

INDIAN LAW RESOURCE CENTER

CENTRO DE RECURSOS JURÍDICOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

601 E Street, SE • Washington, D.C. 20003, Tel: (202) 547-2800 • Fax (202) 547-2803 • Email dc@indianlaw.org

Comentarios al Borrador de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo

29 de julio de 2005

Por intermedio del presente documento, el Centro de Recursos Jurídicos para los Pueblos Indígenas¹ pone a disposición sus comentarios escritos,² en relación con la “Política Operativa sobre Pueblos Indígenas”³ publicada en borrador por el Banco Interamericano de Desarrollo,⁴ así como respecto del proceso de consulta sobre tal borrador. Estos comentarios, insertos en un marco de dialogo entre los pueblos y organizaciones indígenas y el Banco, constituyen un aporte a favor de la improvisación tanto del borrador como del proceso de consulta, en relación con la Política Operativa a aprobar por el Banco.

I. La Política Operativa y los estándares internacionales

En materia de derechos de los pueblos indígenas, la Política Operativa define cual es su contenido basándolo “[...] en los sistemas jurídicos indígenas de cada pueblo, en la legislación indígena emitida por los Estados, en la legislación nacional pertinente o en las normas internacionales aplicables”.⁵

En particular, deviene necesario hacer referencia a las “normas internacionales aplicables”, toda vez que constituyendo un marco de contención y protección de los derechos en el plano internacional, la Política Operativa no es clara al referirse a esta fuente de los derechos de los pueblos indígenas.

¹ En adelante, “el Centro”.

² A través de comentarios escritos, el Centro ha dado a conocer su posición respecto de lo que debería tener presente el Banco al aprobar una política operativa en materia de pueblos indígenas. A este respecto, merece especial consideración su último documento: “10 Puntos Críticos. Comentarios al Perfil del Banco Interamericano de Desarrollo de su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas”, 12 de agosto de 2004. Así, puede interpretarse el presente como una continuidad de aquel.

³ El borrador de la citada política [en lo sucesivo, “la Política Operativa”], se publicó por el Banco el 29 de junio de 2005. Véase <http://www.iadb.org/sds/doc/IND-PCP29351S.pdf> Consideraciones sobre el proceso de adopción de este borrador, a más de las cuestiones de fondo e implementación de la misma, son objeto de comentarios y observaciones en el presente.

⁴ En adelante, “el Banco”.

⁵ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. 1.2.

En primer lugar, el Centro considera que las “normas internacionales aplicables”, en tanto erigen estándares internacionales en materia de derechos humanos, deben ser consideradas como una fuente obligatoria, más no optativa de los derechos de los pueblos indígenas. Pues, nótese que la Política Operativa al insertar las “normas internacionales aplicables” utiliza el término “o”, lo que erige una opción; es decir, algo que puede o no tenerse presente como fuente del derecho. Los instrumentos internacionales ratificados voluntariamente por los Estados americanos, sean o no prestatarios y/o miembros del Banco, deben ser cumplidos de buena fe por todos sus órganos públicos teniendo en cuenta el objeto y fin del instrumento,⁶ en tanto constituyen compromisos internacionales asumidos.⁷ Por consiguiente, en su calidad de fuente obligatoria, los estándares internacionales deben ser insertados por la Política Operativa precedidos del término “y”, que implica adición y no opción.

En segundo lugar, el Centro considera que la Política Operativa debe tener especial consideración de los estándares internacionales sobre la legislación doméstica de los Estados. Esto es así, por cuanto, la mayoría de estas legislaciones, no está adecuada a los estándares internacionales.⁸ Todo ello, a pesar de la obligación asumida por los Estados de adoptar medidas legislativas de conformidad a los mismos⁹ y; a sabiendas que no pueden alegar cuestiones de derecho interno¹⁰ ni la estructura federal¹¹ para incumplir un compromiso internacional.

Por último, a criterio del Centro, la Política Operativa a aprobar por el Banco, debe tener como marco de referencia los estándares internacionales relativos a pueblos indígenas en particular, así como los propios del derecho internacional de los derechos humanos en general. Por ende, el Banco debe crear medidas acordes a los mismos, tanto en materia de salvaguardia como de implantación de su política, adoptando e instando la adopción de

⁶ En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante, la Corte] ha establecido que “[...] los Estados tienen el deber de cumplir de buena fe – *pacta sunt servanda* – los instrumentos internacionales por ellos ratificados, consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, así como de abstenerse de realizar actos contrarios al objeto y fin de dichos instrumentos, incluso, desde el momento de la firma del tratado.” [CorteIDH, *Caso Baena Ricardo y otros*, 2/02/01, párr. 98].

⁷ Pues, al decir de la Corte “[...] la Convención organiza un sistema que representa los límites y condiciones dentro de los cuales los Estados Parte han consentido en responsabilizarse.” [CorteIDH, *Asunto Viviana Gallardo y otros*, 1/11/81, párr. 495, 496].

⁸ Por ejemplo, recientemente, en relación con la legislación electoral de Nicaragua, la Corte estableció la responsabilidad internacional del Estado por obligar por su intermedio a la organización indígena YATAMA, ha constituirse en un partido político para gozar de los derechos políticos protegidos por la Convención, sin tener presente la forma tradicional de organización y costumbre de los pueblos indígenas. Pues, precisó la Corte que “[...]a restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política [...]”. Es por ello que, la Corte determinó que “[...] Nicaragua no adoptó las medidas necesarias para garantizar el goce del derecho a ser elegidos de los candidatos propuestos por YATAMA, quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, ya que se vieron afectados por la discriminación legal y de hecho que impidió su participación en condiciones de igualdad en las elecciones municipales de noviembre de 2000.” [CorteIDH, *Caso Yatama*, 23/06/05, párr. 218, 224, respectivamente]

⁹ Pues, “[...]a Corte ha establecido que el deber general del artículo 2 de la Convención implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.” [CorteIDH, *Caso Yatama*, 23/06/05, párr. 189].

