

ANÁLISIS COMPARATIVO Y RECOMENDACIONES A LAS GUÍAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DE 2021



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

ANÁLISIS COMPARATIVO Y RECOMENDACIONES A LAS GUÍAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DE 2021

Autora:

Doménica Villena Delgado

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Cartagena No 130, Pueblo Libre, Lima, Perú
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Revisión general:

Aída Gamboa Balbín

Coordinación de la publicación:

Pamela Cifuentes Roca

Diseñado y diagramado por:

Kipu Visual S.A.C.

Cita sugerida:

Análisis comparativo y recomendaciones a las guías de implementación del Banco Interamericano de Desarrollo de 2021. Lima: DAR, 2023. 42 pp.

Primera edición digital: enero 2023

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-00732

ISBN: 978-612-49182-2-3

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usada en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Rainforest Foundation Norway. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la autora y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway.

Hecho en Perú.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CPI:	Proceso de Consulta y Participación Informada
CLPI:	Consentimiento Libre, Previo e Informado
NDAS:	Normas de Desempeño Ambiental y Social
PIACI:	Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial
PIDESC:	Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PP. II.:	Pueblos Indígenas
SGAS:	Sistema de Gestión Ambiental y Social

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. ENFOQUE INTERCULTURAL	8
2. INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS	8
3. DENOMINACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS	8
4. CONSULTA Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA	9
4.1. Consulta significativa	10
4.2. Proceso de consulta y participación informada (CPI)	12
4.3. Consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)	12
4.4. Respeto a la denominación del proceso de consulta	15
4.5. Participación indígena	16
5. CANAL DE DIÁLOGO Y CLÁUSULA ANTICORRUPCIÓN	16
6. REUBICACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y PIACI	17
6.1. Respeto al término “donaciones voluntarias de tierras”	17
6.2. Respeto a la consulta previa y consentimiento para el reasentamiento	18
6.3. Sobre la proporción de información para la protección de los PIACI	18
7. RIESGOS E IMPACTOS EN PROYECTOS DEL BID	19
7.1. Jerarquía de mitigación	21
7.2. Propuestas para el proyecto hasta su no realización	22
8. RESPONSABILIDAD DE TERCEROS	25
9. DEBIDA DILIGENCIA	27
9.1. Debida diligencia en materia ambiental y social	27
9.2. Debida diligencia en materia de derechos humanos	27
9.3. Debida diligencia emprendida por cofinanciadores o financistas de un proyecto	28
10. SEGUIMIENTO, MONITOREO, MECANISMO DE CONTROL Y RECLAMACIÓN	28
10.1. Sobre el seguimiento	28
10.2. Monitoreo	29
10.3. Mecanismo de reclamación	29
11. PATRIMONIO CULTURAL	30
11.1. Sobre uso del patrimonio cultural tangible	30
11.2. Sobre la definición del término patrimonio cultural	30
11.3. Proceso de consulta que afecte el patrimonio cultural	30
11.4. Sobre la venta de expresiones culturales tradicionales, ahora denominado comercialización de conocimientos	31
12. IGUALDAD DE GÉNERO	31
12.1. Sobre equidad de género	31
12.2. Sobre el reconocimiento de la heterogeneidad de las mujeres de acuerdo a sus usos y costumbres	32

12.3. Impacto a las mujeres en la jerarquía de mitigación	32
12.4. Sistema de alerta temprana para mujeres propensas a situación de trata o explotación sexual	33
12.5. Consulta y mujeres indígenas	33
12.6. Reconocimiento LGTBIQ	33
13. PROGRAMAS DE DESARROLLO	34
14. CAMBIO CLIMÁTICO	34
15. MONOCULTIVOS Y DEFORESTACIÓN CERO	34
16. RECURSOS NATURALES VIVOS	35
17. REGULACIONES	35
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35
ANEXO: COMPARATIVO DE TEMÁTICAS SOLICITADAS POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SOCIEDAD CIVIL HACIA EL BID	37



INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2020, se aprobó el nuevo Marco de Política Ambiental y Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado Salvaguardas BID. El cual integra la Declaración de Política y diez Normas de Desempeño Ambiental y Social. Este marco de salvaguardas brinda orientación para la implementación de los préstamos mediante proyectos, programas, políticas, entre otros, que tienen que considerar la complejidad y el nivel de riesgo de los impactos ambientales y sociales.

A su vez, cada Norma de Desempeño contiene una guía de implementación, las cuales brindan mayores detalles del procedimiento de su ejecución, importantes para el uso de los prestatarios. Dichas guías fueron publicadas por el BID. Cada guía de implementación contiene una serie de cambios cruciales referidos a los requisitos e identificación de los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en la gestión ambiental y social de un proyecto financiado por el BID.

Es preciso mencionar que, previamente a la aprobación de las guías, se desarrolló un proceso de participación o consulta ciudadana virtual, que atravesó por serias limitaciones en cuanto a los plazos otorgados por el BID para el envío de recomendaciones; así como la falta del enfoque intercultural, aspectos que también se habían observado en las consultas de las normas de desempeño. Aun así, las organizaciones de sociedad civil y los pueblos indígenas señalaron aspectos relevantes a tomarse en cuenta en las guías.

En ese sentido, con el objetivo de difundir la información que sirva al propio banco y a la sociedad civil, desde Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), elaboramos el “Análisis comparativo y recomendaciones a las guías de implementación del Banco Interamericano de Desarrollo de 2021” con base en las propuestas desarrolladas por la sociedad civil y los pueblos indígenas durante el periodo de consulta virtual. Se presentan los puntos claves que deben ser tomados en cuenta por el BID al momento de la aplicación de las guías.

1. ENFOQUE INTERCULTURAL

En las recomendaciones brindadas por las organizaciones de sociedad civil y los pueblos indígenas se solicitó incorporar el **enfoque intercultural** de manera transversal para la aplicación al Marco de Política Ambiental y Social y, consecuentemente, a las diez guías de implementación. Al respecto, el BID no incorpora en su totalidad este enfoque, manteniendo con frecuencia el término “culturalmente adecuado” dirigido principalmente a los procesos de participación y consulta con los pueblos indígenas.

Para mayor precisión, el **enfoque intercultural** consiste en reconocer la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad, que deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos, individuales y colectivos de los pueblos. Este enfoque puede incluir al menos dos dimensiones:

- i. Distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas, y
- ii. El nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación (CIDH, 2021).

El término **culturalmente adecuado** obedecería a la adopción de medidas concretas que garanticen el goce de los derechos y libertades de los pueblos indígenas, que se puede apreciar en los programas educativos interculturales y bilingües, y los programas interculturales de salud y materno infantil señalados en la Guía 7 sobre Pueblos Indígenas. Cabe mencionar, que en la Guía 4 sobre Salud y Seguridad de la comunidad se omite el tratamiento culturalmente adecuado.

2. INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

Otra recomendación sustancial ante el BID fue la de incorporar el reconocimiento de los instrumentos de derechos humanos de carácter regional, como la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Sin embargo, este instrumento solo es incorporado en la Guía 7 sobre Pueblos Indígenas, pese a que su eficacia radicaría en el reconocimiento transversal dentro del Marco de Política Ambiental y Social y en las diez guías de implementación para garantizar el respeto por los derechos y las libertades de toda persona.

3. DENOMINACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS

El BID, en la Guía 7 sobre Pueblos Indígenas_GL6, indica que no existe una definición universalmente aceptada de “pueblo indígena”, por tal motivo las salvaguardas socioambientales se aplicarán a grupos o comunidades de pueblos indígenas, considerando la siguiente clasificación (GL7):

- Comunidades de pueblos indígenas que residen en tierras afectadas por un proyecto.
- Comunidades nómades o que migran estacionalmente por el territorio.
- Comunidades que no viven en tierras afectadas por el proyecto, pero que mantienen lazos con esas tierras.

- Comunidades que han perdido el apego colectivo a las tierras y territorios.
- Grupos de pueblos indígenas que residen en asentamientos mixtos.
- Comunidades de pueblos indígenas con apego colectivo a tierras ancestrales ubicadas en zonas urbanas.

En cartas enviadas al BID, las organizaciones representativas de pueblos indígenas solicitaron el reconocimiento del término de **pueblos indígenas** conforme lo desarrolla el Convenio 169 de la OIT, pues al clasificarlos como comunidades limita sus derechos basados en un concepto que puede llevar a confusiones en su aplicación. Asimismo, daría justificación para que los prestatarios (Estados) u otros actores intenten describir e incorporar otras clasificaciones.

La clasificación como “comunidades” o “grupos” desconoce el derecho a la autodeterminación y a la autoidentificación como pueblos. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica que los pueblos indígenas al conformar de manera autónoma sus formas de organización supone poder constituirse como pueblos o naciones y no solo a través de comunidades¹. El Convenio 169 de la OIT expresa los criterios mínimos (objetivos y subjetivos) que deben ser tomados en cuenta:

Criterios objetivos:

- Pueblos que descienden de poblaciones que existían en la época de la Conquista, colonización o antes de la demarcación de las fronteras nacionales actuales (es decir, de pueblos que preexisten a los Estados actuales).
- Pueblos que conservan, en todo o en parte, sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas (por ejemplo, ciertas formas de organización, idiomas, etc).
- Cualquiera que sea su situación jurídica (reconocidos, registrados, titulados o no).

El criterio subjetivo es que tales pueblos se autoidentifiquen como indígenas. Es decir, que ellos mismos consideren que:

- Descienden de pueblos originarios y
- Tienen una identidad e instituciones propias, al margen del nombre o estatuto jurídico que tengan.

4. CONSULTA Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA

Las guías del BID establecen diferentes momentos de consulta, así como denominaciones de acuerdo con los instrumentos de gestión. En el cuadro 1 se mencionan algunas de las diversas denominaciones.

Cuadro 1: Reconocimiento de la consulta en instrumentos de gestión del BID

Identificación y evaluación de riesgos e impactos	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta • Consulta significativa
Evaluación de Impacto Ambiental y Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta
Impactos transfronterizos	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas significativas

¹ CIDH: Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 2021

Paso 1 de anticipación y prevención de la jerarquía de mitigación	• Consulta pública
Elaboración de línea base	• Consulta
Seguimiento participativo	• Proceso de consulta inclusiva
Mecanismo de reclamación	• Proceso de consulta comprensible y transparente
Riesgo o problemas laborales	• Consulta
Reducción de la fuerza laboral	• Consulta
Planificación de reasentamiento	• Consulta libre, previa e informada • Consulta proceso de consulta iterativa
Plan de Acción de Reasentamiento o Plan de Restablecimiento de los Medios de Subsistencia	• Consulta durante el proceso de seguimiento • Consulta iterativa
Inventario y valoración de los activos	• Consulta con las comunidades
Pueblos indígenas	• Consulta y participación informada, culturalmente adecuada; y en ciertas circunstancias, el consentimiento libre, previo e informado.
Plan de preparación y respuesta ante emergencias	• Consulta
Registro de quejas	• Consulta

Elaboración propia.

Las guías del BID reconocen a la consulta como parte del proceso de participación, además, identifican diferentes categorías como la consulta significativa para obtener el consentimiento libre, previo e informado, entre otras. En ese sentido, vamos a reconocer las características de cada una de ellas de acuerdo con los términos del BID.

