of Indigenous Peoples in Latin America." *Finance and Development* 31(31): 38–40.
- _____, and L. T. Soeftestad. 1995. "Participation and Indigenous Peoples." Environment Department Papers. Participation Series 21. World Bank, Washington, D.C..
- _____, and H. A. Patrino. 1996. "Investing in Latin America's Indigenous Peoples: The Human and Social Capital Dimensions." paper presented at the Nordic Council of Ministers Seminar on Indigenous Peoples Production and Trade, Copenhagen, Denmark, January 15–17, 1996.
- _____. 1997. "The Guatemalan Peace Accords and Indigenous Communal Lands." Paper presented at Agrarian Studies, Colloquium Series 1997—1998, Yale University, New Haven, November 7, 1997.
- Del Castillo, C. 1998. "Highlights of the World Bank Policy on Indigenous Peoples (OD 4.20)." World Bank Consultation on the Revision of its Indigenous Peoples Policy (OD 4.20). Report submitted to the World Bank by the Upland NGO Assistance Committee (UNAC), November 1998.
- Dennis, J. 2001. "A Review of National Social Policies – Cambodia." Available at: [http://www.mekonginfo.org/mrc_en/doclib.nsf/0/2A94925F72E170CBC725682E002A8D30/\\$FILE/FULLTEXT.html](http://www.mekonginfo.org/mrc_en/doclib.nsf/0/2A94925F72E170CBC725682E002A8D30/$FILE/FULLTEXT.html). [Sept. 10 2002].
- Down to Earth. 2000. "Indigenous Communities and Democratic Control." *Down To Earth* Number 46: Special issue. Available at: <http://dte.gn.apc.org/46Ind.htm> [Sept. 10, 2002].
- _____. 2000. "What is Regional Autonomy?" *Down To Earth* Number 46: Special issue. Available at: <http://dte.gn.apc.org/46wht.htm> [Sept. 10, 2002]
- _____. 2000. "Indonesian Local Autonomy Legislation." March 2000. Available at: <http://dte.gn.apc.org/CLALg.htm> [Sept. 10, 2002].
- Duadelin, J., A. V. Roy, and G. Whiteman. 1998. *Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples*. Oslo: Royal Ministry of Foreign Affairs.
- Erni, C., ed. 1996. *Vines that Won't Bind*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.

- Esman, M. J., and R. Herring, eds. 2001. *Carrots, Sticks, and Ethnic Conflict: Rethinking Development Assistance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Friends of the Earth. 2002. "Treasure or Trash? The World Bank's Flawed Defense of Mining As A Tool for Development." Available at: <http://www.eireview.org/eir/eirhome.nsf/englishmainpage/about?Opendocument> [Sept. 10, 2002].
- Gosunkit, Z., E. Sipail, and L. Tuboh. 1999. "A Case Study of the Kadazandusun Communities in the Crocker Range National Park, Sabah, Malaysia." In M. Colchester and C. Erni, eds. *Indigenous Peoples And Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Guitierrez, Enrique Sanches, and Ortega, Raque Roldan. 2002. "Titulacion de los territorios comunales afrocolombianos e indigenas en la Costa Pacifica de Colombia." Washington, D.C.: World Bank.
- Griffith, T., and M. Colchester. 2000. *Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice*. Washington, D.C.: Bank Information Center.
- Hamerschlag, Kari. 1999. *The Bolivia-Brazil Pipeline: A "Model" Project*. Washington, D.C.: Bank Information Center. Available at: <http://www.bicusa.org/publications/boliviabrazil.htm> [Sept. 10, 2002].
- Howell, S. 1995. "The Indigenous People of Peninsular Malaysia: It's Now or Too Late." In R. H. Barnes, A. Gray, and B. Kingsbury, eds., *Indigenous Peoples Of Asia*. Ann Arbor: Association for Asian Studies.
- Human Rights Council Of Australia. 1996. "The Hill Tribes of Northern Thailand: Development in Conflict with Human Rights – Report of a Visit in September 1996." Available at: <http://members.ozemail.com.au/~hrca/Tribes.htm> [Sept. 10, 2002].
- IDB (Inter-American Development Bank). 1990. *Strategies and Procedures on Sociocultural Issues as Related to the Environment*. Washington, D.C.
- _____. 1997. "Indigenous Peoples and Sustainable Development: The Role of the Inter-American Development Bank." IDB Forum of the Americas, April 8th, 1997. Available at: <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2D97101E.PDF>. October 31, 2002.
- _____. 1998. "OP-710. Involuntary Resettlement." Available at: www.iadb.org/cont/poli/OP-710E.htm.
- _____. 2002. "Summary of Evaluation Findings of 10 Projects that Include Indigenous Peoples as Beneficiaries." Washington, D.C.
- _____. 2002. "Indigenous Peoples and Community Development." Available at http://www.iadb.org/sds/ind/index_ind_e.htm.
- IFAD (International Fund for Agriculture Development) . 2002. "Regional Strategy Paper: IFAD Strategy for Rural Poverty Reduction in Asia and the Pacific." Rome.
- _____. 2002. "Regional Strategy Paper: IFAD Strategy for Rural Poverty Reduction in Central and Eastern Europe and the Newly Independent States." Rome.
- _____. 2002. "Regional Strategy Paper: IFAD Strategy for Rural Poverty Reduction in Eastern and Southern Africa." Rome.
- _____. 2002. "Regional Strategy Paper: IFAD Strategy for Rural Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean." Rome.
- _____. 2002. "Regional Strategy Paper: IFAD Strategy for Rural Poverty Reduction in Near East and North Africa." Rome.
- _____. 2002. "Regional Strategy Paper: IFAD Strategy for Rural Poverty Reduction in Western and Central Africa." Rome.
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2002. "Sound Choices for Development. The Impact of Public Investments in Rural India and China." Available at: <http://www.ifpri.cgiar.org/pubs/ib/ib7.pdf> [Sept. 10, 2002].

- International Work Group for Indigenous Affairs. 1995. *The Indigenous World 1994-95*. Copenhagen.
- _____. 1996. *The Indigenous World 1995-96*. Copenhagen.
- _____. 1997. *The Indigenous World 1996-97*. Copenhagen.
- _____. 1998. *The Indigenous World 1997-98*. Copenhagen.
- _____. 1999. *The Indigenous World 1998-99*. Copenhagen.
- Kanagasabai, C. 1999. "Native Rights and Minority Rights: Promotion or Repression? A Commonwealth Review." Paper presented at the Twelfth Commonwealth Law Conference, Kuala Lumpur, September 1999. Available at: <http://www.mlj.com.my/articles/chandra.htm>. [Sept. 10, 2002]
- Kashyap, Anand. 1972. "Parameters of Tribal Development." In *Tribal Situation in India*. Shimla: Indian Institute of Advanced Study.
- King, T. 1995. "Indigenous Peoples and Land Rights in Sarawak, Malaysia: To Be or Not To Be a Bumiputra." In R. H. Barnes, A. Gray, and B. Kingsbury, eds., *Indigenous Peoples Of Asia*. Ann Arbor: Association for Asian Studies.
- Knight, J., and J. Lewis. 1995. "The Twa of Rwanda: Assessment of the Situation of the Twa and Promotion of Twa Rights in Post War Rwanda." Report 78. International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen.
- Lahadji, J. 1999. "Morowali Nature Reserve and the Wana People." In M. Colchester and C. Erni, eds., *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Lee, Gary Yia. 1987. "Minority Politics in Thailand: A Hmong Perspective." Paper presented at the International Conference on Thai Studies, Australian National University. July 3-6, 1987. Available at: [http://www.truenorth.net.au/userdir/yeulee/Topical/Minority politics in Thailand.html](http://www.truenorth.net.au/userdir/yeulee/Topical/Minority%20politics%20in%20Thailand.html). [Sept. 10, 2002].
- Leite, C. and J. Weidmann. 1999. "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth." Working Paper 99/85. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Lewis, J. 2000. *The Batwa Pygmies of the Great Lakes Region*. London: Minority Rights Group International.
- Martinez, J., and Ian Bannon. 1997. *Guatemala: Consultation for the Indigenous Development Plan. Listening to the Mayan Elders*. Washington, D.C.: World Bank.
- McCaskill, D., and K. Kampe. 1998. *Development or Domestication: Indigenous Peoples Of South East Asia*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Mercado, Carolyn A. 1998. *Legal Research on Laws and Jurisprudence Pertaining to Philippine Indigenous People*. Washington D.C.: World Bank.
- Minority Rights Group International. 1997. *World Directory of Minorities*. London.
- _____. 1999. "The Karen of Thailand." In *Forests and Indigenous Peoples of Asia*. London.
- Netherlands Center For Indigenous Peoples. 1999. "Report on the Situation of the Forest People of Malaysia/Sarawak." Available at: <http://forests.org/archive/indomalay/peforsar.htm> [Sept. 10, 2002].
- Ng'weno, B. 2000. "On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resource Management: Implementing Indigenous and Afro-Columbian Demands. A Review of Bank Experience in Columbia." Revised for *Rural Week 2001*. Washington, D.C.: World Bank. Available at: <http://wbln0018.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/0/d56de267ed9a073985256a320063a78d?OpenDocument&Start=1&Count=1000> [Sept. 10, 2002].
- Nicholas, Colin. 2000. "The Orang Asli and the Contest for Resources: Indigenous Politics, Development and Identity In Peninsular Malaysia." Report 95. International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen.

- _____. "The Orang Asli of Peninsular Malaysia." Available at: <http://www.xlibris.de/magickriver/oa.htm>. [Sept. 10, 2002].
- OED (Operations Evaluation Department). 2000. *Mainstreaming Participation in Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 2002. *IDA's Partnership for Poverty Reduction. An Independent Evaluation of Fiscal Years 1994–2000*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 2002. *Social Funds. Assessing Effectiveness*. Washington, D.C.: World Bank.
- Partridge, W. L., J. E. Uquillas, with K. Johns. 1996. "Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America." Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Bogotá, Colombia, June 30 to July 2, 1996.
- Pato, Zsuzsanna. 2000. "Piping the Forest. The Bolivia-Brazil Gas Pipeline." CEE Bankwatch Network. Available at: <http://www.bankwatch.org/publications/index.html> [Sept. 10, 2002].
- Picciotto, R. 1996. "International Human Rights and Development Assistance: The Role of the World Bank." Paper presented at Columbia University, New York, February 28, 1996.
- Poole, P. 1989. *Developing Partnership of Indigenous Peoples, Conservationists, and Land Use Planners in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- Psacharopoulos, G., and H. Patrinos, eds. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rao, R.. 2001. "International Peoples and the Law." Unpublished paper. Bangalore, National Law School of India University.
- Ryser, R. C. 1982. *The World Bank's New Indigenous Policy: A Change in International Economic Development Strategies*. Olympia: Center for World Indigenous Studies.
- Shihata, I. 1992. "Human Rights, Development and International Financial Institutions." *American University International Law Review*. 8: 27—32.
- _____. 1998. "The World Bank and Human Rights: An Analysis of the Legal Issues and the Record of Achievements." *Denver Journal of International Law and Policy*, 17(1).
- Socio-Cultural Vulnerability and Coping Strategies Research Project (SCVCS). 2000. "On the Edge of the Forest, By the Side of the Road. People Dependent on Forest Resources in Koh Kong Province [Cambodia]." In *Findings and Lessons Learned from the SCVCS Research Project. SCVCS Conference Proceedings*. Phnom Phen: Disability Action Council.
- Sokha, K. 1999. "A Case Study of Virachey National Park in Cambodia." In M. Colchester and C. Erni, eds., *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Suter, K. 1997. *East Timor, West Papua/Irian and Indonesia*. London: Minority Rights Group International.
- Treacle, K. 1998. "Accountability at the World Bank. What Does It Take? Lessons from the Yacyreta Hydroelectric Project, Argentina/Paraguay." Bank Information Center, Washington, D.C. Available at: <http://www.bicusa.org/publications/yacyreta.htm> [Sept. 10, 2002].
- UN High Commissioner for Human Rights. 1991. "Transnational investments and operations on the lands of indigenous peoples; Report of the Centre on Transnational Corporations." UNDOC E/CN.4/Sub.2/1991/49.
- _____. 1992. "Transnational investments and operations on the lands of indigenous peoples; Report of the United Nations Transnational Corporations and Management Division." UNDOC E/CN.4/ Sub.2/1992/54.
- _____. 1994. "Transnational investments and operations on the lands of indigenous peoples; Report of the Centre on Transnational Corporations." UNDOC E/CN.4/Sub.2/1994/40.
- _____. 1998. "Situation of Human Rights in Cambodia: Report of the Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, Mr. Thomas Hammarberg." Available at: http://members.aol.com/cambodia/un_rep3-3.htm [Sept. 10, 2002].