¹⁰ Contención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 27: “[U]na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado [...]”.

¹¹ En efecto, respecto a Argentina, dada su estructura federal, la Corte recordó que “[...] según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional.” (CorteIDH, *Caso Garrido y Baigorria*, 27/08/98, párr. 46].

medidas acordes para la protección de estos derechos por parte de los Estados americanos y/u otros proponentes de proyectos.

I.1. El Banco y el Sistema Interamericano

A sabiendas que el Banco, de conformidad a su Convenio Constitutivo, tiene a la región como espacio de articulación de sus políticas operativas,¹² el Centro considera que su Política Operativa debe tener especial consideración de los estándares internacionales que surgen de nuestro sistema regional de protección de derechos humanos - Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹³ - de la Organización de los Estados Americanos.¹⁴ Esto cobra sentido en la medida que la mayoría de los Países de la región¹⁵ que son miembro del Banco;¹⁶ a su vez, son Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷ y han aceptado la competencia contenciosa de la Corte.¹⁸ Pues, de los 27 Países de la región que son miembros del Banco; solo 4 de ellos, no son Estados parte de la Convención ni aceptaron la competencia contenciosa de la Corte.¹⁹ Sin perjuicio de ello, tales Países en tanto Estados miembro de la OEA, siguen sujetos a la supervisión de la Comisión,²⁰ máximo órgano de promoción y defensa,²¹ dada su competencia para supervisar el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.²²

¹² “[E]l Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los **países miembros regionales** en vías de desarrollo” [BID, Convenio Constitutivo, art. 1 y concordantes, la negrita es nuestra]

¹³ En adelante, “el Sistema Interamericano”.

¹⁴ En lo sucesivo, “la OEA”.

¹⁵ “[P]aíses Miembros. (a) Serán miembros fundadores del Banco los miembros de la Organización de los Estados Americanos que, hasta la fecha estipulada en el Artículo XV, Sección 1(a), acepten participar en el mismo. (b) Los demás miembros de la Organización de los Estados Americanos y Canadá, Bahamas y Guyana, podrán ingresar al Banco en las fechas y conforme a las condiciones que el banco acuerde [...]” [BID, Convenio Constitutivo, art. 2, sección 1]

¹⁶ De la región, son Países miembros originales del Banco: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos. El número de Países miembros de la región, aumento con el ingreso de: Trinidad y Tobago, Barbados, Jamaica, Canadá, Guyana, Bahamas, y Suriname. Véase <http://www.iadb.org/aboutus/1/members.cfm?language=Spanish>

¹⁷ De la región, son Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [en adelante, “la Convención”]: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela. Véase <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>. Trinidad y Tobago, es el único Estado que, con posterioridad, denunció la Convención el 26 de mayo de 1998; en consecuencia, éste fue parte de la Convención y aceptó la competencia contenciosa de la Corte desde el 28 de mayo de 1991 hasta el 26 de mayo de 1999.

¹⁸ De los Estados parte de la Convención, aún no aceptaron la competencia contenciosa de la Corte: Dominica, Grenada, y Jamaica. Véase <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>

¹⁹ Ellos son: Bahamas, Canadá, Estados Unidos y Guyana. Véase <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>

²⁰ Los términos: “la Comisión”, se referirán a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

²¹ A este respecto, dice la Carta de la OEA, art. 106: “[h]abrará una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia [...]”

²² Pues, de conformidad al Reglamento de la Comisión, art. 49: “[l]a Comisión recibirá y examinará la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre con relación a los Estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”

En relación con ello, téngase presente, que desde las principales fuentes del derecho internacional general²³ y; en particular, de las propias del derecho interamericano de derechos humanos, se erigen estándares internacionales que reposan sobre la garantía colectiva de todos los Estados parte del Sistema Interamericano, por lo que todos ellos están interesados en el respeto de tales derechos.²⁴ En especial, cobran verdadero valor las convenciones internacionales y las decisiones judiciales.

Así, partiendo de las convenciones internacionales como principal fuente del derecho internacional, entre los instrumentos interamericanos cobra importancia fundamental en materia de pueblos indígenas, entre otros, la Convención Americana, eje del Sistema Interamericano. Esto, en la medida que sus órganos de supervisión aplican tales instrumentos, sobre la base de las costumbres de los pueblos indígenas,²⁵ en forma independiente a que la misma esté o no reconocida por la legislación doméstica. Además, en alguna medida, también cabe considerar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en tanto los pueblos indígenas de la región concurren junto a los Estados americanos a la formación de estos estándares. Por lo expuesto, la Política Operativa debe tener como marco de referencia, especialmente, los instrumentos interamericanos, así como el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en particular, como se ha indicado.

A su turno, las decisiones judiciales en tanto fuente del derecho internacional, sin dudas, deben constituir otro marco de referencia especial de la Política Operativa. En el marco del Sistema Interamericano, la jurisprudencia de la Corte en materia de pueblos indígenas, debe ser considerada en tanto es la intérprete autorizada y final de la Convención Americana y otros instrumentos y; en la medida que los aplica siguiendo una interpretación evolutiva, humanitaria y autónoma²⁶ de los términos del instrumento.²⁷ Es por eso que, la

²³ Cfr. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, art. 38.