▶ 4.1 CONSULTA SIGNIFICATIVA

El proceso de **consulta significativa** (Guía 10_GL38), es un proceso clave del programa de participación de las partes interesadas, el cual (GL39) comienza durante la definición del proyecto. Se caracteriza por ser (GL41) voluntaria, porque las partes interesadas serán invitadas a participar, (GL28) iterativa, bidireccional y (GL40) culturalmente adecuada.

Con relación a la característica voluntaria de la consulta implica la posibilidad de que los actores que puedan ser impactados por los proyectos del BID **participen o no** de este proceso. Lo cual se contradice con lo señalado en el GL20, al indicar que se debe **asegurar** que los intereses de los grupos desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad estén apropiadamente representados. Cabe señalar, también, la especial protección que merecen los pueblos originarios e indígenas, cuyo derecho a la consulta es obligatorio y debe ser garantizado con los estándares establecidos por instrumentos internacionales, como lo indica el Convenio 169 de la OIT.

Otro aspecto que no debe pasar desapercibido es el principio de proporcionalidad que rige a la “Consulta significativa con las partes interesadas del BID”². En este caso, supuestamente el proceso de consulta ha de ser más riguroso e integraría a todos

² BID: *Consulta significativa con las partes interesadas*, 2017.

los actores o partes interesadas en un proyecto del BID, sin embargo, establece parámetros basándose en su nivel de esfuerzo (Ver cuadro 2).

Cuadro 2: Principio de proporcionalidad y el proceso de consulta según el nivel de riesgo

Proyectos sin riesgo o con riesgo bajo	Limita a la divulgación de información
Proyectos con riesgo moderado	Ofrece un diálogo bidireccional con las partes afectadas
Proyectos complejos	Relación sistemática con todas las partes interesadas

Fuente: BID, 2017

Por lo tanto, cabe preguntarse. ¿Qué organismo se encargaría de establecer el nivel de riesgo del proyecto y cuáles son los criterios para su calificación? ¿Por qué limitar la divulgación de información ante los impactos positivos o negativos de un proyecto? Nuevamente, es importante recordar que la discrecionalidad de criterios contraviene con la necesidad de advertir las prioridades y preocupaciones reales de las partes interesadas respecto de un proyecto, lo cual atañe a los pueblos originarios e indígenas que tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación³.

En relación con la multiplicidad de actores que intervendrían en la consulta significativa, se señala (Guía 10_GL40) la integración de una gama de aspectos como edad (jóvenes, adultos mayores, etc.), género (mujeres y varones), entre otros. Con quienes se prevé la celebración de reuniones (conjuntas o por separado) o la participación libre en un contexto de diversos grupos. En cada caso, es necesario evaluar y prevenir la potencial exclusión o evitar generar asimetría de información *basada en el nivel de riesgo del proyecto*, condicionando de esta manera la participación de las partes interesadas.

La asimetría de la información no solo reduce la óptima receptividad de un proyecto, sino que condiciona las opiniones respecto de los instrumentos de gestión y políticas.

Otro punto relevante (GL40) es la **consulta significativa culturalmente adecuada - CSCA**, condicionada a las normas culturales específicas de cualquier persona o grupo. En principio, el BID incorpora un nuevo término para la implementación de sus políticas y desagrega el derecho a la consulta bajo una nueva clasificación que puede resultar hasta confusa. De acuerdo con el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, la consulta previa es aplicable a las medidas que puedan afectar positiva o negativamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En consecuencia, el prestatario y los terceros que asumen roles directos relacionados con un proyecto del BID deben garantizar este derecho de forma previa a cualquier proyecto de riesgo bajo, moderado o complejo. Por último, el proceso de consulta debe desarrollarse por medio de las instituciones representativas definidas por los pueblos originarios e indígenas, de acuerdo con los tiempos, usos, costumbres y formas de toma de decisiones.

³ Art.16.1. De la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007.



4.2 PROCESO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN INFORMADA (CPI)

Las guías del BID incorporan otra figura que se enmarca dentro de la participación: (Guía 1_GL5) el Proceso de Consulta y Participación Informada, la misma que debe desarrollarse (Guía 7_GL20) dentro del área de influencia de un proyecto, a través de un proceso de divulgación de información y de manera culturalmente adecuada.

La Guía 7_GL21 señala que la **consulta** se desarrollará en el proceso de identificación de riesgos e impactos sociales y ambientales adversos que puedan afectar a los pueblos en cada instancia de la implementación del proyecto (diseño, construcción, operación, mantenimiento y cierre). El CPI (Guía 7_GL14) debe realizarse sobre las comunidades de pueblos indígenas afectadas por el proyecto, ser proporcional a la naturaleza y al alcance de los riesgos e impactos, y al nivel de vulnerabilidad. En este marco, es necesario traer a colación el principio de proporcionalidad contemplado por el BID (ver cuadro 2), que señala los parámetros para el desarrollo de la consulta. Adicionalmente, la Guía 7_GL22, indica que el CPI forma parte del proceso de participación. De esta manera, se homologa la consulta con la participación, lo que no cumpliría con los estándares internacionales de garantía y protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Por su parte, la Guía 7_GL22 establece que se deben considerar aspectos de las comunidades de pueblos indígenas afectadas por el proyecto, a fin de identificar la situación de vulnerabilidad de personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género, y evitar ponerlos en peligro en un proceso de participación. Indica también, que se deberá tomar en consideración la existencia de tradiciones patriarcales y matriarcales que podrían limitar la participación de las mujeres y los hombres. Si bien este punto recoge el enfoque de género, ello no debe implicar vulnerar la forma autónoma de organización de los pueblos indígenas basado en el ejercicio de la libre determinación.

Por último, la Guía 7_GL 23 incorpora el uso de protocolos de consulta indígena dentro del proceso de CPI, que respeta la gobernanza, la lengua y los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el BID al homologar la consulta con la participación, la implementación y el uso de los protocolos de consulta indígena no se ajustan a este proceso. Es oportuno señalar que los protocolos de consulta indígena se fundan en el ejercicio efectivo de autonomía y libre determinación de los pueblos. Lo cual comprende otorgar la garantía de salvaguardar los derechos de la consulta previa y el carácter vinculante del consentimiento previo, libre e informado⁴.



4.3 CONSULTA PARA OBTENER EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (CLPI)

Para desarrollar este punto, es necesario diferenciar los tipos de procedimientos que establece el BID a fin de implementar sus salvaguardas. Por citar dos casos:

Caso 1: La Guía 1_GL99 señala que para llevar a cabo un análisis sociocultural se debe fundamentar las medidas para un proceso de participación culturalmente adecuado, donde se integre el requerimiento del consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

Caso 2: Cuando se afecte de manera directa a las comunidades de los pueblos indígenas, se caracteriza (Guía 7_GL28) por la participación significativa de los pueblos indígenas para alcanzar acuerdos.

⁴ IWGIA: Protocolos autonómicos de consulta previa: Nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina, 2019.

Esta situación lleva a establecer una diferencia sobre el CLPI con nuevas figuras como el consentimiento comunitario. Revítese las siguientes líneas:

a. Exigencia de obtener el CLPI

La Guía 10_GL44 indica que **debe obtenerse** el CLPI cuando los pueblos se ven sometidos al impacto adverso de un proyecto. Por su parte, en la Guía 7_GL5 señala que el prestatario **garantizará** el CLPI de las comunidades afectadas por el proyecto. Más adelante, en la GL29, se expresa que el prestatario **tiene la responsabilidad** de trabajar con las comunidades de los pueblos indígenas para lograr el CLPI y la GL32 prevé que el prestatario **facilite** un proceso de CLPI cuando las comunidades de los pueblos indígenas estén vinculadas con cualquiera de los potenciales efectos adversos del proyecto.

Al respecto, se debe tener claro que el CLPI permite arribar a acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (un proyecto BID). Por lo tanto, el resultado de este proceso no es obtener el consentimiento, sino priorizar la consulta otorgándose las garantías necesarias para que los pueblos indígenas lleven a cabo sus propias discusiones y toma de decisiones independientes y colectivas donde pueden dar o negar su consentimiento, o pueden retirar el mismo en cualquier etapa del proceso del proyecto.

b. Limitaciones al CLPI

La Guía 1_GL 99 y 100, señala que el CLPI se aplicaría en **ciertas circunstancias**. Por su parte, la Guía 7_GL18, indica que el CLPI se emprenderá cuando corresponda. De acuerdo al documento bajo análisis, estas circunstancias serían las siguientes:

- **Reasentamiento:** La Guía 5_GL2 señala que en la planificación e implementación del reasentamiento el prestatario debe permitir que las comunidades y los hogares afectados participen del reasentamiento a través de la consulta libre, previa e informada.
- **En zonas de disputa o países transfronterizos:** La Guía 7_GL18 señala que en el caso de los pueblos indígenas que viven en dos o más países o en zonas fronterizas, y pueden verse afectados por las actividades del proyecto, el prestatario debe desarrollar medidas culturalmente adecuadas, llevar a cabo una CPI y emprender un proceso de CLPI cuando corresponda.
- **Impacto en las tierras, territorios.**
- **Impactos significativos al patrimonio cultural.**
- **Uso para fines comerciales del patrimonio cultural.**
- **Proyectos lineales** que atraviesan múltiples hábitats humanos. Solo se requerirá el CLPI para el componente que pasa por sus tierras o territorios pertenecientes a pueblos indígenas.
- **Proyectos con instalaciones múltiples:** Solo se requerirá el CLPI para el componente que pasa por sus tierras o territorios pertenecientes a pueblos indígenas.
- **Proyectos que contemplen ampliaciones de instalaciones existentes:** El CLPI debe focalizarse en las nuevas actividades del proyecto.

Se advierte otra limitante en la Guía 7_ GL33, al señalar que se aplica en aquellos aspectos del diseño de proyectos, actividades y resultados asociados con los potenciales impactos y **riesgos adversos específicos** que afecten de manera directa a las comunidades de pueblos indígenas.

Las circunstancias indicadas son restrictivas en el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Al respecto, la ONU⁵ señala que las consultas no se limitan a los proyectos que se encuentran en tierras o territorios indígenas, sin considerar los efectos en los pueblos circundantes. Por lo tanto, se recomienda que el criterio de “impacto” debe ser flexible y aplicarse siempre que una decisión pueda afectar a los pueblos indígenas ya sea de **forma directa o indirecta**, considerando los impactos secundarios, condiciones y derechos específicos.

Existen excepciones a la obligación de obtener el CLPI. La Guía 7_GL34 prevé que en algunos casos puede que no sea posible definir todos los aspectos del proyecto y sus ubicaciones, identificar a las comunidades afectadas por los proyectos (incluidos los pueblos indígenas), revisar el proceso de identificación de riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto, así como los planes de mitigación relacionados antes de que se adopten decisiones sobre ciertos aspectos de su diseño. A falta de estos elementos, **obtener el CLPI antes de la aprobación de un proyecto puede que no resulte viable y/o no se considere significativo**. Este texto es ambiguo y genera preocupación, porque se exime de la obtención del CPLI en la etapa de diseño de los proyectos o en etapas de aprobación previa, restringiendo el marco de protección de derechos como el de participación plena y efectiva e información oportuna.

c. Sobre el consentimiento

La Guía 7_GL28 indica que, cuando corresponda, debe definirse en qué consiste el consentimiento de las comunidades de pueblos indígenas afectadas por el proyecto. Lo cual se podría relacionar con los protocolos autónomos de CLPI (instrumento de autogobernanza) que establecen concepciones propias sobre el consentimiento basado en la autonomía y la libre determinación de los pueblos originarios e indígenas.

