



ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES AL SEGUNDO BORRADOR DEL MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL DEL BID



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES AL SEGUNDO BORRADOR DEL MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL DEL BID

Elaborado por:

Romy Castillo

Rodrigo Orcotorio

Denisse Linares

Programa Amazonía



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

**ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES AL SEGUNDO BORRADOR
MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL DEL BID**

Autores: Romy Castillo Villar, Rodrigo Orcotorio Figueroa, Denisse Linares Suárez

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Jr. Huáscar 1415, Jesús María

Teléfono: (511) 340-3780 | (511) 340-3720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Fotos de portada:

Vicente Raimundo

DAR

V. Urbina/DAR

Bruno Locatelli/CIFOR

R. Mondragón/DAR

Primera edición: Agosto 2020.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Rainforest Foundation Norway.

Esta publicación refleja la opinión de los autores y no necesariamente la opinión de Rainforest Foundation Norway, ni de Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Hecho en Perú

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Introducción | 5 |
| 1. Sobre el proceso de consulta del Borrador | 6 |
| 2. Análisis sobre la Declaración de Política | 8 |
| 2.1. Compromisos del BID con la sostenibilidad ambiental y social | 8 |
| 2.2. Objetivos y alcances del presente documento | 9 |
| 2.3. Funciones y responsabilidades del BID y sus prestatarios | 9 |
| 2.4. Mecanismos de reclamación y rendición de cuentas | 10 |
| 3. Análisis sobre las Normas de Desempeño Ambiental y Social (NDAS) | 11 |
| 3.1. NDAS 1. Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales | 11 |
| 3.2. NDAS 2. Trabajo y condiciones laborales | 12 |
| 3.3. NDAS 3. Eficiencia en el uso de los recursos y prevención de la contaminación | 13 |
| 3.4. NDAS 4. Salud y seguridad de la comunidad | 13 |
| 3.5. NDAS 5. Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario | 14 |
| 3.6. NDAS 6. Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de recursos naturales vivos | 15 |
| 3.7. NDAS 7. Pueblos indígenas | 15 |
| 3.8. NDAS 8. Patrimonio cultural | 17 |
| 3.9. NDAS 9. Igualdad de género | 18 |
| 3.10. NDAS 10. Participación de las partes interesadas y divulgación de información | 18 |
| Conclusiones y recomendaciones | 19 |



Foto: Daniel Lobo

INTRODUCCIÓN

La presencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina y el Caribe (ALC) se ha incrementado a través de los préstamos financieros otorgados a los países en vías de desarrollo y el objetivo de no quedarse atrás en el modelo geopolítico de la economía mundial. A pesar de las diferencias y críticas con la dirección que vienen tomando los principales financistas, la realidad contrapone esos fines para guiarlos por otros más acordes con la gestión adecuada de los recursos naturales y el equilibrio de desarrollo para futuras generaciones.

En ese sentido, el BID ha venido llevando un proceso de actualización del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS). Actualmente, el proceso se encuentra en la segunda fase a través del cual el BID, luego de recibir las recomendaciones de las organizaciones de sociedad civil de pueblos indígenas durante la primera fase, ha emitido el segundo borrador del MPAS.

Desde la Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), en coordinación con otras organizaciones de sociedad civil de la región y con la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica (COICA), y la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP), nos hemos propuesto a participar en el proceso de la reforma de las políticas ambientales y sociales del Banco Interamericano de Desarrollo. Con tal propósito, el presente análisis es un aporte a la discusión en el marco del proceso de consulta del segundo borrador del marco de política. Cabe agregar que ante la actual situación y crisis mundial por la expansión de la COVID-19 es importante analizar adecuadamente sus consecuencias para que el proceso de actualización de salvaguardas del BID incorpore medidas para afrontar esta crisis, que por el contrario el borrador ofrece limitaciones respecto a ello.

En ese sentido, el presente documento contiene comentarios y recomendaciones sobre el proceso de consulta y cuestiones generales identificadas en el segundo borrador publicado por el banco, posteriormente sobre las normas de desempeño ambiental y sociales, con especial énfasis en los riesgos e impactos sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial, afrodescendientes y otros grupos en situación de vulnerabilidad.



Foto: R. Mondragón/DAR

1. SOBRE EL PROCESO DE CONSULTA DEL BORRADOR

El primer proceso de consultas tuvo una serie de dificultades, desde la selección de sólo cuatro países en la región para consultas presenciales (a pesar de contar con presencia en cada capital latinoamericana), la superposición con otros procesos de consulta en marcha (BID Invest, BID y Política de Acceso a la Información del BID), entre otras cuestiones de proceso, reflejan las limitadas y estrechas oportunidades de participación efectiva que se han brindado a la sociedad civil. En ese sentido, solicitamos la postergación de las consultas públicas debido a la pandemia de la COVID-19; sin embargo, en el segundo proceso se ha dado solamente 30 días para enviar las recomendaciones. Esto, a pesar de haber incluido el principio de transparencia en el perfil de Modernización de las Políticas Ambientales y Sociales (en adelante MPAS) para dotar de suficiente flexibilidad al proceso y orientar la colaboración participativa en su discusión. Ello no sólo contradice los mandatos fundacionales del banco, sino que refleja el nivel de capacidad de la administración del banco para atender el contexto imperante de crisis sanitaria y del avance progresivo a nivel internacional de los derechos y espacios de participación de manera transparente.