²⁴ Pues, “[...] a la par de la obligación de todos los Estados Partes en la Convención Americana de proteger los derechos en ésta consagrados y garantizar su libre y pleno ejercicio a todos los individuos bajo sus respectivas jurisdicciones, existe la obligación de los Estados Partes inter se de asegurar la integridad y efectividad de la Convención: este deber general de protección (la garantía colectiva) es de interés directo de cada Estado Parte, y de todos ellos en conjunto (obligación erga omnes partes) [...]” [CorteIDH, Voto razonado del Juez A. A. Cancado Trindade, *Caso Las Palmeras*, 4/02/00, párr. 12].

²⁵ En este sentido, por ejemplo, al momento de aplicar la Convención en materia de reparaciones – art. 63.1 – tras la determinación de las violaciones cometidas tras la ejecución de personas miembro de un pueblo indígena – Tribu Saramaca -, la Corte pondero la aplicación del derecho civil de Suriname (que consagra la monogamia, alegado por el Estado) o la costumbre de la Tribu Saramaca (que contiene la poligamia, alegada por la Comisión), para establecer quienes serían los beneficiarios de las reparaciones correspondientes por la ejecución de hombres de tal tribu, volcándose por la aplicación de la costumbre del pueblo indígena para determinar los respectivos sucesores. Así, teniendo presente los principios generales del derecho sucesorio, la Corte señaló que “[...] estos principios generales de derecho se refieren a “hijos”, “cónyuge” y “ascendientes”. Estos términos deben ser interpretados según el derecho local. Este, [...] no es el derecho surinamés porque no es eficaz en la región en cuanto a derecho de familia. Corresponde pues tener en cuenta la costumbre saramaca. Esta será aplicada para interpretar aquellos términos en la medida en que no sea contraria a la Convención [...]” [CorteIDH, *Caso Aloeboetoe y otros*, 10/09/93, párr. 62]. Además, en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, la Corte también ha tenido en cuenta la costumbre indígena al aplicar la Convención– art. 21 –, al decir, “[d]adas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.” [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*, 31/08/01, párr. 149]

²⁶ Estos criterios de interpretación, fueron destacados por la Corte: “[l]os términos de un tratado internacional de derechos humanos tienen sentido autónomo, por lo que no pueden ser equiparados al sentido que

Política Operativa no puede dejar de considerar el reconocimiento judicial de los derechos de los pueblos indígenas impulsado por la Corte, en tanto máximo tribunal en las Américas.

Por último, deviene necesario destacar, que si la Política Operativa no considera especialmente estos estándares del Sistema Interamericano, el Banco pone a los Estados americanos, sean o no prestatarios y/o miembros, en un potencial riesgo de incurrir en responsabilidad internacional por violación de derechos humanos protegidos en el sistema. Esto es así, toda vez que la responsabilidad internacional se imputa a los Estados,²⁸ por medio de la realización de un hecho ilícito internacional que puede provenir tanto de funcionarios estatales como de terceros.²⁹ Aunado a ello, cabe indicar, que la toma de decisiones en el Banco reposa sobre sus máximas autoridades³⁰ – Asamblea de Gobernadores³¹ y Directorio Ejecutivo³² –, que están formadas por funcionarios estatales de los Países miembro del Banco.³³

II. Cuestiones sobre el fondo de la Política Operativa

Sentado lo que precede, el Centro procede a analizar la Política Operativa basado en los estándares internacionales en la materia, centrándolo en cuestiones sustanciales que constituyen verdaderos pilares de los derechos de los pueblos indígenas en el plano internacional del derecho en general e; interamericano, en particular.

se les atribuye en el derecho interno. Además, dichos tratados de derechos humanos son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales. [CorteIDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, 31/08/01, párr. 146].

²⁷ En este sentido, por ejemplo, el Tribunal ha consagrado que “[m]ediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención - que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos -, esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal [...]” [CorteIDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, 31/08/01, párr. 148].

²⁸ Pues, “[...] el Estado, como un todo indivisible, permanece tal cual un verdadero “centro de imputación” de derechos y obligaciones, debiendo responder por los actos u omisiones internacionalmente ilícitos, de cualquiera de sus poderes, o de sus agentes, con total independencia de relación jerárquica alguna.” [CorteIDH, Voto razonado del Juez Cancado Trindade A. A., Caso La Última Tentación de Cristo, 5/02/01, párr. 23].

²⁹ En efecto, al decir de la Corte, “[...] aún la violación de los derechos humanos perpetrada por un simple particular o por un autor no identificado, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por el acto en sí, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.” [CorteIDH, Caso Velásquez Rodríguez, 29/07/88, párr. 172; Caso Godínez Cruz, 20/01/89, párr. 181, 182]. Pues, “[...] ocurre que lo decisivo, es determinar si la violación ocurrió con el apoyo o la tolerancia del poder público, o si éste dejó que la violación ocurriese impunemente o no tomó medidas de prevención a este respecto.” [CorteIDH, Caso Velásquez Rodríguez, 29/07/88, párr. 173; Caso Godínez Cruz, 20/01/89, párr. 183].

³⁰ Véase <http://www.iadb.org/aboutus/1/ownership.cfm?language=Spanish> Pues, así lo establece el Convenio Constitutivo del Banco al decir que, “[t]odas las facultades del Banco residirán en la Asamblea de Gobernadores [...]” - cfr. art. 8, sección 2 (a) - y; que “[e]l Directorio Ejecutivo será responsable de la conducción de las operaciones del Banco y para ello podrá ejercer todas las facultades que le delegue la Asamblea de Gobernadores” - cfr. art. 8, sección 3 (b) (ii) -.