Esta lectura podría ser coherente si se construye este mecanismo basado en estándares internacionales de protección de derechos; sin embargo, el BID a través de la GL36 tergiversa este planteamiento y plantea que el CLPI debe entenderse como un proceso que, a la vez, permite y facilita que las comunidades de pueblos indígenas afectadas por el proyecto construyan y acuerden una postura colectiva creando el “**consentimiento comunitario**” colectivo. Figura que no se contempla en instrumentos de derechos humanos (acuerdos, protocolos, sentencias Corte IDH, pronunciamientos ONU, etc.) y que altera la esencia del derecho al consentimiento que tiene como fin asegurar que los derechos de los pueblos indígenas se garanticen en cualquier decisión que pueda afectar a sus tierras, territorios o medios de vida.

Los principios de efectividad progresiva y no regresión de los derechos humanos, precisan que el consentimiento debe entenderse como el objetivo del proceso de consulta y como una obligación para evitar la vulnerabilidad de los derechos de los pueblos indígenas relacionados con sus tierras, recursos naturales, territorios, medios de vida, conocimientos, tejido social, tradiciones, sistemas de gobernanza y cultura o patrimonio (tangibles o intangibles). Al respecto, se establecen parámetros y consideraciones sobre el **consentimiento**, y se indica que:

- Se puede otorgar sobre una actividad propuesta.
- Puede efectuarse luego de la negociación y el cambio de las condiciones bajo las cuales el proyecto será planeado, implementado, monitoreado y evaluado.

Cabe añadir que el BID incorpora diversas denominaciones: “consulta y participación informada”, “consulta inclusiva”, “consulta pública”, “consulta significativa”, “consulta

5 ONU: Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2020. Ver: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/34>.

previa, libre e informada”, “consulta iterativa”. Otorgando un lenguaje ambiguo para la aplicación de las Salvaguardas del BID. Además, estas nuevas figuras deben diferenciarse del derecho a la consulta previa (pueblos indígenas) y el derecho a la participación (involucra a todas las personas que tienen la capacidad de participar plenamente en el proceso de decisión).

En virtud a los puntos antes analizados, es necesario que se promuevan políticas coherentes, exigiendo al BID y a los prestatarios, el deber de asegurar la efectividad y eficacia del derecho de consulta previa para que no sean obviados en cualquier otra actividad o acuerdos que realice con terceros privados, con la banca o en el marco de decisiones del poder público, que afectarían los derechos e intereses de los pueblos indígenas y comunidades locales que pueden verse afectados directa o indirectamente (positiva o negativamente) por un proyecto o política.

4.4 RESPECTO A LA DENOMINACIÓN DEL PROCESO DE CONSULTA

Como se señaló en líneas precedentes, el derecho a la consulta previa (separado del derecho de participación), es un proceso de carácter público, especial y obligatorio, el cual garantiza el debido proceso (principio de oportunidad, comunicación intercultural y diligencia) y se realiza previamente a la adopción de medidas administrativas, legislativas y/o decisiones sobre proyectos que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas (especialmente, si se vinculan con su territorio ancestral, cosmovisiones y recursos naturales). Tal como se contempla en el Convenio 169 de la OIT.

Pese a ello, el BID mantiene la denominación de proceso de consulta y participación informada (CPI) -de manera conjunta. Y añade el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) como un proceso diferente y que debe efectuarse “cuando corresponda”. Ambos procesos CPI y CLPI son tratados como procedimientos diferenciados y con características sustancialmente diferentes (ver el cuadro 3).

Cuadro 3: Resumen comparativo del proceso de consulta y participación informada (CPI) con el proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

Proceso de consulta y participación informada (CPI) según el BID	Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) según el BID
<ul style="list-style-type: none"> • Implica la realización de consultas libre y voluntariamente, sin manipulación, interferencias o coerción, y sin miedo a represalias (GL21). • Adoptar enfoques que se elaboren a partir de las instituciones consuetudinarias y de los procesos de toma de decisiones existentes en las comunidades de los pueblos indígenas afectados por el proyecto. • El uso de protocolos de consulta indígenas favorece el proceso de CPI. <p>Debe tener en cuenta intereses de segmentos en la comunidad: ancianos, mujeres, hombres, jóvenes, personas con orientación sexual diferente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de negociación de buena fe entre el prestatario y las comunidades de pueblos indígenas debe documentarse en un acuerdo. • Se aplicará cuando corresponda. • El consentimiento libre, previo e informado se aplica en el diseño y la ejecución del proyecto.

Elaboración propia.

En ese sentido, habilitar interpretaciones erróneas, como las que se advierte en la NDAS 7, que incluye en un solo procedimiento la participación significativa y la consulta, atenta y vulnera los derechos de los pueblos indígenas a la participación y a la consulta previa.

▶ 4.5 PARTICIPACIÓN INDÍGENA

La GUÍA 10_Participación (GL1 y GL12) indica que la participación de las partes interesadas del proyecto es un proceso continuo e iterativo, frecuente, (GL5, GL22) inclusivo, (GL2) constructivo, receptivo, integral, (GL27) actualizado, y genera un documento vivo, (GL1) donde el prestatario o el proyecto facilita una interacción bidireccional. Asimismo, (GL3) brinda un canal de comunicación a lo largo del ciclo de vida de un proyecto.

En ese marco, se desarrollará un Plan de Participación, cuya efectividad se dirige hacia las “partes interesadas” que se constituyen por aquellas personas o grupos que están afectados por el proyecto u otras personas interesadas en el proyecto.

En este caso, el BID reconoce a la participación como un proceso necesario para el cumplimiento de lineamientos dentro de los proyectos que este financia; sin embargo, no diferencia la participación dirigida a las “partes interesadas” y la participación de los pueblos indígenas. Al respecto, debe advertirse que el derecho de participación indígena se enmarca dentro del derecho de la participación ciudadana, pero debe efectuarse un procedimiento diferenciado y culturalmente adecuado⁶.

5. CANAL DE DIÁLOGO Y CLÁUSULA ANTICORRUPCIÓN

En el borrador de las guías del BID, se proponía un canal básico para el diálogo con las partes interesadas o un proceso de participación integral. En las guías de implementación solo se menciona un “diálogo estructurado con las personas afectadas por el proyecto y las partes interesadas”. Asimismo, se indica que “puede comprenderse un canal básico de diálogo con las partes interesadas en caso de procesos de participación”, además de que “durante las actividades de participación de las partes interesadas, el prestatario debe incluir un diálogo bidireccional y el intercambio de información unidireccional”.

Diálogo estructurado indicaría que se trata de “La comunicación con las personas afectadas por el proyecto y las partes interesadas a través de consultas, correos electrónicos, seminarios web y otras formas de comunicación”.

Mecanismos de comunicación con diversos canales de entrada: “incluyendo alternativas que garanticen el anonimato (por ejemplo, una línea de ayuda independiente, el sitio web del proyecto, una aplicación para los teléfonos celulares, buzones de sugerencias, servicios de atención a la violencia sexual y de género, organizaciones locales de mujeres, etc. Dependiendo del contexto local y de los riesgos identificados)”.

Respecto a los materiales que brindarán información para el proyecto, deben estar disponibles a través de mecanismos localmente adecuados, por ejemplo, tableros de anuncios, en las oficinas del Gobierno local, en los medios de comunicación locales, en

⁶ De acuerdo con el artículo 18° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 2007, los pueblos indígenas participan por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos.

la oficina local de información del proyecto y otros lugares accesibles o, en ocasiones, mediante la entrega puerta a puerta. Asimismo, indica (Guía 10_ Participación ciudadana, GL36) que los materiales también deben difundirse en el sitio web del prestatario y del proyecto, así como en otras plataformas virtuales, sobre todo cuando la presentación física no es posible (por ejemplo, durante una pandemia).

Sobre el uso de plataformas web para brindar información, es siempre necesario que toda la población (partes interesadas) tengan acceso. En la actualidad, en gran parte de los territorios donde habitan los pueblos indígenas u originarios, existe una brecha de conectividad y escaso acceso a Internet. Estos no cuentan con la infraestructura tecnológica necesaria para conectarse de forma adecuada, y nunca han accedido o no tienen conocimientos sobre cómo utilizar plataformas virtuales de comunicación. Por lo tanto, en caso de emergencias sanitarias (pandemia), el prestatario y otras partes que participen en el proyecto (contratistas, reguladores, operadores, proveedores) deben ser diligentes en los procesos de comunicación, para no desnaturalizar el derecho de transparencia de la información y el derecho a la participación y la consulta.

Respecto de la cláusula anticorrupción, en los procesos de participación del BID, tanto la sociedad civil como los pueblos indígenas sugirieron la incorporación de mecanismos relacionados a la prevención de la corrupción. Sin embargo, en las guías de implementación de las salvaguardas del BID, especialmente en la Guía 10_Participación ciudadana, no se incorpora el asegurar que los proyectos incluyan la divulgación de los ingresos, la transparencia contractual y la divulgación de los beneficiarios reales, datos que son vitales para combatir la corrupción. Omitir tal información, no certifica una mayor transparencia y mejor gobernanza para el BID, los prestatarios y actores interesados.

6. REUBICACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y PIACI

El BID desarrolla una Guía específica para la adquisición de tierras y reasentamiento involuntario sobre el cual hay dos aspectos que requieren ser observados, como son los términos “donaciones voluntarias de tierras” y la “consulta previa”, respectivamente.

6.1 RESPECTO AL TÉRMINO “DONACIONES VOLUNTARIAS DE TIERRAS”

En reiteradas oportunidades, los pueblos indígenas solicitaron ante el BID que incorporen definiciones a los términos “adquisición” versus “expropiación” de tierras. De esta manera, se logre conocer el momento y oportunidad de su aplicación. En ese marco, en la Guía Reasentamiento GL16 incorpora una nueva figura denominada “donación voluntaria de tierras o acceso a la tierra” para la adquisición y cesión de tierras en propiedad. Si bien se omite una definición, la misma se aplicaría cuando un individuo o comunidad se muestran decididamente en favor de un proyecto o anticipan beneficio directo.

Lo indicado genera preocupación, especialmente si el BID clasifica a los pueblos indígenas como comunidades de manera anticipada. De esta manera, cabría la posibilidad de que se desarrollen donaciones voluntarias por las comunidades, en contrasentido con los derechos que les son garantizados a los pueblos indígenas, como el derecho a la participación o a la consulta previa, libre e informada.

6.2 RESPECTO A LA CONSULTA PREVIA Y CONSENTIMIENTO PARA EL REASENTAMIENTO

Una de las recomendaciones brindadas, basadas en los derechos reconocidos de manera internacional, fue que la toma de decisión de reubicación de un pueblo indígena tiene que desarrollarse con una participación informada. En este caso, se señala “participación” cuando el derecho internacional precisa el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) bajo la autodeterminación de los pueblos indígenas. Asimismo, el BID debe garantizar el CLPI en todos los aspectos que se vinculen con la posible afectación de su territorio y respetar la decisión colectiva de los pueblos indígenas.