Por ello, en la misma línea de prevención y compromiso con las medidas sanitarias que se están realizando a nivel global por la pandemia del coronavirus, en que Latinoamérica no ha sido la excepción, en condiciones de limitadas capacidades sanitarias e institucionales para hacer frente a una pandemia viral sin precedentes, es oportuno que el banco considere la necesidad de ampliar la fecha límite para el proceso de consulta, y en este tiempo, realizar acciones complementarias de la segunda fase de consultas para incluir mecanismos presenciales con la nueva versión del documento y no sólo de manera virtual.

Los pueblos indígenas han sido los más afectados durante el estado de emergencia en varios países de la cuenca amazónica con más de 22 000 infectados y más de 100 fallecidos, según

datos de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)¹ actualizado al 21 de julio de 2020. La situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (PIACI) también es crítica ya que en países como Perú se ha registrado el primer contagio en la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti (RTKNN) en Junio pasado y a la fecha hay 58 casos reconocidos en el pueblos Nahua, según la Microred de Salud de Sepahua - Ucayali², actualizado al 18 de julio de 2020.

La suspensión de muchas actividades, como el inevitable impacto sobre la economía de los países, demanda que procesos importantes como el de modernización de las salvaguardas del principal socio de la región para financiar el desarrollo en los países cuente con los mecanismos idóneos de participación y con la mayor cantidad de actores sociales que puedan darle legitimidad al proceso, para poder dar un mensaje claro a los países de que el banco promueve el fortalecimiento de los derechos humanos no la flexibilización de marcos y estándares sociales y ambientales, como muchos gobiernos están planteando.

El proceso de actualización de las Políticas de Salvaguardas respondió en un inicio ante una necesidad en la región anterior al brote de la COVID-19 que actualmente ha quedado desfasada si no se incorpora la actual situación de la emergencia sanitaria mundial producto de la Pandemia COVID-19. Por lo que creemos pertinente replantear la estrategia del banco respecto a la aprobación de estas nuevas salvaguardas y de los nuevos financiamientos que se otorgarán a los países para lograr un desarrollo, que integren los más altos estándares de derechos humanos y protección al medio ambiente, con el fin de que no se debiliten los marcos normativos de los países como excusa para afrontar esta crisis. Ello es un reto abordar, que animamos al BID pueda difundir esta nueva estrategia y plan de sus salvaguardas ambientales y sociales integran la realidad frente al COVID-19.



Foto: R. Rivera/DAR

- 1 Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) (2020). Hecha la consulta: 22-07-2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/CoordinadoraOrganizacionesIndigenasCuencaAmazonica>
- 2 Microred de Salud Sepahua - Ucayali (2020). Hecha la consulta: 22-07-2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/Micro-red-Sepahua-613038232504404/>



Foto: R. Mondragón/DAR

2. ANÁLISIS SOBRE LA DECLARACIÓN DE POLÍTICA

2.1. COMPROMISOS DEL BID CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL

DAR, AIDSESEP, COICA y la Coalición Regional, recomendaron al BID incluir de manera expresa, dentro de su Marco de Política Ambiental y Social, la aplicación efectiva de estándares reconocidos a nivel global en materia de protección de derechos humanos y pueblos indígenas. Para ello, dichas organizaciones concordaron en la importancia de introducir instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que trabajan en zonas rurales, el Acuerdo de Escazú, y otros, así como pronunciamientos de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos que garanticen la protección de los pueblos indígenas. Aunado a ello, las organizaciones también hicieron hincapié en la necesidad de incorporar el principio de no regresividad en materia de derechos humanos.

Respecto a ello, el BID reiteró su declaración de compromiso por los derechos humanos e hizo mención de instrumentos internacionales, como los recomendados, a pie de página dentro del Segundo Borrador del MPAS. Sin embargo, estos se encuentran enmarcados en un documento que prioriza la autorregulación de sus prestatarios y se norma en base a medidas declarativas que, además, presentan un lenguaje confuso y voluntario. Por tanto, reiteramos las observaciones y recomendaciones realizadas por las organizaciones indígenas y sociedad civil de respetar los derechos humanos en aplicación de estándares en derechos

humanos y regidos por el principio de no regresividad. De tal manera, el BID demostrará su verdadero compromiso y coherencia con la política que pretende implementar.

Por su parte, DAR observó que el Primer Borrador del Marco de Política Ambiental y Social presentaba algunas incoherencias que debían ser eliminadas por el BID: por un lado, el Banco se propuso el objetivo de evitar impactos negativos sobre los derechos humanos y medio ambiente mediante salvaguardas ambientales y sociales, pero, por otro lado, permite el financiamiento de proyectos que no cumplirían con los requisitos establecidos por dichas salvaguardas. No obstante, de mantenerse esta incongruencia, DAR recomendó al BID aclarar si esta excepcionalidad respondería a cuestiones estrictamente puntuales o, por el contrario, estaría sujeto a su discrecionalidad como banco financiero.

