



AIDSESP
Asociación Interétnica
de Desarrollo de la
Selva Peruana



5 de agosto de 2020

Sr. Roberto Manrique

Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

RE: Comentarios sobre el Segundo Borrador del Marco de Política Ambiental y Social

Estimado Sr. Manrique,

1. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) e Indian Law Resource Center se dirigen a Usted, a efectos de presentar los comentarios que consideramos pertinente sobre el segundo borrador del Marco de Política Ambiental y Social (Segundo Borrador de Política) del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), en particular sobre la Norma de Desempeño Ambiental y Social No. 7 Pueblos Indígenas (Segundo Borrador de Norma No. 7).
2. Nosotros agradecemos los cambios hechos en el Segundo Borrador de Política, en particular aquellos reflejando los aportes que proveímos en nuestro primer set de comentarios.¹ No obstante, seguimos preocupados por algunos asuntos pendientes del Segundo Borrador de Norma No. 7, a saber: (1) una nueva provisión permitiendo la conversión de derechos de propiedad colectiva sobre tierras a dominio individual; (2) la falta de una provisión relativa a desarrollo indígena; y (3) no consideración de protocolos desarrollados por los pueblos indígenas para los procesos de consulta. Recordamos al B.I.D. que estas medidas de salvaguardia son críticas para asegurar la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas. Falta de consideración de éstas indicaría la falta de entendimiento por parte del B.I.D. de las mejores practicas en materia de desarrollo y las numerosas leyes nacionales e internacionales que reconocer y apoyan los derechos de dominio colectivo de los pueblos indígenas sobre sus tierras y de libre determinación.

I | Conversión de derechos de propiedad colectiva sobre tierras a dominio individual

¹ Véase, AIDSESP & Indian Law Resource Center *et. al*, Comentarios al Borrador de Marco de Política Ambiental y Social (20 abril 2020), <https://indianlaw.org/sites/default/files/documents/2020-04-20%20Joint%20Comments%20%28ES%29.pdf>. Véase también, Carta de Armstrong Wiggins, Director de la Oficina de Washington de Indian Law Resource Center, a los Directores Ejecutivos y Consejeros del B.I.D. sobre los Comentarios Conjuntos de los Pueblos Indígenas sobre el Borrador del Marco de Política Ambiental y Social (17 junio 2020), <https://indianlaw.org/sites/default/files/documents/2020-06-17%20Letter%20to%20IDB%20EDs%20re%20Joint%20Comments.pdf> (disponible solo en ingles).

3. El Segundo Borrador de Norma No. 7 agrega una nueva provisión que apoya la conversión de derechos de propiedad colectiva sobre tierras indígenas a dominio individual. En forma sorprendente, en lugar de elaborar una provisión que salvaguarde los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus tierras y prohíba la parcelación de tierras indígenas, el B.I.D. decidió copiar el controversial abordaje del Banco Mundial. En efecto, el B.I.D. decidió incluir esta provisión, la cual es un copia literal de una provisión de la política sobre pueblos indígenas del Banco Mundial,² en el Segundo Borrador de Política sin explicación y consulta alguna, de forma similar a como procedió el Banco Mundial en la segunda fase de su proceso de revisión de políticas.³ En nuestra opinión, esto constituye un retroceso considerable y está basado en un mal asesoramiento, porque la preservación de tierras colectivas indígenas es clave para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, así como para la protección ambiental y la resistencia al cambio climático.

4. La nueva provisión del Segundo Borrador de Norma No. 7 (párrafo 17) establece que el objetivo del plan de acción de la Norma orientado a reconocer los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras incluye "...b) la conversión de los derechos de uso consuetudinarios a derechos de propiedad comunales o individuales" (el énfasis es nuestro). Esta provisión, la cual no fue incluida en el anterior Borrador de Norma No. 7, permitiría la división de tierras colectivas de comunidades indígenas ubicadas el área del proyecto, afectando adversamente la relación especial de tales comunidades con sus tierras y amenazando su continuidad como pueblos distintivos dentro de los existentes estados-nación.

5. El repentino respaldo a la conversión de derechos colectivos sobre tierras a dominio individual contradice los aportes provistos por mas de diez organizaciones indígenas de la región. La propuesta de texto de estas organizaciones indico: "El Banco no apoyara aquellos proyectos en los cuales los prestatarios persigan la titulación individual en los territorios indígenas o el reconocimiento de derechos disminuidos de propiedad, tales como el derecho al uso."⁴

6. Este cambio de política es drástico y peligroso. La rotura de tierras colectivas indígenas para el desarrollo es mala práctica. Desde un punto de vista de políticas, este cambio contradice los seis objetivos propuestos por el B.I.D. en su Borrador de Norma No. 7, y socava las medidas de salvaguardia orientadas a proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático establecidas en su Segundo Borrador de Política en su conjunto. Desde el punto de vista legal,

² Marco Ambiental y Social del Banco Mundial, Segundo borrador para consultas (1 julio 2015), párr. 21, [https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/materials/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/es/materials/second draft es framework july 2015 spa.pdf](https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/materials/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/es/materials/second%20draft%20es%20framework%20july%202015%20spa.pdf)

³ Indian Law Resource Center, Comentarios sobre el Segundo Borrador del Marco Ambiental y Social del Banco Mundial (enero 2016), párr. 7-8, <https://indianlaw.org/sites/default/files/2016-02-01%20ILRC%20Comments%20FINAL%20ENG.pdf> (disponible solo en ingles).