- _____. 1999. "Situation of Human Rights in Cambodia: Report of the Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, Mr. Thomas Hammarberg." Commission on Human Rights, 55th Sess., Provisional Agenda Item 19, U.N. DOC. E/CN.4/1999/101.
- UN Volunteers. "Country Comparisons on Highland Peoples Development Issues – Cambodia: A Background Document." Available at: <http://www.unv.org/projects/highland/ccompca.html>. [Sept. 10, 2002].
- U.S. Department of State. 2000. "Human Rights Report 2000—Rwanda." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/rwanda.html>.
- _____. 2000. "Human Rights Report 2000—Indonesia." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/indonesia.html> [Sept. 10, 2002].
- _____. 2000. "Human Rights Report 2000—Malaysia." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/malaysia.html> [Sept. 10, 2002].
- _____. 2000. "Human Rights Report 2000—Thailand." Available at: <http://www.humanrights-usa.net/reports/thailand.html> [Sept. 10 2002].
- Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO). 2000. "Batwa (Rwanda)." Available at: <http://www.unpo.org/member/batwa/batwa.html> [Sept. 10, 2002].
- Uwiragiye, C. 1993. "The Ethnic Batwa and their Physical Situation in Rwanda." In *Never Drink from the Same Cup*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Wang, X. 1998. *China Minority Profiles: Legal Research on Indigenous People in the People's Republic of China*. Peking: Peking University.
- Whittington, D., and L.G. Paru. 1999. "Considerations of the Rights, Interests and Knowledge of Indigenous Peoples in the Development of Kanyan Mentarang National Park, East Kalimantan, Indonesia." In M. Colchester and C. Erni, eds., *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs.
- Winrock International. 1996. *Ethnic Minorities In Vietnam: A Country Profile* Washington, D.C.: World Bank.
- World Intellectual Property Organization. 2002. *Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*. Geneva, Switzerland.
- World Bank. 1982. *Tribal Peoples and Economic Development: Human Ecological Considerations*. Washington, D.C.
- _____. 1986. "Indigenous Peoples in East and South Asia Projects; Application of OD 4.20 1987-1994, Notes on a Future Implementation Strategy, Internal Note. Washington, D.C.
- _____. 1987. *Tribal Peoples and Economic Development: A Five Year Implementation Review of OMS 2.34 (1982-1986)*. Washington, D.C.
- _____. 1989. *Developing a Partnership of Indigenous Peoples, Conservationists, and Land Use Planners in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 1992. *Protecting Amerindian Lands: A Review of World Bank Experience with Indigenous Land Regularization Programs in Lowland South America*. Washington, D.C.
- _____. 1992. *World Bank Approaches to the Environment in Brazil: A Review of Selected Projects*. Washington, D.C.
- _____. 1994. *Brazil: The Management of Agriculture, Rural Development and Natural Resources*.
- _____. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 1995. "Hope for Latin America's Indigenous Poor." Washington, D.C.
- _____. 1996. *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 1997. *Guatemala—Consultation for the Indigenous Development Plan, Listening to the Mayan Elders*. Washington, D.C.
- _____. 1997. *Indigenous Savings and Credit Societies in the Third World: Any Message?* Washington, D.C.

- _____. 1997. *The World Bank: Activities in Relation to Indigenous Peoples*. Washington, D.C.
- _____. 1997. *China Minority Profiles*. Washington, D.C.
- _____. 1997. *Legal Research on Laws and Jurisprudence Pertaining to Philippine Indigenous People*. Working Paper. Washington, D.C.
- _____. 2000. *Defining Ethnodevelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project*. Washington, D.C.
- _____. 2000. *Strengthening Indigenous Organizations: The World Bank Indigenous Capacity-Building Program in Latin America*. Washington, D.C.
- _____. 2000. *Poverty in Indigenous Populations in Panama: A Study Using LSMS Data*. Washington, D.C.
- _____. 2001. *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*. Washington, D.C.
- _____. 2002. *What is IK*. Available at <http://www.worldbank.org/afr/ik/what/htm>.
- _____. 2003. *Implementation of Operational Directive 4.20 on IP: An Independent Desk Review, dated January 10, 2003, Report no. 25332*. Washington, D.C.

Available Internal Reviews of the World Bank

- Swartz, Kathryn Johns, and Jorge E. Uquillas. *Application of the World Bank's Policy on Indigenous Peoples (OD 4.20) in Latin America (1992-1997)*. Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit, LCR Region.
- Wallgren, Pia and Watt, Lindsay. 2002. "Cambodia: Rural Investment and Local Governance Project. Indigenous Upland Ethnic Minorities Impact Screening Study: Literature Review."
- World Bank. 1996. *Indigenous Peoples in East and South Asia Projects: Application of OD 4.20 (1987-94)*. Note on a Future Implementation Strategy.

RELACIÓN DE PROYECTOS EXAMINADOS

País	Nombre del proyecto	Sector	Ejercicio	Millones de US\$
Argentina	Protección social	Protección social	95	152
Argentina	Hidroeléctrica Yacuyretá II	Energía	93	300
Bolivia	Desarrollo de comunidades rurales	Agricultura	95	15
Bolivia	Reforma judicial	Gestión del sector público	94	11
Bolivia	Segundo fondo de inversión social	Protección social	93	40
Bolivia	Asistencia técnica para la reforma y capitalización del sector de los hidrocarburos	Energía	94	10,64
Brasil	Gestión de autopistas estatales 2	Transporte	93	220
Brasil	Desarrollo del sector del gas: gasoducto Bolivia-Brasil	Energía	97	130
Brasil	Conservación y rehabilitación del medio ambiente	Medio ambiente	94	50
Chile	Reforma del sector de la salud	Salud, nutrición y población	92	90
China	Autopista de Xinjiang	Transporte	94	150
China	Educación básica en zonas pobres y de minorías étnicas	Educación	94	100
China	Servicios educativos eficaces	Educación	93	100
Colombia	Ordenación de los recursos naturales	Medio ambiente	94	39
Ecuador	Tercer fondo de desarrollo social	Protección social	94	30
Ecuador	Gestión de emergencias y recuperación tras el paso de El Niño	Medio ambiente	98	60
Ecuador	Asistencia técnica para desarrollo minero y control ambiental	Minería	93	14
Federación de Rusia	Rehabilitación del sector del petróleo	Energía	93	610
Federación de Rusia	Rehabilitación del sector del petróleo II	Energía	94	500
Honduras	Segundo fondo de inversión social	Protección social	92	10,2
Honduras	Tercer fondo de inversión social	Protección social	95	30
India	Caucho	Agricultura	92	92
India	Silvicultura en Andhra Pradesh	Agricultura	93	77,4
India	Erradicación de la lepra a nivel nacional	Salud, nutrición y población	93	85
India	Abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en zonas rurales de Karnataka	Abastecimiento de agua y saneamiento	93	92
India	Silvicultura en Madhya Pradesh	Agricultura	94	58
India	Desarrollo de la meseta de Bihar	Transporte	92	117
India	Educación básica en Uttar Pradesh I	Educación	93	165
India	Rehabilitación del sector del carbón	Energía	98	530
Indonesia	Abastecimiento de agua y saneamiento	Abastecimiento de	93	80

País	Nombre del proyecto	Sector	Ejercicio	Millones de US\$
	en comunidades de ingresos bajos	agua y saneamiento		
Indonesia	Ordenación y conservación de cuencas nacionales	Medio ambiente	93	56,5
Indonesia	Carreteras de Kabupaten en el este de Indonesia	Transporte	93	155
Indonesia	Quinto proyecto de carreteras de Kabupaten	Transporte	94	101,5
Indonesia	Reconstrucción tras el terremoto de Flores	Transporte	93	42,1
Indonesia	Salud comunitaria y nutrición III	Salud, nutrición y población	92	93,5
México	Programa de servicios sociales esenciales	Protección social	95	500
México	Educación inicial	Educación	92	80
México	Segundo proyecto de descentralización y desarrollo regional	Transporte	95	500
Nicaragua	Segundo fondo de inversión social	Protección social	95	30
Nicaragua	Tecnología agrícola y administración de la tierra	Medio ambiente	93	44
Pakistán	Desarrollo energético en el sector privado II	Energía	94	250
Pakistán	Ordenación de los recursos naturales en Baluchistán	Medio ambiente	93	14,7
Perú	Fondo de compensación y desarrollo social (FONCODES)	Protección social	94	100
Perú	Segundo fondo de compensación y desarrollo social (FONCODES II)	Protección social	96	150
Perú	Asistencia de emergencia tras el paso de El Niño	Transporte	98	150
Perú	Salud básica y nutrición	Salud, nutrición y población	93	34
Perú	Rehabilitación y mantenimiento de carreteras rurales	Transporte	95	90

METODOLOGÍA DE LA PRIMERA Y SEGUNDA FASES DE LA EVALUACIÓN

1. La OD 4.20 contiene una combinación de políticas, recomendaciones y prácticas recomendadas. Su lenguaje es genérico y admite diversas interpretaciones. Por consiguiente, es importante aclarar cómo se abordan en la evaluación tres aspectos clave de la misma: i) ¿qué grupos deberían considerarse poblaciones indígenas a los efectos de la evaluación?; ii) ¿cómo debería interpretarse en la evaluación el término “afectar”?; y iii) ¿en qué circunstancias puede afirmarse en la evaluación que se ha aplicado la directriz operacional?

2. Según la OD 4.20, hay que aplicar medidas especiales cuando las inversiones del Banco afectan a poblaciones, tribus o minorías étnicas indígenas o a otros grupos que, por razón de su estatus social y económico, tienen limitada su capacidad de defender sus intereses y derechos sobre las tierras y otros recursos productivos. En la directriz se emplea la expresión “poblaciones indígenas” en el sentido de grupos sociales con una identidad social y cultural diferenciada de la sociedad dominante que los hace vulnerables a la discriminación en el proceso de desarrollo, y se indica que estos grupos pueden designarse como “pueblos o poblaciones indígenas”, “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales” o “tribus registradas”⁵¹.

3. ***¿Qué grupos deberían considerarse poblaciones indígenas a los efectos de la evaluación?*** Dado que no hay una definición única capaz de abarcar a todos estos grupos, en la directriz operacional se indica que los grupos sociales a los que la misma se refiere pueden identificarse en zonas geográficas concretas por la presencia, en mayor o menor medida, de las siguientes características: a) un vínculo estrecho con territorios ancestrales y con los recursos naturales de estas zonas; b) la propia identificación de sus miembros, y su identificación por otros, como pertenecientes a un grupo cultural diferenciado; c) la existencia de una lengua indígena, a menudo diferente de la lengua nacional; d) la presencia de instituciones sociales y políticas propias, y e) producción principalmente orientada a la subsistencia. Estas características, derivadas del documento del Manual de Operaciones 2.34 sobre los pueblos tribales, se centran en la existencia de sistemas socioculturales, modos de producción y formas de adaptación ecológica distintos de los de las sociedades dominantes⁵². Según la directriz operacional, los jefes de proyecto tienen que actuar con buen juicio para determinar a qué poblaciones se aplica la directriz, y deberían recurrir a expertos especializados en antropología y sociología en todas las fases del ciclo de los proyectos.