En la Guía 5_Tierras y reasentamiento no se prevé la recomendación antes indicada. Al contrario, (GL28) señala que, de manera temprana, en el proceso de desarrollo del proyecto, se permitirían consultas significativas con las partes interesadas. En la práctica, esto puede implicar un proceso de consulta iterativa. Esto permite que el prestatario incorpore las opiniones de los hogares y las comunidades afectadas sobre aquellas cuestiones que los afectan directamente en el diseño del proyecto, como la identificación de alternativas del proyecto para minimizar la necesidad de reasentamiento, la propuesta de hitos en la planificación del reasentamiento y de medidas de mitigación (por ejemplo, la selección de sitios alternativos de reasentamiento, criterios de elegibilidad, diseño y distribución de las viviendas de reposición y las instalaciones sociales, el cronograma de reubicación y la identificación de las personas vulnerables), la distribución de los beneficios y las oportunidades de desarrollo, así como los planes de restablecimiento de los medios de subsistencia y las cuestiones relativas a la ejecución de las acciones de reasentamiento.

Por otro lado, en la GL29 se advierte que, en caso de la participación de pueblos indígenas, se aplicará la Guía 7_Pueblos indígenas. Esta guía, si bien incorpora el reconocimiento del consentimiento libre, previo, e informado (CLPI), no integra la autodeterminación de los pueblos indígenas. Al respecto, los tratados internacionales como 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 de pueblos indígenas, como es el caso del reasentamiento, se exige necesariamente el libre consentimiento (artículo 16 del Convenio 169 y artículo 19 de la Declaración de la ONU). Por su parte, el artículo 16.2° del Convenio 169 de la OIT establece: “Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su **consentimiento**, dado libremente y con pleno conocimiento de causa.

6.3 SOBRE LA PROPORCIÓN DE INFORMACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PIACI

Sobre los PIACI, se debe tener en cuenta que la intangibilidad de esos pueblos se ha visto amenazada, principalmente, por las actividades extractivas, como es el caso de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos del Perú, que expresó su posición en contra de la declaratoria de intangibilidad⁷. Por eso, es necesario que el BID exprese su compromiso de no generar proyectos basados en normativas que flexibilizan los derechos de los PIACI. Se recomendó al BID incluir la coordinación con las organizaciones indígenas, así como las instituciones locales, que ya tienen protocolos de diálogo con los PIACI, a fin de no transgredir la movilidad social.

Al respecto, la Guía 7 sobre Pueblos Indígenas (GL19) indica que el contacto de extranjeros con PIACI puede generar riesgos para su salud. Al respecto, se requiere

⁷ Ver: <https://dar.org.pe/dar-opina-aprobar-la-intangibilidad-estricta-de-las-reservas-para-piaci-significa-un-atentado-contra-la-iniciativa-privada/>

que, en el análisis de las partes interesadas durante el proceso de identificación de los riesgos e impactos ambientales y sociales, es clave consultar a las organizaciones de los pueblos indígenas, las autoridades gubernamentales locales y las organizaciones de sociedad civil con experiencia en la zona, ya que pueden proporcionar información y herramientas (por ejemplo, directrices y protocolos) para contribuir con ese propósito. Si bien existe un avance en la incorporación de las organizaciones de los pueblos indígenas para evaluar la intervención en territorios de los PIACI, es necesaria la coordinación permanente con las comunidades u organizaciones aledañas a sus territorios para vigilarlos, resguardarlos, monitorearlos y, de ser el caso, establecer sanciones resarcitorias pecuniarias, administrativas y penales en caso de vulneraciones sobre la intangibilidad de sus territorios.

7. RIESGOS E IMPACTOS EN PROYECTOS DEL BID

El documento borrador de las guías del BID, sometido a consulta en su oportunidad, hacía referencia a los *riesgos ambientales y sociales, los impactos adversos y los riesgos ambientales y sociales bajos/moderados*, sin establecer una definición concreta. Esto se repite en las Guías ya publicadas, y que están bajo análisis, (Revísese el cuadro 7).

Cuadro 4: Clasificación de riesgos e impactos según las guías del BID

Términos incorporados en las salvaguardas BID	Definición
Riesgo alto	No tiene definición
Riesgo moderado	No tiene definición
Riesgo bajo	No tiene definición
Riesgos contextuales	No tiene definición
Riesgos contextuales importantes	No tiene definición
Riesgo de desastres y cambio climático alto	Guía1_GL46.a. Indica que se les asigna a aquellos proyectos que tienen un alto riesgo, debido a una combinación de exposición del proyecto a altas intensidades de amenazas naturales o cambio climático y/o alta criticidad y vulnerabilidad del proyecto ante esos peligros, o un potencial igualmente alto de exacerbación del riesgo.
Riesgo de desastres y cambio climático moderado	Guía1_GL46.b. Se asigna a aquellos proyectos que tienen un riesgo mediano, debido a una combinación de exposición del proyecto a intensidades medias de amenazas naturales o cambio climático y/o una criticidad y vulnerabilidad moderada del proyecto ante esos peligros, o un potencial igualmente moderado de exacerbación del riesgo.
Riesgo de desastres y cambio climático bajo	Se asigna a aquellos proyectos que tienen un riesgo bajo, debido a una combinación de exposición del proyecto a intensidades bajas de amenazas naturales o cambio climático y/o baja criticidad y vulnerabilidad del proyecto ante esos peligros, y a un potencial bajo de exacerbación del riesgo.
Riesgo en derechos humanos	No tiene definición
Riesgos potenciales adicionales	No tiene definición

Riesgos de emergencias	No tiene definición
Riesgos relevantes del contexto	No tiene definición
Impacto significativo	No tiene definición
Impacto significativo y potencialmente catastrófico	No tiene definición
Impactos incrementales de los proyectos	No tiene definición
Impactos sectoriales	No tiene definición
Impactos regionales	No tiene definición
Impactos específicos	No tiene definición
Impactos específicos localizados	No tiene definición
Impactos adversos cuantificables	Guía 6_GL89. Son impactos en los valores de biodiversidad (organismos, poblaciones, especies, procesos ecológicos y evolutivos, o el entorno físico), por los cuales se designa un hábitat, o en los procesos ecológicos que sustentan esos valores de biodiversidad, no en el propio hábitat crítico. Cuando hay un hábitat crítico en el área de influencia de un proyecto, el prestatario debe demostrar que el proyecto no generará impactos adversos cuantificables en los valores de biodiversidad por los que el hábitat crítico fue definido o designado ni en los procesos ecológicos que apoyan esos valores de biodiversidad.
Impactos adversos potenciales	No tiene definición
Impactos adversos significativos e irreversibles	No tiene definición
Impactos potenciales	No tiene definición
Impactos residuales	No tiene definición
Impactos residuales inevitables	No tiene definición
Impactos inevitables	No tiene definición
Impactos acumulativos	Guía1_GL39. Indica que los proyectos, a menudo, se concentran en áreas donde hay recursos naturales (por ejemplo, cuencas con potencial hidroeléctrico, corredores terrestres con buenos recursos eólicos, zonas costeras de aguas profundas, recursos mineros y forestales) que, potencialmente, conducen a múltiples proyectos en la misma zona geográfica. Los riesgos e impactos ambientales y sociales de los proyectos existentes, combinados con otros impactos potenciales de proyectos propuestos y/o previstos para el futuro, así como tendencias predecibles (por ejemplo, cambio climático), pueden tener como resultado impactos acumulativos que se deben tener en cuenta en el proceso de identificación de riesgos e impactos ambientales y sociales del prestatario.

Impactos acumulativos potenciales	No tiene definición
Impactos sinérgicos	No tiene definición
Impacto incremental	No tiene definición

Elaboración propia.

Las guías del BID indican que la relevancia de los riesgos e impactos dependen de la naturaleza, escala y complejidad de los proyectos que esta entidad financia. En ese sentido, mantener terminologías ambiguas, imprecisas y sin definición generaría interpretaciones subjetivas y antojadizas, trayendo consigo desconfianza y careciendo de bases jurídicas para su aplicación.

En relación a los riesgos, la Guía 1_GL2 indica que asumir el riesgo ante impactos ambientales y sociales implica reconocer, abordar los roles y las responsabilidades de todas las partes intervinientes en un proyecto (prestatarario y terceros). Esto dependerá del grado de diligencia, el contexto local, la influencia y el control. En consideración a ello, se incorporan herramientas tales como:

- **La jerarquía de mitigación**, con un enfoque metodológico de evaluación que comprende prever, evitar y reducir los riesgos y los impactos adversos; identificar medidas correctivas y de mitigación para cuando estos no se pueden abordar, y proporcionar compensación como reparación a un impacto residual
- **Buenas prácticas internacionales**, recomendadas para la industria y que permita orientar el SGAS.

7.1 JERARQUÍA DE MITIGACIÓN

En el marco de la jerarquía de mitigación, se establecen etapas para su tratamiento:

1. Anticipación y prevención,
2. Minimización,
3. Mitigación y,
4. Compensación o Reparación.

Al respecto, se recomendó tomar atención y mayor diligencia en la etapa de anticipación y prevención. Lo cual fue considerado por el BID, puesto que, en la Guía 1 sobre Evaluación y Gestión de Riesgos Ambientales y Sociales_GL25 se delega al prestatarario el deber de comenzar a desarrollar la jerarquía de mitigación “tempranamente en el ciclo de vida del proyecto”.

Por otro lado, en la GL6 de la misma guía se señala que el SGAS es un instrumento dinámico que permite una **mejora continua** del desempeño ambiental y social, lo que conlleva a interpretar que la jerarquía de mitigación será dinámica también. Al respecto, se debe tener en cuenta que, si bien todo proyecto puede generar cambios, la determinación de medidas y acciones deben ser concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente su adecuado manejo en todas sus fases.

Aunado a ello, la Guía 1_GL25 señala que la jerarquía de mitigación representa un enfoque sistemático y estructurado en la consideración de riesgos e impactos ambientales y sociales. Para ello, plantea tres medidas:

- i. Anticipar y evitar riesgos ambientales y sociales adversos,
- ii. Minimizar los riesgos ambientales y sociales que no se pueden evitar, y
- iii. Compensar o resarcir aquellos riesgos e impactos ambientales que no se pueden corregir o mitigar en un nivel aceptable.

Más adelante, la GL26 es más específica y señala que la herramienta consiste en cuatro pasos:

- i. Paso 1: anticipación y prevención,
- ii. Paso 2: minimización,
- iii. Paso 3: mitigación y
- iv. Paso 4: compensación y reparación. Indica, además, que esta herramienta debe aplicarse de manera temprana en el ciclo de vida del proyecto.

En relación con el planteamiento del BID, vamos a señalar los siguientes puntos:

- **Respecto a la definición de términos:** El BID no define los términos de minimización, prevención, anticipación, mitigación, compensación y reparación, sino que, a partir de ellos, advierte un procedimiento que incluye la participación, la consulta, el análisis de alternativas, entre otros.
- **Respecto a la posibilidad de contratar a expertos externos para elaborar la jerarquía de mitigación:** Existen restricciones, como sucede en la Guía 6_GL88 al precisar que cuando un prestatario identifique la presencia de un hábitat crítico, debe contratar a un experto externo “con experiencia regional adecuada”.