³¹ Véase http://www.iadb.org/aboutus/IV/go_governors.cfm?language=Spanish

³² Véase <http://www.iadb.org/aboutus/IV/boe.cfm?language=Spanish>

³³ Pues, nótese que el Convenio Constitutivo del Banco establece que, tanto la Asamblea de Gobernadores – cfr. art. 8, sección 2 (a) - como el Directorio Ejecutivo – cfr. art. 8, sección 3 (b) (ii) - , están conformados por funcionarios designados por los países miembro.

II.1. Derecho a la tierra, territorio y recursos naturales

La importancia de estos derechos para la supervivencia de los pueblos indígenas y sus culturas es superlativa; por ende, la Política Operativa debe poner especial énfasis en la protección de los mismos. El Centro, ha señalado su extensión y los tópicos que, tanto el personal del Banco como sus prestatarios, deben tener presente, así como las medidas especiales para su debida protección y garantía.³⁴

El Banco, inicia su Política Operativa con un "Preámbulo", donde dice que "[...] a través de su experiencia, ha llegado a reconocer las necesidades, derechos, demandas y aspiraciones de los pueblos indígenas [...] Consecuentemente, el Banco busca fomentar procesos de desarrollo [...], priorizando la integridad territorial [...], la relación armónica con el medio ambiente [...], salvaguardando los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas."³⁵ Sin embargo, en la parte relativa a las "Salvaguardias en las operaciones del Banco",³⁶ parte fundamental donde consagra las medidas de protección de estos derechos territoriales de los pueblos indígenas, entre otros, el Banco parece haberse olvidado de lo indicado al inicio; toda vez que las salvaguardias establecidas no son claras, idóneas y efectivas, ni tampoco tienen presente todas las situaciones particulares y vulnerabilidad de los pueblos indígenas, como deberían serlo a criterio de la Corte.³⁷

En efecto, nótese que en la citada parte el Banco pareciera erigir tímidamente una salvaguardia en sus operaciones para estos derechos; pero, los supedita claramente a dos situaciones jurídicas: 1) derechos o reclamos legalmente reconocidos; 2) derechos o reclamos pendientes de reconocimiento.³⁸ Este marco de salvaguardia, nos lleva a considerar si ambas situaciones cubren la generalidad de las situaciones en la que se encuentran los derechos territoriales de los pueblos indígenas.³⁹

Respecto de ambas situaciones jurídicas consideradas, claramente, surge que la Política Operativa no comprende en ellas la situación de aquellos pueblos indígenas carentes de un título formal, que fueron separados de su territorio ancestral y/o que se encuentran en tierras circundantes al mismo. Estas situaciones, deben ser consideradas por el Banco; toda vez que la Corte ya se ha pronunciado sobre ambos extremos, señalando que para el Estado, la ocupación tradicional comprobada por parte de los pueblos indígenas basta para un reconocimiento oficial de la propiedad comunitaria, tanto de territorios ancestrales como de tierras circundantes.⁴⁰

³⁴ ILRC, "10 Puntos Críticos. Comentarios al Perfil del Banco Interamericano de Desarrollo de su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas", 12 de agosto de 2004, págs. 1, 2.

³⁵ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, Preámbulo, págs. 1.

³⁶ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, Salvaguardias en las operaciones del Banco, párr. IV.4.4(b).

³⁷ Pues, recientemente, destaco la Corte que "[e]n lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres." [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Yake Axa*, 17/06/05, párr. 63].

³⁸ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. IV.4.4(b).

³⁹ Tal consideración, acrecienta su importancia en la medida que numerosos pueblos indígenas en las Américas al momento de la edificación de los Estados americanos, se vieron obligados a impulsar un reconocimiento de sus derechos territoriales ante las autoridades estatales constituidas y bajo un sistema de administración de justicia distinto al propio. Es por eso que, cabe el interrogante acerca de si estas salvaguardias cubren los derechos territoriales de aquellos pueblos indígenas que no plantearon disputas legales ante el órgano judicial de los Estados.

⁴⁰ Así, en atención a la masacre de una comunidad indígena y su separación de territorio ancestral en Suriname, recientemente, la Corte destacó que "[...] los miembros de la comunidad, un pueblo tribal N'djuka, poseen una "relación omnicompreensiva" con sus tierras tradicionales, y su concepto de propiedad en relación con

Ahora, en relación a la segunda situación jurídica contemplada por la Política Operativa, el Banco la define al decir: “[e]ste concepto se refiere a tierras y territorios cuyo reconocimiento o estatus legal es conocidamente y legítimamente disputado.”⁴¹ A este respecto, el Centro ve con preocupación que tal concepto, ubique a los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco del órgano judicial de los Estados, a efectos de la determinación de su reconocimiento o no, para la posterior aplicación de las salvaguardias contenidas en su Política Operativa, a sabiendas que tal órgano basará sus decisiones en la legislación doméstica que, en la generalidad de los Estados americanos no esta adecuada a los estándares internacionales. Además, en relación con aquellos pueblos indígenas carentes de un título, el Banco no impulsa otras alternativas de reconocimiento de sus derechos territoriales por parte de los Estados, a fin de la aplicación de su Política Operativa, que tenga como base la posesión y el derecho consuetudinario como consagró la Corte,⁴² en el marco de la relación especial de los pueblos indígenas con la tierra.⁴³ Ello, de ser así, dejaría a los derechos territoriales no sometidos a consideración judicial, exentos de las salvaguardias de su Política Operativa y; a los sometidos a tal consideración, a la merced de las legislaciones domésticas.