⁴ AIDSESEP & Indian Law Resource Center *et. al.* Comentarios al Borrador de Marco de Política Ambiental y Social (20 abril 2020), párr. 14, <https://indianlaw.org/sites/default/files/documents/2020-04-20%20Joint%20Comments%20%28ES%29.pdf>.

este cambio contribuye a la violación estatal de todos los instrumentos de derechos humanos⁵ y todas las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶ que protegen el derecho de dominio colectivo de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos. Finalmente, esto contradice las leyes y los procedimientos de titulación de tierras de varios países, en virtud de las cuales, se reconoce el derecho de dominio colectivo sobre tierras indígenas—ej. Argentina,⁷ Nicaragua,⁸ Paraguay,⁹ Panamá,¹⁰ etc.

II | Desarrollo indígena

7. El desarrollo indígena es principio rector transversal clave para asegurar que los proyectos no causen daño, pero, de hecho benefician a las comunidades indígenas de la región. Es relevante tanto para la Política como para las Normas que el B.I.D. eventualmente adoptará. Si bien el Segundo Borrador de Política incluye la participación de los pueblos indígenas en los beneficios derivados de proyectos, éste queda corto en incentivar proyectos orientados a satisfacer las necesidades e intereses en materia de desarrollo establecidos por los propios pueblos indígenas.

8. A pesar de solicitudes hechas por participantes del proceso de revisión orientadas a que el B.I.D. persiga un abordaje de “hacer el bien, más allá de no causar daño;”¹¹ el Segundo Borrador de Norma No. 7 solo considera medidas de mitigación para comunidades indígenas afectadas por proyectos (párrafos 22-24). Este abordaje cae por debajo de la Política Operativa OP-765

⁵ Estos instrumentos incluyen la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989.

⁶ *Caso de las Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, Corte Inter-Am. D.H. (Serie C No. 400), Febrero 6, 2020; *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Corte Inter-Am. D.H. (Serie C No. 146), Marzo. 29, 2006; *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Corte Inter-Am. D.H. (Serie C No. 125), Junio 17, 2005; *Caso de la Comunidad Awás Tingni (Sumo) vs. Nicaragua*, Corte Inter-Am. D.H. (Serie C No. 79), Agosto 31, 2001.

⁷ Por ejemplo, en 1996 Argentina creó el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de la Provincia de Jujuy, a efectos de otorgar títulos oficiales de tierras a las comunidades indígenas ubicadas en la Provincia de Jujuy. Véase también, *Caso de las Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, Corte Inter-Am. D.H. (Serie C No. 400), Febrero 6, 2020 (ordenando a Argentina delimitar, demarcar y otorgar un título único para 132 comunidades indígenas y sobre todo el territorio, sin perjuicio de los acuerdos alcanzados entre las comunidades con respecto al uso del territorio comunal).

⁸ Véase, Ley No. 445 Régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maiz, Enero 22, 2003.

⁹ Debido a la falta de protección efectiva del derecho de dominio colectivo de los pueblos indígenas sobre sus tierras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos adoptó dos decisiones contra Paraguay, en las cuales ordena a Paraguay a proveer a su procedimiento de titulación de tierras con recursos necesarios para otorgar títulos de tierras a las comunidades indígenas sobre las tierras bajo su posesión en forma oportuna. Véase, *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Corte Inter-Am. D.H. (Serie C No. 146), Marzo. 29, 2006; *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Corte Inter-Am. D.H. (Serie C No. 125), Junio 17, 2005.

¹⁰ Véase, Constitución de Panamá, art. 127. Varias leyes crean territorios indígenas llamados “comarcas” que constituyen tierras indígenas colectivas de los pueblos indígenas. Véase, Ley No. 34 Estableciendo la Comarca Wargandi Kuna, Julio 25, 2000; Ley No. 99 Estableciendo la Comarca Kuna Yala, Diciembre 23, 1998; Ley No. 10 Estableciendo la Comarca Gnobe-Bugle, Marzo 10, 1997; Ley No. 24 Estableciendo la Comarca Madugandi Kuna, Diciembre 12, 1996; y Ley No. 22 Estableciendo la Comarca Darien Embera, Noviembre 8, 1983.