4. A través de las entrevistas, reuniones y la encuesta realizada entre el personal, el equipo del DEO descubrió que había gran diversidad de opiniones entre el personal y los directivos del Banco respecto a cómo se ha estado aplicando la directriz operacional. Algunos pensaban que la misma sólo afecta a los grupos indígenas, mientras que otros creían que también se refiere a los grupos tribales; otros, en fin, pensaban que la directriz operacional abarca todos los grupos sociales (indígenas, tribales y minorías étnicas) que cumplen en mayor o menor medida las cinco características que en ella se señalan. No obstante, en marzo de 2002, la administración aclaró al DEO la interpretación oficial de la política en el sentido de que la directriz operacional sólo era aplicable a los grupos sociales que, en mayor o menor medida, cumplen las cinco características. En la evaluación se ha establecido que esta interpretación flexible se corresponde en general con la práctica del Banco en el último decenio y con los acuerdos explícitos con algunos prestatarios, como China, India e Indonesia.

⁵¹ Las expresiones “tribus registradas” y “minorías étnicas indígenas” hacen referencia, respectivamente, a los grupos tribales que se enumeran en el Anexo V de la Constitución de la India y a las 55 minorías nacionales reconocidas por la Constitución china.

⁵² Según Kingsbury, estos criterios siguen fundamentándose en la vulnerabilidad y en la capacidad limitada para defender derechos e intereses (Kingsbury, páginas 17 y 25).

5. En la evaluación se sigue el mismo planteamiento: la clasificación de los proyectos procede de la práctica del Banco, más que de un intento independiente de establecer la importancia de cada una de las cinco características. El procedimiento es como se detalla a continuación. En primer lugar, se aplicó en la evaluación el planteamiento local, cuando lo había y estaba aceptado por el Banco⁵³. En segundo lugar, cuando no existía ningún criterio acordado a nivel nacional, se examinaron los documentos de los proyectos para determinar cuál era la práctica existente⁵⁴. En tercer lugar, cuando no existía ni un criterio nacional aprobado ni una práctica homogénea, se utilizó una definición acorde con el marco jurídico y administrativo nacional relativo a las poblaciones indígenas o pueblos tribales⁵⁵. Por último, cuando no se pudo utilizar ninguno de los métodos anteriores, se apeló al buen sentido para determinar si los grupos sociales afectados por el proyecto reunían en medida suficiente las cinco características establecidas en la directriz operacional^{56, 57} (véase el Cuadro A).

6. **¿Cuándo “afecta” a las poblaciones indígenas la asistencia del Banco?** En la evaluación se interpretó que “afectar” se refiere al hecho de que en la zona del proyecto existan grupos sociales de las características enunciadas en la directriz operacional y que puedan resultar directamente perjudicados por las actividades del proyecto o encontrarse entre los beneficiarios previstos⁵⁸. Algunos de los interesados externos consideran demasiado limitada esta interpretación.

7. **¿Cuándo se considera en la evaluación que se ha aplicado la directriz operacional?** El equipo de evaluación separó en primer lugar los proyectos en cuyo documento de evaluación inicial se identificaba la presencia de poblaciones indígenas. De entre estos proyectos se seleccionaron aquéllos que contaban con un PDPI autónomo. A continuación se localizaron los que tenían elementos de un PDPI. Estos elementos se recogen en la OD 4.20 y son los siguientes: i) claro diagnóstico de las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, ii) participación de éstas en el diseño y la ejecución del proyecto, iii) medidas para proteger los intereses de las poblaciones indígenas y iv) indicadores de seguimiento de los resultados relacionados con estas poblaciones. Si el proyecto contaba, en mayor o menor medida, con alguno de estos elementos, se consideraba que disponía de PDPI. Además, en la evaluación se consideró aplicada la directriz operacional en aquellos proyectos que incluían algunas medidas de protección de las poblaciones indígenas, incluso si éstas no podían considerarse como PDPI. También en este caso algunos interesados externos consideraron excesivamente indulgente este planteamiento⁵⁹.

8. En cuanto a los proyectos restantes, en la evaluación se identificaron, a partir del examen de los 34 países de la muestra, aquellos proyectos en los que había poblaciones indígenas afectadas sin que se hubiera “aplicado” la directriz operacional, es decir, sin que se hubiera determinado la presencia de grupos de población indígena en las localidades donde se iban a llevar a cabo los

⁵³ En este caso se encontraban 18 países de la muestra, incluidos países de América Latina (poblaciones indígenas), China (minorías étnicas), India (tribus registradas) y Pakistán (zonas tribales bajo administración federal).

⁵⁴ Dos países de la muestra (Indonesia y Viet Nam; el criterio se define en varios convenios de préstamo para proyectos).

⁵⁵ Seis países de la muestra (Camboya, Federación de Rusia, Filipinas, Malasia, Nepal y Tailandia).

⁵⁶ Ocho países de la muestra (Côte d’Ivoire, Etiopía, Ghana, Kazajstán, Marruecos, Rwanda, Túnez y Turquía).

⁵⁷ La administración contestó que no estaba de acuerdo con este método y que, aunque en la directriz operacional se enumeran primero las cinco características, a continuación se afirma que los jefes de proyecto tienen que actuar con buen juicio para determinar a qué poblaciones se aplica la directriz, y que deberían recurrir a expertos especializados en antropología y sociología en todas las fases del ciclo de los proyectos. Según la administración, en la región de África se aplicó el proceso completo que se estipula en la directriz operacional y así fue como se concluyó que en Côte d’Ivoire, Etiopía y Ghana NO había poblaciones indígenas a las que se aplicara la directriz.

⁵⁸ Esto es coherente con las orientaciones que ofrece actualmente la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible en la página web del Banco.

⁵⁹ Véase el informe titulado “*Report on a Workshop on ‘Indigenous Peoples, Forests, and the World Bank: Policies and Practice’*”, elaborado por Thomas Griffith y Marcus Colchester, Forests People Program y Bank Information Center, agosto de 2000.

proyectos ni se hubieran adoptado medidas para proteger sus intereses. En esta categoría, en la evaluación se contrastaron los resultados iniciales con otros documentos de los proyectos (resumen inicial del proyecto, convenio de préstamo e informe final de ejecución). En octubre de 2001, el DEO remitió a la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible una relación inicial de proyectos, recabando los comentarios del personal, y volvió a hacerlo entre marzo y junio de 2002. Se pidió también a un grupo de expertos de renombre internacional que examinaran las clasificaciones. En ciertos casos, el DEO consultó con interesados externos. Por último, el DEO tuvo en cuenta las objeciones de la administración con respecto a la clasificación de 10 proyectos. Como consecuencia de ello, cinco proyectos pasaron a la categoría de “sin calificar” (NR) y otros cinco de las regiones de Asia meridional y Asia oriental y el Pacífico pasaron a la categoría de “no se aplica” (NA).

**Cuadro A: Metodología de clasificación de los proyectos
¿Cómo se determinó en la evaluación qué proyectos podrían ‘afectar’ a las poblaciones
indígenas y en cuáles ha aplicado el Banco la OD 4.20?**

Primer paso: ¿hay poblaciones indígenas en los 34 países de la muestra?

Se realizaron investigaciones previas.

- ¿Se señaló en el estudio económico y sectorial de alguno de los países de la muestra la presencia de poblaciones indígenas?
- ¿Había grupos de poblaciones indígenas (según la definición dada en la directriz operacional) en los países de la muestra (de acuerdo con los exámenes de antecedentes recogidos en los documentos de antecedentes I y II)?
- ¿Ha suscrito algún país de la muestra algún convenio internacional en la materia, o dispone de legislación aplicable a los grupos sociales vulnerables a los procesos de desarrollo?

Segundo paso: ¿cuántos de los 234 proyectos “afectan” a poblaciones indígenas?

- ¿Se indicó o sugirió en alguno de los documentos del proyecto (como el informe de evaluación, el informe final de ejecución y el convenio de préstamo) que hay poblaciones indígenas en la zona del proyecto?
- ¿Se señaló en el examen del DEO (documento de antecedentes I, informe de la primera fase) si había poblaciones indígenas en la localidad de ejecución del proyecto que reunieran, en mayor o menor medida, las cinco características?
- ¿Se estaban ejecutando dichos proyectos en sectores o zonas en las que se pudiera afectar directamente a estas poblaciones? ¿Se llevó a cabo en el marco del proyecto un reasentamiento o una evaluación ambiental?

En los casos en los que la respuesta a las dos primeras preguntas fue negativa, en la evaluación se concluyó que el Banco había actuado correctamente al no aplicar la directriz operacional al proyecto en cuestión (que se señaló con la indicación “no se aplica” o NA). Más de la mitad de los proyectos se marcaron con la indicación NA y se dejaron de lado. Otro conjunto de unos 10 proyectos urbanos fue igualmente eliminado de este grupo con la indicación “sin calificar”, o NR, y más adelante como NA, porque en la evaluación se observó que las poblaciones indígenas de la localidad de ejecución del proyecto no reunían, en mayor o menor grado, las cinco características.

En los casos en los que la respuesta a las dos primeras preguntas fue afirmativa, en la evaluación se consideró que había poblaciones indígenas en la localidad de ejecución del proyecto. Seguidamente, el equipo de evaluación recurrió a su buen juicio para determinar si las actividades del proyecto afectarían directamente a las poblaciones indígenas identificadas en la localidad, ya fuera de forma negativa o en calidad de beneficiarias. El resultado fue un conjunto de proyectos que, en opinión del equipo de evaluación, afectarían a las poblaciones indígenas, y que deberían ser objeto de un examen ulterior.

Tercer paso: ¿ha “aplicado” el Banco la directriz operacional en los proyectos que “afectaban” a poblaciones indígenas?

- ¿Se estableció expresamente en los documentos del proyecto la presencia de poblaciones indígenas?
- ¿Se habían adoptado medidas de salvaguardia de los intereses de las poblaciones indígenas?

En caso afirmativo, se consideró que se había aplicado la directriz operacional al proyecto en cuestión, y se evaluó por separado la calidad de la aplicación. Si en los documentos del proyecto no se mencionaba a las poblaciones indígenas, se consideró que en el proyecto en cuestión el Banco debería haber aplicado la directriz operacional pero no lo hizo.

Cuarto paso: validación externa

Dado que se trataba de un examen documental, el equipo: i) contrastó los resultados con otros documentos del proyecto (resumen inicial del proyecto, informe de mitad de período, informes de situación del proyecto, documentos disponibles en páginas web, etcétera); ii) facilitó a organizaciones no gubernamentales la relación de todos los proyectos para recabar sus comentarios acerca de aquéllos que pudieron afectar a las poblaciones

indígenas, pero sin indicarles la clasificación asignada por el DEO; iii) entregó al personal del Banco la relación de proyectos con su clasificación, y la revisó teniendo en cuenta todos los comentarios en tanto en cuanto aportaran información nueva; iv) remitió a un grupo de expertos internacionales todos los proyectos en los que, según había podido establecer el equipo, se había aplicado la directriz operacional, así como un conjunto de proyectos señalados con “NA”, y revisó la clasificación a partir de sus comentarios, y v) volvió a remitir al personal del Banco la relación, revisada con los comentarios del grupo de expertos. Finalmente, hubo diferencias de opinión con respecto a 10 proyectos. En cinco de ellos, la calificación dada en la evaluación, respaldada por la opinión del grupo de expertos, no coincidió con la de la administración y por consiguiente se pasaron dichos proyectos a la categoría NR. A pesar de coincidir con la opinión del grupo de expertos en el sentido de que era probable que los otros cinco proyectos hubieran afectado a las poblaciones indígenas, se concedió a los especialistas en ciencias sociales del Banco el beneficio de la duda por tratarse de un examen documental, y estos proyectos se incluyeron en la categoría NA.

Metodología de la segunda fase

9. *Examen documental.* Para comprender los resultados de cada proyecto, en la evaluación se realizó un examen detallado de los documentos clave de los 47 proyectos en los que, según el informe de la primera fase, se había aplicado la directriz operacional (véase más adelante la explicación de los criterios de calificación). Una deficiencia importante fue la falta de información acerca de los resultados y las consecuencias para las poblaciones indígenas⁶⁰. Por consiguiente, en la evaluación se contrastaron las conclusiones del examen documental siguiendo otros procedimientos que se describen más adelante.