En relación con las legislaciones domésticas y sistemas nacionales de reivindicación de los derechos territoriales, deviene necesario destacar, que a criterio de máximo tribunal en las Américas, todo ello debe ser de naturaleza accesible y simple para los pueblos indígenas, donde exista una posibilidad real de entrega de las tierras y territorios en forma oportuna y razonable.⁴⁴

Por último, centrados en el marco de salvaguardia establecido, deviene necesario destacar, que la Política Operativa guarda silencio sobre el contenido de estos derechos en lo que se refiere, entre otros, a: 1) ámbitos de significación espiritual y cultural; 2) medio ambiente total de las tierras;⁴⁵ 3) recursos del suelo y subsuelo; 4) soberanía permanente sobre sus

ese territorio no se centra en el individuo, sino en la comunidad como un todo. En virtud de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte en relación con las comunidades indígenas y sus derechos comunales a la propiedad, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, debe también aplicarse a los miembros de la comunidad tribal que residía en Moiwana: su ocupación tradicional de la aldea de Moiwana y las tierras circundantes – lo cual ha sido reconocido y respetado durante años por los clanes N'djuka y por las comunidades indígenas vecinas – debe bastar para obtener reconocimiento estatal de su propiedad [...]”. [CorteIDH, Caso de la Comunidad Moiwana, 15/06/05, párr. 133].

⁴¹ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, nota al pie número 8.

⁴² Pues, al decir de la Corte, “[e]l derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro.” [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, 31 de agosto de 2001, párr. 150]

⁴³ En palabras de la Corte, “[...] Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica [...]”. [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, 31 de agosto de 2001, párr. 149]

⁴⁴ Pues, recientemente, respecto a Paraguay, la Corte destacó que “[d]e conformidad con el artículo 2 de la Convención deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para procesar las reivindicaciones de tierras de los pueblos indígenas interesados. Los Estados deberán establecer dichos procedimientos a fin de resolver los reclamos de modo que estos pueblos tengan una posibilidad real de devolución de sus tierras. Para ello, la obligación general de garantía establecida en el artículo 1.1 de dicho tratado impone a los Estados el deber de asegurar que los trámites de esos procedimientos sean accesibles y simples y que los órganos a su cargo cuenten con las condiciones técnicas y materiales necesarias para dar oportuna respuesta a las solicitudes que se le hagan en el marco de dichos procedimientos.” [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Yake Axa*, 17/06/05, párr. 102].

⁴⁵ Esta materia, debe ser considerada sobre la base de la cosmovisión y costumbre propia de los pueblos indígenas en su inexcusable relación con el medio ambiente, por sobre toda visión occidental del movimiento de

recursos naturales,⁴⁶ tales como agua, bosques y vida salvaje, entre otros. Esto, no puede dejar de ser considerado por el Banco; pues, otras instituciones multilaterales de desarrollo se pronuncian en forma expresa sobre tales tópicos, tal el caso del Banco Mundial a través de su Política de Salvaguardia sobre Pueblos Indígenas.⁴⁷ Del mismo modo, la Corte también se ha pronunciado, en alguna medida, estableciendo la responsabilidad internacional del Estado por no tener presente tales cuestiones, que se desprenden de la importancia cultural, material y espiritual de la de estos derechos,⁴⁸ en el marco de relación especial de los pueblos indígenas con la tierra.⁴⁹

En relación con lo anterior, dada la importancia de estos derechos para los pueblos indígenas, el Banco tampoco consagra como marco de salvaguardia, su abstención de apoyar proyectos o actividades que puedan afectarlos. Esto, debe ser considerado por la Política Operativa para ser congruente con la jurisprudencia de la Corte; habida consideración, que ésta ha establecido dos obligaciones al respecto: la primera, es una obligación de hacer, consistente en delimitar, demarcar y titular las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas; y la segunda, una obligación de no hacer, consistente en abstenerse de realizar o permitir actos con impactos adversos hasta tanto la obligación anterior este satisfecha.⁵⁰

Por ultimo, sumado a todo lo expuesto, deviene necesario destacar en materia de salvaguardias, otra omisión de la Política Operativa que no puede pasar desapercibida dada la importancia de estos derechos. Pues, en caso de desarrollo comercial de las tierras, territorios y recursos naturales indígenas, el Banco no establece siquiera la "participación equitativa en los beneficios derivados de dicho desarrollo comercial" a favor de los pueblos

organizaciones ambientalistas basadas en Norte América y Europa que "[...] han fallado al no aceptar el hecho que los bosques fueron por siempre ocupados, usados y desarrollados por los pueblos indígenas." [Armstrong Wiggins, "Indian Rights and the Environment", artículo publicado por Yale Journal of International Law, Volume 18, Number 1, 1993, pág. 345, la traducción al español es nuestra].

⁴⁶ A este respecto, cabe resaltar, el concepto establecido en el marco de Naciones Unidas, surgido de un Informe basado en los estándares internacionales en la materia: "[I]a soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales se puede describir correctamente como el derecho colectivo en virtud del cual el Estado esta obligado a respetar, proteger y promover los intereses de los pueblos indígenas, en términos de gobierno y propiedad, sobre sus recursos naturales." [Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Sub Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial Dra. Erica Irene A. Daes, "Prevención de la discriminación y protección de los pueblos indígenas. La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales", 13 de julio de 2004, párr. 40].

⁴⁷ Banco Mundial, *Política Operativa sobre Pueblos Indígena. Borrador*, 6 de abril de 2005, párr. 16, 17.