7.2 PROPUESTAS PARA EL PROYECTO HASTA SU NO REALIZACIÓN

Las guías del BID, en reiterados momentos, indican que la evaluación de impactos ambientales y sociales, incluso la herramienta de jerarquía de mitigación deberá aplicarse de manera temprana en el ciclo de vida del proyecto. Para ello, las partes interesadas como las personas afectadas por el proyecto deberán participar en la identificación de alternativas viables y considerar (Guía 1_GL26) la alternativa de no realización del proyecto. En ese sentido, vamos a analizar ambos casos.

a. Alternativas viables a un proyecto

De acuerdo con las guías del BID, se prevé el análisis de alternativas desde la primera fase del proyecto. Para ello, se solicita lo siguiente:

- En la etapa de anticipación y prevención (dentro de la jerarquía de mitigación), considerar un análisis de alternativas que debe identificar y evaluar un rango razonable de alternativas viables de proyectos, con las implicancias sociales y ambientales, incluida la alternativa de no realización del proyecto.
- El análisis de alternativas debe desarrollarse a través de reuniones de consulta pública y otras oportunidades factibles para aportar comentarios. La Guía1_GL93 indica que las partes interesadas pueden ofrecer vías estructuradas acerca de potenciales alternativas.
- El análisis de alternativas es casi transversal a las guías del BID, como se aprecia en el cuadro 5.

Cuadro 5: Análisis de alternativas viables a un proyecto como señalan las

Casos	Contenido	Aplicable
Discapacidad	Guía 1_GL60 indica que, cuando no exista un marco legal adecuado para las personas con discapacidad, entonces, el prestatario debe identificar e implementar alternativas apropiadas basadas en el acceso a recursos y servicios para la comunidad. Asimismo, recomienda incorporar principios de diseño universal.	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa de diseño, construcción y operación del proyecto. • En planes de emergencia y evaluación.
Laboral	Antes de efectuar despidos colectivos, el prestatario realizará un análisis de alternativas viables.	De acuerdo con la Guía 1_GL57, esta medida es aplicable a los trabajadores directos.
Trabajo infantil	La Guía 1_GL77 señala que el niño que se aleja de una situación laboral debe recibir asistencia reparatoria inmediata y se le debe presentar alternativas de trabajo infantil.	Según la Guía 1_GL77 esta medida se aplica a un niño o niña entre la edad mínima de empleo y menor de 18 años.
Emisiones potenciales para el medio ambiente	La Guía 3_GL4 señala que, cuando la naturaleza y el alcance del proyecto y sus emisiones potenciales para el medio ambiente lo justifique , la evaluación debe incluir la identificación y el análisis de opciones de diseño y alternativas de sitio.	La Guía 3_GL4 otorga un parámetro subjetivo al señalar que solo se desarrollará un análisis de alternativa de sitio cuando la naturaleza del proyecto y sus emisiones al medio ambiente lo justifique.
Producción limpia y eficiencia de los recursos	La Guía 3_GL10 indica la adopción de soluciones técnicas alternativas para evitar y minimizar impactos adversos a la salud humana y medio ambiente.	La Guía 3_GL10 indica que esta medida se aplica para integrar la reducción de la contaminación en el diseño del proyecto.
Maquinaria y equipos	La Guía 3_15 señala que deben investigarse las implicaciones ambientales y sociales de la alternativa seleccionada en relación con la utilización de maquinarias o equipos. Sin embargo, da por supuesto que las maquinarias nuevas deben reflejar buenas prácticas internacionales. Es posible que las maquinarias de segunda mano no cumplan con las normas de mejores prácticas debido a limitaciones físicas y de cotos.	La Guía 3_15 indica aplicable en <ul style="list-style-type: none"> • Máquinas o equipos de segunda mano, con especial énfasis. • Máquinas o equipos nuevos.
Desechos peligrosos o no	Guía 3_GL54 señala que el prestatario adoptará alternativas de buenas prácticas internacionales, recomendadas para el sector correspondiente, con vistas a la eliminación de desechos peligrosos para el medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando no se pueda recuperar o reutilizar desechos peligrosos.

Reasentamiento	La Guía 5_GL28 señala la identificación de alternativas del proyecto para minimizar la necesidad de reasentamiento, propuestas de hitos en la planificación del reasentamiento y de medidas de mitigación.	<ul style="list-style-type: none"> • Reasentamiento. • Medidas de mitigación. • Personas desplazadas.
Proyectos agro comerciales	La Guía 6_GL129 requiere que los prestatarios ubiquen sus proyectos agrocomerciales basados en tierra y proyectos de silvicultura en tierras no boscosas o tierras ya convertidas, cuando sea factible. Para cumplir con este párrafo, cuando el proyecto propuesto tenga como resultado la deforestación u otra conversión de tierras para la agroindustria o actividades de explotación forestal, el prestatario debe proporcionar un análisis detallado de alternativas que demuestre que no hay alternativas viables.	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos agrocomerciales. • Proyectos de acuicultura y pesca. • Proyectos de selvicultura.

salvaguardas del BID
Elaboración propia.

Es necesario indicar que, en cada uno de los supuestos para el análisis de alternativas, será el prestatario quien proporcionará una justificación plena a través del proceso de identificación de riesgos e impactos ambientales y sociales. Esta justificación debe demostrar que la opción de cualquier alternativa es consistente, cumpla con la legislación nacional y con los requisitos de los convenios internacionales aplicables.

Por lo tanto, el prestatario debe enfocar y justificar el análisis de alternativas bajo el cumplimiento de la garantía de protección de derechos reconocidos por instrumentos internacionales. Esto implica integrar y hacer partícipes a los pueblos indígenas dentro de esta etapa. De ser así, se garantiza la protección de derechos en la gestión de proyectos de inversión, además de su consideración positiva para evitar el deterioro de los sistemas internos de protección de derechos de los prestatarios.

b. Alternativas viables a un proyecto

La Guía 1_GL22 reitera que el prestatario identificará y utilizará herramientas e instrumentos de evaluación y valoración adecuados, como el análisis de alternativas, incluida la no alternativa de realización del proyecto. El único supuesto que desarrolla esta idea es la Guía 6_GL30, la cual refiere que las líneas base en biodiversidad no deben ser simples panorámicas de la situación actual, sino que deben describir tendencias en el pasado y previstas para el futuro en una “alternativa sin proyecto”. En relación con el párrafo precedente, existe incertidumbre respecto de los supuestos en los que se generaría una “alternativa sin proyecto”. Para ello se señala los siguientes puntos:

- En la Guía 6_GL32, el prestatario debe aportar pruebas de la evitación de impactos y pérdidas de hábitats críticos en un análisis exhaustivo de alternativas del proyecto. Y cuando “no exista alternativa viable” para ubicar el proyecto, el prestatario debe demostrar que no existe un impacto adverso medible. Así, dejará

al margen (Guía 1_GL26) la alternativa de no realización del proyecto.

- La página 241 de las guías del BID señala que el prestatario “no modificará ni deteriorará de manera sustancial los hábitats naturales, a menos que pueda demostrarse que no existen otras alternativas viables dentro de la región para el desarrollo del proyecto en hábitats modificados”.
- La página 255 de las guías del BID señala que, en hábitats críticos, el prestatario no ejecutará ninguna actividad del proyecto a menos que no existan otras alternativas viables dentro de la región para el desarrollo del proyecto en hábitats naturales o modificados que no sean críticos.
- La página 280 de las guías del BID indica que, siempre que sea posible, se deberán evitar los impactos adversos sobre las comunidades de pueblos indígenas afectados por el proyecto. Cuando, luego de explorar alternativas, no sea posible evitar los impactos adversos, el prestatario los minimizará o brindará restauración o indemnización frente a esos impactos, de manera cultural apropiada y proporcional a la naturaleza y la dimensión de estos, y según la vulnerabilidad de las comunidades de pueblos indígenas afectadas por el proyecto.
- La página 328 de las guías del BID, indica que se puede contemplar la retirada de patrimonio irreproducible si las condiciones del párrafo 12 de la Guía 8 se cumplen, y si la retirada es recomendada por un experto técnico calificado. Cuando no fuera posible evitarlo, si no existen otras alternativas, salvo la remoción y que los beneficios del proyecto superan la pérdida del patrimonio cultural, el prestatario debe retirar el patrimonio cultural y cumplir con las leyes y regulaciones nacionales y locales de patrimonio cultural.

Los supuestos antes indicados (como otros que se pueden originar a medida que se implementen las guías del BID) reflejan que la “alternativa sin proyecto o alternativa de no realización del proyecto” es meramente declarativa.

8. RESPONSABILIDAD DE TERCEROS

La Guía 1 señala que en un proyecto puede participar el propio prestatario de forma directa, y/o la implementación puede quedar en manos de otros organismos gubernamentales, unidades de implementación del proyecto, intermediarios financieros, contratistas, subcontratistas o consultores. Para ello, (Guía 1_GL2) el Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS) debe reconocer y abordar los roles, las responsabilidades de todas las partes y los riesgos relacionados con su participación.

Para ello, el BID plantea tipos o modalidades de participación de terceros:

- **Los terceros que pueden asumir roles directos relacionados con el proyecto**
Las Guías 1 y 6 señalan a los contratistas, los subcontratistas, los proveedores, los intermediarios financieros (IF), los consultores, las unidades de implementación de un proyecto, los organismos gubernamentales, los operadores de instalaciones conexas u otros terceros que llevan a cabo servicios requeridos por la ejecución, la preparación del sitio, la construcción, la operación, el mantenimiento o el desmantelamiento de un proyecto o sus componentes. En relación con los proveedores, la Guía 1 establece una clasificación entre proveedores principales o primarios (como aquellos que proporcionan directamente al proyecto bienes o materiales esenciales para las funciones básicas del proyecto), los proveedores de segundo y tercer nivel (aquellos que corresponden al segundo o tercer nivel y otros niveles de la cadena de suministro) y los proveedores internacionales reconocidos

- (sobre quienes se espera que los diseños o servicios adopten mejores prácticas).
- **Los terceros que pueden suministrar información adicional**
La Guía 5 señala que la divulgación de la elegibilidad y los derechos, en caso de desplazamientos, puede considerar la participación de terceros expertos para que suministren información adicional.
 - **Los terceros que pueden hacer revisiones a medidas de seguimiento**
La Guía 1_GL66 indica que las medidas de seguimiento interno del desempeño de los programas de gestión instaurados para el proyecto pueden complementarse mediante revisiones realizadas por terceros.
 - **Los terceros que pueden intervenir la relación laboral**
La Guía 2_GL8 prevé la posibilidad de nuevas formas de arreglos laborales, que ocurre cuando los trabajadores son contratados a través de terceros o de plataformas digitales.
 - **Los terceros que pueden ser contratados como especialistas independientes**
La Guía 10_GL24 indica que, según la potencial importancia de los riesgos e impactos ambientales y sociales, el prestatario debe contratar a especialistas independientes para que colaboren con la identificación y el análisis de las partes interesadas. La Guía 7_GL29 señala la posibilidad de asesoramiento o la mediación de terceros aceptables en caso surjan diferencias o demoras en el logro de un acuerdo en caso del procedimiento de CLPI.

La Guía 1_GL36 establece que la identificación de los riesgos e impactos ambientales y sociales debe tener en cuenta el rol y la capacidad de terceros, y reconocer que el prestatario debe abordar los riesgos e impactos de terceros en relación al grado de influencia y control. Para ello, hace una diferenciación entre “control” e “influencia” (cuadro 6).

Cuadro 6: Comparación de las definiciones de influencia y control según el BID

Influencia	Control
Es la capacidad para afectar el comportamiento de terceros modelando sus opiniones o sus acciones.	Capacidad de tomar decisiones y dirigir el comportamiento de terceros para que funcionen o actúen de una manera deseada o adecuada.