10. *Evaluaciones sobre el terreno.* El examen documental se complementó con evaluaciones sobre el terreno en siete países y 20 proyectos de diferentes sectores, 13 de los cuales se encontraban entre los 47 proyectos mencionados (véase el Cuadro B)⁶¹. La ausencia de información inicial de referencia seguía representando un problema, pero en las evaluaciones sobre el terreno se establecieron hipótesis cualitativas *previas y posteriores* mediante entrevistas con un conjunto representativo de beneficiarios. En lo posible, se establecieron lugares de control que no se habían beneficiado del proyecto para mejor entender la hipótesis de *existencia o ausencia de efectos*. En el Anexo 3 se presenta la metodología de estas evaluaciones.

Cuadro B: Evaluaciones sobre el terreno	
País	Proyectos
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la educación básica • Gestión financiera integrada II • <i>Segundo fondo de inversión social</i> (evaluación de las repercusiones sobre las poblaciones indígenas realizada por el BID)
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo y tercer fondo de inversión social* • Ordenación ambiental

⁶⁰ En la evaluación se examinaron los 47 informes finales de ejecución (IFE) disponibles de los proyectos en los que se había aplicado la directriz operacional. Tan sólo en el 25% se incluía información sobre los resultados para las poblaciones indígenas, aunque casi el 60% contenían referencias ocasionales. De los 24 informes resumidos de evaluación, en sólo seis de los análisis de resultados se destacaban los logros relacionados con las poblaciones indígenas.

⁶¹ Las evaluaciones sobre el terreno de proyectos que no pertenecen a la muestra se hicieron a petición del personal del Banco y para analizar los proyectos en los que no se había aplicado la directriz operacional pero que habían afectado a las poblaciones indígenas.

India	<ul style="list-style-type: none"> • Silvicultura en Andhra Pradesh* • Abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en zonas rurales de Karnataka* • Silvicultura en Madhya Pradesh*
Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Salud comunitaria y nutrición III* • Abastecimiento de agua y saneamiento en comunidades de ingresos bajos*
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Primer y segundo fondo de inversión social* • Tecnología agrícola y gestión de tierras*
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenación de recursos naturales en la sierra (PRONAMACHCS) • Rehabilitación y mantenimiento de carreteras rurales* • <i>Fondos sociales I y II (FONCODES)</i> (realizada por el BID)*
Viet Nam	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en el medio rural • Transporte en el medio rural
*Proyectos pertenecientes al conjunto de 47 ya citado	

11. *Entrevistas y otras evaluaciones.* El equipo de evaluación recabó información del personal a cargo de los proyectos para comprobar que los datos en que se basaban las conclusiones de la evaluación fueran correctos. También tuvo en cuenta un reciente estudio sobre poblaciones indígenas llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Éste había realizado minuciosas evaluaciones sobre el terreno referentes a 10 proyectos, dos de los cuales también habían sido evaluados por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO)⁶².

12. *Talleres con participación de los interesados.* Por último, se celebraron varios talleres con los interesados para entender los diferentes puntos de vista sobre cuestiones generales. El primero se celebró en Nueva Delhi (India) en diciembre de 2001 y fue copatrocinado por la oficina del Banco en ese país. Los participantes se seleccionaron atentamente para garantizar la presencia de grupos de población indígena. Se congregaron personas procedentes de las regiones de África, Asia oriental y el Pacífico, Asia meridional, Europa y Asia central, y Oriente Medio y Norte de África para analizar la OD 4.20 y las experiencias acerca de su aplicación por el Banco. El segundo taller tuvo lugar en la ciudad de Washington en febrero de 2002 y fue copatrocinado por el BID. Contó con participantes procedentes de la región de América Latina y el Caribe, con la misma finalidad que en el taller de la India. Se organizaron también varias reuniones más reducidas con ONG locales, para incorporar sus comentarios e impresiones a la evaluación. Durante estas consultas se debatieron principalmente cuestiones referentes a las políticas, aunque también fueron útiles para diseñar y llevar a cabo la segunda fase de la evaluación.

Criterios para evaluar los estudios económicos y sectoriales

13. En la primera fase de la evaluación se realizó un rápido examen de todos los estudios económicos y sectoriales (411 informes en total) preparados en los 34 países de la muestra en los ejercicios de 1992 a 2000. Seguidamente, en la segunda fase de la evaluación, se llevó a cabo un análisis más profundo de 212 de los 411 estudios económicos y sectoriales. A continuación se redujo la muestra a 163, eliminando los informes sobre el sector privado y la política económica

⁶² BID. 2000. *Resumen de las conclusiones de la evaluación de 10 proyectos cuyos beneficiarios incluyen indígenas*, Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington, D.C.

que no se centraban en la reducción de la pobreza. Del conjunto de 163, se examinaron todos los informes de los países de la muestra pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe, así como los de países de la muestra seleccionados por contener considerables poblaciones indígenas (China, Filipinas, India y Pakistán). Los estudios examinados correspondían a los siguientes sectores: abastecimiento de agua y saneamiento; agricultura; desarrollo urbano; educación; electricidad y energía; gestión del sector público; medio ambiente; minería; petróleo y gas; política económica (sólo los estudios centrados en la pobreza); proyectos multisectoriales; protección social; salud, nutrición y población; telecomunicaciones, y transporte.

14. A continuación se indican la escala y los criterios seguidos para la calificación de los informes:

- *Elevada*. Se aportan datos cuantitativos y cualitativos completos y análisis detallados de las cuestiones referentes a poblaciones indígenas en todos los ámbitos tratados en el informe, así como recomendaciones referentes a estas poblaciones, sólidamente fundamentadas en los datos y análisis presentados.
- *Considerable*. Se presentan datos cuantitativos o cualitativos y un análisis general en torno a las cuestiones relacionadas con poblaciones indígenas, y se proponen algunas actividades o medidas.
- *Moderada*. No se propone actividad ni medida alguna con respecto a las poblaciones indígenas pero se aportan algunos análisis y datos cualitativos, o se sugieren algunas actividades o medidas pero no se aportan datos ni un fundamento o análisis claro.
- *Insignificante*. Se hacen algunas referencias, pero no se aportan análisis ni datos.

Cuadro C: Criterios de evaluación de los proyectos

Aspecto	Criterios
Pertinencia	i) Análisis profundo de los efectos reales y potenciales sobre las poblaciones indígenas, ii) participación informada de dichas poblaciones en el diseño del proyecto y iii) inclusión de medidas para mitigar cualquier efecto adverso real o potencial sobre estas poblaciones.
Eficacia	Medida en que se alcanzaron los objetivos del proyecto con respecto a las poblaciones indígenas beneficiarias. En particular, en la evaluación se analizó i) si las poblaciones indígenas habían resultado beneficiadas con los proyectos y ii) si éstos tuvieron alguna consecuencia negativa real para las mencionadas poblaciones.
Eficiencia	En la evaluación se tuvieron en cuenta la idoneidad de los mecanismos de ejecución para las poblaciones indígenas, como criterio adicional para las calificaciones asignadas en los IFE, y los informes resumidos de evaluación, cuando se disponía de ellos. Para valorar la “idoneidad” se valoró i) si se habían considerado los patrones locales de organización social, creencias religiosas y uso de los recursos, y ii) si en el diseño de los proyectos habían participado las instituciones existentes adecuadas, organizaciones locales y organizaciones no gubernamentales especializadas en asuntos relacionados con las poblaciones indígenas.
Desarrollo institucional	i) Mejora de las estructuras que posibiliten la participación informada de las poblaciones indígenas, ii) fortalecimiento de los sistemas institucionales de evaluación social y ambiental y iii) aumento de la equidad entre los sexos.
Sostenibilidad	Sostenibilidad de todos los componentes o actividades referentes a poblaciones indígenas: i) probabilidad de que se mantenga el flujo de beneficios para las poblaciones indígenas, ii) existencia de demanda de las actividades del proyecto por parte de las poblaciones indígenas y iii) financiamiento continuado para actividades en favor de las poblaciones indígenas.

Directrices internas de evaluación aplicadas por el DEO

PERTINENCIA

Definición

Grado de coherencia de los objetivos del proyecto con las prioridades actuales de desarrollo del país y con las estrategias actuales de asistencia del Banco con respecto al país y al sector y sus objetivos institucionales.

Calificación de la pertinencia de los objetivos

- *Elevada.* Los objetivos de este tipo desempeñan una función esencial para las prioridades actuales de desarrollo del país y la estrategia vigente de asistencia del Banco al país, y son plenamente coherentes con las estrategias actuales de asistencia sectorial y los objetivos y políticas institucionales del Banco.
- *Considerable.* Los objetivos de este tipo coinciden prácticamente (salvo deficiencias menores) con las prioridades actuales de desarrollo del país, las estrategias actuales de asistencia del Banco con respecto al país y al sector y sus objetivos y políticas institucionales actuales.
- *Moderada.* Los objetivos de este tipo presentan una o más divergencias con las prioridades actuales de desarrollo del país, las estrategias actuales de asistencia del Banco con respecto al país y al sector o sus objetivos y políticas institucionales actuales.
- *Insignificante.* Los objetivos de este tipo son en su mayor parte incompatibles con las prioridades actuales de desarrollo del país, las estrategias actuales de asistencia del Banco con respecto al país y al sector o los objetivos y políticas institucionales actuales del Banco, pudiendo llegar a ser incluso contraproducentes.

EFICACIA

Definición

Grado de cumplimiento, efectivo o previsto, de los objetivos del proyecto, teniendo en cuenta su importancia relativa.

Calificación de la eficacia de los objetivos

- *Elevada.* Los objetivos de este tipo se han alcanzado o se prevé que se alcancen en su totalidad, sin deficiencia alguna.
- *Considerable.* Los objetivos de este tipo se han alcanzado o se prevé que se alcancen en términos generales, con tan sólo pequeñas deficiencias.
- *Moderada.* Los objetivos de este tipo se han alcanzado o se prevé que se alcancen, pero con deficiencias significativas.
- *Insignificante.* Los objetivos de este tipo no se han alcanzado ni se prevé que se alcancen, debido a importantes deficiencias.

EFICIENCIA

Definición

Grado en que el proyecto ha generado, o se prevé que genere, una rentabilidad superior al costo de oportunidad del capital, así como beneficios con costo mínimo en comparación con las alternativas. *Si sólo se pueden hacer evaluaciones cualitativas, el evaluador tendrá en cuenta los factores siguientes: a) avance de la ejecución (los retrasos y los cambios en el diseño hacen aumentar los costos); b) si el flujo de beneficios ha alcanzado niveles significativos y está creciendo a un ritmo razonable y acorde con los planes de evaluación inicial o con los cambios en el diseño; c) tasas de utilización de la capacidad de los servicios e instalaciones financiados; d) mecanismos adecuados de explotación y mantenimiento; e) normas sobre prácticas recomendadas para los servicios, y f) si el flujo de beneficios se considera adecuado en comparación con los costos.*

Calificación de la eficiencia

- *Elevada.* El proyecto representa las mejores prácticas del sector o la industria en cuanto a la eficacia en función de los costos, y la rentabilidad económica (si se dispone de estimaciones) supera con creces el costo de oportunidad del capital.
- *Considerable.* El proyecto alcanza los niveles del sector o la industria en cuanto a la eficacia en función de los costos, y la rentabilidad económica (si se dispone de estimaciones) supera el costo de oportunidad del capital.
- *Moderada.* El proyecto no llega a alcanzar los niveles del sector o la industria en cuanto a la eficacia en función de los costos, y la rentabilidad económica (si se dispone de estimaciones) está próxima al costo de oportunidad del capital.
- *Insignificante.* El proyecto está muy por debajo de los niveles del sector o la industria en cuanto a la eficacia en función de los costos, y la rentabilidad económica (si se dispone de estimaciones) está muy por debajo del costo de oportunidad del capital.

SOSTENIBILIDAD

Definición

Resistencia de los flujos de beneficios netos frente a los riesgos que se presenten a lo largo del tiempo.

Calificación de la sostenibilidad

- *Muy probable.* La mayoría de los factores pertinentes que determinan la resistencia general frente al riesgo de los flujos de beneficios netos del proyecto se cumple en grado “elevado”, y los demás se cumplen en grado “considerable”.
- *Probable.* Todos los factores pertinentes que determinan la resistencia general frente al riesgo de los flujos de beneficios netos del proyecto se cumplen en grado “considerable”.
- *Improbable.* Se cumplen, en grado “considerable”, algunos de los factores pertinentes que determinan la resistencia general frente al riesgo de los flujos de beneficios netos del proyecto.
- *Muy improbable.* Pocos de los factores pertinentes que determinan la resistencia general frente al riesgo de los flujos de beneficios netos del proyecto alcanzan un grado de cumplimiento “considerable”.
- *No evaluable.* No se dispone de información suficiente para hacer una valoración.