⁴⁸ Por ejemplo, recientemente, respecto a Suriname, debido a la separación de una comunidad indígena de sus tierras ancestrales, la Corte declaró la responsabilidad internacional por violar el derecho a la integridad personal de los miembros del pueblos indígena afectado, destacando que "[I]a conexión de la comunidad N'djuka a su tierra tradicional reviste vital importancia espiritual, cultural y material [...]." Es por eso que, la Corte concluyo que "[...] los miembros de la comunidad Moiwana han sufrido emocional, psicológica, espiritual y económicamente, en forma tal que constituye un violación por parte del Estado del artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio de aquéllos." [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Moiwana*, 15/06/05, párr. 101, 103, respectivamente].

⁴⁹ Respecto a Nicaragua, la Corte declaró la responsabilidad internacional por violar el derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas, precisando que, "[...] Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras." [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*, 31 de agosto de 2001, párr. 149].

⁵⁰ En efecto, la Corte destacó que "[...] los miembros de la Comunidad [...] tienen derecho a que el Estado, 1. delimite, demarque y titule el territorio de propiedad de la Comunidad; y 2. se abstenga de realizar, hasta tanto no se realice esa delimitación, demarcación y titulación, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad." [CorteIDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*, 31 de agosto de 2001, párr. 153].

indígenas involucrados, como si lo hizo en materia de recursos culturales y conocimientos indígenas.⁵¹ Con tal omisión, y bajo tales circunstancias, el Banco no erige ninguna medida que beneficie a los pueblos indígenas involucrados, la cual, debe ser considerada teniendo en cuenta sus costumbres.

II.2. Derecho al consentimiento previo, libre e informado

Este derecho cobra verdadera importancia en el marco de la Política Operativa; pues, por su intermedio el Banco apoyara proyectos o actividades a realizarse que afectaran a los pueblos indígenas. En este sentido, sobreviene necesario resaltar, que “[e]l derecho al consentimiento previo libre e informado se refiere a dos cosas: 1) el derecho de los pueblos indígenas de prohibir, controlar, o autorizar actividades que se realizan en sus tierras y territorios o que involucran a sus recursos; y 2) el derecho de los pueblos indígenas de prohibir, controlar, o autorizar actividades que no se realizan en sus tierras, pero, las cuales pudieran substancialmente afectar sus tierras, territorios y recursos, o las cuales pudieran afectar sus derechos humanos”.⁵²

Este derecho constituye una directriz que se imprime en toda la extensión de los derechos de los pueblos indígenas. Pero, es particularmente importante, que este derecho no sea mal interpretado y que no sea utilizado como sustituto de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, territorio y recursos naturales, así como del derecho a la libre determinación, entre otros. La preponderancia y la extensión del mismo fueron expuestas por el Centro, a efectos de ser consideradas por el Banco al momento de aprobar su Política Operativa.⁵³

Ahora bien, la Política Operativa publicada por el Banco, tanto en las salvaguardias de sus operaciones como en la implantación de los proyectos con impactos potenciales adversos, no hace referencia alguna a este derecho de los pueblos indígenas. Es decir que, no consagra este derecho de los pueblos indígenas en forma expresa, a pesar de constituir un estándar internacional fundamental.

Pues, nótese que en materia de salvaguardias, la Política Operativa erige medidas acordes a la naturaleza e intensidad de los impactos potenciales adversos de cada proyecto,⁵⁴ sin garantizar bajo ninguna de las circunstancias previstas el consentimiento previo libre e informado de los pueblos indígenas. Peor aun, frente a la peor de las hipótesis; es decir, en casos de “[...] impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un alto riesgo para la integridad física, cultural o territorial de los pueblos o grupos indígenas involucrados [...]”,⁵⁵ la Política Operativa solo exige como salvaguardia la obtención del proponente del proyecto de acuerdos con los pueblos indígenas involucrados sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos adversos. El termino “acuerdo” empleado por el Banco, no es lo mismo que el derecho al consentimiento previo libre e informado; además, no esta siquiera rodeado de las garantías que este derecho contiene a favor de los pueblos indígenas. Por lo expuesto, según la Política Operativa, frente a casos

⁵¹ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. IV.4.4(e).

⁵² ILRC, *“Indigenous people’s right of free prior and informed consent with respect to indigenous lands, territories and resources”*, pág. 2 [la traducción es nuestra]. Este documento constituye una contribución del Centro a las “Jornadas sobre consentimiento previo libre e informado”, publicada por la Secretaria del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, Nueva York, 17-19 de enero de 2005. Véase http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/FPIC_2005_ILRC.doc

⁵³ ILRC, *“10 Puntos Críticos. Comentarios al Perfil del Banco Interamericano de Desarrollo de su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas”*, 12 de agosto de 2004, pág. 2, 3.

⁵⁴ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. IV.4.4 (a)(i), (ii), (iii).

⁵⁵ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. IV.4.4 (a)(iii).

con impactos adversos de esa naturaleza, los pueblos indígenas solo pueden acordar con el proponente del proyecto y; por ende, no pueden negarse en forma previa libre e informada a las actividades y operaciones que van a afectarlos significativamente, dado que el Banco solo erige ese acuerdo como salvaguardia. En consecuencia, la Política Operativa no garantiza la abstención del Banco, cuando los pueblos indígenas se niegan a tales proyectos o actividades que afectan a sus derechos e intereses.

Lo expresado en materia de salvaguardias, es también válido para los ciclos de implantación de la Política Operativa, como se explica a continuación.