Elaboración propia.

Si bien se conceptualizan los términos “influencia” y “control” es necesario, también, que el BID indique el alcance y la eficacia de los términos “control directo de la gestión” o la “influencia significativa” que se plasman en la Guía 6_GL15 para establecer el grado de responsabilidad de los terceros que intervienen en todo el ciclo de proyectos del BID.

La Guía 1_GL4 indica que el prestatario está facultado para realizar los esfuerzos razonables y ejercer control e influencia sobre terceros. Esto implica llevar a cabo los esfuerzos lógicos, sensatos y justos que una persona razonable y prudente haría para lograr los objetivos deseados de la manera más expeditiva en un entorno o contexto. Todos estos esfuerzos deben estar documentados. Como ejemplo de ello, el BID plantea lo siguiente:

En los proveedores principales, quienes proporcionan directamente al proyecto bienes o materiales esenciales para sus funciones básicas. En este caso, la Guía 1_GL49 indica que rige para las relaciones contractuales existentes entre el proyecto y el proveedor. A través de ella, el prestatario tiene el potencial para influir en las prácticas operativas del proveedor.

Control regulatorio de un organismo gubernamental con autoridad sobre terrenos necesarios para un proyecto.

Si bien se advierte la diligencia del prestatario frente a las actividades y las acciones de terceros, la Guía 1_GL47 indica que pueden existir **motivos de peso** por los que un prestatario no puede o no quiere ejercer control o influencia. Para lo cual el BID solo expone tres ejemplos:

- **Comités de trabajadores**, (Guía 2_GL46) que están libres de influencia o del control del prestatario o del empleador. En este caso, los trabajadores eligen a sus propios representantes para el diálogo y la negociación.
- **Terceros (sin definirlos)**, que hayan adoptado decisiones iniciales de planificación que afectan la selección del emplazamiento o el diseño de un proyecto.
- **Terceros (sin definirlos)**, que llevan a cabo acciones específicas relacionadas directamente con el proyecto, como la aportación de terrenos o la pérdida de diversidad biológica.

Los casos expuestos y la eficacia de las medidas de “control” e “influencia” no son del todo claras, pese a que son los pilares para alcanzar una gestión óptima en el ciclo de vida de los proyectos del BID. Para la intervención de terceros en los proyectos se debe especificar responsabilidades y debida diligencia, considerando la magnitud de los impactos.

9. DEBIDA DILIGENCIA

La debida diligencia es una medida que se transversaliza en su aplicación en todas las salvaguardas del BID. Las guías bajo análisis las diferencian en las siguientes.

9.1 DEBIDA DILIGENCIA EN MATERIA AMBIENTAL Y SOCIAL

Debe tener en cuenta el contexto local, el grado de influencia, el control del prestatario y las medidas para mitigar los riesgos. Ante ello, se deben abordar los:

Riesgos en materia de derechos humanos relacionados a cualquier proyecto: La Guía 1_GL23 señala que ante el riesgo de que cualquier impacto adverso sea significativo, se debe completar la debida diligencia con el uso de instrumentos adecuados para ello. Si bien se integra el riesgo en derechos humanos, este texto debe establecer una definición clara sobre “impacto adverso significativo” y el órgano interno del BID que se encargará de identificarlo en las etapas iniciales del ciclo del proyecto (planificación, diseño, etc.)

9.2 DEBIDA DILIGENCIA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Se aplica para evitar y enfrentar los riesgos e impactos adversos de las actividades comerciales sobre los derechos humanos y remediar cualquier daño. La Guía 1_GL85 señala que dentro de este análisis de diligencia debe incluirse a aquellos relacionados con la discriminación, el acoso, la violencia, la violencia sexual y de género y el uso excesivo de la fuerza.

Debida diligencia específica en derechos humanos: Se aplica donde existe el riesgo de impactos adversos generalizados o sistemáticos sobre derechos humanos, o cuando el riesgo sea significativo. Este tema es central cuando se intentan vulnerar los derechos humanos de los pueblos indígenas (sean estos, dignidad, aspiraciones,

cultura y medios de subsistencia dependientes de los recursos naturales).

Si bien existen avances en cuanto al reconocimiento de instrumentos internacionales para la protección de derechos, incluyendo lo esencial que es la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es necesario que el BID reconozca expresamente el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, debe tener en cuenta el principio de no regresividad en la protección de los derechos que implica, además de su consideración positiva; evitar el deterioro y la reducción de estándares en los sistemas internos de protección de los prestatarios, aspecto que subyace al principio de desarrollo sostenible que plantea el BID como objetivo principal en todas sus políticas de gestión.

9.3 DEBIDA DILIGENCIA EMPRENDIDA POR COFINANCIADORES O FINANCISTAS DE UN PROYECTO

Debida diligencia por cofinanciadores o financistas: La Guía 1_GL87 indica que, en ciertos casos, la debida diligencia emprendida por los cofinanciadores puede dar como resultado otros requisitos de seguimiento y verificación que se pueden integrar en un solo programa de seguimiento. Además, se señala que los financistas pueden realizar un proceso independiente de la debida diligencia. Al respecto, le corresponde al BID establecer los criterios generales (como protección de derechos humanos, pertinencia cultural y otros) para los procesos independientes de debida diligencia y establecer los mecanismos de seguimiento transparentes de los mismos.

10. SEGUIMIENTO, MONITOREO, MECANISMO DE CONTROL Y RECLAMACIÓN

La Guía 1_GL3 indica que la gestión efectiva de un proyecto incluye un seguimiento apropiado y mecanismos de control. De modo que las medidas necesarias se ejecuten de manera puntual, e influyan y refuercen los comportamientos que favorezcan una implementación efectiva. Por su parte, la Guía 1_GL59 indica que el monitoreo de proyecto y los mecanismos de reclamación de la Guía 1_GL 104, abordarán las preocupaciones y las reclamaciones de manera expeditiva y efectiva. Estos instrumentos se incorporan de manera transversal al cumplimiento de las guías del BID. En ese sentido, vamos a explicar el funcionamiento de cada uno de ellos.

10.1 SOBRE EL SEGUIMIENTO

De manera puntual, el BID señala la implementación del seguimiento en los planes de acción y otorga la facultad al prestatario (Guía 1_GL66) de incluir medidas de seguimiento interno del desempeño. Estos deben comprender indicadores, metas y criterios de aceptación para la mejora continua de los proyectos. Asimismo, (Guía 1_GL69) puede crear mecanismos como parte de sus programas de gestión para realizar un seguimiento e informar sobre el progreso del proyecto.

En consideración a ello, toda medida de seguimiento implementada por el prestatario (GL1_70) implicaría la implementación de procedimientos propios para ajustar políticas y prácticas. En ese ámbito, debe evaluarse la afectación a los derechos de las poblaciones locales o pueblos indígenas que se sitúan alrededor del proyecto. Empezando por el derecho de participación y el derecho de la consulta previa de los pueblos indígenas.

10.2 MONITOREO

Las guías del BID establecen el mecanismo de monitoreo en determinados casos, sobre todo en aquellos relacionados al reasentamiento de personas y de grupos vulnerables. A continuación, se citan los casos:

- En la Guía 1_59, se menciona el **monitoreo del proyecto** para el establecimiento de procesos y niveles diferenciados de distribución de beneficios para las personas y los grupos vulnerables.
- En la Guía 5_28, se indica que el Plan de Acción de Reasentamiento de los medios de subsistencia brindará una indicación clara en relación con la manera en que las comunidades y los hogares afectados participarán en el proceso permanente de consulta como parte de la planificación, la implementación y el **monitoreo del reasentamiento**.
- En la Guía 6_GL95, se señala que los prestatarios con proyectos en hábitats críticos deberán implementar un programa de **monitoreo** y evaluación de diversidad robusto.
- La Guía 7_GL70 indica que el prestatario debe diseñar e implementar un programa de **monitoreo** en el que se ponga especial atención en las personas que se encuentran en una situación vulnerable, además de realizar un seguimiento de sus estándares de vida y de la efectividad de la compensación, la asistencia para el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de vida.
- La Guía 9_GL14 señala que el análisis de género debe ser un componente integral del proceso de evaluación de los riesgos ambientales y sociales del proyecto. Sus resultados deben incorporarse en su Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS); por lo tanto, debe incluir el mecanismo de **monitoreo** y evaluación.
- La Guía 9_GL22 indica que las medidas del proyecto para abordar la discriminación en el trabajo y las condiciones laborales incluirán políticas y procedimientos claros, códigos de conducta, campañas de capacitación y concientización, **monitoreo**. También proporcionará mecanismos de reclamación adecuados para las y los trabajadores.

En todos estos casos, si bien existe una regulación, los mecanismos de monitoreo, supervisión y fiscalización de cada una de las obligaciones que se exijan en los proyectos deben adecuarse al cumplimiento de las leyes de cada país, además de guardar concordancia con las garantías de protección de derechos humanos establecidos en instrumentos internacionales y sentencias de cortes internacionales.

10.3 MECANISMO DE RECLAMACIÓN

El uso de un mecanismo de reclamación efectivo se desarrolla desde la fase temprana del proyecto para brindar una solución rápida a quienes consideren que las acciones de un prestatario o tercero los ha perjudicado. En ese sentido, el BID lo incorpora como un instrumento transversal a la aplicación de todas las normas de desempeño ambiental y social.

Al respecto, la Guía 10_GL57 señala la funcionalidad del mecanismo independiente de consulta e investigación (MICI) para examinar las reclamaciones de las personas y comunidades afectadas por los proyectos financiados por el Grupo BID. Pese a que es una herramienta independiente, que atiende reclamos de comunidades afectadas por proyectos financiados por cualquiera de las instituciones que integran el Grupo BID, en la fase de verificación y observancia no se reconoce que sus conclusiones y recomendaciones sean de carácter vinculante.

11. PATRIMONIO CULTURAL

Los pueblos indígenas poseen una gran diversidad de patrimonio vivo, como usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas aún pertinentes y que dan sentido a la vida diaria.

▶ 11.1 SOBRE USO DEL PATRIMONIO CULTURAL TANGIBLE

Se recomendó establecer los mecanismos de respuesta en caso de que una comunidad no desee que su patrimonio cultural sea usado por el proyecto, pese a que se pretenda asegurar cualquier beneficio de desarrollo originado de su uso comercial. Esto, sobre todo, si el proyecto afectará el patrimonio cultural tangible, pues, como bien dice la guía, a menudo es no renovable.

La Guía 8_Patrimonio cultural mantiene la ambigüedad sobre el tratamiento para la conservación o afectación al patrimonio cultural tangible. El GL8 indica que es el prestatario el que debe evaluar los posibles impactos y gestionarlos con medidas de mitigación apropiadas. Asimismo, indica que, en caso de impactos potenciales adversos, se debe requerir un mayor análisis para definir la naturaleza y escala de esos riesgos e impactos potenciales, para determinar las medidas de mitigación adecuadas.