EFFECTOS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Definición

Grado en que el proyecto contribuye a mejorar la capacidad del país o la región para hacer un uso más eficiente, justo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales mediante a) una mejor definición, estabilidad, transparencia, aplicabilidad y previsibilidad de los mecanismos institucionales o b) una mayor armonización de la misión y la capacidad de las organizaciones con el mandato que resulta de los mencionados mecanismos institucionales. Se consideran los efectos tanto deseados como involuntarios del proyecto.

Calificación

- *Elevados.* El proyecto en su conjunto representó, o se prevé que represente, una aportación fundamental a la capacidad del país o la región para usar eficazmente sus recursos humanos, financieros y naturales, ya sea mediante la consecución de los objetivos de desarrollo institucional declarados en el proyecto o por sus efectos involuntarios.
- *Considerables.* El proyecto en su conjunto representó, o se prevé que represente, una aportación significativa a la capacidad del país o la región para usar eficazmente sus recursos humanos, financieros y naturales, ya sea mediante la consecución de los objetivos de desarrollo institucional declarados en el proyecto o por sus efectos involuntarios.
- *Moderados.* El proyecto en su conjunto dio lugar, o se prevé que dé lugar, a un aumento limitado de la capacidad del país o la región para usar eficazmente sus recursos humanos, financieros y naturales, ya sea mediante la consecución de los objetivos de desarrollo institucional declarados en el proyecto o por sus efectos involuntarios.
- *Insignificantes.* El proyecto en su conjunto representó, o se prevé que represente, una aportación nula o insignificante a la capacidad del país o la región para usar eficazmente sus recursos humanos, financieros y naturales, ya sea mediante la consecución de los objetivos de desarrollo institucional declarados en el proyecto o por sus efectos involuntarios.

RESULTADO

Definición

Grado de cumplimiento o de previsión de cumplimiento eficiente de los objetivos principales y más pertinentes del proyecto.

Para calificar el resultado se tienen en cuenta la *pertinencia* en el momento de la evaluación, es decir, si los objetivos del proyecto son coherentes con las prioridades actuales de desarrollo del país y con las estrategias actuales de asistencia del Banco con respecto al país y al sector y sus objetivos institucionales; la *eficacia*, es decir, si se prevé que el proyecto alcance los objetivos fijados, y la *eficiencia*, es decir, la relación entre resultados y costos.

Calificación de los resultados

- *Muy satisfactorios*. Comprende los proyectos que han alcanzado excelentes resultados, con calificación de *elevada* en al menos dos de los tres aspectos que definen los resultados y de *considerable* en el tercero.
- *Satisfactorios*. Significa que en el proyecto se usan eficazmente los recursos (tasa de rentabilidad del 10% o superior, cuando se pueda calcular) y hay claros signos positivos con respecto a los tres criterios fundamentales de los resultados en términos de desarrollo (es decir, connota una calificación mínima de *considerable* en los tres criterios básicos).
- *Moderadamente satisfactorios*. La tasa de rentabilidad no es inferior al 10% y la calificación de la pertinencia o la de la eficacia sólo alcanza a ser *moderada*. Por ejemplo, un proyecto *moderadamente satisfactorio* puede tener una tasa de rentabilidad superior al 10% y haber alcanzado con tan sólo deficiencias menores objetivos que son sustancialmente pertinentes, sin que estos objetivos pertinentes representen una mayoría de los objetivos importantes del proyecto (con lo que la pertinencia se calificaría como *moderada*). También puede darse el caso de que un proyecto con resultados *moderadamente satisfactorios* presente una tasa de rentabilidad superior al 10% y una elevada proporción de objetivos sustancialmente pertinentes, aunque con importantes deficiencias en cuanto al cumplimiento de algunos de estos objetivos (es decir, con una eficacia calificada como *moderada*). Puede ocurrir también que la eficiencia del proyecto (con una tasa de rentabilidad superior al 10%) compense importantes deficiencias en la consecución de los objetivos del proyecto y la pertinencia moderada de los mismos.
- *Moderadamente insatisfactorios*. Corresponde al caso de que dos de los tres aspectos se califiquen como *moderados* y el tercero se califique como *considerable*. Por ejemplo, la tasa de rentabilidad del proyecto podría ser superior al 10%, pero con una pertinencia general calificada como *moderada* e importantes deficiencias en la consecución de los objetivos. Igualmente, la pertinencia puede ser *considerable* pero con previsión de importantes deficiencias y una tasa de rentabilidad que, aunque positiva, quedará por debajo del 10%. Los resultados de los proyectos en los que se alcanzan tasas de rentabilidad entre el 0% y el 10% se califican normalmente como *moderadamente insatisfactorios*, salvo que los beneficios secundarios e indirectos que escapan al análisis económico sean sustanciales.
- *Insatisfactorios*. Significa que la calificación no pasa de *moderada* en los tres aspectos que determinan los resultados.
- *Muy insatisfactorios*. Comprende los proyectos cuyos resultados han sido extremadamente deficientes, con calificación de *insignificante* en al menos dos de los tres aspectos que definen los resultados y sin pasar de *moderada* en el tercero.

ESTUDIOS SOBRE EL TERRENO: TÉRMINOS DE REFERENCIA METODOLÓGICOS

Principales dimensiones de la evaluación y cuestiones que deben abordarse

1. El DEO ha realizado evaluaciones sobre el terreno en siete países: Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Nicaragua, Perú y Viet Nam⁶³.
2. Para la presente evaluación se intentará valorar los resultados de los proyectos seleccionados para las poblaciones indígenas, siguiendo para ello los criterios normalizados del DEO (pertinencia de los resultados, eficacia de los objetivos, eficiencia del proyecto y sostenibilidad de las actividades) y evaluando los efectos en términos de desarrollo institucional. También se valorará si los beneficios de los proyectos alcanzan a las comunidades indígenas cuando no existe un PDPI. En concreto, todos los proyectos se calificarán según los siguientes parámetros:
 - Pertinencia del proyecto para sus beneficiarios previstos y otros interesados.
 - Eficacia del proyecto (cumplimiento de los objetivos de desarrollo), incluido el examen de los posibles efectos positivos y negativos.
 - Eficiencia del proyecto.
 - Sostenibilidad de los resultados.
 - Efectos de las actividades de los proyectos en términos de desarrollo institucional.
3. En la evaluación se considerarán también las siguientes cuestiones secundarias:
 - Utilidad de los PDPI para asegurar que los grupos beneficiarios no resultaran afectados negativamente por las actividades de los proyectos y que pudieran obtener justos beneficios de los mismos (objetivos declarados de la OD 4.20).
 - Grado de participación informada de los grupos de población indígena en las actividades de los proyectos.
 - Grado en que se alcanzaron los objetivos declarados de los proyectos en relación con las poblaciones indígenas.
 - Grado en que han resultado sostenibles todas estas actividades.
 - Grado de fortalecimiento de la capacidad institucional en la esfera nacional, estatal o local por lo que respecta al aumento de la participación de las poblaciones indígenas en su desarrollo general.
 - Grado en que las actividades de los proyectos afectaron negativamente a las poblaciones indígenas, si ése fue el caso, y grado en que estas poblaciones tuvieron una justa participación en los beneficios de los proyectos en los casos en los que no se aplicó la directriz operacional (sólo en algunos países).

Metodología propuesta para la evaluación

4. *Evaluación de los proyectos.* La evaluación de los proyectos se hará de manera participativa y se discutirá con los otros interesados. La evaluación de cada proyecto se discutirá también con el organismo de ejecución correspondiente. En las discusiones pueden participar funcionarios de nivel distrital, así como los funcionarios comunitarios responsables del proyecto.

⁶³ Será necesario adaptar estos términos de referencia generales a cada proyecto, en consulta con el personal correspondiente del Banco y del proyecto.

5. *Selección de los lugares de los proyectos.* Se seleccionará una muestra representativa de poblados, comunidades o lugares (mediante estratificación o muestreo por conglomerados). Se tendrán en cuenta factores como la situación, el nivel económico, el acceso a los servicios de los proyectos y la diversidad de grupos étnicos. Las zonas de muestra comprenderán también distintos niveles de desempeño. Se pedirá a los organismos de ejecución de los proyectos y, si es posible, a otros interesados, que ordenen los poblados o comunidades en función de los resultados obtenidos en relación con un conjunto de criterios definidos por la entidad encargada de ejecutar los proyectos. A continuación se seleccionarán poblados y zonas de muestra representativos de los distintos niveles de desempeño.

6. *Métodos de recopilación de datos.* El estudio se basará en gran medida en el empleo de métodos cualitativos (por ejemplo, grupos representativos de los interesados, observación de los participantes, evaluación con participación de los habitantes de las zonas rurales, evaluación con la participación de los beneficiarios y análisis de los interesados), porque estos métodos han demostrado su eficacia para entender las perspectivas y experiencias de todos los sectores de la comunidad (por ejemplo, diversos grupos de edad, mujeres y hombres, grupos étnicos distintos, personas que se dedican a diferentes actividades económicas y dirigentes de las comunidades). Estos métodos se complementarán, si es posible, con pequeñas encuestas representativas y demás métodos cuantitativos necesarios para estimar la magnitud y distribución del impacto y de los beneficios y la proporción de la población que recibió información sobre el proyecto y participó en la selección y gestión del mismo. Para verificar la fiabilidad de la información de las encuestas se contrastarán los resultados obtenidos con otra información (por ejemplo, sobre producción y renta agraria y sobre la tenencia de tierras).

7. *Diseño de la investigación.* En el diseño de la investigación se deberán abordar varios puntos débiles habituales en el diseño e interpretación de las evaluaciones cualitativas, todos los cuales pueden resolverse con un diseño adecuado de la evaluación.

- Es frecuente que falte documentación sobre las características de las personas estudiadas y sobre la forma en que fueron seleccionadas (si eran representativas de todos los sectores de la comunidad, o si eran, por ejemplo, personas mayores principalmente, o pertenecientes a las familias más ricas, o parientes de los dirigentes de las comunidades).
- Es frecuente que no se controle y se carezca de documentación sobre el desarrollo e interpretación de las discusiones en grupo o los ejercicios de clasificación, por ejemplo, y a menudo los informes sólo presentan los resultados pero no describen el proceso de investigación. En consecuencia, al lector le resulta difícil evaluar si las discusiones y decisiones reflejaban los puntos de vista de todo el grupo o sólo los de una minoría más ruidosa.
- Es frecuente que no se controle la parcialidad del investigador, por lo que el lector no puede valorar si el entrevistador o investigador ha impuesto inadvertidamente al grupo sus puntos de vista. Es esencial que en la metodología de la evaluación se incluyan procedimientos para controlar esta posible parcialidad. Entre los posibles mecanismos de control están el empleo de un observador que documente los procesos que se desarrollan en el grupo, el uso de procedimientos de muestreo para seleccionar a los miembros del grupo y la utilización de grabadoras que permitan revisar más adelante sus deliberaciones. La metodología de la evaluación debe también permitir valorar la representatividad de las personas estudiadas y la forma en que cualquier posible sesgo en la selección afecta a la interpretación de los resultados. También puede recurrirse al análisis de los interesados para asegurar que se consulte a todos los grupos afectados por un proyecto o una cuestión en particular.
- Es necesario establecer hipótesis creíbles, al menos en la esfera de la comunidad, para entender si el impacto puede atribuirse a la asistencia que se está examinando.