II.3. Derechos a la consulta y a la participación

A sabiendas que los proyectos o actividades a apoyar por el Banco pueden afectar derechos e intereses de los pueblos indígenas, los derechos en cuestión deben ser una materia constante a lo largo de todos los ciclos de la aplicación de la Política Operativa a aprobar por el Banco. Es por eso que, ante tales proyectos y actividades, el Banco debe garantizar consulta y participación de los pueblos indígenas en todo momento; es decir, tanto en el momento previo a la aprobación del proyecto como en el posterior de implantación, monitoreo y evaluación.⁵⁶ Sin embargo, las garantías establecidas por esta Política Operativa, no resultan idóneas y eficaces para proteger los derechos de los pueblos indígenas, en el marco de la consulta y la participación. Todo ello, como se indicó previamente, esta en franca relación con el derecho al consentimiento previo libre e informado.

En efecto, nótese que en la etapa inicial relativa a programación e identificación, el Banco revisara el proyecto, entre otras cosas, para determinar la presencia y afectación de pueblos indígenas y determinar el nivel de análisis necesario para atender la temática.⁵⁷ Para tales efectos, cabe destacar, que según la Política Operativa, el Banco sólo va a exigir la información suministrada por el proponente del proyecto, más no la opinión siquiera de los pueblos indígenas involucrados. Esto quiere decir que, en estos momentos previos a la aprobación del proyecto, el Banco no exige la consulta y la participación de los pueblos indígenas, a fin de conocer su parecer en forma directa sobre el proyecto sometido a su consideración. Sin perjuicio de ello, tímidamente, la Política Operativa pareciera erigir el derecho a la consulta aunque no lo señale en forma literal; pero, supeditándolo a la condición "siempre que sea posible",⁵⁸ que termina restándole viabilidad y certeza a la posibilidad de contar con el derecho en cuestión.

Recién en la etapa de implantación de proyectos con impactos potenciales adversos, el Banco retoma el derecho a la consulta; pero, bajo los términos "consulta y concertación".⁵⁹ Como se puede apreciar, el aditivo de la mera concertación en tanto acuerdo, ya le resta valor a la consulta en la medida que elimina toda facultad de los pueblos indígenas involucrados a decir no a la implantación de tales proyectos, que fueron aprobados sin su previa consulta y participación, promocionando un acuerdo entre proponente de proyecto y pueblos indígenas ya afectados. Esto, claro esta, lesiona el citado derecho al consentimiento previo libre e informado.

⁵⁶ ILRC, "10 Puntos Críticos. Comentarios al Perfil del Banco Interamericano de Desarrollo de su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas", 12 de agosto de 2004, págs. 3, 4, 10.

⁵⁷ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. V.5.3 (a).

⁵⁸ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. V.5.3 (a) *in fine*.

⁵⁹ El sentido de acuerdo otorgado al termino "concertación", que fue empleado por el Banco, ha sido confirmado por la propia Política Operativa, pues, con posterioridad, al tratar la implantación de proyectos con "impactos potenciales adversos especialmente significativos", toda vez que exige del proponente del proyecto evidencia sobre "los acuerdos alcanzados con los pueblos afectados" [BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. V.5.3(b), (c)].

Por último, recién en la etapa de monitoreo y evaluación, el Banco retoma por primera vez el derecho a la “participación de los pueblos indígenas afectados”;⁶⁰ pero, solo para verificar la satisfacción de las medidas operativas por parte del proponente del proyecto con impactos potenciales adversos a sus derechos e intereses. Es decir que, la Política Operativa solo erige el derecho a la participación, para que los pueblos indígenas señalen solamente si se han implementado o no las medidas operativas establecidas para las etapas previas de aplicación de la misma. En otras palabras, en esta última etapa, el Banco establece este derecho para saber de los pueblos indígenas, cómo los proyectos aprobados con impactos potenciales adversos están produciendo sus efectos nocivos, y como están siendo mitigados por su proponente. Como se puede apreciar, por su intermedio, el Banco persigue simplemente ver si se mitigan los efectos nocivos, más no evitarlos.

III. Cuestiones respecto del proceso de consulta sobre la Política Operativa

El 29 de junio de 2005, el Banco publicó el borrador de la Política Operativa y; en idéntica fecha, autorizó el inicio de un proceso de consulta sobre tal borrador.⁶¹ Para ello, a través de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, organización encargada de la coordinación,⁶² el Banco inició tal proceso⁶³ de dos formas: la primera, es una consulta electrónica que tiene lugar desde el 30 de junio de 2005 hasta el 15 de agosto de 2005 y; la segunda, una reunión de consulta que tendrá lugar en San José, Costa Rica los días 21 y 22 de agosto de 2005.⁶⁴

III.1. Disponibilidad del borrador de la Política Operativa

En el marco del proceso de consulta iniciado sobre este borrador, sin dudas, la disponibilidad del mismo para que los pueblos y organizaciones indígenas presenten sus comentarios y opiniones, constituye una cuestión de suma importancia.

Por una parte, la insuficiencia del tiempo otorgado para someter tales comentarios, es uno de los extremos a considerar. Pues, las consultas electrónicas iniciaron al día siguiente de estar disponible este borrador y solo pueden hacerse en el plazo de 2 meses y 15 días, complementada con una reunión de consulta en Costa Rica, 6 días después de la conclusión de aquel plazo. Es decir que, el tiempo para someter comentarios sobre este borrador, que el Banco considerara para la aprobación de su Política Operativa, es muy limitado para los pueblos y las organizaciones indígenas. Por otra parte, los idiomas en los cuales no está disponible el borrador, es otro de los extremos a considerar. En efecto, nótese que solo está disponible en Español, lo que circunscribe la lectura del mismo por aquellos pueblos y organizaciones indígenas de la región que sólo hablan Portugués o Inglés, a más de su lengua materna. La falta de disponibilidad del borrador en estos idiomas, sin dudas, coarta claramente la presentación de comentarios por quienes se encuentran afectados por tal limitante.