Por otro lado, incluyen el proceso de participación y consulta en caso de que un proyecto pueda afectar el patrimonio cultural. El prestatario consultará con las personas afectadas que usen o tengan memoria viviente de haber usado el patrimonio cultural **para fines culturales de larga data**. Al indicar de larga data, vulnera la identidad cultural de pueblos indígenas y comunidades locales, porque no es estática y tiene una conformación heterogénea. La identidad fluye y tiene un proceso de reconstrucción y revalorización dinámico que se produce tanto por las continuas discusiones a nivel interno, como por el contacto e influencia que se tenga con otras culturas. En cada grupo étnico-cultural, se confunden subgrupos (ancianos, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad) que continuamente retoman, readaptan o rechazan ciertos rasgos y tradicionales culturales.

▶ 11.2 SOBRE LA DEFINICIÓN DEL TÉRMINO PATRIMONIO CULTURAL

En cuanto a la definición que se le brinda al término “patrimonio cultural”, se recomendó tomar en cuenta lo dispuesto por la Corte IDH y la opinión de las poblaciones. Al respecto, el BID establece una definición en la Guía 8_Patrimonio cultural al señalar que “se refiere a recursos que tienen un valor arqueológico, paleontológico, histórico, cultural, artístico, espiritual o religioso. El patrimonio cultural puede ser tangible o intangible, y el patrimonio cultural tangible puede ser mueble o inmueble. El patrimonio cultural mueble consiste en objetos con un valor intrínseco, como artefactos arqueológicos e históricos, obras de arte y objetos religiosos, entre otros. El patrimonio cultural inmueble consiste en lugares que tienen un valor especial en sí mismos, tales como el valor paisajístico, el valor del sitio y de las estructuras localizadas”.

▶ 11.3 PROCESO DE CONSULTA QUE AFECTE EL PATRIMONIO CULTURAL

Respecto a la consulta que se efectuará cuando un proyecto afecte al patrimonio cultural, en la guía no se establece un proceso claro de esa consulta. Solo se mencionan a las partes interesadas, mas no establecen los procedimientos que se realizarán en el marco del proceso de consulta.

La Guía 8_Patrimonio cultural solo indica que, en caso de que un proyecto pueda afectar el patrimonio cultural, el prestatario **consultará** con las personas afectadas que usen o tengan memoria viviente de haber usado el patrimonio cultural **para fines culturales de larga data**. Además, incorporará en su proceso de toma de decisiones las opiniones de las personas acerca de ese patrimonio. En las consultas también participarán los organismos reguladores pertinentes, nacionales o locales, encargados de la protección del patrimonio cultural.

En el caso de los pueblos indígenas, se menciona que se pondrá especial atención en consultar, incluyendo el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Asimismo, señalan que este proceso de consulta (GL31) debe procurar activamente identificar las inquietudes de esos usuarios. El término “procurar” no es aceptable en el proceso de consulta previa, ya que es una exigencia tomar en consideración los aportes, las recomendaciones, las opiniones y las observaciones de los pueblos indígenas respecto a la afectación de su patrimonio cultural.

11.4 SOBRE LA VENTA DE EXPRESIONES CULTURALES TRADICIONALES, AHORA DENOMINADO COMERCIALIZACIÓN DE CONOCIMIENTOS

Los conocimientos ancestrales o tradicionales que se traducen en los usos y costumbres de los pueblos indígenas o poblaciones locales son expresiones del derecho fundamental a la identidad cultural. Por lo tanto, tienen el carácter de patrimonio intelectual colectivo (de pertenencia a todos los que integran la comunidad) no siendo **posible su uso indebido o apropiación indebida en forma individual**.

Pese a ello, el BID abre una puerta sobre la venta de expresiones culturales en la Guía 8_Patrimonio cultural (GL51) al indicar que el prestatario investigará para determinar si el conocimiento local es individual o colectivo, antes de celebrar algún acuerdo con los supuestos tenedores de la propiedad intelectual. Este proceso de investigación debe pasar por un tamiz claro que incorpore principios y parámetros que impidan la apropiación del patrimonio cultural.

12. IGUALDAD DE GÉNERO

12.1 SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO

Se recomendó incluir la equidad de género para visibilizar la imparcialidad en el trato que reciben mujeres y hombres de acuerdo con sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado, pero que se considera equivalente respecto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito de los proyectos del BID, un objetivo de equidad de género a menudo requiere incorporar medidas encaminadas a compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres.

La Guía 9 sobre Igualdad de género reconoce, en la búsqueda de igualdad, el “requerir acciones en pro de la equidad”, lo que implica suministrar y distribuir beneficios o recursos para reducir las brechas existentes, en reconocimiento a que la existencia de esas brechas puede perjudicar a personas de todos los géneros. Se puede indicar que el BID recogió parcialmente la recomendación, porque, para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la igualdad de género significa iguales derechos, beneficios, obligaciones, oportunidades, e igual valoración a pesar de las diferencias y los roles distintos. La igualdad de género es la

meta final y estado ideal mientras que la **equidad de género implica imparcialidad** y, por tanto, alude a un principio de justicia para corregir la ley. Por lo tanto, la equidad de género es un medio, un proceso, los programas dirigidos a lograr la igualdad⁸.

Para la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), equidad de género está asociada a la consideración de la diversidad de experiencias de las mujeres y de los distintos grupos sociales, en términos de inserción en la estructura social, pertenencia étnica, diferencias etarias y condiciones de vida. Es prioritario el vínculo indisoluble entre la equidad social y de género con el respeto y el ejercicio de los derechos humanos de mujeres y hombres. Avanzar hacia la igualdad de género requiere de la redistribución de la riqueza, el poder y el tiempo⁹.

La **igualdad de género** es, por tanto, un principio jurídico universal, mientras que la **equidad de género** introduce, además, un componente ético para asegurar una igualdad real que, de alguna forma, compense la desigualdad histórica que el género femenino arrastra en cuanto a representación política o en el mercado laboral, entre otras.

▶ 12.2 SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA HETEROGENEIDAD DE LAS MUJERES DE ACUERDO A SUS USOS Y COSTUMBRES

Se recomendó la inclusión de la heterogeneidad de las mujeres, de acuerdo a los usos y las costumbres de cada pueblo o comunidad, dentro de las guías o los protocolos. De esa manera, los impactos serán evaluados y mitigados de forma diferenciada, bajo estrategias integrales que tomen en cuenta la situación de vulnerabilidad de las mujeres y niñas.

El BID, en la Guía 9 sobre Igualdad de género, no incorpora “el reconocimiento de la heterogeneidad de las mujeres”, pese a que existe la obligación de generar políticas que tomen en cuenta la heterogeneidad de las poblaciones (especialmente pueblos y mujeres indígenas) en las demandas de empleo, salud, educación y cuidado. La diversidad de matices en las condiciones de salud, educación y vivienda en espacios tradicionales pueden ser muy diferentes en espacios o contextos urbanos¹⁰.

▶ 12.3 IMPACTO A LAS MUJERES EN LA JERARQUÍA DE MITIGACIÓN

Se recomendó incluir el impacto de las mujeres en relación con la etapa de remediación efectiva de los ecosistemas, de los cuales depende la mayor parte de las actividades cotidianas (económicas, sociales, culturales, religiosas y ambientales) de las mujeres.

La Guía 9_Igualdad de género prevé el análisis de género al momento de evaluar las medidas más idóneas para gestionar los riesgos e impactos de género, en función de la jerarquía de mitigación. A partir de los resultados de evaluación de los riesgos e impactos de género (GL18), se indica que el prestatario debe definir medidas adecuadas para evitar, minimizar, mitigar y/o **compensar cada uno de los riesgos e impactos identificados**.

8 UNESCO: *Gender equality and development*, 2014. Ver: Gender Equity en <http://en.unesco.org/>

9 CEPAL: *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 2014.

CEPAL: *9.a Conferencia Regional de la Mujer en ALC*, 2004. Ver: www.eclac.cl

10 Cepal: *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales*, 2013.

Dentro de la jerarquía de mitigación, se deben incluir las medidas de remediación (restauración) para revertir los impactos causados. De manera puntual, la Guía 3_ sobre recursos y prevención de la contaminación (GL37) contempla que, cuando un proyecto involucre contaminación histórica y ninguna parte haya asumido o haya sido asignada como responsable para abordar y llevar a cabo la **remediación requerida**, el prestatario establecerá un proceso para identificar al responsable.

▶ 12.4 SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA MUJERES PROPENSAS A SITUACIÓN DE TRATA O EXPLOTACIÓN SEXUAL

Se recomendó establecer, de manera previa, algún tipo de articulación o cooperación con las autoridades policiales o de fiscalización para evitar situaciones propensas de trata o explotación sexual. En estos casos, un sistema de alerta temprana o mecanismos similares pueden evitar la generación de estas actividades o mitigarlas.

En ese sentido, la Guía 9_Igualdad de género (GL41) indica que el prestatario deberá identificar, explícitamente, y evaluar los riesgos de violencia sexual, así como definir e implementar las medidas para evitar y abordar los riesgos. Asimismo, indica que el proyecto puede cambiar con el tiempo; por lo tanto, los riesgos también pueden cambiar con el tiempo y ser objeto de una evaluación continua. Entre los canales de comunicación o mecanismos de atención (GL48) se prevé:

- I. El mecanismo de reclamación con intermediario existente;
- II. El servicio de atención a sobrevivientes;
- III. La línea de ayuda independiente;
- IV. La aplicación de teléfonos celulares;
- V. Los buzones de sugerencias, y
- VI. Los servicios de atención a la violencia sexual y de género.

Si bien se establecen estas medidas, no se prevé la implementación de sistemas de alerta temprana para evitar estas situaciones, o la coordinación o articulación con autoridades policiales.

▶ 12.5 CONSULTA Y MUJERES INDÍGENAS

La Guía 9_GL61, en referencia a las comunidades indígenas, indica que **la consulta** debe tener en cuenta las estructuras sociales. También señala que, en algunas comunidades indígenas, las mujeres podrían mostrarse reticentes a hablar en público cuando hay líderes hombres presentes, sobre todo, si tienen un menor nivel educativo o si su idioma o sus idiomas principales son indígenas. En ese caso, una de las medidas puede ser convocar a reuniones solo para las mujeres **o realizar entrevistas puerta a puerta**. Este último aspecto es de especial cuidado, porque el derecho a la consulta es un derecho humano de titularidad colectiva con alcance específico para los pueblos indígenas, y la responsabilidad de garantizarlas debe ir de la mano con lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT. Otro aspecto por considerar es que el derecho a la consulta no debe confundirse con el derecho de participación ciudadana, que corresponde a todas las personas (titularidad individual) y no tiene como finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento.

▶ 12.6 RECONOCIMIENTO LGTBIQ

Se recomendó incluir el término LGTBIQ en lugar de minorías sexuales. La Guía 9_Igualdad de género, incorpora la denominación LGTBIQ para efectos de los procesos de participación y consulta. Asimismo, establece conceptos clave que señalan:

LGBTIQ+: lesbianas, gays, bisexuales, transgénero/transexual y otras personas que se identifican con diversas orientaciones sexuales o identidades de género, como *queer*, en cuestionamiento, asexual y/u otros. El símbolo “+” permite la inclusión de otros grupos autodefinidos.

13. PROGRAMAS DE DESARROLLO

Sobre este aspecto, se recomendó que toda propuesta o programa de desarrollo planteado en el marco del proyecto debe ser implementado de acuerdo con la naturaleza y la escala adecuadas para las oportunidades de desarrollo, bajo un enfoque culturalmente adecuado, con un proceso de alta participación. Este tema es sumamente importante, porque 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 la integridad, vida y modelos de desarrollo se requiere que, desde el Estado, se atiendan las necesidades de los pueblos basadas en sus paradigmas de desarrollo desde una visión local.