A pesar de dichas observaciones, consideramos que el BID no ha realizado ninguna modificación al respecto. Por tanto, resaltamos, nuevamente, que dichas contradicciones deben ser eliminadas; puesto que, deforman el objetivo del presente proceso. No basta con incorporar salvaguardas si estas pueden incumplirse en base a la discrecionalidad del Banco y sus prestatarios.

2.2. OBJETIVOS Y ALCANCES DEL PRESENTE DOCUMENTO

DAR realizó tres recomendaciones. La primera de ellas, en relación a los objetivos de la presente política establecida por el BID, fue un llamado a determinar cuáles serían las responsabilidades específicas en las que se incurriría por nuevos incumplimientos en las etapas de los proyectos financiados por este banco, con el fin de contribuir a garantizar la existencia de mecanismos eficientes de remediación, indemnización y reparación efectiva de los impactos generados. No obstante, el BID no sólo obvió dicha observación, sino que mantiene un enfoque permisivo respecto a las consecuencias o impactos negativos que pueden resultar de los proyectos que financia.

La segunda y tercera observación se refieren a los alcances de la política del BID, dentro del proceso de la aplicación de las salvaguardas a los préstamos para actividades en etapa de pre-inversión, préstamos que apoyen reformas políticas y operaciones técnicas, así como respecto a las facultades del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) para tomar medidas para cautelar derechos e impactos socio ambientales en respuesta a quejas por impactos negativos. Recomendamos que se incluya las consideraciones técnicas que surgen durante dicha etapa y, por otro, que se dotará al MICI de facultades para dar respuesta a las quejas que se le presenten. Sin embargo, ello no fue incluido, por lo que reiteramos la necesidad de incorporar estas recomendaciones a fin de mejorar la cautela de los derechos humanos.

2.3. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DEL BID Y SUS PRESTATARIOS

En relación a ello, recomendaron que el Marco debe reflejar un real compromiso de ambas partes y no basarse en medidas declarativas. Por tanto, deben plasmarse obligaciones reguladas bajo el principio de debida diligencia que manifieste un verdadero rol de supervisión y monitoreo de cumplimiento de normas de desempeño sociales y ambientales inherentes a los proyectos que se financian por parte del BID. Esto fue señalado durante el primer borrador y el Segundo Borrador del MPAS mantiene la delegación de responsabilidades

del BID hacia los prestatarios en materia de supervisión y monitoreo de las diez normas de desempeño ambiental y social. Ello no corresponde con la imparcialidad que debe prevalecer en este tipo de mecanismos. Por el contrario, se continúa vulnerando el principio de debida diligencia.

2.4. MECANISMOS DE RECLAMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Respecto al mecanismo de reclamación como un eje transversal a la aplicación de todas las normas desarrolladas en el borrador, la sociedad civil recomendó que el BID asegure una interacción efectiva entre el banco, el prestatario y la población afectada en todas las fases del proyecto. Asimismo, se resaltó la importancia de identificar los momentos claves para activar este mecanismo de reclamación, aunque, mediante procedimientos y criterios de atención diferenciados que permitan una atención eficaz, eficiente, rápida y culturalmente adecuada a los diferentes grupos sociales, como los pueblos indígenas. Pese a esta recomendación, el BID aún no ha detallado cómo podría hacer efectiva esa interacción y no se ha incorporado, expresamente, en esta sección el proceso que se debería seguir para adecuar culturalmente el mecanismo de reclamos y rendición de cuentas.



Foto: A. Morillo/DAR



Foto: Vicente Raimundo

3. ANÁLISIS SOBRE NORMAS DE DESEMPEÑO AMBIENTAL Y SOCIAL

3.1. NDAS 1. EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RIESGOS E IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

Durante la etapa de participación de sociedad civil, se hicieron comentarios a la ND N° 1 del primer borrador del MPAS del BID relacionados al Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS) y sus implicancias con la responsabilidad de los prestatarios a nivel nacional para mitigar y compensar los impactos y daños producidos en los proyectos financiados por el banco. Como principal recomendación, se indicó que se aborde el problema que tienen los gobiernos por hacer cumplir sus propios estándares nacionales para sancionar y remediar los impactos generados por las empresas. En ese sentido, la falta de identificación de los responsables luego de haber abandonado el proyecto o imposición de sanciones disuasorias permitirían que los afectados directamente sigan sufriendo los impactos por varios años.

Sin embargo, a pesar que la ND N° 1 del segundo borrador del MPAS del BID hace bien en clasificar e identificar a quiénes (poblaciones vulnerables) puedan verse afectados y demás derechos conexos (medio ambiente, cambio climático, salud, etc.), persiste la delegación de funciones al prestatario para que elabore un marco ambiental y social, y que tenga las labores de fiscalización y supervisión. Es decir, el Banco mantiene una cuota mínima de supervisión dejando a los propios gobiernos que fiscalicen los riesgos e impactos ambientales y sociales de los proyectos.

La realidad, por lo menos ahora, demuestra que las instituciones públicas se han mostrado deficientes al momento de planificar adecuadamente proyectos de inversión que, finalmente, producen impactos que se verán luego de varios años³. El contexto actual requiere (necesita) que el Banco asuma, nuevamente, herramientas que permitan a los gobiernos indemnizar y reparar los daños ocasionados y no solo queden como meras recomendaciones sin ser obligatorias.