8. *Grupos representativos de los interesados.* Se recurrirá ampliamente a los grupos representativos de los interesados para explorar las opiniones y prioridades de los distintos grupos de población (mujeres, hombres, agricultores, pequeños empresarios). Si se emplean correctamente, estos grupos son un medio eficaz de dar voz a los sectores débiles y vulnerables de la comunidad. Sin embargo, es de la mayor importancia asegurar que se disponga de una cuidadosa documentación de los mecanismos de estos grupos representativos, en la que se describa la relación de los participantes con la estructura social local, el proceso de selección y los métodos utilizados para que pudieran expresarse todos los miembros del grupo. En muchas culturas, por ejemplo, las mujeres o los hombres de rango inferior pueden asistir a las reuniones de esos grupos o de la comunidad, pero no pueden hablar libremente.
9. *Asesoramiento.* También deberá recabarse el asesoramiento de los investigadores locales sobre cuestiones tales como la forma de organización de las reuniones y los mecanismos de toma de decisiones en estas comunidades. En muchas culturas, las negociaciones importantes tienen lugar antes o después de las reuniones, en cuyo caso los grupos representativos de los interesados y los foros comunitarios podrían no ser una forma eficaz de recopilar información.
10. *Entrevistas.* Si bien los estudios se centrarán en las comunidades beneficiarias, también se realizarán entrevistas con otros interesados, como los ministerios sectoriales, las autoridades de desarrollo regional, el personal a cargo de los proyectos y contratistas seleccionados. Estas entrevistas servirán para documentar las opiniones de estos grupos sobre el diseño y ejecución del proyecto y sobre la eficacia de su contribución a los objetivos de desarrollo de los demás ministerios y organizaciones participantes.

Evaluación de los efectos

11. Deberá definirse la metodología propuesta para la evaluación de los efectos de los proyectos. La metodología deberá tener en cuenta que los estudios han de llevarse a cabo en un determinado momento en comunidades en las que se están cerrando o acaban de cerrarse los proyectos. Dados los problemas habituales en el estudio de comunidades cuando se están produciendo al mismo tiempo muchos cambios económicos, políticos, demográficos, ecológicos y culturales (junto a posibles intervenciones del gobierno, las ONG u otros organismos internacionales), será difícil evaluar los efectos de los proyectos específicos en estudio. En la metodología se debe explicar cómo se abordarán estas cuestiones. Si es posible, deben establecerse grupos de control en las comunidades no indígenas cercanas para comparar los efectos de la asistencia del Banco.
12. Es probable que el estudio tenga que basarse ampliamente en la memoria y en la disponibilidad de datos secundarios (como los registros de los centros de salud, de asistencia escolar o de las cooperativas de crédito). La experiencia indica que la memoria es a menudo razonablemente fiable para documentar hechos discretos (qué niños fueron a la escuela, hasta qué punto tenía que encontrarse enfermo un miembro de la familia para que lo llevaran al médico, si la familia había pedido algún préstamo, etcétera), pero lo es mucho menos para medir cambios en variables continuas (variaciones de los ingresos familiares, gasto en alimentación, etcétera).
13. En muchas comunidades indígenas las funciones sociales y económicas están claramente divididas por sexos y existen importantes diferencias entre los sexos en el hogar, en la toma de decisiones en la comunidad y en el control de los recursos. Será importante desarrollar una metodología de evaluación que asegure que todos los grupos (hombres, mujeres, grupos de edad, minorías) puedan hacerse oír en el proceso. Como la investigación debe respetar las pautas y

costumbres de liderazgo de la comunidad, a menudo constituye todo un reto asegurar que se recojan todas las opiniones y experiencias de todos los sectores de la comunidad. El empleo de investigadores e informantes indígenas, que es bueno en sí mismo, puede tener el efecto de reforzar, más que resolver, la exclusión cultural. Dadas las dificultades de entrevistar a las mujeres en algunas comunidades, sería preferible incluir en el equipo una investigadora por lo menos.

Secuencia temporal

14. Los siguientes hitos temporales son esenciales para la evaluación:
 - Elección de consultores elegidos y aprobación del contrato
 - Presentación de la metodología de investigación y contratación de los equipos locales de investigación
 - Aprobación definitiva de los términos de referencia detallados
 - Finalización de los estudios sobre el terreno
 - Preparación de informes preliminares por el consultor
 - Recepción de comentarios del Banco y otros interesados
 - Preparación final de la siguiente versión preliminar
 - Última versión preliminar del informe de la segunda fase de la evaluación

BANCO MUNDIAL

DIRECTRIZ OPERATIVA CONCERNIENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Publicada el 17 de septiembre de 1991, para orientar al personal operativo del Banco Mundial. Esta versión en español no ha sido oficialmente aprobada por el Banco Mundial. Versión del 17 de Noviembre de 1997.

Introducción

1. Esta directriz describe la política del Banco "Banco" incluye IDA y "prestamos" incluye créditos y los procedimientos de preparación de proyectos concernientes a los pueblos indígenas. Formula definiciones básicas, objetivos de políticas, pautas para el diseño e instrumentación de los componentes de proyectos para pueblos indígenas, y los requerimientos de procesamiento y documentación.

2. La directriz ofrece una orientación de política para: (a) asegurar que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo, (b) evitar o mitigar efectos potenciales adversos en los pueblos indígenas, causados por actividades apoyadas por el Banco. Se requiere acción especial en aquellos lugares en donde las inversiones del Banco afectan a los pueblos indígenas, tribus, minorías étnicas u otros grupos, cuya situación social y económica restringe su capacidad de proteger sus intereses y derechos sobre la tierra y otros recursos productivos.

Definiciones

3. Los términos "pueblos indígenas", "minorías étnicas indígenas", "grupos tribales", y "tribus registradas" describe a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo. Para los fines de esta Directriz, el término "pueblos indígenas" será utilizado para referirse a estos grupos.

4. Muchos de los países prestatarios del Banco incluyen en sus constituciones nacionales, estatutos y legislación relevante, cláusulas específica de definición y marcos legales que proveen una base preliminar para identificar a los pueblos indígenas.

5. Debido a los variados y cambiantes contextos en los que los pueblos indígenas se encuentran, ninguna definición única podría recoger su diversidad. Comúnmente los pueblos indígenas se encuentran entre los segmentos más pobres de la población. Desempeñan actividades económicas que van desde la agricultura de subsistencia en o cerca de los bosques hasta trabajos asalariados y actividades en pequeña escala orientadas al mercado. Los pueblos indígenas pueden ser identificados en determinadas áreas geográficas por la presencia, en diferentes grados, de las siguientes características:

- a. gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas;
- b. identificación propia e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto;
- c. una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional;
- d. presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias; y
- e. producción principalmente orientada hacia la subsistencia.

Los jefe de proyecto deberán juzgar a cuáles pueblos está dirigida esta directriz y utilizar a expertos

especialistas en antropología y sociología a lo largo del proyecto.

Objetivo y Política

6. El objetivo general del Banco en relación con los pueblos indígenas, al igual que con todas los pueblos de los países miembros, es asegurarse que el proceso de desarrollo promueva el respeto hacia su dignidad, derechos humanos y singularidad cultural. Específicamente, el objetivo central de esta directriz es asegurarse que los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, particularmente de aquellos proyectos financiados por el Banco, y que reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente compatibles.

7. Cómo aproximarse hacia los pueblos indígenas involucradas en los proyectos de desarrollo, constituye un asunto controversial. El debate suele estar planteado entre dos posiciones opuestas. Una es aislar a los pueblos indígenas, porque sus prácticas culturales y económicas les dificultan tratar con grupos externos poderosos. Las ventajas de esta posición son las protecciones especiales que son previstas y la preservación de las características culturales distintivas. El costo es no gozar de los beneficios de los programas de desarrollo. La otra posición plantea que los pueblos indígenas deben asimilar los valores y actividades económicas de la sociedad dominante para que así puedan participar en el desarrollo nacional. En este caso los beneficios incluyen el mejoramiento de oportunidades sociales y económicas, pero el costo es, generalmente, la pérdida gradual de las diferencias culturales.

8. La política del Banco es que la estrategia para tratar los asuntos referidos a pueblos indígenas debe estar basada en la participación informada de los propias pueblos indígenas. De esta manera, la identificación de las preferencias locales a través de la consulta directa, la incorporación, del conocimiento indígena en los enfoques de los proyectos y la utilización de especialistas desde una etapa inicial son actividades centrales para cualquier proyecto que involucre a los pueblos indígenas y sus derechos sobre recursos naturales y económicos.

9. Ocurrirán casos, especialmente cuando se trate con los grupos más aislados, en donde los impactos adversos sean inevitables y no se hayan desarrollado planes adecuados de mitigación. En éstas situaciones el Banco no evaluará proyectos hasta que el prestatario ofrezca planes adecuados y éstos sean revisados por el Banco. En otros casos, los pueblos indígenas desearían ser, y podrían ser, incorporados en el proceso de desarrollo. En suma, el prestatario, a través de una gran gama de acciones positivas, deberá asegurar que los pueblos se beneficien de las inversiones para el desarrollo.

Rol del Banco

10. El Banco trata, de asuntos relacionados con pueblos indígenas a través de: (a) análisis económico y sectorial, (b) asistencia técnica, y (c) componentes o previsiones de proyectos de inversión.

En una variedad de sectores que conciernen al Banco se presentan asuntos relacionados con pueblos indígenas, por ejemplo, aquellos relacionados con la agricultura, construcción de carreteras, silvicultura, plantas hidroeléctricas, minería, turismo, educación y medio ambiente deben todos ser cuidadosamente revisados, El desplazamiento de pueblos indígenas puede ser particularmente dañino y deben hacerse esfuerzos especiales para evitarlo. Ver DO 4.30, Reasentamiento Involuntarios, para datos adicionales de la política concerniente a asuntos de reasentamientos en donde están involucradas pueblos indígenas. Comúnmente, los asuntos relacionados con pueblos

indígenas están identificados a través de la evaluación ambiental o el proceso de evaluación del impacto social y deben tomarse medidas adecuadas como parte de las acciones de mitigación ambiental (ver OD 4.01, Evaluación Ambiental, por editarse).

11. Análisis Económico y Sectorial del País. Las dependencias del Banco en los países deben estar informadas de las tendencias de las políticas del gobierno y de las instituciones que se ocupan de los pueblos indígenas. Los asuntos que conciernen a los pueblos indígenas deberán ser tratados explícitamente en los análisis sectoriales y subsectoriales e introducidos en el dialogo Banco-país. Los marcos de la política nacional de desarrollo y las estructuras institucionales relativas a los pueblos indígenas suelen necesitar ser reforzadas para crear una base más fuerte para el diseño y procesamiento de proyectos con componentes que involucren a los pueblos indígenas.

12. Asistencia Técnica. La asistencia técnica para desarrollar las habilidades del prestatario de tratar asuntos relacionados con los pueblos indígenas puede ser proporcionada por el Banco. Normalmente la asistencia técnica es suministrada en el contexto de la preparación de proyectos, pero la asistencia técnica también podría ser necesitada para reforzar las instituciones gubernamentales relevantes o para apoyar las iniciativas de desarrollo de los propios pueblos indígenas.

13. Proyectos de Inversión. Para proyectos de inversión que afectan a los pueblos indígenas, el prestatario deberá preparar un plan de desarrollo de pueblos indígenas que sea consistente con la política del Banco. Cualquier proyecto que involucre a poblaciones indígenas deberá incluir componentes o provisiones que incorporen dicho plan. Cuando el grueso de los beneficiarios directos del proyecto sean los pueblos indígenas, la preocupación del Banco será tratada por el proyecto en sí y las provisiones de esta Directriz Operativa se aplicarán, por lo tanto, a la totalidad del proyecto.

Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas Las guías técnicas regionales para la preparación de componentes de pueblos indígenas y casos de estudios de las mejores prácticas están disponibles en la División de Medio Ambiente Regional.