¹¹ Véase, Informe resumido de los comentarios recibidos durante la consulta pública, Julio 6, 2020, pág. 5, 8, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1953718872-75>

Pueblos Indígenas de 2006, la política actual del B.I.D. sobre pueblos indígenas, la cual incentiva el desarrollo indígena.¹² Tal como está escrito, este borrador no respeta el rol determinante de los pueblos y las mujeres indígenas en la determinación de las propias necesidades y prioridades en materia de desarrollo de sus comunidades.

9. Tal como indicaron los pueblos indígenas en sus comentarios conjuntos, el desarrollo de los pueblos indígenas no deber ser reducido a una mera medida de mitigación y ser solamente considerado cuando los pueblos indígenas son afectados por proyectos.¹³ En nuestra opinión, el B.I.D. debe jugar un rol proactivo en materia de desarrollo indígena, no un rol reactivo y pasivo. Nos gustaría que el B.I.D. repense su abordaje al desarrollo indígena y regrese a su Estrategia para el Desarrollo Indígena, tal como está incluida en su actual Política OP-765, teniendo presente que una de las principales aspiraciones de los pueblos indígenas es lograr apoyo del B.I.D. para proyectos que persigan satisfacer sus propias necesidades de desarrollo.

III | Protocolos indígenas de consulta

10. Los comentarios de los pueblos indígenas abordaron la importancia de usar los protocolos indígenas de consulta a efectos de obtener el consentimiento libre, previo e informado (C.L.P.I.).¹⁴ Estos protocolos son creados por los pueblos indígenas—precisamente—en respuesta al requisito que tanto los países prestatarios como las empresas del sector privado lleven adelante un proceso de consulta con los pueblos indígenas. Cuando tales protocolos indígenas de consulta existen, los países prestatarios deben incluir a tales protocolos en el marco de los procedimientos de consulta orientados a obtener el C.L.P.I.

11. En lugar de mencionar tales protocolos, el Segundo Borrador de Norma No. 7 aborda esta cuestión en forma vaga. El lenguaje usado en el Segundo Borrador de Norma No. 7 no es lo suficientemente específico, en su lugar se refiere a procesos indígenas de consulta como “procesos culturalmente apropiados” y “procesos consuetudinarios de toma de decisiones de los pueblos indígenas.” Los protocolos indígenas de consulta son instrumentos específicos e iniciativas establecidas por cada pueblo indígena para asegurar respeto a sus derechos en el marco de los procesos de consulta y deberían ser tratados como tales. Por consiguiente, el B.I.D. debe ser más explícito en el apoyo de los protocolos indígenas de consulta.

IV | Conclusión

12. El Segundo Borrador de Política sí refleja el hecho que el B.I.D. ha adoptado medidas claras para mejorar sus existentes y desactualizadas políticas operativas socio-ambientales, especialmente aquellas relativas a pueblos indígenas. No obstante, tal como hemos resaltado en

¹² Véase, Política Operativa OP-765 Pueblos Indígenas, Febrero 22, 2006, Sección I Definiciones, pág. 5 y Sección IV Guías de Políticas, pág. 6; <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2032314>.

¹³ AIDESEP & Indian Law Resource Center *et. al*, Comentarios al Borrador de Marco de Política Ambiental y Social (20 abril 2020), párr. 11-13, <https://indianlaw.org/sites/default/files/documents/2020-04-20%20Joint%20Comments%20%28ES%29.pdf>.

¹⁴ AIDESEP & Indian Law Resource Center *et. al*, Comentarios al Borrador de Marco de Política Ambiental y Social (20 abril 2020), párr. 26, <https://indianlaw.org/sites/default/files/documents/2020-04-20%20Joint%20Comments%20%28ES%29.pdf>.

este documento, quedan aún algunos asuntos pendientes que el B.I.D. necesita abordar, a efectos de producir el marco de políticas socio-ambientales más fuerte y efectivo para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas y hacer frente a las inequidades que los pueblos indígenas enfrentan a lo largo de la región.

13. La mayoría de estos asuntos están ampliamente discutidos y documentados a lo largo de este proceso de revisión de políticas y pueden ser apropiadamente abordados eliminando algunas provisiones (conversión de derechos colectivos de propiedad sobre tierras a dominio individual), regresando a provisiones ya existentes en su actual política sobre pueblos indígenas (desarrollo indígena) e incorporando un lenguaje más directo e inclusivo (protocolos indígenas de consulta).

Sin más, aprovechamos esta oportunidad para expresarle nuestra más alta consideración y estima.



LIZARDO CAUPER PEZO
Presidente de AIDESEP

Lizardo Cauper Pezo
President
Interethnic Association for the
Development of the Peruvian Rainforest
(AIDESEP)



Leonardo A. Crippa
Senior Attorney
Indian Law Resource Center