En el numeral 9, señala que el proceso de identificación de riesgos e impactos se basará en datos de referencia recientes sobre los aspectos ambientales y sociales, con un nivel de detalle adecuado. Para una mejor evaluación y planificación de los proyectos; estos deben ser previstos desde la planificación de políticas, planes y programas, mediante las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE), de manera que se conozcan los impactos acumulativos, sinérgicos, así como conocer el territorio desde su integralidad, con los aspectos, sociales, biológicos, físicos, económicos, etc.

Se debe promover la participación de la academia, articulando con sociedad civil, y las organizaciones indígenas para el desarrollo de estudios en ecosistemas frágiles, y sean incluidos en la planificación dentro de las políticas, planes y programas, mediante las EAE. Así como en aquellos préstamos dirigidos a políticas y planes dirigidos a transformar la estructura del Estado. A su vez, se debe contemplar la implementación de las evaluaciones ambientales desde la etapa de diseño de los proyectos; así como mecanismos de protección de derechos como la consulta previa. En el Perú, por ejemplo, ya contamos con una demanda judicial para la aplicación de la consulta en el EIA en el proyecto Hidrovía Amazónica.

Adicionalmente, en el punto 34 del documento actual (segundo borrador) se incluyen las consideraciones de participación pública general, pero sin hacer hincapié en la participación indígena y los momentos exactos para realizarla. Finalmente consideramos que deben incluirse expresamente los programas de vigilancia y monitoreo ambiental, de manera que se cuente con la participación de las comunidades locales durante toda la vida del proyecto.

3.2. NDAS 2. TRABAJO Y CONDICIONES LABORALES

La gestión de los derechos laborales va cambiando acorde con las regulaciones nacionales por cada país, así como las dinámicas y particularidades existentes. Mientras que algunos promueven el trato directo con el empleador, otros afirman una regulación estricta para otorgar una mayor protección al trabajador. Como hiciera en la ND N° 2 del primer borrador del MPAS del BID, DAR elaboró recomendaciones y/o críticas al documento en específico sobre el reconocimiento de la dignidad del trabajador y su relación laboral que, lejos de ser atendida por los gobiernos nacionales y existen claros cuestionamientos que la propia jurisprudencia de la Corte IDH ha hecho al respecto, debe ser una directriz del propio Banco sin dejar de ejercer su rol fiscalizador.

Finalmente, el BID, ante el nuevo contexto de la pandemia mundial, ha hecho bien en detallar diversos requisitos que deben cumplir los gobiernos para preservar la integridad, salud y bienestar de los trabajadores en el marco de las cuarentenas focalizadas que cada país viene

³ Por ejemplo, la modificación de la Ley PIACI y la presión que ejercen los grupos de poder económicos hace que sea muy difícil cualquiera tipo de política preventiva al momento de formular proyectos en busca del respeto de la intangibilidad y no contacto aduciendo que se estaría perjudicando a más de 10 millones de personas en el Perú. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Hecha la consulta: 14-07-2020. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/noticias/dar-opina-aprobar-la-intangibilidad-estricta-de-las-reservas-para-piaci-significa-un-atentado-contra-la-iniciativa-privada>

implementando en los principales sectores productivos para reactivar la economía⁴, aunque en los últimos meses ha dejado el saldo de varios infectados por ejemplo en la minería⁵.

3.3. NDAS 3. EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS Y PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN

En el primer borrador del MPAS del BID, la ND N° 3 estableció que el ámbito de aplicación del documento está determinado por *el proceso de identificación de riesgos e impactos ambientales y sociales y la ejecución de sus actividades necesarias estaría a cargo del prestatario*. En definitiva, la responsabilidad queda a cargo del prestatario quien deberá identificar e implementar mecanismos para evitar, mitigar y remediar, en el largo plazo, los gases de efecto invernadero (GEI), por ejemplo. Pero la crítica principal elaborada al primer borrador, y que persiste en el documento actual, es relativa a la falta de herramientas específicas que puedan ayudar a identificar los proyectos de inversiones próximos a ejecutar o en ejecución que aumentan los GEI.

De acuerdo a los compromisos asumidos en la Conferencia de las Partes o del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPC, por sus siglas en inglés), a pesar que en anteriores normas de desempeño fueron considerados los tratados y/o estándares internacionales, seguimos recomendando que debe prevalecer, para los proyectos futuros a financiarse, las herramientas en el marco de los derechos de los pueblos indígenas y para aquellos proyectos en ejecución se deben fortalecer los mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas.

3.4. NDAS 4. SALUD Y SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD

En la ND N° 4 del segundo borrador del MPAS del BID se describe que las comunidades y centros poblados son propensos a sufrir mayores consecuencias por brotes epidémicos causados por el nuevo coronavirus (Exposición de la comunidad a enfermedades) y que aumentarán por la reactivación de los proyectos financiados inicialmente por el BID. En ese sentido, la crisis de la COVID-19 ha calado dentro de la estructura social de los pueblos de ALC mostrando las graves falencias del modelo de desarrollo para atender ello. Los gobiernos no han podido resolver la falta de acceso a servicios públicos (salud, energía, educación, etc.) por la grave crisis por el nuevo coronavirus, ante ello vienen impulsando medidas en pos de reactivar sus economías.