14. Los prerequisites para un plan de desarrollo exitoso de los pueblos indígenas son los siguientes:

- a. La clave en el diseño de proyectos es la preparación de un plan de desarrollo culturalmente apropiado, basado en la plena consideración de las opciones preferidas por los pueblos indígenas involucrados en el proyecto.
- b. Los estudios deberán hacer todos los esfuerzos para anticipar las tendencias adversas que podrían ser inducidas por el proyecto y desarrollar los medios para evitar o mitigar el daño. Para guiarse sobre población indígena y procedimientos de evaluación ambiental, ver 4.01, DO el capítulo 7 de Documentos de Evaluación Ambiental, documento técnico núm. 139 Washington, D.C., 1991).
- c. Las instituciones responsables de la interacción del gobierno con los pueblos indígenas deberán poseer la experiencia social, técnica y legal necesarias para llevar a cabo las actividades de desarrollo propuestas. Los arreglos de implementación deberán mantenerse en un nivel simple. Estos normalmente deberán involucrar a las instituciones existentes apropiadas, organizaciones locales y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) con expertos en asuntos relacionados con los pueblos indígenas.
- d. Los patrones locales de organización social, las creencias religiosas y el uso de recursos deben ser tomados en consideración en el diseño del plan.

- e. Las actividades deberán apoyar los sistemas de producción que estén bien adaptados a las necesidades y el medio ambiente de los pueblos indígenas. Asimismo, deberán ayudar a que los sistemas de producción que se encuentren en dificultades alcancen niveles sostenibles de productividad.
- f. El plan deberá evitar crear o agravar la dependencia de los pueblos indígenas en las entidades ejecutoras de proyectos. La planificación deberá fomentar el temprano traspaso de la dirección del proyecto a la población local. En la medida que fuere necesario, el plan deberá incluir desde el comienzo del proyecto, educación general y entrenamiento en habilidades de gestión para los pueblos indígenas.
- g. La planificación exitosa para los pueblos indígenas requiere, frecuentemente, de largo tiempo de conducción, así como también de arreglos para el seguimiento futuro. Las áreas remotas o abandonadas, donde existe poca experiencia previa suelen requerir investigación adicional y programas piloto para pulir las propuestas de desarrollo.
- h. En aquellos lugares donde estén en funcionamiento programas efectivos, el apoyo del Banco puede tomar la forma de un incremento en un financiación para reforzarlos en lugar de desarrollar programas enteramente nuevos.

Contenido

15. El plan de desarrollo debe ser preparado en concordancia con la preparación de la principal inversión. En muchos casos, la protección adecuada de los derechos de los pueblos indígenas requerirá de la implementación de componentes especiales que podrían estar al margen de los objetivos primarios del proyecto. Estos componentes podrán incluir actividades relacionadas con la salud y nutrición, infraestructura productiva, preservación lingüística y cultural, adjudicación de los recursos naturales y educación. El componente del proyecto para el desarrollo de los pueblos indígenas deberá incluir los siguientes elementos, en la medida que fuesen necesarios:

- a. Marco legal. El plan deberá contener una evaluación de: (i) el estado legal de los grupos involucrados por esta DO, tal, como esté reflejado en la constitución, legislación principal y legislación subsidiaria (regulaciones, órdenes administrativas, etcétera) del país; (ii) la habilidad de dichos grupos para obtener acceso al sistema legal y usarlo eficazmente para defender sus derechos. Deberá darse atención particular a los derechos de los pueblos indígenas a usar y desarrollar las tierras que ellos ocupan, a ser protegidos contra intrusos ilegales y a tener acceso a recursos naturales (tales como bosques, vida silvestre y agua) vitales para su subsistencia y reproducción.
- b. Base de Datos. Deberá incluirse: (i) mapas actuales y fotografías aéreas precisas del área de influencia del proyecto y de las áreas pobladas por indígenas; (ii) análisis de la estructura social y de las fuentes de ingresos de la población; (iii) inventario de los recursos utilizados por la población indígena e información técnica de sus sistemas de producción; (iv) la relación de los pueblos indígenas con otros grupos locales y nacionales. Es de gran importancia que los estudios de base recojan toda la gama de actividades productivas y comerciales en las que los pueblos indígenas están involucrados. Las visitas al campo, por calificados expertos sociales y técnicos, verificarán y pondrán al día la información de fuentes secundarias.
- c. Tenencia de la Tierra. Cuando la legislación local necesite fortalecimiento, el Banco deberá ofrecer al prestatario asesoría y asistencia para asegurar el reconocimiento legal del sistema tradicional de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas. En aquellos lugares donde las tierras

tradicionales de los pueblos indígenas hayan pasado por ley al dominio del estado y donde sea inapropiado convertir los derechos tradicionales a aquellos de propiedad legal, deberán ser implementados arreglos alternativos para asegurar a largo plazo los derechos renovables de custodia y uso de los pueblos indígenas. Estos arreglos deberán tomarse antes de la iniciación de otros pasos del plan que podrían requerir títulos reconocidos de tierras.

d. Estrategia para a Participación Local. Deben ser concebidos y mantenidos los mecanismos para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a lo largo de la planificación, implementación y evaluación del proyecto. Muchos de los grupos indígenas tienen sus propias organizaciones representativas, las cuales proveen canales efectivos para comunicar las preferencias locales. Los líderes tradicionales ocupan posiciones centrales para movilizar a la gente y deben ser comprometidos en el proceso de planificación, teniendo en cuenta la inquietud de asegurar la genuina participación de la población indígena. Ver también "Participación Comunitaria y el Rol de las organizaciones No Gubernamentales en Evaluación Ambiental" en Banco Mundial, Environment Sourcebook, Technical Paper núm. 139 (Washington, D.C. 1991). Sin embargo, no existen métodos infalibles para garantizar la participación plena a nivel local a asesoría sociológica y técnica, proporcionada a través de la División Regional de Medio Ambiente, suele ser necesaria para desarrollar los mecanismos apropiados para el arrea de proyectos.

e. Identificación Técnica de Actividades de Desarrollo o Preservación. Las propuestas técnicas deberán de proceder de investigación de campo por profesionales calificados y aceptados por el Banco. Descripciones detalladas para los servicios propuestos deberán ser preparadas y evaluadas en áreas como educación, capacitación, salud, crédito y asistencia legal. También deberán ser incluidas descripciones técnicas en las inversiones consignadas para infraestructura productiva. Aquellos planes que se basan en los conocimientos indígenas suelen ser mas exitosos que aquellos que introducen principios e instituciones totalmente nuevos. Por ejemplo, la contribución potencial de los proveedores de salud tradicional debe ser considerada en la planificación de sistemas de distribución de servicios de salud pública.

f. Capacidad institucional. Las instituciones de gobierno que tienen asignada la responsabilidad de los pueblos indígenas suelen ser débiles. Un requerimiento fundamental es el de evaluar la trayectoria, posibilidades y necesidades de esas instituciones. Los asuntos organizacionales que necesitan ser tratados con apoyo del Banco son: (i) la disposición de fondos para inversiones y operaciones de campo; (ii) existencia de personal profesional experimentado; (iii) habilidad de las organizaciones indígenas, autoridades administrativas locales y ONG's locales para interactuar con las instituciones especializadas de gobierno; (iv) habilidad de la agencia ejecutora para movilizar a otras agencias involucradas en la implementación del plan; (v) presencia de personal adecuado en el campo.

g. Programa de Implementación. Los componentes deberán incluir un programa de implementación con plazos, con los cuales se medirá el progreso en intervalos apropiados. Suelen ser necesarios programas pilotos para proveer información para la planificación y así ejecutar por fases el componente del proyecto para pueblos indígenas con la principal inversión. El plan deberá aspirar a mantener las actividades del proyecto a largo plazo, subsecuente a la terminación del desembolso.

h. Control y Evaluación. Ver DO.10.70, Proyecto de Control y Evaluación. Suelen ser necesarias capacidades independientes de control cuando las instituciones responsables de los pueblos indígenas tienen historiales de dirección débiles. El control ejercido por representantes de las propias organizaciones indígenas puede ser una manera efectiva para que la dirección del proyecto recoja las perspectivas de los beneficiarios indígenas y éstas son alentadas por el Banco. Las unidades de control deben estar conformadas por profesionales científicos sociales experimentados y se deberán establecer formatos de evaluación y programas apropiados para las necesidades del

proyecto. Los informes de control y evaluación deberán ser revisados conjuntamente por los niveles ejecutivos de la agencia de implementación y por el Banco. Los informes de evaluación deberán estar disponibles al público.

i. Costos Estimados y Plan de Financiación. El plan deberá incluir costos estimados detallados para las actividades e inversiones planeadas. Las estimaciones deberán estar divididas en unidades de costo por año de proyecto y vinculadas con un plan de financiamiento. Dichos programas, como fondos rotativos de crédito que proveen a los pueblos indígenas recursos de inversión deberán indicar sus procedimientos de contabilidad y mecanismos para la transferencia y reembolso financiero. Suele ser conveniente que el Banco tenga la mayor participación financiera directa posible en los componentes del proyecto relacionados con los pueblos indígenas.

Procesamiento y Documentación del Proyecto

Identificación

16. Durante la identificación del proyecto, el prestatario deberá ser informado de la política del Banco relativa los pueblos indígenas. El número aproximado de personas potencialmente involucradas y su ubicación deberán ser determinados y mostrados en mapas del área del proyecto. También deberá ser discutido el estatus legal de cualquier grupo involucrado. Los jefes de proyecto deberán de averiguar sobre las agencias gubernamentales relevantes y sus políticas, procedimientos, programas y planes para los pueblos indígenas afectados por el proyecto propuesto (ver párrafos 11 y 15 a). También deberán iniciar los estudios antropológicos necesarios para identificar las necesidades y preferencias locales (ver párrafo 15 b). En consulta con la División Regional de Medio Ambiente deberán destacar los problemas indígenas y la estrategia global del proyecto en el Resumen Ejecutivo Inicial del Proyecto (REIP).

Preparación

17. Si en la reunión del REIP fuera acordado que es necesaria una acción especial, el plan de desarrollo o componente indígena deberá ser desarrollado durante la preparación del proyecto. En la medida en que fuere necesario, el Banco deberá asistir al prestatario en la preparación de los términos de referencia y deberá proveer asistencia técnica especializada (ver párrafo 12). La temprana participación de antropólogos y ONG's locales con expertos en asuntos relacionados con los pueblos indígenas es una manera práctica de identificar los mecanismos para la participación efectiva y las oportunidades locales de desarrollo. En proyectos que involucran los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, el Banco deberá trabajar con el prestatario para clarificar los pasos necesarios y sanear la tenencia de la tierra (titulación, demarcación) lo más temprano posible, ya que las disputas de tierras frecuentemente atrasan aquellas medidas de ejecución que dependen de la existencia de títulos de tierra adecuados (ver párrafo 15 c).

Evaluación

18. El plan para el componente de desarrollo de los pueblos indígenas deberá ser sometido al Banco junto con el documento de factibilidad del proyecto, antes de la evaluación de éste. La evaluación deberá señalar lo adecuado del Plan, la solidez de las políticas y el marco legal, la capacidad de las agencias encargadas de la implementación del plan, y si los recursos técnicos, financieros y sociales asignados son apropiados. Los equipos de evaluación deberán asegurarse que las poblaciones indígenas hayan participado significativamente en el desarrollo del plan, como fue descrito en el párrafo 14 a (también ver párrafo 15 d). Es de particular importancia evaluar propuestas para la regularización del acceso y uso de la tierra.

Implementación y Supervisión

19. La planificación de la supervisión deberá hacer provisiones para incluir las habilidades antropológicas, legales y técnicas apropiadas en las misiones de supervisión del Banco, durante la implementación del proyecto. (ver párrafo 15 g y h, y OD 13.05, Supervisión de Proyecto). Son esenciales las visitas a la zona por los jefes de proyecto y especialistas. Las evaluaciones a mitad y final del plazo deberán señalar el progreso y recomendar acciones correctivas cuando fueren necesarias.

Documentación

20. El compromiso del prestatario de implementar el plan de desarrollo de los pueblos indígenas deberá estar reflejado en el documento de préstamo; provisiones legales deberán proveer al personal del Banco con plazos precisos cuyo incumplimiento podrá ser objeto de amonestación durante la supervisión. El Documento de Factibilidad, así como el Memorándum y Recomendaciones del Presidente deberán sintetizar el plan o sus provisiones.

**RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN
AL INFORME DEL DEO**

**APLICACIÓN DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20
SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS:
EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS**

14 DE FEBRERO DE 2003

- I. Resultados del examen del DEO y comentarios de la administración 1
- II. Principales recomendaciones del DEO y respuesta de la administración 3

SIGLAS

EAP	Estrategia de asistencia al país
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
PDPI	Plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN AL INFORME DEL DEO

APLICACIÓN DE LA DIRECTRIZ OPERACIONAL 4.20 SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS: EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

I. RESULTADOS DEL EXAMEN DEL DEO Y COMENTARIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN

1. **Descripción general.** La administración acoge con agrado la aportación del DEO a la tarea permanente de aplicar, evaluar y revisar la política de poblaciones indígenas. Los estudios del DEO, tanto en la primera fase del examen de la aplicación de la directriz como en la actual segunda fase, brindan importantes observaciones y recomendaciones. No obstante algunos desacuerdos sobre la metodología y el análisis, ambos exámenes representan una importante contribución para comprender y mejorar la labor de desarrollo del Banco en lo que se refiere a las poblaciones indígenas.

2. **Primera fase: el examen documental del DEO.** En el examen documental del DEO (primera fase) se evaluó la aplicación por parte del Banco de la OD 4.20 en 234 proyectos⁶⁴ en 34 países de la muestra, con las siguientes conclusiones:

- Los objetivos de la OD 4.20 son coherentes con el mandato del Banco de reducción de la pobreza. La aplicación de la directriz operacional ha influido de manera positiva en los resultados de los proyectos financiados por el Banco, en cuanto a sus objetivos generales y a la reducción de la pobreza.
- La directriz operacional ayudó a mejorar la base de conocimientos sobre las poblaciones indígenas, adaptó la asistencia del Banco a las circunstancias de varios países con la incorporación de medidas de protección de dichos grupos y favoreció su participación en la ejecución de las actividades del Banco.
- Las estrategias de asistencia a los países incorporaron de forma explícita aspectos relativos a las poblaciones indígenas en aquellos países que cuentan con una considerable población de este tipo, en particular en lo referente a la desigualdad de acceso a los beneficios del desarrollo.
- La exigencia de estudios analíticos a distintos niveles que se recoge en la directriz operacional es muy adecuada y pertinente.
- El Banco se esforzó en colaborar con sus asociados en los ámbitos regional y normativo.
- Según un examen somero de una muestra de proyectos en distintos países que permanecen abiertos, ha habido avances notables en el grado y la calidad de la aplicación de la directriz operacional, sobre todo en proyectos aprobados con

⁶⁴ El DEO examinó 234 proyectos cuya evaluación inicial fue posterior a enero de 1992 y que se cerraron antes de mayo de 2001, y calculó el grado medio y la calidad de la aplicación de la directriz operacional durante todo el período.

posterioridad al ejercicio de 1998. En el informe se dice que se ha aplicado la directriz operacional en más del 60% de estos proyectos y en el 90% de aquéllos que pudieran tener efectos adversos sobre las poblaciones indígenas, y que en el 77% de estos casos la aplicación es satisfactoria o muy satisfactoria. El DEO atribuye esta mejora a los cambios institucionales y estratégicos experimentados desde 1996.

3. **Segunda fase: evaluación de los resultados por el DEO.** En el informe del DEO correspondiente a la segunda fase de la evaluación (en adelante, el informe del DEO) se afirma que la aplicación de la directriz operacional del Banco ha sido eficaz en la mayoría de los casos, pero que, en conjunto, no ha sido óptima. Esta evaluación es justa y exacta. No obstante, la administración desea formular algunas observaciones que, en su opinión, sitúan en contexto el estudio del DEO.

- El informe del DEO podría haber descrito más claramente la curva de aprendizaje del personal del Banco a lo largo de un decenio de aplicación de la política. Ha tenido que pasar tiempo para que el personal llegara a entender cabalmente la política de poblaciones indígenas y para que ésta se comunicara a los prestatarios y se aplicara en una miríada de contextos mundiales. La aplicación de la directriz operacional ha evolucionado a medida que los jefes de proyecto y los especialistas en ciencias sociales de las distintas oficinas regionales han ido comprendiendo mejor el propósito de la directriz y las circunstancias a las que se enfrentan las poblaciones indígenas del mundo entero⁶⁵. Esta evolución se ha producido en paralelo con la nueva concepción de las propias poblaciones indígenas por la comunidad internacional y con el nuevo planteamiento del Banco con respecto a estas poblaciones.
- En el informe del DEO se debería reconocer también que la directriz operacional, producto del incipiente programa social del Banco de hace más de 10 años, es una amalgama de políticas, normas de procedimiento y prácticas recomendadas. Esta circunstancia de su diseño proporciona a la directriz cierta flexibilidad interna. Como consecuencia, en la aplicación se deberían tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país y región, así como las peculiaridades del proyecto. El 6 de marzo de 2002, la administración hizo llegar al DEO su interpretación de la aplicación de la directriz operacional, en la que se destaca la necesidad de tener en cuenta los diversos y cambiantes contextos en los que se encuentran las poblaciones indígenas.
- Según el propio informe del DEO, la directriz operacional se aplicó satisfactoriamente en la mayoría de los proyectos desde los primeros años siguientes a la aprobación de la política. La aplicación siguió mejorando con el paso del tiempo; en 2001, la directriz operacional se estaba aplicando

⁶⁵ De hecho, el contexto internacional de las cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas también ha experimentado cambios notables en el decenio transcurrido desde que se publicara la directriz operacional: por ejemplo, los derechos de estas poblaciones saltaron a la primera plana internacional, en particular desde que se promulgó el Convenio 169 de la OIT, y varios países de América Latina y Asia aprobaron legislación por la que se concedía protección especial a las poblaciones indígenas.

satisfactoriamente en más de tres cuartas partes de los proyectos, y el 95% de los proyectos abiertos susceptibles de ocasionar efectos adversos a las poblaciones indígenas contaban con PDPI, ya fueran completos o parciales. No obstante, el ritmo de mejora, o la pendiente de la curva de aprendizaje, parecen haberse estabilizado. Es posible que estemos tocando techo en cuanto a la aplicabilidad de la directriz operacional, con lo que, dadas las ambigüedades de la directriz, seguirá habiendo algún caso de falta de eficacia en la aplicación. Por todo ello, la administración concluye del informe del DEO que la política se aplica correctamente en la mayoría de los casos y que para seguir mejorando la aplicación es necesario aclarar la propia política. Consciente de ello, el Banco ha llevado a cabo durante los últimos cuatro años un amplio proceso de consultas mundiales sobre la misma. Al igual que ha ocurrido con otras directrices operacionales en los últimos años, ésta se está convirtiendo al formato de política operacional y normas de procedimiento del Banco (OP/BP), con la intención de distinguir claramente entre las medidas y procedimientos requeridos por la política y las medidas recomendadas.

- Una dificultad importante, como señala reiteradamente el propio informe del DEO, es la ambigüedad del propio concepto de “indígena”. ¿Por qué ha sido en la región de América Latina y el Caribe donde se ha aplicado con más éxito la política? Una razón importante es que en los países latinoamericanos los gobiernos, las poblaciones indígenas y el personal del Banco entienden más claramente este concepto. En otros lugares se percibe como una política cuya aplicación no siempre está clara, dada la historia y estructura social de cada región y cada país. De nuevo, para seguir avanzando es necesario que en la revisión de la política se aclare qué quiere decir el Banco cuando invoca este concepto básico.

4. **Análisis sectorial.** El informe del DEO contiene algunas serias críticas de los sectores de la minería y la energía, respecto a los cuales se concluye que en la mayoría de los proyectos no se hizo lo suficiente para mitigar los efectos adversos sobre las poblaciones indígenas. Esta conclusión del DEO se basa en un número limitado de proyectos (tres del sector minero y cinco del sector energético), que fueron los únicos proyectos de estos sectores durante el período examinado que podían afectar a poblaciones indígenas y en los que, en mayor o menor medida, se aplicó la OD 4.20. No obstante, las recomendaciones referentes a la experiencia sectorial de aplicación de la política de poblaciones indígenas son importantes y serían más eficaces para comunicar las lecciones aprendidas si estuvieran mejor fundamentadas. La administración estudiará las cuestiones planteadas con objeto de entenderlas mejor y, si es necesario, mantener conversaciones con los sectores afectados para mejorar la aplicación de la política del Banco sobre poblaciones indígenas.

5. **Aumento de la equidad entre los sexos.** En el informe del DEO se señala la positiva función del Banco para la potenciación de la mujer indígena en la esfera local. En el nuevo proyecto de política de poblaciones indígenas, la inclusión de género es un objetivo explícito de desarrollo que debe apoyarse cuando los proyectos afectan a poblaciones indígenas.

II. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL DEO Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

6. Las recomendaciones del DEO confirman las conclusiones a las que ha llegado en paralelo el personal del Banco con respecto a la necesidad de revisar la política. El cuadro de medidas adoptadas por la administración que aparece a continuación contiene las respuestas de ésta a las recomendaciones específicas destacadas en las conclusiones del informe. La administración cree, por último, que el DEO ha formulado recomendaciones pertinentes. Atendiéndolas, el Banco cumplirá mejor el mandato expresado en esta política. La nueva OP/BP 4.10 debería representar un paso fundamental en esa dirección.

MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN

<i>Principales recomendaciones del DEO susceptibles de seguimiento que requieren respuesta</i>	<i>Respuesta de la administración</i>
<p>1. El Banco debería “adoptar enfoques regionales y nacionales en las cuestiones referentes a las poblaciones indígenas, a fin de que sirvan de guía para la aplicación de la OD 4.20 en los proyectos”.</p>	<p>Los enfoques regionales y nacionales ya han quedado aclarados entre el Banco y algunos de los prestatarios (India, China y algunos países de América Latina) en relación con las poblaciones indígenas, aunque puede ser que no se hayan articulado explícitamente.</p> <p>Las oficinas regionales del Banco están ahora elaborando documentos expositivos de su posición sobre la aplicación de la OD 4.20, en los que se incluirán los acuerdos establecidos con los países de cada región. En los países en los que cabe esperar que muchos proyectos afecten a poblaciones indígenas, la administración alentará especialmente la incorporación de las cuestiones referentes a estas poblaciones en las estrategias de asistencia a los países.</p> <p>En la versión preliminar de la nueva OP 4.10 se recomienda la preparación de directrices regionales como ayuda para la futura aplicación de la política del Banco sobre poblaciones indígenas.</p>
<p>2. El Banco debería “facilitar los recursos necesarios para que se realicen evaluaciones sociales en los proyectos que afecten a poblaciones indígenas, se asegure la efectiva participación de éstas durante el diseño y ejecución de los proyectos y se lleve a cabo un seguimiento sistemático de los resultados de los proyectos y de sus efectos sobre las poblaciones indígenas”.</p>	<p>La administración observa con preocupación de las secciones del informe del DEO sobre sostenibilidad y eficacia. A este respecto, toma nota del llamamiento a realizar una mayor labor de fortalecimiento de la capacidad y a adaptar las intervenciones a la situación concreta de las poblaciones indígenas.</p> <p>La administración admite que, en los proyectos que afectan a poblaciones indígenas, esto debería seguir siendo una prioridad para la asignación de financiamiento y que debe vigilarse durante la etapa de ejecución de los proyectos.</p>
<p>3. El Banco debería “aumentar la eficacia y pertinencia de los PDPI, i) exigiendo un PDPI autónomo sólo cuando existe alguna probabilidad de causar efectos adversos a las poblaciones indígenas; ii) resumiendo sus elementos clave en el documento de evaluación inicial del proyecto; iii) comprometiendo al prestatario, en la documentación legal del proyecto, a aplicar el PDPI, y iv) incluyendo un mecanismo creíble de resolución de controversias”.</p>	<p>Son buenas sugerencias. En la versión preliminar de la OD/BP 4.10 se propone la preparación de i) un plan de poblaciones indígenas cuando exista alguna probabilidad de causar efectos adversos en las poblaciones indígenas; ii) una estrategia de poblaciones indígenas cuando haya poblaciones indígenas entre los beneficiarios; iii) un resumen de los elementos clave de un plan o estrategia de poblaciones indígenas en el documento de información sobre el proyecto o el documento de evaluación inicial del mismo; iv) un medio que permita incluir en el convenio jurídico la obligación del prestatario de ejecutar el plan de poblaciones indígenas, y iv) un sistema de tramitación de quejas.</p>