La Guía 7_Pueblos indígenas, (GL66) señala que la naturaleza y el alcance adecuados para las oportunidades de desarrollo pueden variar. Para ello, es importante identificar, planificar e implementar **programas de desarrollo pertinentes**. Las intervenciones más amplias de desarrollo pueden documentarse en planes de desarrollo comunitario, planes de desarrollo local o regional en caso un proyecto BID sea de alcance territorial amplio.

14. CAMBIO CLIMÁTICO

Se recomendó el desarrollo de una herramienta independiente a cargo del BID, que incorpore las **variables de cambio climático y ambiental desde el diseño de los proyectos de inversión**, especialmente si se tratan de proyectos extractivos y de infraestructura, ya que se requieren medidas de mitigación que reduzcan los impactos, así como medidas de adaptación que reduzcan el riesgo y la vulnerabilidad de las poblaciones y sus medios de vida.

Al respecto, la Guía 1_Impactos y riesgos (GL46) establece que, sobre la base del proceso de identificación de riesgos e impactos ambientales, se asignará una clasificación de **riesgos de desastres y cambio climático** (considerando riesgo alto, moderado y bajo), de conformidad con la metodología y elementos de análisis. Si bien este tema es contemplado, queda pendiente la propuesta metodológica especialmente si la variable de cambio climático se analiza desde las etapas tempranas del ciclo de proyectos BID.

15. MONOCULTIVOS Y DEFORESTACIÓN CERO

Se recomendó que, ante la expansión de cultivos agroindustriales se debe considerar una política de **agricultura sostenible-deforestación cero**. Para ello, el BID debe ser claro en establecer restricciones a proyectos que promuevan actividades agroindustriales de gran expansión basados en monocultivos (ejemplo Palma aceitera en Amazonía) que incrementan la deforestación.

La Guía 6_Conservación y biodiversidad (GL129) requiere que los prestatarios localicen sus proyectos agrocomerciales basados en tierra, y sus proyectos de silvicultura, en tierras no boscosas o **tierras ya convertidas, cuando sea factible**. Para cumplir con ello, el prestatario debe proporcionar un análisis detallado de alternativas que demuestre que no hay otras alternativas viables. Los proyectos de acuicultura y pesca deberían ubicarse de manera similar, para evitar y minimizar impactos en los hábitats naturales priorizados para la conservación.

16. RECURSOS NATURALES VIVOS

Se recomendó establecer un tratamiento claro sobre el término “recursos naturales vivos” para efectos de los sistemas de producción. En consideración a ello, se solicitó una definición no restrictiva, con un alcance de aplicabilidad en las diez guías. Asimismo, se señaló que el suelo es un ente vivo, por ser un sistema dinámico y abierto, según la ingeniería. De la revisión de las diez guías del BID, no se establece una definición clara ni los elementos que estarían incluidos en una posible definición de recursos naturales vivos.

17. REGULACIONES

En la Guía1_20, se señala que el marco ambiental y social específico de un proyecto debe presentar una referencia cruzada de las leyes y regulaciones ambientales y sociales del país anfitrión, así como lo compromisos que el prestatario haya adoptado en el marco de la legislación internacional aplicable o los códigos de prácticas y normas de otras industrias o sectores. En ese sentido, el BID prevé que, en casos determinados, las normas o los requisitos nacionales pueden diferir de las guías del BID. En ese caso, a fin de no restringir la capacidad del prestatario para implementar los requisitos del BID, este debe encontrar las formas de cumplir con las salvaguardas y objetivos de las Guías de BID, sin contravenir las leyes aplicables. Sobre este texto, hay puntos que analizar:

- De acuerdo al aviso legal de las guías del BID (página 4), se señala que las Guías no constituyen una política ni son obligatorias, lo que se contradice con lo indicado en la Guía1_GL20, que obliga al prestatario (deber) a encontrar las formas de cumplir con las guías del BID sin contravenir sus leyes aplicables.
- De acuerdo con el análisis de consulta y participación identificados en los acápites 1 y 2 de este documento, se aprecia la vulnerabilidad de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, ya que reducen el estándar de protección del derecho a la consulta previa. En esa medida, se debe rechazar todo planteamiento que busque deformar el enfoque de derechos humanos y de los derechos de los pueblos indígenas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre el proceso de consulta y participación de los pueblos indígenas

- En reiteradas oportunidades, las organizaciones representativas de pueblos indígenas solicitaron al BID, el respeto, reconocimiento y ejercicio del derecho de participación y consulta previa, libre e informada; sin embargo, las Guías de implementación de las Salvaguardas del BID relativiza las mismas incorporando

una serie de figuras tales como la consulta, consulta significativa, consulta y participación informada, consulta previa, libre e informada, etc., que serían aplicadas en distintas circunstancias y bajo diferentes estándares.

- Se recomienda al BID y a los prestatarios, que se garantice el respeto por los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente a la participación y la consulta previa libre e informada. De conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y, advirtiéndole el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Identificación de impactos y jerarquía de mitigación

- Las Guías de implementación del BID establecen que la relevancia de los riesgos e impactos dependen de la naturaleza, escala y complejidad de los proyectos que esta entidad financia. En ese sentido, incorpora una serie de términos, riesgos contextuales, riesgos de emergencia, impactos incrementales, etc., que dificultan establecer las medidas preventivas en la evaluación temprana del proyecto. Mantener terminologías ambiguas, imprecisas y sin definición generaría interpretaciones subjetivas y antojadizas, trayendo consigo desconfianza y careciendo de bases jurídicas para su aplicación. Se recomienda mejorar estos conceptos de acuerdo a los instrumentos internacionales.
- Se incluyen los riesgos de desastres y cambio climático (considerando riesgo alto, moderado y bajo). Sin embargo, se requiere una propuesta metodológica que incorpore criterios generales de análisis desde las etapas tempranas del ciclo de proyectos BID. Uno de estos criterios es evaluar los impactos por la variabilidad climática sobre el territorio donde se ubicaría o desarrollaría un proyecto o política del BID.
- Dentro de la jerarquía de mitigación se deben incluir las medidas de remediación (restauración) para revertir los impactos causados por el proyecto o política BID. Y en caso de contaminación histórica donde ninguna parte haya asumido la responsabilidad, entonces el prestatario (Estado) con el acompañamiento del BID (de manera diligente) pueden establecer un proceso a fin de identificar al responsable.

Responsabilidad de terceros

- La identificación de los riesgos e impactos ambientales y sociales debe tener en cuenta el rol y la capacidad de decisión de los terceros, y reconocer que el prestatario debe abordar estos riesgos e impactos en relación con el grado de influencia que pueda tener el comportamiento de un tercero. Si bien, en materia de responsabilidades, los terceros podrían contar con cierto respaldo por los prestatarios. Se recomienda que se exprese literalmente la obligación de estos terceros de ser debidamente diligentes durante el ciclo de vida de un proyecto del BID. Independientemente del grado de riesgo que estos representen.

Igualdad de género

- El BID expresa la política de igualdad de género por la posición de inferioridad y el machismo que padecen las mujeres indígenas. Resaltando a su vez, la importancia de la igualdad de género en el proceso de consulta y participación. Este aspecto es positivo, en la medida que se considere la heterogeneidad de las mujeres de acuerdo a los usos y costumbres de cada pueblo. Si bien corresponde garantizar las autonomías de las mujeres en los procesos de consulta, no debe perderse de vista que el derecho a la consulta es un derecho humano de titularidad colectiva, donde confluyen las opiniones y decisiones de todos los miembros de estos pueblos.

- Se recomienda que el enfoque de género se acompañe de la implementación del enfoque intercultural, con medidas apropiadas. De manera que se reconozca los roles de las mujeres indígenas en la organicidad colectiva, a fin de garantizar el goce de sus derechos y libertades fundamentales.

ANEXO: COMPARATIVO DE TEMÁTICAS SOLICITADAS POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SOCIEDAD CIVIL HACIA EL BID

N.º	RECOMENDACIÓN	INCLUIDO	INCLUIDO PARCIALMENTE	NO INCLUIDO	VULNERACIÓN	OBSERVACIÓN
1	Enfoque intercultural o de interculturalidad.			X		
2	Convención Americana de Derechos Humanos, solo en la Guía 7 pueblos indígenas.		X			
3	Jerarquía de mitigación de manera temprana en el ciclo de vida del proyecto.	X				
4	Consulta previa en la etapa de planificación y propuesta de préstamo.			X		
5	Garantizar el derecho de consulta previa, de manera separada del derecho de participación indígena.			X		
6	Derecho a la consulta en la propuesta de préstamo de proyectos.			X		
7	Denominación de pueblo indígena en todo el texto. El BID mantiene "comunidad o grupo indígena".			X		

8	Protocolo de consultas, no para proceso de consulta previa.		X			
9	Derecho de participación indígena.			X		
10	Definición de la palabra “consentimiento”.			X		
11	Mecanismos de prevención de la corrupción.			X		
12	El BID prevé mecanismos de comunicación directos y no solo portales web; sin embargo, ante emergencias sanitarias (pandemia), indica que el mecanismo de comunicación sería virtual.		X			
13	Definición de términos “expropiación”, “adquisición”.			X	Se incorpora una nueva figura: “donación voluntaria de tierras”.	
14	Garantizar el consentimiento previo, libre e informado (CPLI) bajo la autodeterminación de los pueblos indígenas.			X	Vulnera la tutela de derechos del Convenio 169.	
15	Coordinar con organizaciones de pueblos indígenas para proteger a los PIACI. El BID solo menciona el deber de consulta.		X		El BID debe reconocer la coordinación permanente.	

16	Establecer mecanismos de respuesta en caso de que una comunidad no quiera ceder el patrimonio cultural tangible.		x		Solo se establece la participación y consulta.	
17	Considerar una definición de "patrimonio cultural" de acuerdo a los estándares de la CIDH.			x	No se considera que el patrimonio cultural es dinámico.	
18	Proceso de consulta previa ante la afectación del patrimonio cultural.		x			Señalan a la consulta, mas no el proceso de consulta previa para los pueblos indígenas, de conformidad con el Convenio No 169.
19	Se mantiene la venta de expresiones culturales y conocimientos tradicionales sin consulta previa.			x	Se prevé consulta y participación bajo los alcances del BID y no del Convenio 169 OIT.	
20	Las expresiones culturales son colectivas y no, necesariamente, tienen titularidad individual.			x		El BID indica que investigará la titularidad de los conocimientos para establecer un acuerdo comercial.
21	Reconocimiento de la heterogeneidad de las mujeres de acuerdo a sus usos y costumbres.			x		
22	Sistema de alerta temprana para prevenir el abuso o la explotación sexual.			x		

23	Incorpora el término LGTBIQ+.	X				
24	Incorporar las oportunidades de desarrollo bajo un enfoque culturalmente adecuado.	X				
25	Se incorporan los riesgos de desastres y cambio climático con una clasificación. Queda pendiente establecer la metodología.		X			
26	Agricultura sostenible, deforestación cero.			X		
27	Definición de recursos naturales vivos.			X		Se prevé su posible gestión con diversos actores, pero no establece una definición.

Elaboración propia.



Con el apoyo de:



ISBN: 978-612-49182-2-3



9 786124 918223