Por ello, DAR considera que el escenario durante y pospandemia viene generando un contexto oportuno para impulsar y reactivar proyectos de gran impacto que generarían mayores conflictos. En ese sentido, el segundo borrador del MPAS (ND N° 4), lejos de detallar en específico y prever dichos escenarios, deja la responsabilidad política y económica a los Estados quienes han demostrado pasar por alto los derechos y demandas de los pueblos indígenas durante el estado de emergencia. Es más, el documento declara que la responsabilidad de los Estados consiste en solo “averiguaciones razonables” cuando hagan uso de las fuerzas de orden en la resolución de conflictos, cuando consideramos debería presentar alguna medida clara y obligatoria para prever, evaluar y atender situaciones de conflicto o amenazas a defensores ambientales. Además, es pertinente y necesario la mención de la crecida ola de asesinatos a defensores ambientales en contexto de desarrollo

⁴ BBC Mundo. Hecha la consulta: 14-07-2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52371359>

⁵ Servicios de Comunicación Intercultural (SERVINDI). Hecha la consulta: 14-07-2020. Disponible en: <http://www.servindi.org/actualidad-noticias/20/05/2020/suben-500-trabajadores-mineros-infectados-con-covid-19>

de proyectos extractivos y de infraestructura, pues es necesaria la visibilización de la situación en la región, de lo contrario se estaría promoviendo un desarrollo ignorando el contexto social de América Latina.

3.5. NDAS 5. ADQUISICIÓN DE TIERRAS Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO

La ND N° 5 del segundo borrador del MPAS del BID persiste en el concepto de desplazamiento físico (reubicación o pérdida de morada) y económico (pérdida de acceso a bienes o fuentes de ingreso) como parte de la adquisición de tierras y reasentamiento involuntario de los proyectos que financia el Banco. Pero a pesar de que existe una ND específica para los pueblos indígenas, el segundo borrador del MPAS no contesta la pregunta: ¿Qué sucede si los afectados son las propias comunidades indígenas que habitan la zona de impacto del proyecto?

Los tratados internacionales en materia de pueblos indígenas (el Convenio 169 de la OIT y la Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas) muestran que ante la grave afectación de su integridad, vida y modelos de desarrollo (reasentamiento involuntario) se exige necesariamente el libre consentimiento (Ver “Tabla 1”).

Tabla 1: Normas internacionales sobre pueblos indígenas

| Situaciones que exigen consentimiento | Fuentes Jurídicas Internacionales |
|---------------------------------------|---|
| Traslado de poblaciones indígenas | <p>Convenio 169 de la OIT</p> <p>Art. 16.- Cuando excepcionalmente el traslado o la reubicación de los pueblos indígenas se consideren necesarios, solo deberán efectuarse:</p> <ol style="list-style-type: none"> Con el consentimiento libre, previo e informado. Y cuando no puedan prestar su consentimiento, al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional. |
| | <p>Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas</p> <p>Art. 10.- No se procederá a ningún traslado:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Sin un acuerdo previo sobre indemnización justa y equitativa. |

Fuente: Elaboración propia.

A pesar que existe un apartado especial en el MPAS del BID relacionado con los pueblos indígenas (ND N° 7), es necesario que el nuevo borrador implemente un acápite específico sobre la afectación de dichos pueblos cuando el proyecto signifique su traslado forzoso, así como la normativa que protege el derecho al consentimiento, libre previo e informado. Hoy en día, los gobiernos, acorde con los pronunciamiento de los órganos en materia de derechos humanos, no respetan sus obligaciones internacionales y prueba de ello son las prácticas y denuncias que han hecho los pueblos indígenas por la vulneración de los derechos de consulta previa, libre e informada, autodeterminación, entre otros.

3.6. NDAS 6. CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y GESTIÓN SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES VIVOS

En atención a la NDAS N° 6, respecto a la conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de recursos naturales vivos, DAR recomendó hacer mención expresa de la biodiversidad como una forma de conservación de los recursos naturales, así como de las Áreas Protegidas (ANP), territorios de los pueblos indígenas y las Reservas Territoriales para pueblos en aislamiento y contacto inicial, incluyendo sus diversas categorías. Sin embargo, esto no fue incorporado por el BID en este Segundo Borrador, sino que mantiene su texto casi igual al de su primera versión respecto a este tema. Debido a ello, reiteramos la importancia de incluir expresamente los elementos mencionados, con el fin de aclarar la aplicación de las normativas nacionales y las salvaguardas pertinentes.

3.7. NDAS 7. PUEBLOS INDÍGENAS

Respecto al desarrollo de la NDAS N° 7 tanto desde las organizaciones indígenas como desde sociedad civil se realizaron una serie de recomendaciones con el fin de impulsar el reconocimiento y protección de los derechos indígenas frente a los diversos proyectos enmarcados en este proceso auto-regulatorio por parte del BID. En primer lugar, recomendaron la inclusión de la aplicación de estándares internacionales en materia de derechos humanos, principalmente, referidos a derechos de pueblos indígenas, con el fin de superar enfoques restrictivos sobre el reconocimiento de sus derechos, individuales y colectivos. En ese sentido, se hizo alusión a algunos instrumentos internacionales que el BID debe incorporar en su documento como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre derechos de pueblos indígenas, entre otros.