⁶⁰ BID, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Borrador*, 29 de junio de 2005, párr. V.5.3(d).

⁶¹ Véase http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm

⁶² En adelante, “la organización coordinadora”

⁶³ Véase http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm

⁶⁴ Véase http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/Convocatoria2fase.doc.doc

Por lo expuesto sobre la falta de disponibilidad del borrador, tanto en materia de tiempo como de idiomas, surge claramente la debilidad de este proceso de consulta iniciado por el Banco en torno al borrador de la Política Operativa que estima aprobar en materia de pueblos indígenas.

III.2. Disponibilidad de una guía de lineamientos e interpretación de la Política Operativa

El análisis de la Política Operativa no puede ser considerado completo sin una guía de lineamientos e interpretación sobre la misma; por consiguiente, el equipo técnico del Banco, en forma previa a la aprobación de la misma por su Directorio Ejecutivo, debe ponerla a disposición. El Banco debe proceder de esa manera, a efectos de brindar un estudio completo sobre esta política, no solo a los pueblos y organizaciones indígenas que desean someter comentarios sobre su borrador, sino también a su propio Directorio Ejecutivo que finalmente aprobara la misma. Esto debe ser así, para evacuar dudas en torno al borrador, clarificar su contenido y las cuestiones implícitas contenidas, en relación a sus salvaguardias e implementación. Además, esto cobra aún mayor importancia en la medida que, por ejemplo, ante un proceso de consulta sobre el borrador de su política sobre medio ambiente, el Banco puso a disposición en su sitio web,⁶⁵ tanto el borrador de su política como la mentada guía de interpretación de la misma. Sin embargo, para la Política Operativa sobre pueblos indígenas, no procedió de igual manera.

III.3. Metodología del proceso de consultas sobre el borrador de la Política Operativa

Este proceso de consulta sobre el borrador de la Política Operativa del Banco, reposa sobre una metodología llevada adelante por la organización coordinadora que no permite un debate profundo sobre los tópicos de la misma que, sumado a los inconvenientes indicados en materia de tiempo e idiomas, le quitan transparencia y amplitud. Sin embargo, el Banco y la organización coordinadora, denominan a este proceso de consulta recién iniciado "Segunda Fase", bajo el entendimiento que tal borrador y los comentarios serán sometidos para su aprobación al Directorio Ejecutivo del Banco; dejando entrever que es la última oportunidad de los pueblos y organizaciones indígenas de someter sus comentarios al respecto.

La metodología en sí, nos genera al menos dos naturales interrogantes que, a su vez, conllevan sus respectivas preocupaciones:⁶⁶

1. A quien se debe presentar los comentarios sobre el borrador?

La respuesta más lógica, nos diría que los comentarios deben ser presentados a algún órgano interno del Banco, pues, su Directorio Ejecutivo es el que considerara los comentarios y aprobara la Política Operativa finalmente. Pero, lamentablemente, la respuesta no es esa y; tales comentarios deben ser presentados a una ONG que coordina el proceso de consulta. Por lo tanto, los comentarios no se presentan directamente al Banco, sino a la organización coordinadora que sirve de filtro para los comentarios de los pueblos y organizaciones indígenas; toda vez que ella elaborará un informe al respecto y eso es lo que se presentará al Directorio Ejecutivo del Banco junto con el borrador de la Política Operativa, para su consideración y aprobación final.⁶⁷ Además, cabe el interrogante si la organización coordinadora tiene la expertise suficiente en materia de derecho de los pueblos indígenas para asumir este rol tan importante y, servir de filtro para el Directorio Ejecutivo

⁶⁵ Véase http://www.iadb.org/sds/env/site_5512_s.htm

⁶⁶ Véase http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/Metodologia2faseconsultaBID

⁶⁷ Véase http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/Convocatoria2fase.doc.doc

del Banco, como se indicó. A este respecto, no podemos dejar de mencionar que, por ejemplo, algunos comentarios escritos previos, tales como los del Centro, no están disponibles dentro del resumen hecho por la organización coordinadora.⁶⁸

2.- Como se deben presentar los comentarios sobre el borrador?

Quienes desean someter comentarios, desearían tener amplitud para expresar sus puntos de vista y argumentaciones consecuentes sobre la base de una crítica constructiva sobre tal borrador. Pero, la metodología empleada crea dos formas:⁶⁹ 1) comentarios generales, pero, limitados a 200 palabras y; 2) comentarios específicos, pero, limitados a correcciones literales del texto del borrador. Sin dudas que, la primera forma, es sumamente restrictiva, en tanto no existe la amplitud necesaria para someter comentarios completos y exhaustivos, a fin ser interpretados en el sentido y dentro del contexto de ideas de quien lo esta presentando. Por su parte, la segunda forma, es sumamente superficial y, a lo sumo, quien los presenta puede aspirar a someter correcciones o adiciones de gramática y/o literales.

Estos interrogantes relativos a la metodología del proceso de consulta del borrador de la Política Operativa, sumados a la citada falta de disponibilidad en materia de tiempo e idiomas de tal borrador, así como a la inexistencia de una guía de interpretación sobre la misma, a mas de circunscribir absolutamente la posibilidad de los pueblos y organizaciones indígenas de someter comentarios en el debido tiempo y forma, nos lleva a preguntarnos de que manera en forma legitima el Banco aprobará una política operativa que verdaderamente refleje las preocupaciones y recomendaciones de los pueblos y organizaciones indígenas.

⁶⁸ Véase http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/Resumen_%20opiniones_generales También http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/Resumen_%20opiniones_especialistas.doc y por ultimo http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/resumenlfase.doc

⁶⁹ Véase http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/Metodologia2faseconsultaBID