Respecto a ello, debemos afirmar que no se cumplió con la recomendación de hacer mención explícita en el cuerpo del documento de la aplicación de estándares internacionales sobre pueblos indígenas; por el contrario, el BID añadió un tercer párrafo dentro de sus objetivos señalando que aquellos requisitos enunciados en la presente Norma **“han estado guiados en parte por convenios e instrumentos internacionales**, incluidos los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas (ONU)”⁶ **(resaltado nuestro)**.

Si bien, también se ha señalado instrumentos a pie de página como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), ninguno de los estándares derivados de dichos instrumentos fueron incorporados a cabalidad dentro del cuerpo del documento respetando su obligatoriedad (en el caso de tratados) y los principio de buena fe y pro persona con los que deben regirse sus prestatarios (tanto para instrumentos convencionales como no convencionales).

En segundo lugar, sobre el respeto del derecho a la identidad indígena de acuerdo a los estándares internacionales en la materia, el segundo borrador mantiene su visión restrictiva no acorde a estos estándares. Primero, porque tergiversa lo relativo a la ausencia de una definición sobre pueblos indígenas al pretender que, con ello, se justifique que Estados o instituciones establezcan sus propias definiciones, como en este caso. Y, segundo, en

6 Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Marco de Política Ambiental y Social. Segundo Borrador, p. 87. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1953718872-70>

su intento por describir qué entiende el BID por pueblos indígenas, detalla una serie de requisitos contrarios a los estándares internacionales establecidos en los instrumentos citados a pie de página en este mismo documento, principalmente, el Convenio 169 de la OIT. Cabe señalar que ello va en contra del principio pro persona, así como del principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos, y de los principios de buena fe y *pacta sunt servanda* para aquellos prestatarios que formen parte de instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

En tercer lugar, sobre la participación y consentimiento, se recomendó no vulnerar el principio de buena fe de los procesos con los pueblos indígenas, mediante la posibilidad de que el BID no interprete de manera fraccionada el derecho al consentimiento, a fin de no provocar un potencial fraccionamiento de la autonomía y organización de los pueblos indígenas. En este caso, el BID procedió a retirar el fragmento del párrafo 13 del Primer Borrador, el cual señalaba lo siguiente: “El consentimiento previo, libre e informado no requiere necesariamente unanimidad y puede lograrse incluso si existen personas o grupos dentro de la comunidad que están explícitamente en desacuerdo”. Si bien se retira este enunciado, consideramos que no se aborda de manera adecuada este derecho posteriormente.

En su párrafo 16, señala que entenderá por consentimiento “[...] el **apoyo colectivo de las comunidades de personas indígenas afectadas** para llevar adelante las actividades del proyecto que las afectan, alcanzado mediante un proceso culturalmente adecuado y respetuoso de la forma tradicional de toma de decisiones de los pueblos indígenas [...]”⁷ (**resaltado nuestro**). Respecto a ello, debemos enfatizar que nos encontramos ante un derecho colectivo atribuido a los pueblos indígenas que deriva de su derecho a la libre determinación. Este último se encuentra reconocido en el artículo 1 común del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, así como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y se refiere a la facultad que tienen los pueblos -como colectivo que antecede a los Estados y presentan formas de vida históricas ancestrales, además de una relación estrecha con su territorio- de decidir sus propias formas de desarrollo.

En ese mismo sentido, el mismo párrafo y, en general, todo el contenido respecto al derecho a otorgar consentimiento previo, libre e informado, no contiene alguna afirmación que establezca, de manera clara, el **respeto a la decisión de no otorgar consentimiento por parte de los pueblos ante algún proyecto**. Por tanto, instamos al BID a reformular y adecuar el contenido relativo a este derecho a los estándares internacionales en la materia.

En cuarto lugar, identificamos que el Primer Borrador del MPAS presentado por el BID no reconocía expresamente el derecho a realizar actividades de aprovechamiento de recursos y otras actividades ancestrales en diferentes áreas por parte de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial y de las familias indígenas movilizadas de manera estacionaria. Respecto a ello, cabe señalar que la única modificación realizada por el BID fue eliminar el término voluntario para referirse a los *pueblos en aislamiento y contacto inicial*. Por lo que continúa obviando el establecimiento de mecanismos de protección específicos para estos pueblos en el marco de la realización de las actividades y proyectos que pueden seriamente impactarlos.

El BID debe obligar al prestatario a mantener los territorios PIACI como zonas intangibles y reconocer a los pueblos indígenas como actores principales para contribuir en campo con el resguardo de los mismos. De este modo, el borrador debe incorporar la obligación de los Estados, prestatarios y demás actores de garantizar el principio de “no contacto” y la intangibilidad de sus territorios frente a cualquier tipo de proyectos, intervenciones extractivas o actividad vinculada de acuerdo a la jurisprudencia internacional de protección

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Marco de Política Social y Ambiental. Segundo Borrador, p. 91. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1953718872-70>

a estos pueblos. Por lo que debe incluir expresamente estos enunciados como parte de su responsabilidad, el prohibir cualquier tipo de contacto con estos pueblos y que se garantice la intangibilidad de sus territorios en cualquier financiamiento que otorgue.

En quinto lugar, saludamos que se haya incluido a los pueblos indígenas transfronterizos puesto que estos podrían ser impactados por aquellas actividades regionales que pudieran involucrar a dos o más países. Esto fue incorporado por el BID en su segundo borrador (párrafo 11), señalando que las medidas adoptadas comprenderán procesos de consulta y negociación de buena fe, programas de seguridad jurídica y control territorial, así como otros programas culturalmente adecuados relativos a los derechos y prioridades en la materia de salud, libertad de movimiento, doble nacionalidad, e integración cultural, social y económica entre los pueblos afectados⁸. No obstante, cabe señalar que no se menciona de manera expresa el derecho a otorgar el consentimiento previo, libre e informado para estos pueblos.

En sexto lugar, recomendamos en el primero borrador la inclusión expresa del reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas en base a sus reglas y características culturales propias. Esto, por supuesto, incluye el reconocimiento dentro de los proyectos financiados por el BID de aquellas iniciativas para la defensa de sus derechos. Tales como protocolos de consulta, autoconsulta y consentimiento que sean elaborados por los pueblos indígenas. En relación a ello, saludamos que el BID haya incorporado el párrafo 8 en su segundo Borrador el cual señala lo siguiente: “El prestatario respetará y tendrá en cuenta los derechos de los pueblos y personas indígenas consagrados en las obligaciones y compromisos jurídicos correspondientes, que incluirán la legislación nacional e internacional pertinente y sistemas jurídicos indígenas. Estos sistemas son los que se reconocen en la legislación nacional. De no estar codificados en el régimen jurídico, los sistemas indígenas se reconocerán siempre que sean coherentes con la legislación nacional e internacional aplicable”⁹.

Por último, también recomendamos en el primer borrador que identifiquen medidas dirigidas a orientar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los prestatarios en relación al reconocimiento efectivo de los derechos territoriales de pueblos indígenas mediante el catastro, titulación y registro de estos. Acorde a ello, se recomendó la inclusión de una prohibición expresa por parte del BID a financiar aquellos proyectos que perjudiquen dicho reconocimiento efectivo. A pesar de ello, el BID no incorporó esta recomendación, la cual se torna necesaria reiterar, puesto que el reconocimiento de dichos derechos territoriales son las principales demandas de los pueblos indígenas, la cual responde a una reivindicación histórica por los despojos territoriales de los que fueron víctimas.

3.8. NDAS 8. PATRIMONIO CULTURAL

Respecto a ello, una de las recomendaciones de sociedad civil importantes es que el BID llevara a cabo un análisis que le permitiese identificar las distintas visiones que tienen los pueblos indígenas en relación a su patrimonio cultural mediante la participación efectiva de los mismos a través de un procedimiento de consulta previa acorde a estándares internacionales de derechos humanos. A pesar de ello, el desarrollo del Segundo Borrador no ha incorporado dicha recomendación; por el contrario, reproduce la misma incongruencia ya observada en el Primer Borrador al no adecuar, de manera correcta, su MPAS a un enfoque intercultural.

8 Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Marco de Política Ambiental y Social. Segundo Borrador, pp. 89-90. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1953718872-70>

9 Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Marco de Política Ambiental y Social. Segundo Borrador, pp. 89. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1953718872-70>

3.9. NDAS 9. IGUALDAD DE GÉNERO

Respecto al NDAS N° 9, desde DAR saludamos la inclusión del enfoque de género, así como referencias expresas a la violencia sexual y de género dentro de la propuesta de salvaguardas. Sin embargo, recomendamos incluir expresamente instrumentos internacionales como la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, así como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993. Asimismo, es importante incorporar el término “equidad de género”, ya que ello permitiría introducir medidas dirigidas a responder a las vulneraciones históricas y sociales hacia las mujeres, así como prestar especial atención a los impactos adversos y diferenciados que han sufrido las mujeres indígenas a raíz de los proyectos extractivos, con el fin de no repetir estos impactos. Consideramos que es necesario incluir estas observaciones dentro de su Segundo Borrador del MPAS por la importancia que tiene la mujer y el rol de la mujer indígena para la conservación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible.

La incorporación de instrumentos internacionales en materia de derechos de las mujeres significa generar un Marco de Políticas coherente con las obligaciones internacionales asumidas por muchos de los prestatarios en ejercicio de sus soberanías. En ese sentido, es importante que el BID adecúe el contenido de su Marco Político con los términos pertinentes dentro del enfoque de género, pues estos implican la construcción de políticas coherentes con las demandas actuales de las mujeres. Por ello, el BID debe visibilizar los impactos diferenciados, principalmente, en el caso de mujeres indígenas para responder de manera adecuada y efectiva a sus demandas y contexto actual en el que viven, acorde a los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad, así como hacer frente a las causas estructurales que provocan dichos impactos.

3.10. NDAS 10. PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN

En atención al ND N° 10, DAR realizó dos recomendaciones. La primera de ellas relativo a la necesidad de plantear acciones específicas sobre mecanismos de transparencia, anticorrupción y acceso a la información con enfoques inclusivo e intercultural por parte del BID. Ello con el fin que el monitoreo y vigilancia de las inversiones se realice por parte de todos los interesados sin exclusiones. Y, segundo, añadir cláusulas anti-corrupción, así como mecanismos para prevenir y sancionar dichos actos. Sin embargo, estas recomendaciones no fueron incluidas en el segundo borrador del MPAS. Por tanto, reiteramos la importancia de incluir dichos mecanismos en aras de un MPAS que contribuya realmente contra la corrupción, tan enquistada en los Gobiernos y la región.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El BID debe incorporar de manera expresa y efectiva los estándares reconocidos en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, especialmente para la protección de los pueblos indígenas. Así como incorporar el principio de no regresividad. En ese sentido, el BID debe resolver las incongruencias dentro del MPAS con un enfoque de derechos humanos. Por tanto, no puede permitir el financiamiento de proyectos que no cumplan con dichos estándares.
2. El BID debe eliminar su regulación basada en medidas declarativas y establecer obligaciones claras reguladas bajo el principio de debida diligencia que permitan un verdadero rol de supervisión, monitoreo y fiscalización del cumplimiento de las normas de desempeño sociales y ambientales. En ese mismo sentido, el BID debe evitar hacer uso de un lenguaje ambiguo en la regulación de sus salvaguardas.
3. El BID debe cumplir con sus obligaciones en materia de supervisión y fiscalización del financiamiento que otorga a los Gobiernos. Actualmente, el segundo borrador del MPAS persiste en la reducción de dichas funciones y facultades a sus prestatarios.
4. El BID debe regular de manera expresa y garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas y su derecho a otorgar su consentimiento previo, libre e informado de acuerdo a los marcos internacionales. Así como garantizar de manera plena sus derechos colectivos, el derecho a la consulta previa en cualquier medida que los afecta así como el reconocimiento expreso de protocolos de consulta o auto consulta por parte de los propios pueblos para la operación de diversos proyectos o políticas.
5. Los compromisos en materia de cambio climático no deben ser solamente una obligación por parte de los Estados, sino, también, del BID. Más aun considerando el nivel de impacto de las actividades extractivas y obras de infraestructura en la Amazonía y los pueblos

indígenas quienes son protectores de los bosques y los recursos naturales (defensores y defensoras indígenas).

6. El BID debe incluir de manera expresa la mención de la biodiversidad como una forma de conservación de los recursos naturales, así como de Áreas Protegidas, Territorios de Pueblos Indígenas y Reservas Territoriales para Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI).
7. El BID debe obligar al prestatario a mantener los territorios PIACI como zonas intangibles y reconocer a los pueblos indígenas como actores principales para contribuir en campo con el resguardo de los mismos. De este modo, el borrador debe incorporar la obligación de los Estados, prestatarios y demás actores de garantizar el principio de “no contacto” y la intangibilidad de sus territorios frente a cualquier tipo de proyectos, intervenciones extractivas o actividad vinculada de acuerdo a la jurisprudencia internacional de protección a estos pueblos.
8. El BID debe garantizar la seguridad e integridad de las comunidades y poblaciones indígenas acorde con los peligros que significa reactivar la economía en el estado actual de pandemia que podría provocar terribles consecuencias por la falta de acceso a servicios públicos.
9. El BID debe hacerse cargo de los efectos adversos producidos por el desplazamiento forzoso de las comunidades indígenas a raíz del reasentamiento en el marco de los proyectos que financia y no dejarlos la responsabilidad a los gobiernos quienes no tienen las suficientes capacidades para llevarlo a cabo. Por otro lado, garantizar el marco normativo sobre el derecho al consentimiento, previo libre e informado, pues es necesario ante la posibilidad que propone el BID sobre el reasentamiento.
10. El BID debe respetar el derecho a la identidad indígena. En ese sentido, no debe utilizar términos no aceptados por los pueblos indígenas y aplicar lo establecido en el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT en lo relativo a los criterios de identificación de pueblos indígenas.
11. El BID debe respetar el derecho de los pueblos indígenas a realizar actividades de aprovechamiento de recursos y otras actividades ancestrales en diferentes áreas. Para ello, debe establecer mecanismos de protección que evite que se vean impactados negativamente por los proyectos que financie.
12. El BID debe incorporar el término “equidad de género” y responder a las implicancias de este, de manera especial en relación a las afectaciones a las mujeres indígenas. Así como incorporar de manera expresa tratados de derechos humanos como la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, así como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993.
13. El BID debe incorporar mecanismos de transparencia, anticorrupción y acceso a la información con enfoque inclusivo e intercultural que no permita exclusiones.
14. El BID debe incluir la implementación de EAE para el diseño de políticas, planes y programas, de manera que se planifique de manera integral, incluyendo a todos los actores; y previendo los impactos acumulativos y sinérgicos.
15. Recomendamos que el BID incorpore los mecanismos presenciales de participación y consulta una vez superada la actual crisis por la COVID-19, debido a que muchas organizaciones de sociedad civil y de los pueblos indígenas no han podido participar plenamente en este proceso. Además, para que el banco pueda replantear su estrategia a fin de incorporar dentro de la propuesta la situación actual de emergencia sanitaria mundial, como incorporar disposiciones para salvaguardar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad como los pueblos indígenas que no cuentan con planes específicos de atención (sanitaria, educativa, económica) de los Estados de la región (como por ejemplo protocolos de relacionamiento y atención integral) pensando en una estrategia también de post pandemia y catalizando recursos para ello.



Con el apoyo de:

