

**Documento conceptual para el apoyo del Banco a la
pre-calificación de bloques de exploración/producción de petróleo y
gas en los países andinos y de la cuenca amazónica**

Madeleine Donahue
Macleod Dixon LLP
Toronto, Canadá

Washington, D.C.
Noviembre del 2000

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso independiente de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Los comentarios deben dirigirse a Carlos Perafán carlospe@iadb.org

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANTECEDENTES GENERALES	2
III. LEYES Y NORMAS INTERNACIONALES Y NACIONALES	4
IV. INSTANCIAS DE CONFLICTO EN LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS	5
V. ESTRATEGIA DEL BANCO Y FUNDAMENTOS PARA EL APOYO DEL BANCO	6
VI. LA INICIATIVA	7
VII. POSIBLE RECUPERACIÓN DE COSTOS POR PARTE DEL GOBIERNO	25
VIII. EJECUCIÓN DE LA INICIATIVA	26
IX. FACTIBILIDAD DE LA APROBACIÓN DEL PROGRAMA POR PARTE DE LOS PAÍSES ANDINOS Y DE LA CUENCA AMAZÓNICA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS	27
X. BENEFICIOS Y RIESGOS	28
XI. RECOMENDACIONES	29
APÉNDICES	31

RESUMEN EJECUTIVO

Sector

Inversión Social y Ambiental

Tipo de Proyecto

Documento conceptual¹ (la “Iniciativa”) para proporcionar recursos a los gobiernos que deseen llevar adelante consultas (incluyendo fortalecimiento institucional y marcos regulatorios) y otras actividades preparatorias (estudios de línea de base, regularización de tenencia de la tierra, formulación de planes de desarrollo) de manera previa a la apertura de áreas a licitación para exploración/explotación de recursos naturales. Se trata, en principio, de fortalecer la capacidad del ministerio de hidrocarburos y energía y de otras instituciones gubernamentales encargadas del control ambiental, la tenencia de tierras, evaluación socio-cultural y asuntos indígenas, para llevar a cabo **consultas con los pueblos indígenas antes de convocar a licitación de bloques de exploración/explotación de recursos naturales, en especial de petróleo y gas** y para adelantar estudios de base socioculturales y ambientales y otras actividades previas a las licitaciones.

La Iniciativa pretende mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas (y otras poblaciones afectadas) y fortalecer la capacidad y participación de las organizaciones y pueblos indígenas en sus consultas y en las políticas sobre el manejo y explotación de recursos naturales en sus territorios.

Aunque el documento, a manera de piloto, se concentra en el caso de las operaciones de petróleo y gas, considerando como población objeto a los pueblos indígenas, por tratarse de los casos de mayor impacto e importancia económica para los países, debe entenderse que la Iniciativa podrá extenderse a otras poblaciones afectadas y a operaciones de exploración/explotación de otros recursos naturales susceptibles de procesos licitación. Cuando se trate de poblaciones diferentes a los pueblos indígenas, deberá tenerse en cuenta que para ellas pueden no regir ciertas normas nacionales que son especiales para los pueblos indígenas, en especial en lo relativo a la obligación y alcances de la consulta y en los derechos que les pueden asistir en la participación en la operación y beneficio de las explotaciones.

Objetivos

El objetivo principal de esta Iniciativa es establecer procesos de consulta formales, eficaces y significativos entre los gobiernos de los países andinos y de la cuenca amazónica² y los pueblos indígenas,³ antes que el gobierno realice la convocatoria a licitación de bloques de exploración y explotación de petróleo y gas. Un objetivo secundario que puede surgir a partir del objetivo principal es el de proporcionar financiamiento para realizar los estudios de base ambientales y socio-culturales,

¹ Este documento presenta un concepto que, si fuera aceptado por el Banco como método de procedimiento, podría conllevar el desarrollo de operaciones y propuestas específicas por país.

² Los países andinos y de la cuenca amazónica son Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia, Chile, Perú y Brasil.

³ De acuerdo con la ley internacional actual, no existe una definición universal del término “pueblos indígenas”. Una definición que se cita con frecuencia es la de las Naciones Unidas. Además, dentro de las constituciones, estatutos/leyes y otro tipo de legislación nacional, los países pueden proveer una base preliminar para la identificación de pueblos indígenas. Ver el Apéndice 1 para encontrar algunas definiciones internacionales.

diseñar planes de desarrollo y abordar las preocupaciones indígenas sobre la explotación de tierras y recursos, incluyendo el desarrollo de marcos ambientales para tratar los impactos potenciales de las actividades petroleras y de gas en las tierras y territorios tradicionales indígenas. Aunque ambos objetivos son importantes, **la prioridad de este programa piloto es el desarrollo conjunto, entre los pueblos indígenas y los gobiernos, de métodos de consulta para la actividad de hidrocarburos. la base fundamental de este programa es la participación indígena, culturalmente apropiada, en todas las fases de consulta.**

Descripción

La Iniciativa tiene dos aspectos:

1. El primero busca establecer procesos de consulta entre los gobiernos y los pueblos indígenas con la perspectiva de llegar a un **esquema de acuerdo específico sobre las consultas previas** de modo que se minimicen situaciones de conflicto cuando los gobiernos convocan a licitación de bloques de explotación petrolera y de gas o cuando las compañías petroleras y de gas realizan operaciones de exploración y explotación. En los casos en que un país ya cuente con un proceso de consulta, la meta es revisar y mejorar las definiciones, el fortalecimiento institucional y las directrices o reglamentos para la consulta. En otras palabras, la intención es asistir a los gobiernos en la mejora de lo que ya están haciendo en las consultas o en proporcionarles los recursos financieros que les permitan llevar a cabo lo que los gobiernos quisieran hacer pero se les dificulta por falta de fondos.
2. El segundo aspecto es la **aplicación de criterios participativos en las actividades** que los gobiernos elijan del menú de actividades elegibles de esta Iniciativa, que provean beneficios mutuos tanto para los pueblos indígenas como para otras comunidades y los gobiernos mismos.

La Iniciativa contempla un enfoque flexible para los países prestatarios. Como los países andinos y de la cuenca amazónica se encuentran en diferentes fases de avance en sus tratos con los pueblos indígenas y en lo que respecta a temas ambientales, y como las leyes y las situaciones políticas son distintas en cada país, se propone dar flexibilidad a los países prestatarios, especialmente cuando eligen llevar a cabo el segundo aspecto de esta Iniciativa. En la Sección VI. C se encuentra una lista ideal de actividades (por ej. una lista de verificación) en las que los países prestatarios podrían elegir participar bajo esta Iniciativa, denominada el “Componente de Actividades”. Para el propósito de esta Iniciativa, cuatro de las siete actividades son de primera prioridad y son las siguientes:

1. Fortalecimiento institucional;
2. Creación de capacidad para los representantes indígenas;
3. Realización de un proceso de consulta con pueblos indígenas y grupos étnicos; y
4. Diseño y ejecución de estudios preliminares socioculturales y ambientales de referencia.

La realización de las actividades de primera prioridad podría abrir oportunidades para que los gobiernos lleven a cabo otras actividades deseables en áreas de:

1. Regularización de la tenencia de tierras;
2. Preparación de planes de desarrollo de los pueblos o comunidades indígenas o planes comunitarios de otras poblaciones; y
3. Desarrollo de políticas para la participación indígena en la explotación de los recursos y mecanismos de inversión comunitaria o propuestas de otras poblaciones.

Estas tres áreas de actividades constituyen el segundo aspecto de esta Iniciativa.

En consecuencia, el nivel de financiamiento que se puede proveer a un país prestatario en particular variará, dependiendo del número y la naturaleza de las actividades en las que el país se comprometa a participar y de los umbrales que establezca el Banco de conformidad con sus instrumentos de financiación. La flexibilidad permitirá que los países avancen en asuntos relacionados con los pueblos indígenas y el medio ambiente a un ritmo y de una manera que reconozca las dificultades financieras y políticas y los esfuerzos propios que hayan realizado hasta la fecha.

La Iniciativa sugiere que los gobiernos podrían desear explorar oportunidades mediante las cuales se puedan sufragar los costos de esta Iniciativa a través de mecanismos de amortización ligados a los contratos o concesiones de petróleo y gas que se les otorguen a las compañías. Esto se fundamenta en el hecho de que los gobiernos podrían estar renuentes a añadir a sus cargas de deuda tratando de conseguir financiamiento para las actividades de esta Iniciativa, sin importar cuán deseables pudieran ser dichas actividades. Las actividades que se indican en el Componente de Actividades pueden beneficiar a las compañías petroleras y de gas que participan en licitaciones de bloques de petróleo y gas en la región, especialmente si se logran acuerdos estables sobre la consulta previa entre los gobiernos y los pueblos indígenas. De este modo se puede mejorar el valor de los bloques. Si como resultado de esta Iniciativa se minimizan los riesgos de enfrentamientos con los pueblos indígenas y de interrupciones del proyecto y/o se avanza en la producción de información de línea de base, las compañías pueden estar preparadas para ofrecer mejores términos como parte de los arreglos que realicen con los gobiernos anfitriones.

Los países andinos y de la cuenca amazónica tienen establecidos distintos arreglos legales, regulatorios, fiscales y de operaciones que compensan a los gobiernos anfitriones cuando las compañías petroleras y de gas realizan operaciones de exploración y explotación. Podría ser aconsejable obtener las perspectivas de un economista especialista en petróleo y gas que tenga experiencia con regímenes en América Latina sobre el tema de posibles mecanismos de recuperación de costos por parte del gobierno. También se deben obtener los comentarios de las compañías petroleras y de gas debido a que los temas son complejos y requieren de asistencia y experiencia financiera experta.

Estrategia del BID

La Iniciativa es congruente con la estrategia del BID de abordar las preocupaciones de los pueblos indígenas a través de sus actividades operacionales. Un mayor número de proyectos, que fueron aprobados por el Banco en 1994, han promovido el acceso a los servicios por parte de las comunidades indígenas en formas socioculturalmente apropiadas. La orientación principal de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco es la reducción de la pobreza y la creación de equidad social en la medida que afecta a las poblaciones indígenas. Por una parte, esta Iniciativa facilitará la capacidad de los gobiernos para abordar las preocupaciones de los pueblos indígenas en las operaciones

del Banco y por otra, mejorará las condiciones para los pueblos indígenas en los países andinos y de la cuenca amazónica.

Dimensiones internacionales

Esta Iniciativa ayudará a los países andinos y de la cuenca amazónica a adherirse a las normas internacionales y nacionales para la protección y avance de los pueblos indígenas.

Existe un número de tratados, convenciones y declaraciones que establecen principios y normas internacionales para los derechos humanos de los grupos minoritarios, incluidos los pueblos indígenas. Abordan el derecho de los pueblos indígenas a participar y ser consultados sobre proyectos de desarrollo que los afectan; al mismo tiempo, tratan temas de seguridad social, salud, desarrollo humano y el medio ambiente. El Convenio *OIT 169*, el instrumento más importante relacionado con los derechos de los pueblos indígenas, es ampliamente conocida y clasificada como una legislación específica y/o incorporada en la nuevas constituciones nacionales de un amplio número de países latinoamericanos. No obstante, sus dispositivos, especialmente en lo que respecta a la consulta “previa” y a la participación en los beneficios, todavía no han sido completamente implementados en la mayoría de los países, lo que ha creado una situación de expectativas insatisfechas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas que en 1993 proclamó la Década de los Pueblos Indígenas del Mundo, apeló a las instituciones financieras y de desarrollo del mundo a que aumenten sus esfuerzos para tomar en cuenta de manera especial las necesidades de los pueblos indígenas en sus presupuestos y programación. La aceptación del Banco de esta Iniciativa sería sensible a esta apelación y congruente con el tema de la década, “Pueblos Indígenas: Asociación en acción”.

Recomendaciones

A fin de alentar a los países andinos y de la cuenca amazónica a proseguir al siguiente paso de la planificación de este documento conceptual y finalmente presentar una propuesta para obtener el financiamiento del Banco bajo este Programa y para alentar la participación de los pueblos indígenas en el mismo, se recomienda encarecidamente lo siguiente:

- (i) Obtener la opinión o la aprobación de los ministros de finanzas o de energía de los países andinos y de la cuenca amazónica con respecto a este documento conceptual;
- (ii) Solicitar cartas de interés de parte de organizaciones indígenas y de los ministros de finanzas o de energía, y
- (iii) Conseguir la opinión de los funcionarios de país del BID con respecto a este documento conceptual.

Beneficios y riesgos

Los pueblos indígenas, algunos de los grupos más pobres y vulnerables de los países andinos y de la cuenca amazónica, serán los principales beneficiarios de esta Iniciativa. Participarán en el diálogo con los gobiernos para lograr un enfoque mejor y coordinado hacia la consulta y la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus tierras o territorios tradicionales. Además, la certeza que ofrece la

probabilidad de un acuerdo negociado sobre la consulta entre el gobierno y las organizaciones indígenas fortalecerá la confianza de los inversionistas extranjeros y nacionales y finalmente, las necesidades de desarrollo de los países.

El principal riesgo asociado con esta Iniciativa es que los países que tienen deudas importantes puedan sentirse renuentes a presentar propuestas para esta Iniciativa. Un segundo riesgo es que si los países no apoyan realmente esta Iniciativa o si no se logra un acuerdo sobre el proceso de consulta, se puede crear expectativas innecesarias que puedan no ser satisfechas. Esto podría empeorar situaciones existentes. Sin embargo, se puede minimizar el riesgo a través de un enfoque flexible que permita que los países, en consulta y colaboración con organizaciones indígenas y otras comunidades, seleccionen y prioricen las actividades. Del mismo modo, se puede minimizar el riesgo mediante un enfoque bien estructurado e inclusivo de la consulta y del fortalecimiento institucional y la creación de capacidad con los pueblos indígenas. El valor de la Iniciativa es que se avanzarán las actividades más importantes, consulta e inclusión de los pueblos indígenas en la planificación y beneficios de la explotación de recursos y en la protección del medio ambiente.

I. INTRODUCCIÓN

Las tierras y los recursos naturales en áreas habitadas por pueblos indígenas o que se reclaman como dominios tradicionales están siendo explorados y explotados con mayor frecuencia por compañías petroleras y de gas. La explotación de estos recursos a menudo se percibe como una manera importante de generar los tan necesitados ingresos para los gobiernos, para mejorar los estándares de vida y para contribuir al desarrollo y prosperidad económicos. Sin embargo, las actividades de explotación de recursos tales como el trabajo sísmico, las operaciones de perforación, desarrollo y explotación hasta el abandono final, pueden tener efectos importantes, a menudo negativos, sobre las comunidades humanas y el medio ambiente natural. Por otro lado, estas actividades también pueden aumentar el acceso a fondos para financiar proyectos con base en la comunidad. Además, los ingresos pueden mejorar la conservación y protección del medio ambiente y finalmente, promover el desarrollo sostenible.

Los países andinos y de la cuenca amazónica están reconociendo la importancia de las leyes y normas internacionales y nacionales para la protección de los pueblos indígenas y del medio ambiente. Esta Iniciativa puede ayudarles a formular directrices, procesos y metodologías para aclarar las leyes existentes y para adherirse a los instrumentos legales internacionales y nacionales. Para obtener mayores detalles de antecedentes, ver el Apéndice II.

A. La Iniciativa del BID

Este documento presenta un documento conceptual cuya intención es ayudar a los países andinos y de la cuenca amazónica a desarrollar propuestas, en consulta con organizaciones indígenas, para que se le presenten al Banco Interamericano de Desarrollo (el "Banco") para:

1. Obtener el financiamiento de consultas con pueblos indígenas y;
2. La realización de una serie de actividades ambientales y socioculturales antes de que los gobiernos hagan la convocatoria de licitaciones para los bloques de exploración y/o explotación de petróleo y gas.

Aunque la Iniciativa está limitada al sector de hidrocarburos, se puede aplicar de manera más amplia a licitaciones de otras actividades similares tales como concesiones de minería y de recursos forestales. En consecuencia, se puede considerar como un modelo para otras actividades y ministerios de los gobiernos.

Los países prestatarios gozarán de amplia flexibilidad para elegir las actividades que consideren apropiadas para su respectivo financiamiento bajo esta Iniciativa. Es una oportunidad para que los países mejoren sus propios procesos y programas de consulta en el campo. La lista del Componente de Actividades del Banco establece una serie de actividades deseables. Algunas de ellas se consideran como prioridad de primer orden, las otras son actividades secundarias en las que los gobiernos podrían participar posteriormente. Los países prestatarios serán libres de elegir cualesquiera de las actividades en las que desean participar.

Esta Iniciativa sugiere que los países prestatarios podrían desear explorar oportunidades para ayudar a sufragar todos, o una parte de los costos de esta Iniciativa mediante un mecanismo de amortización de parte de las compañías petroleras y de gas. Se puede buscar asesoría experta sobre este tema de las

compañías petroleras y de gas y de un economista experto en petróleo y gas. Por su parte, el Banco podría ayudar a los países prestatarios que desean aprovechar esta idea.

Aunque serán los gobiernos quienes inicien las actividades de esta Iniciativa, se espera que busquen la participación de los pueblos indígenas en todas las fases de la misma. En la lista del Componente de Actividades del Banco se indican numerosas actividades, sin embargo, la PRIORIDAD clave es el establecimiento o mejora de métodos de consulta entre los pueblos indígenas y los gobiernos. Si fuera aceptada, esta Iniciativa puede ser financiada a través de la cooperación técnica del Banco o de instrumentos de financiación, que se decidirá individualmente con cada país en particular.

II. ANTECEDENTES GENERALES

A. Orígenes de esta iniciativa

En 1997, el Programa sobre Sanciones no Violentas y la Supervivencia Cultural (PONSACS, por su siglas en inglés) del Centro de Relaciones Internacionales Weatherhead de la Universidad Harvard convocó y coordinó los “Diálogos sobre el Petróleo en Ambientes Frágiles”. Estos diálogos se iniciaron como un medio para considerar, en un ambiente imparcial facilitado, los altamente sensibles y frecuentemente controvertidos temas alrededor de la explotación petrolera en la Cuenca Amazónica Alta. Varias partes interesadas, entre ellos, organizaciones indígenas importantes, ONG ambientales y compañías petroleras transnacionales participaron en estos diálogos. Se reunieron periódicamente para tratar temas propuestos por los participantes relacionados con la mitigación del impacto social. La región de atención fue América Latina. No se esperaba la producción formal de resultados de este grupo, sólo el intercambio de conocimientos e influencia en otros foros. En marzo del 2000, PONSACS preparó un informe sobre los diálogos.

En o alrededor del año 1998, la Unidad de Petróleo y Gas del Banco Mundial estableció un grupo de coordinadores nacionales de 11 países que compartían la cuenca subandina. El grupo se reunió varias veces, fundamentalmente en la sede de la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) en Quito. El grupo gestionó la realización de una evaluación comparativa de los marcos legal, regulatorio, institucional y contractual existentes en la región y se comprometió a ejecutar un programa de trabajo que incluyera el desarrollo de un sistema de información, la mejora de regulaciones, el inicio del diálogo con la industria y los representantes de los pueblos indígenas y el entrenamiento y concentración institucional. A fin de ejecutar este programa de trabajo, el grupo recibió apoyo de la Corporation Andina de Fomento, del BID y de la Fundación Alemana Carl Duisberg.

Durante las reuniones de los coordinadores nacionales en 1999, los coordinadores trataron la necesidad de obtener financiamiento para continuar el trabajo sobre bancos de datos de información, directrices para los efectos ambientales y sociales y educación y entrenamiento. En el curso de dichas discusiones, representantes del BID sugirieron que un medio de lograr los fondos sería que el BID provea financiamiento en la región amazónica y/o andina que los ministros de los diferentes países pudieran utilizar para financiar este trabajo.

Los coordinadores nacionales se reunieron posteriormente en dos ocasiones, la primera reunión se realizó en Quito en 1998 y en ella se discutió en mayor profundidad la idea del BID. Se tomó la decisión de organizar una segunda reunión de la OLADE/Banco Mundial, llamada “Reunión Tripartita de Consideraciones Ambientales y Sociales para las Actividades de Hidrocarburos en Áreas Frágiles de la Cuenca Subandina”. Se invitó la participación de organizaciones de pueblos e individuos indígenas, compañías petroleras y de gas y coordinadores de hidrocarburos de la región andina y de la cuenca amazónica. Dicha reunión se llevó a cabo en Cartagena los días 7, 8 y 9 de junio del 2000. Durante esa reunión, un representante de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo de la Comunidad del BID y un consultor contratado por el mismo, esbozaron un concepto para el apoyo del BID a la consulta con los pueblos indígenas y para las actividades ambientales y socioculturales en los países andinos y de la cuenca amazónica. La presentación tuvo buena acogida. Las organizaciones indígenas y los representantes de hidrocarburos de la región mostraron considerable interés en el concepto. Entre los participantes se encontraban representantes indígenas clave tales como COICA, CIDOB, OIS, CONAP, PONSACS y el Banco Mundial, al igual que representantes de OLADE y de la Fundación Carl Duisberg. Entre los representantes de las empresas petroleras se encontraban Ecopetrol, la Compañía Nacional de Petróleo Boliviana, YPF, Exxon Mobil, Chevron, Occidental, Petrobras y BP Amoco.

Además de lo anterior, iniciativas individuales por parte de compañías petroleras y de gas sobre el tema de la consulta y participación con los pueblos indígenas y la mitigación del efecto ambiental han probado ser exitosas y han recibido elogios de parte de ONG y comunidades indígenas. El Proyecto de Gas Camisea en el Perú es un buen ejemplo. Aunque Shell no pudo llegar a un acuerdo final con las autoridades peruanas sobre el proyecto y se retiró en el mes de julio de 1998, las lecciones aprendidas del proyecto se han publicado ampliamente. Este tipo de programa comunitario demuestra la relación evolutiva y positiva que se puede desarrollar entre los pueblos indígenas, otras comunidades y las compañías petroleras y de gas.

El desafío es que todas estas iniciativas requieren importante financiamiento para llevarlas a cabo apropiadamente. Consecuentemente, este documento conceptual para el apoyo del BID es oportuno y en demanda en un número de los países andinos y de la cuenca amazónica.

B. Explotación petrolera y de gas y los pueblos indígenas

Las demandas de energía en América Latina y los correspondientes requerimientos de inversión de capital son gigantescos. Se necesita inversión para la producción de petróleo y gas, infraestructura de gas natural y de oleoducto, tecnologías de generación, transmisión y distribución de energía y control del medio ambiente. Sin embargo, a menudo, este tipo de inversiones se ve impedido a consecuencia de conflictos con los pueblos indígenas. Cada vez más, los gobiernos reconocen la importancia de la consulta y la participación de los pueblos indígenas en la explotación de recursos en tierras indígenas o territorios tradicionales. Las demandas indígenas en este aspecto cuentan con el apoyo de muchas ONG, al igual que de un número de convenciones y normas internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en el uso, manejo y conservación de recursos naturales. Uno de los más significativos es el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (“OIT 169”). No obstante, sus dispositivos continúan mal definidos y han originado no sólo la creación de expectativas no satisfechas sino de conflicto.

III. LEYES Y NORMAS INTERNACIONALES Y NACIONALES

La comunidad internacional se encuentra señalando la importancia de los derechos de los pueblos indígenas y del medio ambiente con creciente frecuencia. Esto se demuestra a través de convenciones y declaraciones que no sólo proveen una estructura amplia de derechos humanos sino que también contienen declaraciones específicas en relación con la protección de los pueblos indígenas, sus culturas, modos de vida y desarrollo, y el derecho a un medio ambiente seguro y saludable. De modo similar, algunos de los países andinos y de la cuenca amazónica han reconocido dicha importancia enmendando sus constituciones para reconocer los derechos indígenas. A pesar de estos avances, la ejecución ha resultado difícil. Algunos de los obstáculos son la política nacional y los marcos legislativos, inadecuada capacidad institucional y financiera para efectuar los cambios necesarios, poca capacidad por parte de los pueblos indígenas, actitudes paternalistas al igual que condiciones generales de intranquilidad. A continuación se presentan los instrumentos internacionales más importantes:

A. Convenciones y declaraciones clave

1. Convención de 1957 sobre la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semitribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT 107”);
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) y el Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966);
3. Borrador de la Declaración de la Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 1993;
4. Acuerdo Internacional sobre los Derechos de las Naciones Indígenas, 1994;
5. Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT 169”);
6. Agenda No. 21 de las Naciones Unidas;
7. Declaración Interamericana propuesta de los Derechos de los pueblos indígenas.⁴

De manera colectiva, las convenciones y declaraciones especifican los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados, a participar en planes de desarrollo y al bienestar económico, social, ambiental y cultural. Cualquier programa aprobado por el Banco deberá ser consciente de estos instrumentos y del razonamiento contenido en algunos de ellos, para que las instituciones internacionales avancen el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en sus programas.

La OIT 169 incluye artículos que tratan sobre la consulta y la participación, la seguridad social y la salud, el desarrollo humano y el medio ambiente. OIT 169 es conocida y clasificada como legislación específica y/o incorporada en las nuevas constituciones nacionales de un amplio número de países latinoamericanos. La mayoría de los representantes latinoamericanos ante la OIT han firmado este instrumento. Catorce países han ratificado el Convenio, entre ellos Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. No obstante, sus

⁴ Existe un debate no resuelto sobre si se debe usar el término “pueblo” o “población”.

dispositivos, especialmente aquellos que se relacionan con la “consulta previa”, todavía no han sido completamente ejecutados en la mayoría de países.

La *Declaración Interamericana Propuesta de los Derechos de los Pueblos Indígenas* es el documento más reciente y completo relacionado con los derechos de los pueblos indígenas. Aunque se propone como una declaración, (la cual tiene menor fuerza que una convención) se puede esperar que sea muy persuasivo, si es que lo adopta la Organización de Estados Americanos. A fin de obtener mayores detalles sobre las convenciones, declaraciones y la Década de los Pueblos Indígenas del Mundo, ver el Apéndice III.

IV. INSTANCIAS DE CONFLICTO EN LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS

A menudo, la exploración y la explotación petrolera y de gas en la región andina y de la cuenca amazónica procede sin ninguna consulta significativa con los pueblos indígenas afectados. Aunque un número de gobiernos se encuentra trabajando para mejorar relaciones con los pueblos indígenas en numerosas esferas, la situación todavía representa un gran desafío. Las organizaciones de derechos ambientales e indígenas en la región y en los países industrializados a menudo se movilizan en protesta de aquellas actividades que se perciben tienen importantes efectos negativos en las comunidades locales, grupos indígenas a los que no se ha contactado y sobre el medio ambiente. Dichas protestas dilatan, frustran y, en algunos casos, incluso cancelan proyectos. Un refrán común para los líderes y representantes de los pueblos indígenas es que:

“El pueblo indígena entiende que las acciones directas tales como las huelgas nacionales o regionales, paros laborales y la perturbación de instalaciones de [recursos] pueden llevar a resultados no deseados e impredecibles. No obstante, en la mayoría de los casos, lo hacen para presionar por el diálogo con los gobiernos y las compañías [de recursos]. Hacen hincapié en que sólo toman dichas acciones cuando no existen otras alternativas tales como una política conjunta o la planificación del proyecto.”⁵ “Los pueblos indígenas y las ONG explican que al no contar con oportunidades para la participación directa se les fuerza a iniciar acciones directas; paros laborales, huelgas y toma de instalaciones”.⁶

Existen numerosos ejemplos de casos recientes en los que la explotación de recursos y desarrollo de infraestructura han resultado en un conflicto significativo entre los pueblos indígenas, empresas de recursos y gobiernos nacionales en la región andina y de la cuenca amazónica. Los conflictos se relacionaron con los efectos tanto ambientales como sociales. Ver el Apéndice IV para obtener mayores detalles al respecto. Los conflictos incluyen los siguientes:

1. Oposición al gasoducto y oleoducto Cuiaba en Bolivia;

⁵ Centro de Relaciones Internacionales Weatherhead, “Perspectivas sobre la Consulta”, Universidad Harvard: Cambridge, Massachusetts, marzo del 2000, página 29.

⁶ *Op. cit.* página 34.

2. Conflicto entre la Ley Indígena de Chile y la legislación general de Chile sobre los servicios eléctricos en relación a la Presa Ralco en el Río Bio-Bio;
3. Protestas, litigio y conflictos violentos en Colombia en relación con la oposición del pueblo u'wa a la exploración de la Corporación Occidental Petroleum en territorio tradicional u'wa;
4. Litigio contra Texaco, protestas contra el gobierno y obstrucción de carreteras en el Ecuador en relación con la explotación de recursos; y
5. Suspensión de la construcción de una línea de transmisión eléctrica de alta tensión gubernamental en Venezuela en 1999 a consecuencia de las protestas realizadas por los indios pemón.

Algunos de los conflictos “*podrían haberse generado debido a la carencia de discusión, intercambio de información y entendimiento mutuo...*”⁷. Algunos de estos conflictos se podrían haber evitado o manejado de mejor manera si: (1) existieran mecanismos para la consulta significativa; y (2) los indígenas tuvieran papeles participativos más claros en el manejo de los recursos naturales.

“Los gobiernos y las compañías deberían sopesar los costos iniciales frente a los retrasos producidos por malos entendidos, la resistencia local y las acciones directas. Si se sopesaran estos costos se viera que la consulta y el diálogo regular no son simplemente apropiados sino que son más eficaces para mantener relaciones laborales a largo plazo.”⁸

V. ESTRATEGIA DEL BANCO Y FUNDAMENTOS PARA EL APOYO DEL BANCO

El Banco no tiene una política **específica** para tratar a los pueblos indígenas, empero, aborda sus preocupaciones a través de sus actividades operacionales. El trabajo de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco se orienta a la reducción de la pobreza y la creación de equidad social en la medida que afectan a los pueblos indígenas. Esta Iniciativa se dirige a financiar una serie específica de actividades que si se llevan a cabo bien, pueden contribuir a una reducción en la cantidad o severidad de los conflictos entre los pueblos indígenas y los países de la región andina y de la cuenca amazónica al respecto de la exploración y explotación de hidrocarburos. A fin de obtener mayores detalles sobre las operaciones del Banco en apoyo de los pueblos indígenas, ver el Apéndice V.

A. Década de las Naciones Unidas de los pueblos indígenas

Las organizaciones indígenas y algunos gobiernos de América Latina cada vez se dirigen al Banco y otras instituciones internacionales para que les provean el financiamiento necesario para apoyar programas de desarrollo indígena. El apoyo del Banco a esta Iniciativa sería un aporte práctico y concreto a la Década de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas. Además, también podría alentar un mayor número de programas innovadores o especiales dedicados específicamente a beneficiar a los pueblos indígenas.

⁷ *Ibid*, página 3.

⁸ Centro de Relaciones Internacionales Weatherhead, “Perspectivas sobre la Consulta”, Universidad Harvard: Cambridge, Massachusetts, marzo del 2000, página 33.

B. Programas canadienses de apoyo a los pueblos indígenas

En algunos países, se han establecido fondos especiales para promover el desarrollo de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el Canadá, los gobiernos financian programas dirigidos específicamente a mejorar la capacidad de los pueblos indígenas para participar en consultas, en negociación de acuerdos de beneficio de impacto y en proyectos de recursos naturales. Esta Iniciativa se basa en este tipo de buenas prácticas. Aunque los ejemplos mencionados se limitan al Canadá, son precedentes importantes debido a que el Canadá es una jurisdicción que a menudo se usa como modelo para desarrollos indígenas. Son algunas de las formas más nuevas en las que los gobiernos y los pueblos indígenas trabajan juntos para facilitar la consulta y para lograr autosuficiencia económica. Demuestran que el tipo de concepto esbozado en este documento está de acuerdo con el tipo de apoyo proporcionado a los pueblos indígenas en otros países. Para obtener mayores detalles sobre los programas canadienses, ver el Apéndice VI.

VI. LA INICIATIVA

A. Objetivos

1. **El OBJETIVO PRINCIPAL general de esta Iniciativa, su PRIORIDAD CLAVE, es establecer procesos de consulta formales, eficaces y significativos entre los gobiernos de los países andinos y de la cuenca amazónica y los pueblos indígenas en el sector de hidrocarburos**, en lo concerniente a las actividades de exploración y/o explotación de petróleo y gas en tierras y territorios tradicionales utilizados u ocupados por pueblos indígenas. En los casos en los que los gobiernos ya tienen establecida una política o procedimientos de consulta, el objetivo general es doble:

- (a) Proporcionar una definición mejorada de lo que significa la consulta; esbozar directrices gubernamentales de consulta o mejorar las existentes; proveer interpretaciones de términos o bosquejar regulaciones que especifiquen los detalles de la obligación de consulta; y
- (b) Desarrollar (o mejorar) los planes de ejecución para colocar el compromiso de consulta en la práctica eficaz.

El objetivo específico o la meta es llegar a una política práctica y a un acuerdo de estructura operacional sobre la consulta previa. Esto le permitirá a los gobiernos satisfacer las obligaciones con los pueblos indígenas que están establecidas en sus propias leyes nacionales o en concordancia con las convenciones internacionales. También facilitará la contribución de los pueblos indígenas y su participación en el proceso de toma de decisiones del gobierno antes de la convocatoria a licitaciones de bloques de exploración y explotación petrolera y de gas. Se espera que la regularización de la consulta promueva condiciones socioculturales que sean conducentes a un clima más atractivo de inversión en hidrocarburos y a un crecimiento económico sostenible general para los países y sus pueblos indígenas.

- (c) **El OBJETIVO RELACIONADO de este programa es que los gobiernos de los países andinos y de la cuenca amazónica realicen una serie de actividades seleccionadas por ellos mismos, en consulta y colaboración con las organizaciones y comunidades indígenas, a partir de la lista del Componente de Actividades del Banco.** Las actividades están diseñadas

para que las realicen los gobiernos, en consulta y con la participación informada de los pueblos indígenas.

Una iniciativa modelo

Esta Iniciativa se puede concebir como un modelo que, si se ejecuta exitosamente, se puede poner en práctica de manera más completa a través de otros o de todos los ministerios o instituciones gubernamentales (por ej. ministerios de agricultura, desarrollo sostenible y protección ambiental, servicios sociales y salud, etc.) y para los otros sectores tales como el de minería, forestal y de gran infraestructura y de desarrollo de fuerza hidroeléctrica. También se puede aplicar a las consultas ambientales en general en otras áreas de proyectos.

B. Un enfoque flexible e inclusivo

Fundamental a esta Iniciativa es la inclusión de organizaciones indígenas en el establecimiento de los medios de normas de consulta y en las actividades que van a realizar los gobiernos. **En otras palabras, se espera la participación indígena en todas las etapas de las actividades de la Iniciativa.** La meta es establecer asociaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas que den como resultado la mejora de la calidad de vida de los pueblos indígenas, un medio ambiente natural mejorado y una mayor certeza para los gobiernos y los inversionistas en petróleo y gas. Como los pueblos indígenas serán parte del “proceso para definir el proceso” de consulta de desarrollo, este documento conceptual no puede determinar de antemano lo que esto significa o qué objetivos específicos se deben lograr, pero lo que sí hace es establecer parámetros generales de lo que se espera. No obstante, un buen número de experiencias y lecciones aprendidas sobre la consulta y las buenas prácticas se han publicado y aplicado en diferentes entornos y se deben consultar para ver modelos de términos de referencia para la actividad de consulta que esta Iniciativa propone. Ver “Consulta Comunitaria, Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo” un documento conceptual de Anne Deruyttere y Norman Schwartz, marzo de 1996. Ver “Consulta Comunitaria: El Caso del Darién” por Carlos Cesar Perafán y Heli Nessim a publicarse en diciembre del 2000. (Referencias <http://www.iadb.org/sds/IND/publication>).

También ver en las “Lecciones de Camisea” un estudio de caso sobre la consulta y la participación, especialmente con pueblos indígenas, publicado por la Universidad Berkeley de California y Pro-Natura en la siguiente dirección en línea: (http://socrates.berkeley.edu/erg/Pages/wp_98_1.html).

Ver también “Perspectivas sobre la Consulta”, Centro de Relaciones Internacionales Weatherhead, Universidad Harvard, marzo del 2000.

Reconocimiento de las diferencias de cada país⁹

Los países andinos y de la cuenca amazónica se encuentran en distintas etapas de avance en sus consultas con los pueblos indígenas, en reforma de regularización de tierras y en protección ambiental y sociocultural. También tienen diferentes necesidades, diferentes leyes y distintos porcentajes de

⁹ La información de esta sección sobre el estado del avance con respecto a los pueblos indígenas en los países andinos y de la cuenca amazónica se obtuvo de las opiniones expresadas por varios coordinadores de hidrocarburos que participaron en la Segunda Reunión Tripartita de la OLADE y del Banco Mundial, realizada del 7 al 9 de junio en Cartagena, Colombia. No pretende ser un informe completo de los desarrollos realizados en cada país.

poblaciones que son indígenas o tribales. En consecuencia, esta Iniciativa exige flexibilidad para reconocer las diferencias de los países.

Se han realizado y se siguen realizando esfuerzos importantes en ministerios y departamentos de cada país en lo concerniente a la consulta con pueblos indígenas y protección ambiental. A continuación se indican breves notas de algunos avances gubernamentales.

1. **Bolivia** se encuentra en la etapa final de ratificación de una regulación propuesta sobre hidrocarburos con los pueblos indígenas y compañías petroleras. La regulación contempla un programa de entrenamiento para los pueblos indígenas y ya ha realizado la capacitación de los coordinadores. Posee un marco legal bien estructurado y tiene normas o legislación sobre la tenencia de tierras. Ha iniciado un gran salto hacia adelante en el desarrollo sostenible de tres áreas: social, económica y ambiental. Recientemente, el Banco Mundial ha aprobado un préstamo de US\$5 millones a Bolivia, parte del cual será para la consulta y la creación de capacidad para las actividades petroleras y de gas.

2. **Ecuador** todavía no ha empezado la consulta con los pueblos indígenas. Existe la voluntad para avanzar en áreas del medio ambiente y de comunidad social, empero, la situación en este país con respecto a las organizaciones indígenas es de alguna forma más complicada que en otros países. Ecuador, a través del Ministerio de Minas y Energía, (pero sin participación indígena), se encuentra trabajando en el borrador de una estructura regulatoria para la transmisión y distribución de gas que incluirá la aclaración sobre la consulta, audiencias públicas y evaluación ambiental.

3. En **Venezuela**, se promulgó una nueva constitución donde se reconoce plenamente los derechos de los pueblos indígenas. La constitución establece la representación de los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente. También existe una nueva estructura regulatoria ambiental. Sin embargo, hasta el momento, la situación política con respecto a la explotación petrolera y de gas es incierta y existen conflictos crecientes con pueblos indígenas sobre derechos de tierras y recursos.

4. En **Colombia**, representantes del gobierno se encuentran haciendo todos los esfuerzos posibles para dialogar con los pueblos indígenas, a pesar de los problemas políticos, la guerra contra las drogas, la pobreza, la corrupción, la violencia y la guerra civil. A menudo, los pueblos indígenas que viven en zonas en las que se realiza la extracción petrolera son víctimas de este conflicto. Existen situaciones de serias confrontaciones relacionadas con el petróleo y violencia entre los pueblos indígenas, grupos guerrilleros, compañías petroleras y el gobierno. Parece que el problema se debe a la falta de confianza entre las partes y los pueblos indígenas afirman que no creen que el gobierno tenga la voluntad política para llevar a cabo un diálogo tripartito sobre la consulta.

5. En la actualidad **Chile** parece estar más preparado a prestarle mayor atención a los temas relacionados con los pueblos indígenas y el medio ambiente que antes. Sin embargo, como es un gran importador de petróleo y gas, su interés en este Programa puede ser más por una metodología de consulta que podría ser aplicada en otros sectores no relacionados con los hidrocarburos.

6. En el **Perú**, la minería es más importante que el petróleo y el gas. Existen directivas legales para el desarrollo de hidrocarburos y directrices para las relaciones con la comunidad. No obstante, las directrices no tienen la fuerza de la ley. Hasta el mes de febrero del 2000, se había establecido un comité de gerencia con representación de la industria y de grupos indígenas para discutir las reuniones tripartitas

de la OLADE y del Banco Mundial sobre las *Consideraciones Ambientales y Sociales para las Actividades de Hidrocarburos en Áreas frágiles de la Región Subandina y de la Cuenca Amazónica*.

Libertad para elegir las actividades

Con esta Iniciativa, a los países se les dará amplia libertad para elegir las actividades que deseen. El Banco reconoce que un enfoque “talla única” al desarrollo y a los pueblos indígenas puede no funcionar. Por ello, el Banco desea reconocer prioridades individuales específicas a cada país y objetivos de desarrollo de recursos e inversiones al igual que los avances ya realizados por los países en la mejora del medio ambiente y la situación de los pueblos indígenas. El Banco propone dar flexibilidad mediante la provisión de una lista del Componente de Actividades que contiene una lista ideal de actividades en las que podrían participar los países prestatarios y para las que podrían obtener financiamiento bajo esta Iniciativa. Las actividades caen dentro de dos categorías – 1^{ra} prioridad y 2^{da} prioridad. **Los países prestatarios tendrán la libertad de elegir llevar a cabo sólo las actividades de primera prioridad o las actividades de segunda prioridad o una combinación de ambas series de actividades para las que desean financiamiento.** Incluso dentro de las actividades de 1^{ra} y 2^{da} prioridad, los países prestatarios pueden decidir cuáles de las varias actividades indicadas quieren que les sean financiadas.

Niveles de financiamiento variables

El nivel de financiamiento proporcionado a un país en particular variará dependiendo del número y tipo de actividades en las que el país se compromete a participar, los instrumentos financieros propuestos por el Banco y los umbrales establecidos para ellos. Algunos países que confrontan cargas pesadas de deuda podrían estar renuentes a pedir prestado el dinero necesario para apoyar todas las actividades indicadas como de primera prioridad en la lista del Componente de Actividades. Algunos podrían dudar en llevar a cabo las actividades secundarias en temas difíciles y politizados tales como el de la regulación de la tenencia de tierras. Otros pueden tener algunas actividades bajo control y no necesitar financiamiento externo. Esto no debe significar que no se pueden hacer logros en otras áreas en las que los países están preparados para avanzar.

C. El “componente de actividades”

Componente de actividades

Las actividades de primera prioridad que se contemplan en esta Iniciativa son las siguientes:

1.	Fortalecimiento institucional.
2.	Creación de capacidad para representantes indígenas.
3.	Establecimiento del proceso de consulta con los pueblos indígenas y grupos étnicos.
4.	Diseño e implementación de estudios preliminares socioculturales y ambientales de base.

1. **Fortalecimiento institucional**

- **Fortalecer la capacidad técnica, regulatoria y administrativa de las instituciones gubernamentales encargadas de la tenencia de tierras, la evaluación cultural, asuntos indígenas y control ambiental (con énfasis particular en el ministerio de hidrocarburos y/o de energía), para llevar a cabo consultas eficaces con los pueblos indígenas antes de que el gobierno tome decisiones o acciones que les pueda afectar.**

(a) **Objetivo:** Esta parte de la Iniciativa pretende proveer el fortalecimiento institucional a los ministerios de gobierno, de energía y/o hidrocarburos y a otros organismos de ejecución o ministerios responsables de cualquiera de las actividades contempladas en esta Iniciativa. Esto se hará a través de:

- Capacitación de práctica en el servicio y talleres,
- Servicios de asesoría,
- Asistencia técnica y financiamiento para realizar cambios organizacionales a fin de preparar a los representantes del gobierno para iniciar, conducir y ejecutar eficazmente las consultas con los pueblos indígenas contempladas en esta Iniciativa.

También pretende proporcionar acceso a recursos financieros para el fortalecimiento de la capacidad del gobierno en todos los ministerios relacionados pertinentes para lograr enfoques participatorios mejorados para la explotación petrolera y de gas y la ejecución de regulaciones.

(b) **Descripción:** a menudo los gobiernos se enfrentan a un número de limitaciones con respecto a sus relaciones con los pueblos indígenas y asuntos ambientales. Muchas de las instituciones ejecutoras o ministerios responsables de los asuntos relacionados con los pueblos indígenas carecen de personal adecuado, profesionalmente calificado y capacitado en asuntos indígenas o carecen de fondos disponibles. También pueden existir actitudes paternalistas y enfoques superpuestos y en conflicto respecto de la consulta y la protección ambiental (por ej. diferentes ministerios encargados de diferentes temas) dentro del gobierno. Además, puede haber una carencia de bancos de datos uniformes y actualizados de información para el personal del gobierno. Si se quiere que el proceso de consulta con los pueblos indígenas y otros representantes de la comunidad sea exitoso y si se desea que esta Iniciativa sirva como modelo para otros sectores, se deberá establecer la estructura de trabajo, compromiso gerencial y preparación de comunicación transcultural correctos.

Bajo este componente, la Iniciativa podrá financiar las siguientes actividades:

- (i) **Revisión y evaluación de prácticas de consulta existentes hasta la fecha** en los ministerios de gobierno, de hidrocarburos y/o energía y de otros ministerios con estas funciones y revisión de la manera en que otros ministerios u organismos, que pueden tener la responsabilidad de algunos de los Componentes de Actividades descritas en este documento, abordan las preocupaciones indígenas. Se debe invitar a las organizaciones indígenas a que participen o, a su entera opción, proporcionen opiniones en esta revisión. La revisión deberá describir:
- Las circunstancias en que se lleva a cabo la consulta, con quién y por quién,

- Métodos de consulta empleados,
- El ámbito o amplitud de la consulta,
- El grado de coordinación entre los ministerios o instituciones de gobierno,
- El impacto de la consulta en las decisiones y políticas del gobierno, y
- Las recomendaciones para mejorar el instrumento, donde sea necesario.

También deberá revisar:

- La capacidad de las propias organizaciones de los pueblos indígenas para interactuar con el ministerio de hidrocarburos y/o energía y con otros ministerios del gobierno pertinentes.
- (ii) **Revisión y evaluación de los marcos legales y de política actuales del gobierno** con énfasis en el ministerio de energía y/o hidrocarburos para determinar si éstos necesitan enmendarse o mejorarse a fin de facilitar las consultas previas con los pueblos indígenas.

La revisión también deberá:

- evaluar si se ejecutan los deberes y políticas actuales,
 - [determinar si hay] barreras para la ejecución, y
 - proporcionar recomendaciones para superar cualquier debilidad.
- (iii) **Evaluación de la idoneidad del personal, recursos y apoyo administrativo existentes en el ministerio de hidrocarburos y/o energía y en otros ministerios ejecutores** para llevar a cabo los procesos de consulta contemplados en esta Iniciativa, incluyendo recomendaciones para cualquier recurso adicional que se necesitare;
- (iv) **Contratación de expertos** – (en consulta con las organizaciones indígenas). Se puede contratar a un especialista social con pericia en consulta pública (especialmente con pueblos indígenas), un especialista en gerencia organizacional y un consultor para trabajar como equipo a fin de analizar el trabajo realizado en los párrafos (i) al (iii) más arriba. El equipo producirá un informe de estudio práctico recomendando la manera en la que el ministerio de hidrocarburos y otros ministerios ejecutores pueden organizarse mejor o estructurarse de modo que puedan llevar a cabo eficazmente sus responsabilidades y esta Iniciativa. El equipo también puede asesorar sobre la manera de formular, mejorar o aplicar las leyes y políticas para que apoyen los principios de esta Iniciativa.

El estudio deberá incluir:

- consideración de una propuesta para una unidad de coordinación especializada dentro del ministerio de gobierno, energía y/o hidrocarburos o en algún otro organismo en el gobierno que esté habilitada, capacitada y constituida para: (a)

facilitar y promover un enfoque coordinado dentro del gobierno en materia de los pueblos indígenas; (b) proveer asesoría al gobierno; y (c) participar en consultas y negociaciones con grupos indígenas.

Si ya existe dicha unidad, el estudio deberá:

- evaluar su eficacia y proveer recomendaciones para las mejoras, en caso fuesen deseables.

En ambos casos será esencial obtener la opinión de las organizaciones indígenas sobre las estructuras que es probable funcionen bien o que en la actualidad funcionen bien.

Este informe también deberá abordar:

- la manera en la que se puede mantener la continuidad del personal responsable de la consulta bajo esta Iniciativa. Los individuos son guardianes importantes de la memoria y del compromiso institucional. Será importante asegurar que el gobierno y los representantes indígenas que lleven a cabo las consultas bajo esta Iniciativa se mantengan en dicha función hasta la conclusión del proceso;

(v) **El desarrollo de un programa de capacitación educativa socio cultural apropiado para los representantes del gobierno que llevarán a cabo la consulta** bajo esta Iniciativa. La consulta es un arte especial que requiere entrenamiento y experiencia para practicarla exitosamente. La finalidad del entrenamiento es desarrollar participantes diestros que puedan presentar enfoques gerenciales eficaces para apoyar un proceso de consulta sostenible con los pueblos indígenas. Se necesita una persona o grupo de personas entrenadas para establecer los procesos de consulta con los pueblos indígenas y para que sea responsable de proveer un informe oportuno, visible y formal del resultado de la consulta;

(vi) **El desarrollo de un programa educativo apropiado en temas de gerencia social, protección ambiental y pueblos indígenas para gerentes de alto rango** dentro del ministerio de hidrocarburos y/o energía mediante talleres ofrecidos por el Banco (por ej. entrenar al entrenador) o por otras personas competentes. A partir de entonces, los gerentes de alto rango pueden entrenar al personal del ministerio o al personal de otros ministerios de ejecución.

Se financiará el trabajo de profesionales y consultores educativos en la preparación y entrega de programas de entrenamiento incluyendo, el diseño del curriculum, desarrollo del contenido del curso y los materiales de enseñanza. En caso que ya existan programas de entrenamiento apropiados, la Iniciativa podrá financiar su mayor desarrollo y aplicación. Los fondos también financiarán los viajes, viáticos y apoyo logístico de los participantes;

(vii) **El diseño y establecimiento de un sistema de información y sistemas de gerencia y administrativos basados en la Red (o la mejora de los sistemas existentes)** para el ministerio de energía y/o hidrocarburos (o nueva unidad de coordinación indígena del gobierno) (incluida la provisión del equipo y las

computadoras necesarias). Algunos gobiernos tienen una gran cantidad de datos sobre los pueblos indígenas y la exploración y/o explotación petrolera y gas y de estudios ambientales, pero no los tienen coordinados. Otros tienen poca información. Existe la necesidad de coordinar los datos existentes y futuros en una base de datos funcional de información sociocultural y ambiental para el uso del ministerio de hidrocarburos, de otros ministerios del gobierno y finalmente de los pueblos indígenas y de las compañías petroleras y de gas;

- (viii) **Las actividades y eventos que creen consenso** llevados a cabo por el ministerio de hidrocarburos y/o energía y otros ministerios de ejecución más allá del esfuerzo mismo de la consulta.

2. Creación de capacidad, representantes indígenas

- **Fortalecer la capacidad técnica, profesional, administrativa y financiera de las organizaciones indígenas nacionales, regionales o locales, autoridades tradicionales e indígenas a nivel individual para participar en el desarrollo y la ejecución de los procesos de consulta contemplados en esta Iniciativa**
- **fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para participar significativamente en el desarrollo de estudios de base socioculturales y ambientales y en cualesquiera otras actividades secundarias en las que puedan participar los gobiernos.**

- (a) **Objetivo:** Esta parte de la Iniciativa pretende fortalecer la capacidad de las organizaciones y personas indígenas para participar eficazmente en los procesos de consulta y en otras actividades que iniciarán los gobiernos bajo esta Iniciativa. También pretende proveer ayuda a las organizaciones y comunidades indígenas que identifican necesidades específicas que requieren apoyo financiero bajo esta Iniciativa.
- (b) **Descripción:** Las organizaciones o los representantes indígenas que participarán en los procesos de consulta necesitan destrezas adicionales para poder participar eficazmente. Consecuentemente, trabajarán, junto con los representantes del gobierno, en el diseño, y cuando sea posible, la entrega de los programas creadores de capacidad a los que se hace referencia más abajo.

Bajo este componente, el Programa podrá financiar el siguiente entrenamiento/creación de destrezas:

- (i) Entrenamiento sobre metodología de consulta;
- (ii) Entrenamiento en temas de petróleo y gas al igual que en procedimientos del gobierno en la convocatoria de licitaciones para bloques de petróleo y gas;
- (iii) Asistencia de entrenamiento en evaluaciones ambientales y estudios de base socioculturales, entre ellos:
 - En los métodos científicos técnicos para la evaluación y el monitoreo
 - Fondos para seminarios y cursos en asuntos técnicos

- Fondos para contratar expertos para ayudar a las organizaciones indígenas y las comunidades locales a participar en estudios de base y para formular planes de desarrollo. También se financiarán programas de entrenamiento/creación de destrezas para ayudar en la interpretación y comprensión de Evaluaciones de Impacto Ambiental y sus Planes de Manejo Ambiental;
- (iv) Programas de entrenamiento en computadoras para los pueblos indígenas que van a participar en los estudios de base;
- (v) Programas de entrenamiento en computadoras y fondos para la compra de equipo de computadoras para las organizaciones indígenas a fin de darles la capacidad de tener acceso a sistemas de información basados en la Red que puedan establecer los gobiernos (ver la 1^{ra} parte de (vii) de fortalecimiento institucional).

El financiamiento bajo esta Iniciativa se podrá proveer no sólo para la asistencia técnica y el entrenamiento sino también para el transporte, costos de viaje, alimentos, alojamiento y compra de computadoras. También se deberá dar consideración a la provisión de algún tipo de compensación a los participantes indígenas quienes podrían estar considerable tiempo fuera de sus hogares para tomar el entrenamiento, como un medio de aliviar efectos adversos en sus ingresos y familias.

También se puede proveer financiamiento, sobre la base de la necesidad demostrada, para ayudar a las autoridades indígenas a reunirse con sus pueblos para los siguientes fines:

- (vi) Las organizaciones indígenas necesitarán seleccionar los representantes apropiados de grupos indígenas para participar en los procesos de consulta y en los estudios de base socioculturales. Estos representantes deberán consultar con las comunidades en las aldeas distantes de centros nacionales, provinciales o distritales. Las decisiones y posiciones que propongan tomar las autoridades indígenas deberán ser discutidas y confirmadas por sus electores, en concordancia con sus propias estructuras organizacionales sociales y de conformidad con sus propias normas y procedimientos de control social. Aunque todo esto tomará tiempo, es muy probable que aumente las probabilidades de un proceso de consulta exitoso. Los pueblos indígenas necesitan contar con el tiempo y los recursos para hacer funcionar sus propios sistemas de consulta. El financiamiento razonable debe ayudar a dicho esfuerzo.

Se proveerá financiamiento para las reuniones organizacionales indígenas pertinentes a esta Iniciativa para ayudarles a trabajar juntos.

- (vii) A fin de facilitar la tarea de consulta, es deseable tener algún nivel de coordinación entre las organizaciones indígenas. Si se puede proveer apoyo al liderazgo local y regional para mejorar las comunicaciones con sus comunidades y para que puedan hacer un seguimiento de los procesos de consulta, se facilitará la tarea del gobierno. Se deberá dar consideración al establecimiento de un fondo para puestos indígenas asalariados para realizar el trabajo de coordinación.

Estudios de casos/buenas prácticas

Se ha publicado un gran número de estudios de caso, buenas prácticas y “lecciones aprendidas” sobre el entrenamiento y la creación de capacidad de los pueblos indígenas. Estas publicaciones podrían ser una guía útil para el componente de creación de capacidad de los pueblos indígenas de esta Iniciativa. Ver la serie de informes de buenas prácticas de la Asociación de Conservación Ambiental de la Industria Petrolera Internacional (IPIECA, por sus siglas en inglés) en (www.ipieca.org). Ver “Lecciones de Camisea” a la que se hizo referencia anteriormente y Chevron en el Perú, “Relaciones Comunitarias con los Pueblos Indígenas en la Selva del Amazonas” al que se hace referencia en el sitio Web de IPIECA. Ver también el Proyecto Regional Subandino de la OLADE/Banco Mundial en relación con el entrenamiento y la creación institucional en (www.olade.org.ec/redeap).

3. Proceso de consulta con pueblos indígenas y los grupos étnicos

- **Diseño, establecimiento y ejecución de un proceso de consulta con los pueblos indígenas y grupos étnicos antes de la convocatoria del gobierno a licitaciones de bloques de exploración y/o explotación petrolera y de gas.**
- **Si ya existen procesos de consulta, aclarar, definir y mejorar procesos gubernamentales de consulta existentes, y**
- **Diseñar, establecer y poner en práctica un mecanismo para asegurar la ejecución de los compromisos gubernamentales establecidos por política o ley.**
 - (a) **Objetivo:** Esta parte de la Iniciativa consiste en el diseño real y ejecución del proceso de consulta con los pueblos indígenas y grupos étnicos identificados como el principal objetivo esta Iniciativa. Si ya existe un proceso, el objetivo es asegurar que, en la práctica, el proceso de consulta está funcionando realmente o que está funcionando tan eficazmente como debiera. Aunque las obligaciones de consulta se aceptan en algunos países, existe una amplia variedad de interpretaciones y prácticas. No se ha institucionalizado ningún proceso para mandar o regular las relaciones con la comunidad. La falta de precisión al respecto genera conflictos.
 - (b) **Descripción:** Esta Iniciativa podrá financiar las siguientes tres fases de actividades:

Fase 1 Reuniones de pre-consulta para planificar el proceso de consulta – Los representantes gubernamentales de hidrocarburos y/o energía u otros representantes encargados de iniciar la consulta deberán reunirse periódicamente con los representantes indígenas de organizaciones internacionales, nacionales, regionales y locales para trabajar en el diseño conjunto, desarrollo y ejecución del proceso de consulta. Se deberá formar un comité de trabajo compuesto de representantes del gobierno y de organizaciones indígenas para trazar el proceso, identificar alianzas y los posibles conflictos predominantes entre los grupos y para establecer objetivos, plazos, responsabilidades y planes de acción concretos.

A fin de asegurar la validez final de todo el proceso de consulta, los gobiernos deberán asegurar que los participantes sean verdaderos representantes de las organizaciones y comunidades indígenas y que tengan la autoridad para hacer compromisos. Al respecto, los gobiernos tendrán que depender grandemente de las organizaciones indígenas para identificar a aquellos que deben participar en el diseño del proceso y en

el proceso mismo, o utilizar metodologías adecuadas para la identificación de los sujetos sociales y de sus autoridades (ver metodología de identificación de sujetos sociales en: “Consulta Comunitaria, el caso del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién”, Documento de Buenas Prácticas, SDS/IND, BID, Washington, 2001).

Los líderes políticos indígenas pueden necesitar financiamiento para realizar las discusiones con sus electores en las comunidades locales. Las organizaciones indígenas nacionales y regionales pueden ayudar al gobierno en la identificación y el establecimiento de un grupo inclusivo de interesados indígenas. Esta Iniciativa podrá financiar los gastos de estas reuniones (cuando haya una necesidad demostrable) incluyendo hospedaje, alimentos, viajes, local de reunión y equipo necesario.

Fase 2 Consulta misma – Esta fase es el inicio de los procesos formales de consulta. **La meta es llegar a un acuerdo de estructura preciso sobre la consulta** a fin de evitar conflictos petroleros y de gas, para solucionar disputas **y para desarrollar términos de referencia para la consulta en cualesquiera actividades secundarias que pudieran llevar a cabo los gobiernos bajo esta Iniciativa.** Las actividades contempladas en esta Fase son las siguientes:

- (i) Llegar a una definición y a un acuerdo sobre la consulta que tome en cuenta lo que los pueblos indígenas quieren decir por consulta previa y qué es lo que razonablemente pueden lograr los gobiernos antes de la convocatoria a licitación para los bloques de exploración y/o explotación petrolera y de gas;
- (ii) Acuerdo sobre los principios de la consulta;
- (iii) Acuerdo sobre el plazo asignado para el proceso de consulta;
- (iv) Identificación de los papeles y responsabilidades de las partes;
- (v) Acuerdo sobre los mecanismos de consulta (por ej. reuniones, comités, correspondencia, intercambios de información, visitas al lugar);
- (vi) Acuerdo sobre el ámbito y contenido del diálogo y el tipo final de acuerdo que se espera del proceso;
- (vii) Medidas interinas que puede tomar el gobierno sobre la consulta donde el gobierno propone proseguir con la convocatoria a licitación de exploración y/o explotación petrolera y de gas antes de la finalización de los procesos de consulta.

Esta iniciativa podrá financiar todos los costos razonables y necesarios en que incurran el gobierno y los representantes indígenas por la duración de la consulta. También se incluirán los costos de contratar a un facilitador independiente, aceptable a las partes, para todo o cualquier parte de este proceso.

La continuidad de los representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas respectivas será crítica durante todo el proceso, especialmente en la primera fase de creación de confianza.

Además de las guías para la consulta a las que se hace referencia en la Sección VI. B. de este documento, ver “Buenas Prácticas del Banco Mundial en el Trato de los Efectos Sociales de las Operaciones de

Hidrocarburos”, Consulta y Participación: Véase (<http://www.worldbank.org/html/fpd/energy/oil&gas/BestPractices/1/11.html>).

Fase 3 Ejecución del acuerdo de consulta – Esta fase contempla **la toma de pasos concretos por parte del gobierno y los participantes indígenas para ejecutar el acuerdo de estructura** al que se llegó durante el proceso de consulta. Si la consulta no produjo ningún acuerdo, deberá haber llevado a un mejor entendimiento de las posiciones respectivas de las partes y a oportunidades para un mayor diálogo. **Los representantes de los participantes deberán esbozar un informe formal sobre el resultado del proceso**, con su respectiva explicación, cuando fuera apropiado, y cualesquiera recomendaciones sobre las lecciones aprendidas para su **presentación final al Banco**. Podría ser beneficioso contar con la asistencia de un especialista independiente (antropólogo) para bosquejar una evaluación o explicación del significado cultural de las posiciones tomadas por las organizaciones indígenas.

- Para el gobierno, la ejecución significa que los ministerios y las instituciones gubernamentales individuales deberán desarrollar y formular políticas y estrategias más detalladas (o mejorar las existentes) a fin de poner en práctica el acuerdo al que se llegó durante el proceso de consulta.
- Para las organizaciones indígenas, la ejecución significa el diseño y establecimiento de mecanismos y estructuras para manejar actividades a nivel local, regional o nacional en desarrollo del acuerdo.

Esta iniciativa podrá financiar los costos razonables incurridos por el gobierno y los representantes indígenas en el esbozo de un informe formal sobre el resultado del proceso de consulta, incluidos los gastos de viajes necesarios, alojamiento, alimentos y costos administrativos (entre ellos, los costos necesarios de traducción).

4. Estudios ambientales y socioculturales de referencia

- **Diseño y ejecución de estudios de base socioculturales y ambientales preliminares.**
 - (a) **Objetivo:** La meta de los estudios de base ambientales y socioculturales es:
 - Reunir información de manera coordinada y completa en un banco de datos computadorizado y en línea de modo que se permita que los gobiernos y las compañías petroleras tomen decisiones informadas sobre el efecto probable de la exploración y/o explotación petrolera y de gas en las tierras y territorios indígenas antes de que dichas actividades empiecen realmente.
 - Proveer información útil que se pueda utilizar para definir áreas de exclusión que deberán ser segregadas de la explotación ya sea por razones de conservación, protección cultural y ambiental o debido a oposición indígena razonada a la explotación petrolera y de gas en ciertas áreas. Dicha oposición podría incluir la perturbación de las actividades reales de uso de tierras, tales como áreas de producción agrícola, al igual que paisajes culturalmente modificados tales como cementerios o árboles y plantas domesticados o silvestres que se utilizan para definir territorios y/o tienen importancia religiosa.
 - (b) **Descripción:** La iniciativa podrá financiar las siguientes actividades:
 - Determinación de los términos de referencia iniciales para las evaluaciones de impacto ambiental y los componentes de la evaluación de impacto de su integridad cultural.

- Realización de los estudios
- Participación de los pueblos indígenas en la preparación de los términos de referencia y la realización de los estudios.

Política y guías del Banco

La Política Ambiental del Banco (1979) y otras normas y directrices operacionales exigen que todas las operaciones financiadas por el Banco sean sostenibles ambiental y socialmente. En la preparación de los términos de referencia y la realización de los estudios de base socioculturales bajo esta Iniciativa, se pueden consultar los Procedimientos del Comité de Impacto Ambiental y Social (CESI por su siglas en inglés) (Ver BID OP-703 Medio Ambiente y Directrices y Evaluaciones Ambientales en (http://www.iadb.org/sds/ENV/site_393_e.thm)). La Unidad de Pueblos Indígenas se encuentra elaborando guías para los estudios de impacto sociocultural, que estarán disponibles en el segundo semestre de 2001. De igual manera, trabaja en el desarrollo de *software* para el mapeo y análisis multiespectral de usos culturales de la tierra, que estará a disposición en el primer semestre de 2002.

Actividades de estudio

A fin de asegurar la identificación y evaluación de todos los efectos sociales y ambientales relevantes, tanto directos como indirectos, inmediatos como a largo plazo y acumulativos que podrían resultar de la exploración y la explotación petrolera y de gas en áreas ambientalmente sensitivas y en las poblaciones indígenas, **se podrán financiar las siguientes actividades de estudio:**

- (i) el desarrollo de mapas precisos, actualizados del uso cultural de tierras, fotografías y características físicas de áreas habitadas por pueblos indígenas que es probable sufran efectos de las presiones de desarrollo generadas por la exploración y producción petrolera y de gas. También se financiarán los estudios mismos de evaluación de los efectos posibles, con especial énfasis a las categorías de uso cultural encontradas;
- (ii) el desarrollo de perfiles ambientales y el trazado de mapas de zonas ambientales críticas y áreas culturales y sagradas;
- (iii) descripción y evaluación de la concepción cultural , estructura social y perfil económico de los pueblos indígenas (incluidos las fuentes de ingreso/rentas, necesidades especiales y prácticas y conceptos económicos tradicionales indígenas);
- (iv) el desarrollo de inventarios de los recursos y los usos de tierras por parte de los pueblos indígenas, con atención específica a las diferencias entre el uso real de la tierra y el uso cultural de la misma;
- (v) estudio de la experiencia de los pueblos indígenas con la exploración y/o explotación petrolera y de gas y con los gobiernos locales, regionales o nacionales, incluidos la revisión de los servicios gubernamentales existentes para las comunidades indígenas y la necesidad de servicios adicionales;

- (vi) identificación de disputas fronterizas y/u otros datos similares que podrían tener relación con esta Iniciativa.

La iniciativa también podrá financiar:

- (i) la creación de capacidad institucional para desarrollar y usar mapas del uso cultural de tierras, evaluaciones de impacto *cross cultural*¹⁰ y evaluaciones ambientales en la planificación y la toma de decisiones del gobierno;
- (ii) la creación o la mejora de los bancos de datos gubernamentales de información sobre consideraciones socioculturales en la exploración y/o explotación petrolera y de gas;
- (iii) la compra por parte del gobierno del equipo y programación de computadoras necesarios;
- (iv) la contratación de expertos para poner en marcha el banco de datos de computadora o para mejorar los sistemas existentes o para proporcionar asesoría al gobierno;
- (v) los costos administrativos para incorporar los resultados del estudio de base sociocultural en el banco de datos.

La meta es crear un banco de datos computadorizado en línea que sea accesible, que el gobierno pueda modificar y que se encuentre disponible para el uso de los ministerios gubernamentales en los procesos de toma de decisiones. Alternativamente, la meta es mejorar los bancos de datos y los enlaces con bases de datos existentes. Finalmente, la información deberá estar a disposición en línea para que lo usen las compañías petroleras y de gas antes de la exploración y la explotación y los pueblos indígenas en el desarrollo de sus propios planes.

Componente de actividades

Las actividades secundarias que pueden surgir de las actividades de primera prioridad y que se pueden financiar bajo esta Iniciativa son las siguientes:

5.	Regularización de la tenencia de tierras.
6.	Diseño y preparación de planes de desarrollo de la comunidad indígena y de otras poblaciones.
7.	Definición de la participación indígena y de mecanismos de inversión comunitaria.

¹⁰ Metodología para analizar impactos sobre la base de información histórica de lo acontecido a pueblos de características similares sujetas a las mismas presiones, que permite identificar factores e impactos de difícil pronóstico si no se cuenta con información cruzada.

5. **Tenencia de tierras**

- **Mejorar la seguridad de la tierra y los recursos naturales de los pueblos indígenas mediante la definición de la tenencia de tierras, la regularización y protección de la integridad de las tierras indígenas tituladas.**
- **Facilitar la participación de las comunidades indígenas en propuestas autoiniciadas para lograr el mejor acceso a tierras y recursos.**

- (a) **Objetivo:** Esta parte de la Iniciativa tiene como meta incrementar la seguridad de los pueblos indígenas a través de:
- (i) La aclaración y definición de las fronteras territoriales indígenas y la protección de las tierras indígenas tituladas;
 - (ii) La revisión y evaluación de la idoneidad de las políticas y de los marcos legal e institucional relacionados con la tenencia de tierras indígenas. En los casos en los que dicho estudio ya se haya realizado, la Iniciativa podrá financiar las extensiones razonables del mismo o la ejecución de recomendaciones que podrían ayudar a lograr los objetivos de esta parte de la Iniciativa;
 - (iii) La financiación de proyectos dirigidos por la comunidad para:
 - Ayudar a las comunidades indígenas a organizarse de acuerdo con sus usos de tierras y prácticas.
 - Investigar la situación legal de sus situaciones de tenencia de tierras.
 - Proveer apoyo a la regularización de títulos y adquisiciones de tierras en concordancia con las leyes y procedimientos agrarios de cada país, incluyendo los conceptos de saneamiento y ampliación de tierras comunales.

Política y guías del Banco

El objetivo incluye la posible reubicación de pueblos indígenas en cumplimiento de la Política de Reasentamiento Involuntario del Banco OP-710. Ver buenas prácticas – Reasentamiento Involuntario en los Proyectos del BID. Principios y Directrices. Ver también un estudio, que estará a disposición en noviembre del 2000, titulado “Titulación de Tierras y Pueblos Indígenas” [Land Titling and Indigenous Peoples] por Roger Plant y Soren Hvalbof en (<http://www.iadb.org/sds/IND/publication>).

- (b) **Descripción:** A menudo, las comunidades indígenas poseen tierras comunalmente y mantienen reclamos territoriales. A pesar de que en la actualidad un número de gobiernos reconoce en principio, los territorios indígenas a través de la ratificación de la *OIT 169*, usualmente, las fronteras y los derechos no están definidos ni resueltos.¹¹ Las áreas territoriales superan las áreas de tierras comunitarias. El hecho de que las tierras más comerciales y territoriales se encuentran ahora pobladas por algunos residentes colonos agrava el problema. Las preocupaciones y reclamos indígenas de compensación tendrán

¹¹ Centro de Relaciones Internacionales Weatherhead, “Perspectivas sobre la consulta”, Universidad Harvard: Cambridge, Massachusetts, marzo del 2000, página 26.

que ser abordados en cualquier esquema de reasignación de tierras que se proponga, incluyendo el saneamiento o ampliación de los territorios indígenas.

Las organizaciones indígenas piden un mayor reconocimiento y protección de sus tierras y recursos naturales por parte del gobierno. No obstante, el tema de tenencia de tierras puede ser complejo, política y legalmente desafiante y requiere un largo período de preparación para generar cambios. **La Iniciativa podrá financiar los siguientes pasos de planificación**, que se deberán tomar antes del inicio de otros pasos que podrían depender del reconocimiento de títulos de tierras indígenas, un objetivo que sólo se puede lograr de manera gradual:

- (i) Ayuda al gobierno en el diseño y financiación de programas para la identificación, demarcación y registro de tierras indígenas, especialmente en áreas actuales o propuestas de explotación de hidrocarburos. Lo que se financiará será la asistencia técnica, entrenamiento, servicios de trazado de planos y demarcación, equipo, vehículos, costos operacionales, incluidos viajes, viáticos, combustible y provisiones;
- (ii) asistencia técnica y/o legal para la revisión de un estudio y la evaluación de los marcos legales, de políticas e institucional con respecto al derecho de los pueblos indígenas a tierras y recursos o la actualización y avance sobre estudios existentes que tienen objetivos similares a los de esta Iniciativa. En los casos en los que la legislación nacional necesite fortalecimiento, el estudio puede incluir recomendaciones para mejorar el reconocimiento legal de los sistemas de costumbres o tradicionales de tenencia de tierras de los pueblos indígenas, dentro del marco legal de reconocimiento del derecho consuetudinario (usos y costumbres) o de los sistemas jurídicos indígenas (normas y procedimientos) del país de que se trate. Sin embargo, en los casos en los que las tierras tradicionales de los pueblos indígenas traídos por ley al dominio del estado y donde es inapropiado convertir los derechos tradicionales en aquellos de propiedad legal, el estudio deberá incluir recomendaciones para arreglos alternativos que podrían otorgarles a los pueblos indígenas derechos de largo plazo renovables de custodia y uso de las tierras.
- (iii) Asistencia de asesoría técnica y financiera a los gobiernos a fin de facilitar el acceso y la compra de tierras para las comunidades indígenas;
- (iv) Asistencia técnica y financiera a los gobiernos para ayudarlos a tomar los pasos apropiados para proteger la integridad de las tierras indígenas tituladas;
- (v) Participación de las comunidades u organizaciones indígenas en la revisión de propuestas gubernamentales para regularizar el acceso y el uso de tierras (de acuerdo con el derecho consuetudinario y de todas maneras culturalmente apropiado) y en la identificación y demarcación de tierras indígenas;
- (vi) Entrenamiento de los pueblos indígenas a fin de fortalecer su capacidad técnica, gerencial y administrativa en el manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible de tierras indígenas; y

- (vii) Proyectos con base en comunidades indígenas para la titulación y demarcación de tierras en áreas seleccionadas, acordadas conjuntamente por el gobierno y las comunidades y/u organizaciones indígenas, incluyendo la financiación de catastros de usufructo internos de los territorios colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, si fuere el caso.

6. **Planes de desarrollo de comunidades indígenas o de otras comunidades**

- **Diseño y preparación de los planes de desarrollo culturalmente apropiados de los pueblos indígenas u otras comunidades**

- (a) **Objetivo:** Esta parte de la Iniciativa tiene como meta asistir al gobierno a desarrollar, en colaboración con las comunidades indígenas y otras comunidades planes de desarrollo nacionales, regionales y locales y programas para el avance de los pueblos indígenas y otros grupos comunitarios. Aunque dicho avance es un componente de las metas nacionales de desarrollo de un país, es importante que se formulen planes de desarrollo estratégico, tomando en cuenta los deseos, necesidades y aspiraciones de estos grupos y los derechos a la participación de los beneficios en las explotaciones de los recursos naturales en sus territorios que legalmente les correspondan.
- (b) **Descripción:** las comunidades indígenas pueden llevar una carga desproporcionada de los efectos sociales, económicos y ambientales negativos que pueden traer los proyectos de desarrollo, sin obtener beneficios proporcionados. A veces, los pueblos indígenas consideran los principio y esfuerzos del desarrollo de corriente principal como inapropiados o insostenibles y como una intrusión en formas tradicionales de vida.

Este segmento de la Iniciativa apoyará los esfuerzos del gobierno en incrementar el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a determinar su propio ritmo y sendero de desarrollo. **Se podrán financiar las siguientes actividades:**

- (i) Fortalecimiento institucional en el desarrollo de (o mejora de lo existente) planes de grupos indígenas y otros grupos comunitarios a través de entrenamiento en el trabajo y asistencia técnica a las instituciones responsables de estos grupos;
- (ii) Mediante la realización de talleres iniciados o apoyados por el gobierno empezar un proceso de consulta (o continuar procesos existentes) para entender las principales propuestas de desarrollo presentadas por las comunidades indígenas y otras comunidades; para identificar obstáculos y oportunidades potenciales para la formulación de estrategias de desarrollo de comunidades indígenas y otras comunidades y para establecer líneas de acción dentro de las estrategias y prioridades de desarrollo indígenas o de otras comunidades;
- (iii) Asistir a los pueblos indígenas y otras comunidades en la formulación de las estrategias y prioridades de su plan de desarrollo, planes de vida* o planes culturales en su participación en los talleres dirigidos por el gobierno.

(*como parte de los planes de desarrollo, los pueblos indígenas hacen hincapié en los “Planes de Vida”, un proceso que incluye la continuidad de los patrones culturales

indígenas a largo plazo, a la vez que considera la necesidad de responder a la articulación política y económica mediante la participación.)

7. **Políticas participatorias indígenas y mecanismos de inversión comunitaria indígena**

● **Definición de la participación indígena en el uso, manejo y conservación de recursos naturales.**

- (a) **Objetivo:** Esta parte de la Iniciativa tiene como meta asistir al gobierno en la definición o mejora de la participación de los pueblos indígenas en proyectos de recursos naturales, entre ellos, programas para la exploración o la explotación de recursos petroleros y de gas en o cerca de tierras y territorios indígenas. También pretende beneficiar a las comunidades indígenas asegurado que los pueblos indígenas participen en el beneficio de dichas actividades y reciban una compensación justa por cualquier daño que pudieran recibir de ellas.
- (b) **Descripción:** Cada vez más, los gobiernos de la región están reconociendo la importancia de abordar eficazmente el derecho de los pueblos indígenas a participar en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales que pertenecen a sus tierras y en su derecho a participar, como beneficiarios en los recursos naturales de propiedad del estado. Son conscientes también de las demandas indígenas de consulta y participación en la formulación de estrategias de desarrollo y planes de inversión. La respuesta del gobierno es que carece de recursos financieros para abordar estos temas.

Este componente de la Iniciativa apoyará la capacidad e iniciativas del gobierno para hacer participar a las organizaciones y a los pueblos indígenas en las decisiones sobre la explotación petrolera y de gas y en el manejo de recursos naturales. **De manera específica, se proveerá financiamiento para lo siguiente:**

- (i) Fortalecimiento institucional a través de entrenamiento en el trabajo y asistencia técnica al gobierno a fin de ejecutar cualesquiera reformas institucionales requeridas para promover un enfoque de asociación nuevo y congruente con los pueblos indígenas;
- (ii) el desarrollo de una directriz o política del gobierno para la participación indígena en el uso, manejo y conservación de recursos naturales;
- (iii) el desarrollo, en consulta con los pueblos indígenas, de una estrategia de acción para darle efecto a la directriz o política del gobierno a la que se hizo referencia más arriba, o para dar efecto a las directrices existentes;
- (iv) la creación de un foro político para desarrollar relaciones armoniosas y para facilitar la discusión, debate y acción concertada entre los pueblos indígenas y los funcionarios elegidos;
- (v) el desarrollo de un acuerdo en principio entre el gobierno y los pueblos indígenas para la participación de los pueblos indígenas en la planificación y toma de decisiones del gobierno en lo concerniente a los recursos petroleros y de gas;

- (vi) la creación de un fondo de inversión indígena para financiar propuestas de proyectos que hayan preparado las comunidades indígenas y sus organizaciones para el manejo compartido de recursos naturales. Las organizaciones o comunidades indígenas serán responsables de recabar la información necesaria, en consulta con sus respectivas comunidades y autoridades tradicionales, asegurando que las propuestas de proyectos respondan a las expectativas de la comunidad y desarrollen una evaluación participatoria de las condiciones que se deben tener en cuenta durante la ejecución del proyecto; y
- (vii) la creación de un programa que permita la transferencia directa de fondos a las comunidades indígenas para permitirles participar en los beneficios provenientes de los recursos naturales, para lo cual la Iniciativa apoyará las adecuaciones legales a que hubiere legal para dar cumplimiento a los derechos a la participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas consagrados en el art. 15 del Convenio 169 de la OIT .

VII. POSIBLE RECUPERACIÓN DE COSTOS POR PARTE DEL GOBIERNO

Los países andinos y de la cuenca amazónica pueden encontrar atractivos algunos de los conceptos y las actividades generales que se describen en este documento, pero cuestionan los costos de participar en ellos. Los ministros de energía y finanzas pueden ser cautelosos de adoptar cualquier programa, sin importar cuán deseable sea, que aumente la carga de deuda del país o que genere oposición política. Consecuentemente, los países que finalmente le presentan al Banco propuestas para la financiación del Componente de Actividades podrían desear considerar un mecanismo de recuperación de costos que conlleve un tipo de amortización del financiamiento del Banco distinto de las fuentes tradicionales de amortización de cada país. El Banco podría estar en posición de ayudar a los países prestatarios a evaluar y explorar esta posibilidad.

1. Recuperación de costos

Todo, o una parte del financiamiento adelantado a los países prestatarios bajo esta Iniciativa se podría recuperar de las compañías petroleras y de gas o se podría ligar a contratos o concesiones de petróleo y gas que se les otorgue. El fundamento para dicha recuperación de costo es el siguiente: en algunos países, las compañías petroleras (y los gobiernos) ya confrontan riesgos y costos significativos de una serie de opositores. Entre ellos se encuentran los pueblos indígenas, otros grupos comunitarios y ONG ambientales que desafían los derechos de estas compañías a la exploración y explotación de recursos en el suelo y subsuelo de sus tierras y territorios tradicionales y que se oponen a la otorgación de dichos derechos sin su previa consulta y participación. Si esta Iniciativa pudiera traer consigo:

- un acuerdo sobre la consulta entre las organizaciones indígenas y los gobiernos,
- estructuras mejoradas para facilitar la participación indígena en los beneficios de la explotación petrolera y de gas, y
- un mejor entendimiento y respeto por sus valores y forma de vida.

La oposición a las compañías petroleras y de gas y a los planes gubernamentales para abrir el sector de energía más ampliamente, se podría reducir substancialmente.

Las compañías petroleras y de gas podrían estar dispuestas a aportar a los costos gubernamentales de esta Iniciativa si llegaran a la conclusión de que en el balance final y los resultados de la Iniciativa añadirán valor a sus operaciones y planes de negocios y/o inversión para la región. La economía del petróleo y las decisiones para invertir en una región en particular se encuentran afectadas por dos factores clave: riesgo político y factores económicos. Si se pudieran eliminar o reducir algunos aspectos de ese riesgo, las empresas podrían estar dispuestas a ofrecer mejores términos como parte de sus arreglos con los gobiernos anfitriones cuando se presentan a licitaciones o negocian contratos para bloques de exploración y/o explotación petrolera y de gas. Los países prestatarios serán quienes determinen los méritos de cualquier mecanismo posible de recuperación de costos.

VIII. EJECUCIÓN DE LA INICIATIVA

Como éste es un documento conceptual, se tendrá que analizar la situación específica de cada uno de los países prestatarios. La lista del Componente de Actividades se puede considerar como una norma que es aceptada por el Banco y los países tendrán que revisarla contra su propio avance. Las actividades en esa lista (o actividades alternativas aceptables para el Banco) son las que el Banco estaría dispuesto a financiar.

La nueva estrategia institucional del Banco que se finalizó en el mes de julio de 1999, y fue aprobada en septiembre, recientemente recomendó entre otras cosas, un enfoque de país fortalecido en sus operaciones. Bajo la programación de país, el Banco manifestó que realizaría diferentes actividades en distintos países y que se concentraría más en un grupo limitado de sectores clave seleccionados **a través del diálogo con autoridades nacionales**. De conformidad con esta estrategia, la ejecución de esta Iniciativa podría conllevar las siguientes actividades:

- A. Revisión por parte del Banco de mecanismos de financiamiento; y
- B. Diálogo con autoridades nacionales.

A. Mecanismos de financiamiento del Banco

Los funcionarios de finanzas y operaciones del Banco tendrán que considerar los productos financieros disponibles para apoyar este Programa. El Banco puede elegir entre varios programas e instrumentos de cooperación técnica y financiamiento. La opción de instrumentos para un país se decidirá de acuerdo al caso específico de cada país y con base en el diálogo entre el personal de finanzas y/u operaciones del Banco y otros funcionarios en los países que soliciten esta Iniciativa.

B. Diálogo con las autoridades nacionales

Los funcionarios y consultores del Banco podrían iniciar un diálogo con las autoridades nacionales de aquellos países que hayan indicado tener interés en esta Iniciativa. El objetivo será ver la manera en que la lista del Componente de Actividades corresponde al desarrollo en esos países y qué actividades desearían que se les financie.

A fin de proveer mayor flexibilidad, y para mantener razonables los costos, se podría invitar a los países prestatarios a que sugieran pasos alternativos, que sean aceptables para el Banco y los pueblos indígenas, para lograr los objetivos esbozados en la lista del Componente de Actividades. En el caso en que las sugerencias alternativas fueran más viables en un país específico, éstas se podrían aceptar como satisfactorias para dicho prestatario. El diálogo podría ayudarle a los funcionarios de finanzas y operaciones del Banco a decidir sobre el mecanismo de financiamiento apropiado para apoyar esta iniciativa.

IX. FACTIBILIDAD DE LA APROBACIÓN DEL PROGRAMA POR PARTE DE LOS PAÍSES ANDINOS Y DE LA CUENCA AMAZÓNICA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Banco podría encontrarse en la situación de haber aprobado este documento conceptual y no haber recibido ninguna solicitud de los países prestatarios para avanzar a los siguientes pasos de planificación y presentación de propuestas específicas para la Iniciativa. Un paso práctico para la ejecución de la Iniciativa es solicitar expresiones de interés en esta Iniciativa por escrito de parte de organizaciones indígenas y de países andinos y de la cuenca amazónica. De manera específica, se deberán obtener cartas de interés preliminares de los ministros de energía y finanzas de los países y de los líderes de las organizaciones y comunidades indígenas clave.

Los coordinadores de hidrocarburos y/o energía que participan en el comentario de este documento conceptual podrían tratar de conseguir las opiniones y perspectivas de los ministros e incorporarlas en el comentario de respuesta a este documento. Como mínimo, se deberá obtener una indicación verbal de las perspectivas ministeriales. Si se pudiera obtener una expresión de interés por escrito, se deberá incluirla en la respuesta. Lo mismo aplica al caso de las expresiones de interés de los líderes y comunidades indígenas. Se podría encargara un consultor la obtención de este producto.

Luego del recibo de lo anterior, los funcionarios del país, quienes finalmente participarán en la programación del proyecto y de la asistencia técnica (con o sin la asistencia de alguno de los consultores) podrían llevar a cabo una revisión y un diálogo de la Iniciativa propuesta. La revisión se podría hacer con los países que han expresado interés en la Iniciativa y tendría como meta llevar este documento conceptual a la siguiente fase de detalles y ejecución.

X. BENEFICIOS Y RIESGOS

Los principales beneficiarios de esta Iniciativa serán los grupos más vulnerables de la región andina y de la cuenca amazónica, es decir, los pueblos indígenas. Suponiendo que se logre el acuerdo sobre la consulta, ellos cosecharán los beneficios de la consulta previa con los gobiernos en los casos en que se proponga la exploración y/o explotación petrolera y de gas en sus tierras y territorios tradicionales. Por otro lado, también se beneficiarán de consultas mejor coordinadas, más eficaces y eficientes de los gobiernos en la toma de decisiones y en actividades que los pueden afectar. Además, esta Iniciativa fortalecerá la capacidad de las organizaciones y representantes indígenas para consultar con los gobiernos y para participar en actividades tales como estudios de base socioculturales y ambientales, actividades de tenencia de tierras, preparación de planes de desarrollo indígenas y de otras comunidades y en una participación más eficaz e informada en la consulta y toma de decisiones del gobierno en lo concerniente al uso, manejo y conservación de recursos naturales.

Otro beneficio de igual importancia es que la mayor certeza ofrecida por un acuerdo propuesto de consulta entre los gobiernos y las organizaciones indígenas, es muy probable que eleve la confianza de inversionistas extranjeros y nacionales y de este modo, mejorará el potencial general para el avance económico en los países. Si hay menor conflicto en la Región, existe el potencial de mayores inversiones por parte de compañías petroleras y de gas. Por su parte, para las compañías petroleras y de gas, es muy probable que la certeza añadida reduzca costos, riesgos y la incertidumbre que actualmente confrontan estas compañías en la Región.

Uno de los mayores riesgos para lograr los objetivos de la Iniciativa es: (i) la abstención de los ministros de energía o finanzas del país en apoyar la Iniciativa debido a la preocupación general por los costos o al temor de generar una mayor intranquilidad política y social a consecuencia del desafío de poder llevar a cabo adecuadamente los procesos de consulta propuestos con los pueblos indígenas. Un segundo riesgo (ii) es el potencial de crear excesivas expectativas si los gobiernos no apoyan fehacientemente la Iniciativa o si es que algunas de las actividades no dan los resultados esperados. A fin de mitigar estos riesgos, la Iniciativa requiere que se obtengan cartas de interés de los ministros de finanzas o de energía al igual que de las organizaciones indígenas. La Iniciativa también recomienda un enfoque flexible a las actividades contenidas en la lista del Componente de Actividades. Se podría reducir más el riesgo si el Banco concordara en proveer una mayor flexibilidad aceptando sugerencias alternativas para lograr los objetivos de la Iniciativa de parte de los países prestatarios.

Otro riesgo se relaciona con la posibilidad de no lograr un acuerdo de consulta entre los gobiernos y las organizaciones indígenas. El proceso puede generar mayores expectativas y desengaños en el caso de no poderse lograr un acuerdo. Se puede minimizar el riesgo a través del fortalecimiento institucional del gobierno, la creación de capacidad de los representantes indígenas y mediante reuniones de pre-consulta bien organizadas y altamente estructuradas.

Finalmente, los riesgos políticos, que incluyen el potencial de intranquilidad social, pueden evitar que los gobiernos participen eficazmente en esta Iniciativa o que pongan en práctica alguno de sus componentes. Se puede minimizar este riesgo ofreciendo a los países prestatarios una mayor flexibilidad en la selección del Componente de Actividades y alentando a los países a que participen en un diálogo abierto con las organizaciones indígenas, ONG y otros ciudadanos.

XI. RECOMENDACIONES

A fin de traducir los objetivos de esta Iniciativa en un plan de acción práctico a nivel del país, será importante tener una imagen clara de la capacidad de los países andinos y de la cuenca amazónica para participar en esta Iniciativa. También será necesario determinar en qué actividades ya han participado, para qué actividades tienen financiamiento y qué actividades desean llevar a cabo, pero no pueden hacerlo debido a la carencia de fondos. Al respecto se ofrecen las siguientes recomendaciones:

1. Los coordinadores de hidrocarburos y/o energía de los países andinos y de la cuenca amazónica deberán consultar con sus ministros individuales de finanzas o de energía al momento de recibir este documento a fin de obtener sus reacciones preliminares. Se sugiere en lo posible involucrar a otros ministerios a cargo de funciones relacionadas con las actividades que financiaría la Iniciativa. Esta retroalimentación se le deberá proveer al Banco o a sus consultores.
2. El Banco deberá contratar a un equipo pequeño de consultores para llevar a cabo, junto con los funcionarios de país del Banco, una revisión práctica de la situación de avance en cada uno de los países andinos y de la cuenca amazónica con relación a las actividades de 1^{ra} y 2^{da} prioridad que se enumeran en la lista del Componente de Actividades. Esto incluirá el viaje a los países que hayan proporcionado una expresión de interés por escrito en esta Iniciativa para reunirse con funcionarios en los ministerios o departamentos clave que participarán en la Iniciativa. El objetivo será producir un informe práctico y enfocado para el Banco dando a conocer la situación e indicando, por lo menos de manera preliminar, las actividades que los ministros de ejecución individuales quisieran que financie el Banco. El informe se podría usar entonces, para avanzar al siguiente paso de preparar los estimados de costos de las actividades propuestas y las cantidades que se podrían comprometer.
3. Las cartas preliminares de interés en esta Iniciativa se le pedirán a las organizaciones indígenas y a los ministros políticos del país en los países andinos y de la cuenca amazónica.
4. A los países que proporcionaron cartas de interés se les podría invitar a esbozar sus propios planes de trabajo propuestos, con base en este documento conceptual y los hallazgos que se encuentran en el informe del equipo de consulta, al que se hace referencia en la recomendación No. 2 más arriba. La intención será proveer una mayor flexibilidad a los países permitiéndoles que indiquen en cuáles de las actividades, dentro de las actividades de 1^{ra} y 2^{da} prioridad, estarían dispuestos a comprometerse. También se podría ofrecer flexibilidad si el Banco estuviera dispuesto a considerar sugerencias alternativas para lograr los objetivos.
5. El Banco podría contratar un consultor o más para llevar a cabo un estudio de métodos y enfoques de consulta utilizados por los gobiernos en sus relaciones con los pueblos indígenas. El estudio podría incluir una revisión general de la situación de los pueblos indígenas en varios países, obligaciones legales del gobierno con respecto a la consulta y los reglamentos, políticas o directrices establecidos en dichos países para guiar el proceso de toma de decisiones del gobierno en lo concerniente a los temas relacionados con los pueblos indígenas. En el estudio se podría incluir una sección transversal de países en desarrollo y desarrollados.

La meta sería proveer el estudio a las organizaciones indígenas y a los países andinos y de la cuenca amazónica antes del inicio del proceso de consulta (esbozado en esta Iniciativa), para ayudarlos a trabajar juntos de manera constructiva, a fin de llegar a un acuerdo sobre la consulta que realmente funcione. Las experiencias operacionales prácticas, las “lecciones aprendidas” de otros países y otras organizaciones indígenas podrían ayudar en la negociación de un acuerdo de consulta.

6. Si los países prestatarios interesados en esta Iniciativa indican interés en un esquema de recuperación de costos a partir de las compañías petroleras y de gas, se podría contratar a un economista experto en petróleo y gas para asesorar a los países sobre los mecanismos de amortización potencialmente disponibles en cada uno de los países andinos y de la cuenca amazónica.
7. Una vez que se hayan analizado los comentarios recibidos sobre este documento conceptual y que se haya obtenido la aceptación del Banco del mismo, se pueden tomar pasos para obtener estimados tentativos de costos de las actividades de la lista del Componente de Actividades (con énfasis en los objetivos de la 1^{ra} prioridad) y calendarios potenciales con una perspectiva para aclarar los procedimientos de operaciones para esta Iniciativa.
8. Si los países andinos y de la cuenca amazónica interesados en esta Iniciativa, indican interés en obtener mayor información sobre las mejor prácticas indígenas en otros países, además del Canadá, el Banco considera financiar un proyecto de estudio de un número selecto de países desarrollados y en desarrollo para esbozar las “lecciones aprendidas” y experiencias con programas de apoyo a los pueblos indígenas, incluyendo la revisión de las buenas prácticas de los programas ESMAP¹² del banco Mundial y PEA¹³ de Olade.

¹² Programa PNUD/banco Mundial de Asistencia para la Gestión de Energía.

¹³ Programa de Energía, Ambiente y Población de la cuenca sub-andina.

APÉNDICE 1. EL CONCEPTO DE “PUEBLOS INDÍGENAS”

Una definición del término “Pueblos Indígenas” que se cita con frecuencia es aquella proporcionada por el Relator Especial de las Naciones Unidas para el estudio del problema de discriminación contra los pueblos indígenas en 1984, el Sr. Martínez Cobo:

“Comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades de pre-invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintas de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en dichos territorios, o en partes de ellos. En la actualidad forman sectores no dominantes de la sociedad y están decididos a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como la base de su existencia continua como pueblos, en concordancia con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales. En breve, los pueblos indígenas son los descendientes de los habitantes originales de un territorio vencido por la conquista o la colonización de extranjeros”.

La definición de Martínez Cobo aplica sólo a los pueblos indígenas de las Américas, Australasia y el Pacífico. Sin embargo, el Convenio OIT 169 (1989) es más amplia y aplica tanto a pueblos tribales “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional y cuya situación se encuentra total o parcialmente regulada por sus propias costumbres y tradiciones o por leyes o reglamentos especiales”, como a los pueblos “a los que se les considera como indígenas con base en su descendencia de las poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o colonización...”.

La descripción más reciente de pueblos indígenas la proporciona el Banco Mundial (directiva operacional 4.20, 1991):

“Los pueblos indígenas se pueden identificar en áreas geográficas particulares por la presencia en variados grados de las siguientes características:
(a) fuerte arraigo a territorios ancestrales y a los recursos naturales de estas áreas;
(b) autoidentificación e identificación por parte de otros como miembros de un grupo cultural distinto;
(c) un idioma indígena, a menudo diferente del idioma nacional;
(d) presencia de instituciones sociales y políticas de costumbre; y
*(e) producción orientada principalmente a la subsistencia”.*¹⁴

Para los fines de esta Iniciativa, los países prestatarios tendrán que identificar, en consulta con el Banco, quiénes son los pueblos indígenas que participarán en ella.

¹⁴ van de Fliert, Lydia, ed. “Pueblos Indígenas y Organizaciones Internacionales” [“Indigenous Peoples and International Organizations”], Russell Press Ltd., Nottingham, Reino Unido, 1994, páginas 4-5.

APÉNDICE II. ANTECEDENTES GENERALES

A. Inversión y explotación petrolera y de gas en América Latina

El pronóstico para América Latina es de niveles significativamente más altos de crecimiento y desarrollo. Este crecimiento requiere energía. Como resultado de ello, es muy probable que para la próxima década, las demandas de energía de América Latina aumenten drásticamente. Debido a reformas políticas y económicas, las fuerzas competitivas en la región andina y de la cuenca amazónica se han liberado y siguen liberándose a medida que varios gobiernos latinoamericanos reestructuran, liberalizan o privatizan sus sectores de energía.

Las obligaciones de deuda externa de los países latinoamericanos les imposibilitan a muchos de ellos el financiar los requerimientos de capital de energía mediante más deuda. Por ello, deben dirigirse a los inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros para satisfacer sus necesidades. No obstante, la competencia para obtener capital y tecnología es más intensa que nunca a medida que la industria petrolera y de gas ingresa a una nueva y dramática era de globalización, consolidación y exploración de oportunidades de inversión. Los países tienen que volverse más agresivos y proactivos en sus esfuerzos por competir. En muchos países, la producción de petróleo se ha convertido en un símbolo de desarrollo, crecimiento y prosperidad económica nacional, especialmente durante el período actual de altos precios del petróleo. A la vez, la exploración y explotación petrolera y de gas ha generado una importante preocupación sobre los impactos ambientales y sociales adversos en los ambientes frágiles, áreas protegidas y en o cerca de los territorios indígenas, los cuales, entre ellos, comprenden las regiones inaccesibles donde yacen los recursos energéticos.

B. Preocupaciones de las ONG y los pueblos indígenas con respecto a las actividades petroleras

Paralelamente a este desarrollo, la última década ha sido testiga de un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, apoyados por instrumentos legales internacionales, para decidir sus propias prioridades para la explotación o el uso de sus tierras y los recursos naturales en los territorios tradicionales. En muchos países, los pueblos indígenas están surgiendo como una importante fuerza política. Sus continuos esfuerzos y los esfuerzos de las ONGs para atraer la atención a su lucha y a sus culturas, han generado una creciente preocupación internacional con respecto a los derechos humanos, la pobreza, el desarrollo sostenible, la responsabilidad social y los conflictos intraétnicos. Las compañías petroleras internacionales que operan en o cerca de tierras indígenas se han encontrado y todavía se encuentran, en el centro de una controversia por sus prácticas sociales y ambientales o por decisiones tomadas por gobiernos en esas áreas. A pesar de acuerdos que permiten la exploración petrolera y de gas en tierras indígenas, el descontento sobre dicha intrusión en algunos casos ha conllevado confrontaciones, suspensiones del trabajo, sabotaje, violencia y la suspensión, y hasta la conclusión prematura, de proyectos.

Suficiencia de la consulta y participación indígena

Uno de los temas más importantes para todas las partes es la cuestión de la obligación de notificación y consulta cuando los gobiernos otorgan acceso y uso de tierras y aguas que son parte de la base de recursos que sostienen a las comunidades indígenas. Las organizaciones indígenas regionales en los países andinos y de la cuenca amazónica han manifestado que las consultas que llevan a cabo los gobiernos y las compañías petroleras después de que se han otorgado las concesiones para la exploración y/o la explotación petrolera o de gas, y todas las otras formas de consulta, que se deben realizar en cada etapa de exploración, explotación y producción no constituyen **consulta previa**, como se contempla en el

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Los gobiernos de la región ahora están más conscientes de los temas relacionados con la sensibilidad ambiental y cultural y de la importancia de la participación de los pueblos indígenas. Sin embargo, los gobiernos a menudo carecen de los recursos financieros para cumplir con las normas internacionales socioculturales y ambientales en relación con estos temas. Esta situación ha incrementado la falta de incentivos para la inversión petrolera y de gas en la región.

APÉNDICE III. LEYES Y NORMAS INTERNACIONALES Y NACIONALES

A. Instrumentos internacionales clave

Existe un amplio número de tratados, convenciones y declaraciones que establecen principios y normas internacionales para los derechos humanos en lo que respecta a los grupos minoritarios, incluidos los pueblos indígenas. Cuatro instrumentos internacionales clave, el Convenio de 1957 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semitribales en Países Independientes (“OIT 107”) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales¹⁵ de 1989 (“OIT 169”), el Borrador de la Declaración de las Naciones Unidas (“ONU”) de los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁶ de 1993 (“Borrador de Declaración de la ONU”) y el Acuerdo Internacional sobre los Derechos de las Naciones Indígenas¹⁷ de 1994 (“Acuerdo Internacional”), aplican de manera específica a los pueblos indígenas y sus derechos de propiedad o uso de la tierra.

Estos instrumentos construyen y afirman principios y normas previos contenidos en otros documentos internacionales a la vez que también modernizan aquellos principios y normas para tratar las preocupaciones nuevas o pendientes de los pueblos indígenas.

B. Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo 107

El Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo de 1957, (“OIT 107”), sobre la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semitribales en Países Independientes¹⁸ aborda el derecho de los pueblos indígenas al bienestar material y al desarrollo espiritual. Fue el primer instrumento internacional de apoyo a los pueblos indígenas. Sin embargo, posteriormente se consideró inapropiado por su perspectiva de que los pueblos indígenas deberían estar integrados a la sociedad más amplia. El cambio del lenguaje integracionista del Convenio 107 llevaría a la formulación posterior del Convenio 169.

¹⁵ C169 Convenio de los Pueblos Indígenas y Tribales (Organización Internacional del Trabajo), 27 de abril de 1989, En línea <<http://ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?query=C169&query0=169>> (fecha de acceso: 22 de agosto del 2000) [a partir de este momento “OIT 169”].

¹⁶ Borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, (Naciones Unidas), 23 de agosto de 1993, DRFT9320.txt E/ CN.4/Sub.2/1993/29/Anexo I, En línea: <www.csis.org/drf9329.html> (fecha de acceso: 22 de agosto del 2000) [a partir de este momento “Borrador de la Declaración de la ONU”].

¹⁷ Acuerdo Internacional sobre los Derechos de las Naciones Indígenas, 28 de julio de 1994, ICRIN-94.TXT, En línea: <<http://www.cwis.org/fwdp/International/icrin-94.txt>> (fecha de acceso: 22 de agosto del 2000) [a partir de este momento “Acuerdo Internacional”].

¹⁸ Un Nuevo Paso en la Ley Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 15 Ciudad de Oklahoma y U.L. Rev. 677.

C. Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) y Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966)

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*¹⁹ y el *Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*²⁰ tienen significado específico para los pueblos indígenas. La Declaración Universal provee normas comunes para los derechos humanos de todas las personas y de todas las naciones y proclama la importancia de derechos tradicionales, políticos y civiles al igual que establece derechos económicos, sociales y culturales básicos. El Acuerdo define derechos civiles y políticos y principios guía con base en la Declaración Universal.

D. Borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1993

El *Borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*²¹ de 1993, que se desarrolló con la participación directa de representantes de pueblos indígenas, es una declaración completa de los derechos indígenas que se encuentra bajo consideración dentro de las Naciones Unidas. Aborda temas tales como el derecho a la participación, el derecho de los pueblos indígenas a dirigir su propio desarrollo y a determinar y desarrollar prioridades y estrategias para la explotación o el uso de territorios ancestrales y recursos. También aborda el derecho a la autodeterminación.

El concepto de desarrollo tiene gran importancia para los pueblos indígenas y puede diferir significativamente del entendimiento que el mundo económico o desarrollado tiene del término. Para esta Iniciativa será importante entender qué es lo que tienen que decir los instrumentos legales sobre la autodeterminación, lo que los pueblos indígenas piensan sobre el desarrollo y cuáles son las necesidades específicas de desarrollo de los países andinos y de la cuenca amazónica. Por ejemplo, el diseño de planes de desarrollo de las comunidades indígenas puede necesitar considerar temas tales como:

- ¿Qué es desarrollo deseable para los pueblos indígenas?
- ¿Qué voz tienen los pueblos indígenas en las decisiones sobre la explotación de recursos?
- ¿Tienen los pueblos indígenas el derecho a manejar el proceso?
- ¿Existe alguna forma para el desarrollo con base en la propia identidad de los pueblos indígenas?

El borrador de la declaración subraya la importancia de la consulta con los pueblos indígenas antes de que ocurra la explotación de recursos en tierras indígenas y la importancia de los planes de desarrollo comunitarios.

¹⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

²⁰ *Acuerdo Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos* (1966) (Comisión de Derechos Humanos de la ONU), 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200A (xxi de la Asamblea General de la ONU) (Entró en vigencia el 23 de marzo de 1976) En línea: (fecha de acceso: 31 de agosto del 2000) http://www.unhchr.ch.htm/menu3/b/a_ceschr.htm (Nota: todos los países andinos y de la cuenca amazónica han ratificado este acuerdo).

²¹ *Discriminación contra los Pueblos Indígenas, Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en su 11^{ra} Sesión. Anexo I, Borrador de la Declaración según fue acordado por los Miembros del Grupo de Trabajo en su 11^{ra} Sesión*, 23 de agosto de 1993. En línea: (fecha de acceso: 31 de agosto del 2000) <http://www.cwis.org/drft9329.html>.

E. Acuerdo Internacional sobre los Derechos de las Naciones Indígenas, 1994

El *Acuerdo Internacional* adopta y enriquece los principios establecidos en la OIT 169. Es un pacto completo de derecho internacional que aborda los intereses sociales, económicos y políticos a largo plazo de las naciones indígenas en relación con las otras y sus respectivos estados.²²

Con respecto a la protección de la tierra y territorios de los pueblos indígenas, el *Acuerdo Internacional* enuncia principios que son congruentes y están contenidos en la OIT 169.²³ Entre ellos: el derecho a la consulta, el derecho a participar libremente en los planes de desarrollo y la obligación de proporcionar restitución por cualquier remoción de la tierra o compensación por cualquier daño a las tierras existentes de los pueblos indígenas. Además, manifiesta específicamente que cada pueblo indígena tiene tanto el derecho *colectivo* como el *individual* a poseer, controlar y usar sus tierras y territorios de acuerdo con sus propios deseos y voluntad.²⁴ El *Acuerdo Internacional* también establece el derecho de los pueblos indígenas a obtener medidas especiales para proteger la propiedad intelectual en sus tierras.²⁵

F. Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT 169”) fue adoptada en 1989. Presenta el concepto de que la cultura y los modos de vida de los pueblos indígenas y tribales deben sobrevivir y sobrevivirán. Supone su derecho al desarrollo de acuerdo a sus propios deseos. El Convenio también establece, en varios artículos, el derecho de estos pueblos y de sus organizaciones tradicionales a participar activamente en la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo que los afectan. Las obligaciones clave con las que los estados deben cumplir cuando se toman medidas que puedan afectar directamente a las tierras de los pueblos indígenas son las siguientes:²⁶

- (a) **Consulta** – los gobiernos deben consultar de *buena fe* con los pueblos indígenas siempre que se tomen medidas que pueden afectar directamente sus tierras y *deberán* establecer medios por los cuales los pueblos indígenas puedan participar libremente en la misma medida que los otros sectores de la población.
- (b) **Derecho a decidir lo que es mejor para la tierra** – los pueblos indígenas también tendrán el derecho a establecer sus propias prioridades para el proceso de desarrollo en la medida que afecta sus vidas, creencias, instituciones y las tierras que ocupan. Esto conlleva la participación en la formulación y ejecución de planes y programas que les afectan y el gobierno deberá, cuando sea apropiado, asegurar que se lleven a cabo estudios para evaluar el impacto social, espiritual, cultural y ambiental de las actividades planificadas.
- (c) **Ocupación o uso de la tierra** – los gobiernos deben respetar la importancia especial que tiene la tierra para los pueblos indígenas, ya sea que la ocupen o simplemente la usen.
- (d) **Derecho a respetar los recursos naturales** – los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales que se localizan en sus tierras. También tienen el derecho, siempre que sea posible, a participar en los beneficios de los

²² Rudolph C. Ryser, Emergencia de Nuevas Leyes Internacionales del Cuarto Mundo: El Acuerdo sobre los Derechos de las Naciones Indígenas, [*Evolving New International Laws From the Fourth World: The Covenant on the Rights of Indigenous Nations*], 1994 Centro Mundial de Estudios Indígenas en 1, en línea: <<http://www.cwis.org/icrinsum.html>> (fecha de acceso: 30 de agosto del 2000).

²³ Acuerdo Internacional, *supra* nota 3, Parte VI.

²⁴ Ibid, Parte VI, párrafo. 24.

²⁵ Ibid, Parte VI, párrafo. 27.

²⁶ OIT 169, Artículos 6 & 13-17.

programas para la exploración o explotación de recursos naturales que pertenecen a sus tierras en los casos en los que el estado retiene la propiedad de recursos minerales o de recursos de subsuperficie o derechos a otros recursos. Además, la consulta deberá ocurrir antes de llevar a cabo o de permitir ningún programa para la exploración o explotación de dichos recursos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas.

- (e) **Traslado de tierras** – los pueblos indígenas a los que se traslada de sus tierras deberán ser reubicados en tierras sin ninguna disminución de sus derechos de tierra. Existe una obligación fundamental para proveer tierras que son de igual calidad y situación legal que aquellas que han sido perdidas y esto debe tomar en cuenta los aspectos ambientales de la tierra perdida y de aquella recibida.
- (f) **Compensación** – Existe una obligación, sin ninguna calificación, de proporcionar compensación justa por cualquier daño a las tierras de los pueblos indígenas.

G. Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

*La Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo*²⁷ (“IDWIP”, por sus siglas en inglés) fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución del 21 de diciembre de 1993. El tema es “Pueblos Indígenas: Asociación en Acción”. La IDWIP abarca desde 1995 hasta el 2004. El objetivo principal es el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas que confrontan los pueblos indígenas en áreas tales como derechos humanos, el medio ambiente, desarrollo, educación y salud. Entre otras cosas, la resolución de la Asamblea General apeló a las instituciones financieras y de desarrollo a que aumentaran sus esfuerzos para tomar en cuenta de manera especial las necesidades de los pueblos indígenas en sus presupuestos y programación. Un mayor desarrollo ocurrió el 28 de abril del 2000 cuando la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó una resolución para que se le presentara al Consejo Económico y Social la iniciativa tendiente a establecer un foro permanente para los pueblos indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Si fuera adoptado, el foro permanente servirá como junta asesora de temas indígenas relacionados con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos.²⁸

H. Agenda No. 21 de las Naciones Unidas

La Agenda 21, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo en 1992, reconoció el aporte real y potencial de los pueblos indígenas y tribales al desarrollo sostenible. La *Convención sobre la Biodiversidad de 1992* hace un llamado a las partes contractuales a respetar el conocimiento tradicional indígena con respecto a la preservación de la biodiversidad y su uso sostenible. La Declaración de Viena y el Programa de Acción que emerge de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de 1993, reconoce la dignidad y los aportes culturales de los pueblos indígenas y reafirma el compromiso de la comunidad internacional al bienestar económico, social y cultural de los pueblos indígenas.

I. Declaración Americana Propuesta sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA)

El Plan de Acción firmado por los jefes de estado y los gobiernos que participaron en la Segunda Cumbre de las Américas en Chile el 18 y 19 de abril de 1998, asignó mayor importancia a la situación de los

²⁷ *Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo*, (Asamblea General de la ONU) 21 de diciembre de 1993, Resolución 48/163.

²⁸ Establecimiento de un Foro Permanente sobre Temas Indígenas, 28 de abril del 2000, E/CN.4/RES/2000/87.

pueblos indígenas. Esto incluyó un comité para proseguir con el examen intergubernamental dentro del marco de la “*Declaración Americana Propuesta sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*” de la Organización de Estados Americanos (OEA) que fue preparada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con una perspectiva hacia la posible adopción de una Declaración. El Plan también hizo un llamado para que el BID y otras instituciones multilaterales provean apoyo para programas e iniciativas que sean congruentes con la meta, objetivos y acciones propuestos en este Plan.

En la XXX Asamblea General de la OEA de junio del 2000 en Windsor, Canadá, los estados miembros adoptaron una resolución que renovó el mandato del grupo de trabajo que consideraba la Declaración propuesta sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para la XXXI Asamblea/Reunión General de la OEA programada para realizarse en la Ciudad de Quebec, Canadá en el mes de abril del 2001, se espera la entrega de un informe al respecto.

La Declaración propuesta es un documento completo que aborda asuntos relacionados con los pueblos indígenas tales como:

- a. titulación de derechos humanos;
- b. derechos de desarrollo cultural;
- c. derechos organizacionales y políticos;
- d. derechos sociales, económicos y de propiedad (incluidos los derechos a tierras, territorios, recursos y el derecho a decidir el curso del desarrollo; y
- e. la obligación de la OEA de promover el respeto y la total aplicación de las cláusulas de esta Declaración.

APÉNDICE IV. INSTANCIAS DE CONFLICTO EN LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS

A. Bolivia

En el mes de marzo del 2000, el Presidente Hugo Banzer anunció que durante los próximos 20 años, las exportaciones bolivianas de gas natural proporcionarán US\$23 mil millones en ingresos provenientes de exportaciones de gas y que “*la mayoría de estos recursos se invertirán en programas sociales*”.²⁹ Bolivia está considerada como el segundo mayor productor de gas en el continente.

Un gasoducto de gas natural, (el “gasoducto Cuiaba”), que enlaza a Bolivia con el Brasil, su mercado más importante y que está siendo construido en su tramo boliviano por Transredes, un consorcio en el que participan Shell Bolivia y Enron Internacional con base en los EE.UU., encontró oposición nacional e internacional substancial de parte de grupos ambientales e indígenas. El controvertido proyecto que atraviesa el Chiquitano, un bosque tropical, y que cruza cerca de 38 comunidades indígenas, generó ruidosas protestas contra una corporación estadounidense que proporcionaba el financiamiento del proyecto. También generó crítica del Presidente estadounidense Bill Clinton. El proyecto también generó

²⁹ Associated Press, “Gobierno Boliviano anuncia Drástico aumento en las reservas de gas natural” [“Bolivian Government Announces Sharp Increases In Natural Gas Reserves”], 31 de marzo del 2000 como se encontró en www.gasandoil.com.

preguntas sobre la eficacia de las medidas de rendimiento de cuentas impuestas por las instituciones financieras internacionales – el Banco Mundial y el Banco, sobre las compañías que construyen el gasoducto.

El director de Amazon Watch afirmó que el bosque Chiquitano es “*el mayor bosque tropical seco que queda en la Tierra*”.³⁰ Además, Amazon Watch afirmó que el derecho de vía de 30 metros del gasoducto Cuiaba abriría el corazón de esta región primitiva a “*la explotación incontrolable, la caza ilícita, la tala de árboles, la pesca ilícita y la colonización*”.³¹ Los líderes de la comunidad “*también recalcaron repetidamente el temor de incendios catastróficos que se podrían acelerar por el derecho de vía que serviría como un corredor de viento... Con la estación de incendios a sólo un mes de distancia, las comunidades expresaron su preocupación de que en la actualidad no existe un programa de vigilancia de incendios ni un plan de respuesta en caso de emergencia a lo largo del derecho de vía*”.³²

Las comunidades a lo largo de la ruta del gasoducto de Cuiaba y los ambientalistas temían que el consorcio Transredes no iba a vigilar adecuadamente el gasoducto en busca de problemas potenciales.

Una ‘evaluación ambiental independiente’³³ del proyecto Cuiaba “*encontró que el bosque Chiquitano es un bosque tropical principal de importancia global*”.³⁴ Sin embargo, Enron argumentaba que el gasoducto era un “*uso prudente de un bosque tropical secundario*”.³⁵ Las comunidades indígenas y no indígenas se quejaron de la falta de consulta sobre el proyecto.³⁶

B. Chile

En 1997 el Banco Mundial (la Corporación Financiera Internacional (“CFI”)) fue el blanco de severas críticas por parte de organizaciones indígenas, activistas de derechos humanos e incluso parte del gobierno chileno, por haber prestado aproximadamente US\$70 millones para la construcción de la Presa Pangue en el Río Bio-Bio en Chile. Se alegó que la CFI había quebrantado las reglas ambientales y de

³⁰ Mike Ceasar, “Ruptura en oleoducto boliviano derrama petróleo por 30 horas sin que se den cuenta”[“Bolivian Pipeline Break Gushes Oil 30 Hours Unchecked”], *Environment News Service*, 4 de febrero del 2000, como se encontró en: www.amazonwatch.org.

³¹ Amazon Watch, “Gasoducto (Bolivia-Brasil)”[“Gas Pipeline (Bolivia-Brazil)”], como se encontró en: www.amazonwatch.org, fecha de acceso: 28 de agosto del 2000.

³² Friends of the Earth – US Amazon Watch, “Carta del 12 de julio a OPIC”, 12 de julio del 2000, como se encontró en: www.amazonwatch.org.

³³ Esta ‘evaluación ambiental independiente’ fue realizada por el Fondo Mundial de Vida Silvestre [World Wildlife Fund], el jardín botánico de Missouri, la Wildlife Conservation Society, el Museo Noel Kempff y Amigos de la Naturaleza [Friends of Nature], todos los cuales posteriormente retiraron su oposición a cambio de US\$20 millones para proyectos de conservación en el bosque. (Ver James Langman, “Se desgarró al régimen de Clinton por apoyar al oleoducto; Ambientalistas alegan que el proyecto en Bolivia y el Brasil perjudica a los ecosistemas”[“Clinton Regime Ripped for Supporting Pipeline; Environmentalists contend project in Bolivia, Brazil Harms Ecosystems”], *The Washington Times*, 11 de enero del 2000 en A10 como se encontró en: www.amazonwatch.org.)

³⁴ James Langman, “Se desgarró al régimen de Clinton por apoyar al oleoducto; Ambientalistas alegan que el proyecto en Bolivia y el Brasil perjudica a los ecosistemas”[“Clinton Regime Ripped for Supporting Pipeline; Environmentalists contend project in Bolivia, Brazil Harms Ecosystems”], *The Washington Times*, 11 de enero del 2000 en A10, como se encontró en: www.amazonwatch.org.

³⁵ IINX via Iinoil, “Oleoducto de Enron a través del bosque tropical enfrenta oposición”[“Enron pipeline through tropical forest faces resistance”], 19 de enero del 2000, como se encontró en: www.gasandoil.com.

³⁶ James Langman, “Se desgarró al régimen de Clinton por apoyar al oleoducto; Ambientalistas alegan que el proyecto en Bolivia y el Brasil perjudica a los ecosistemas”[“Clinton Regime Ripped for Supporting Pipeline; Environmentalists contend project in Bolivia, Brazil Harms Ecosystems”], *The Washington Times*, 11 de enero del 2000 en A10, como se encontró en: www.amazonwatch.org.

reasantamiento al prestar el dinero. Sin embargo, la institución internacional temía que el informe independiente que había encargado hacer sobre el escándalo alegado sería incluso más nocivo que la queja original que motivó la investigación.

En una segunda instancia relacionada con otra presa en el mismo Río Bio-Bio, una empresa chilena de energía, Endesa, trataba de construir la presa Ralco. Muchos chilenos, incluido el Presidente Eduardo Frei, “consideraron que los proyectos como los de la Presa Ralco... eran elementos indispensables en el impresionante crecimiento económico chileno”.³⁷ La administración Frei estimó que “al ser concluido, Ralco proveería casi un quinto de las necesidades de energía para Chile central, incluido Santiago, donde la demanda de energía se duplica cada década”.³⁸

La Presa Hidroeléctrica Ralco proponía llenar un reservorio en las tierras de los indios pehuenche. Endesa intentó reubicar a los indios pehuenche desde 1996 y gastó por lo menos US\$20 millones en dicho esfuerzo. Algunas familias aceptaron las ofertas de Endesa, pero otras estaban cautelosas del gobierno nacional. La Ley Indígena de Chile prohíbe la venta de tierras de los indios, pero sí les permite intercambiarlas por otras, con el consentimiento del propietario. La situación de la Presa Ralco opuso a esta ley la legislación del servicio eléctrico general del país, que permite la expropiación en el interés de proveer electricidad para el bienestar general.

C. Colombia

En la actualidad, Colombia produce un promedio de 710.000 barriles de crudo de petróleo al día, lo que hasta la mitad del 2000 generó alrededor de US\$2.200 millones.³⁹ No obstante, las reservas comprobadas de petróleo de Colombia han disminuido a 2.300 millones de barriles, lo que significa que sin nuevas fuentes de petróleo, para el año 2005 Colombia se convertirá en importador neto de petróleo.⁴⁰ Una región del país designada como el “Bloque Samoré” representa una significativa nueva fuente de 2.000 a 2.500 millones de barriles de petróleo.⁴¹ En 1992, se le otorgó derechos de exploración petrolera en el Bloque Samoré, que está ubicado en el territorio tradicional del pueblo u’wa, a un consorcio operado por la Occidental Petroleum y en el que participaban la Shell y Ecopetrol (la compañía nacional petrolera de Colombia).

Los u’wa exigieron que el gobierno y el consorcio reconocieran “*su derecho a rechazar o aceptar la actividad petrolera en sus tierras como una precondition para cualquier diálogo sobre la explotación petrolera*”.⁴² Los u’wa temían no sólo el impacto ambiental de la explotación petrolera en su salud y modo de vida y creencias religiosas sino la probabilidad de que la explotación petrolera trajera consigo violencia guerrillera.⁴³ En 1995, Occidental empezó la exploración sísmica en el Bloque Samoré, en

³⁷ Howard LaFranchi, “Indios y ambientalistas prometen aguas turbulentas para la presa de Chile”[“Indians, Environmentalists Vow Rough Water for Chile Dam”, *Christian Science Monitor*, 21 de mayo de 1998, como se encontró en: www.csmonitor.com.

³⁸ *Op. cit.*

³⁹ Reuters, “Empresa estadounidense perforará en tierras de Colombia reclamada por indios”[“US Oil Firm to Drill in Indian-Claimed Colombia Land”], 18 de agosto del 2000, como se encontró en: www.amazonwatch.org

⁴⁰ *Op. cit.*

⁴¹ *Op. cit.*

⁴² Alexander Wostmann, “Amplia presión a Occidental por el proyecto colombiano”[“Broad Pressure on Occidental for Colombian Project”], 16 de abril de 1998, como se encontró en: www.gasandoil.com, fecha de acceso: 27 de agosto del 2000.

⁴³ “Petróleo y Violencia”[“Oil and Violence”], como se encontró en: www.moles.org/ProjectUnderground/cno.html, fecha de acceso: 29 de agosto del 2000. La estación de bombeo y el oleoducto Caño Limón de la Occidental en Arauca, que controla casi un tercio de las exportaciones petroleras de Colombia han sido atacados 508 veces por guerrilleros en los últimos 11 años.

territorio reclamado por los u'wa. Esto ocasionó que 500 u'wa amenazaran con cometer suicidio masivo si es que la Occidental proseguía con la explotación petrolera sin su consentimiento.⁴⁴

Hasta el mes de agosto del 2000, los u'wa habían bloqueado exitosamente los esfuerzos de perforación en su territorio mediante un recurso ante los tribunales colombianos y a través de una campaña de amplia protesta internacional, (incluida una campaña con base en la Internet) que incluyó esfuerzos para avergonzar al candidato presidencial estadounidense Al Gore cuya familia es accionista importante de la Occidental).⁴⁵ También incluyó la presión a Fidelity Investments, accionista principal de la Occidental, para que retire su apoyo a la explotación petrolera en Colombia. Shell se encuentra en el proceso de salirse del consorcio⁴⁶ y la Occidental ha tenido que abandonar sus planes de perforar en gran parte del Bloque Samoré que en la actualidad se encuentra reconocido como territorio oficial u'wa. Sin embargo, la Occidental ahora tiene planes de perforar un pozo de prueba, en un área que los u'wa reclaman como su territorio tradicional, lo que obviamente ha renovado su decidida y firme resistencia.⁴⁷

Un informe de la OEA/Universidad Harvard sobre el conflicto, encargado por el gobierno de Colombia en 1997, titulado “El Caso Samoré: Observaciones y Recomendaciones” hizo un amplio número de recomendaciones y llegó a varias conclusiones. Una de ellas fue que el conflicto no se podrá resolver hasta que el Gobierno de Colombia le otorgue a los u'wa una mayor oportunidad para participar e influir en las decisiones sobre la explotación de petróleo que de alguna manera podría afectarlos.

D. Ecuador

En el Ecuador, los pueblos indígenas representan de un tercio a la mitad⁴⁸ de la población de 12 millones.⁴⁹ En 1995, los ingresos petroleros ascendieron a la mitad de los ingresos del gobierno ecuatoriano⁵⁰ y el petróleo sigue siendo el principal producto de exportación del Ecuador.⁵¹ La explotación de recursos, y la extracción de petróleo en particular, ha encendido muchos conflictos recientes entre los pueblos indígenas, el gobierno nacional y la compañías petroleras.

Desde 1972, cuando se extrajeron los primeros barriles de petróleo en el Ecuador, la explotación petrolera se ha centrado en la región Oriente del Ecuador y ha estado “dominada por corporaciones

⁴⁴ “Tribu colombiana amenaza con cometer suicidio masivo para detener la exploración petrolera” [“Colombian Tribe threaten mass suicide to stop oil exploration”], 1° de febrero de 1997, como se encontró en línea: <www.gasandoil.com> fecha de acceso: 27 de agosto del 2000.

⁴⁵ Industry Standard, “La Internet está cambiando la manera de hacer campañas” [“The Internet is changing campaigning”], 30 de marzo del 2000, como se encontró en línea: <www.gasandoil.com> fecha de acceso: 27 de agosto del 2000.

⁴⁶ Alexander Wostmann, “Amplia presión a Occidental por el proyecto colombiano” [“Broad Pressure on Occidental for Colombian Project”], 16 de abril de 1998, como se encontró en: www.gasandoil.com, fecha de acceso: 27 de agosto del 2000.

⁴⁷ Associated Press, “Policía de disturbios dispersa a indios que protestan exploración petrolera” [“Riot Police Disperse Indians Protesting Oil Exploration”], 24 de junio del 2000, como se encontró en www.gasandoil.com, fecha de acceso: 28 de agosto del 2000.

⁴⁸ Reuters, “Un alto jefe militar, un líder indio y un ex juez toman el poder en el Ecuador” [“A Top Military Chief, An Indian Leader and a former Judge Take Over in Ecuador”], 22 de enero del 2000, como se encontró en: www.gasandoil.com. Este artículo pone de manifiesto que la cuantificación de la composición indígena de la población del Ecuador es un tema candentemente debatido.

⁴⁹ AP, “Datos clave sobre el Ecuador” [“Key Facts about Ecuador”], 22 de enero del 2000, como se encontró en: www.gasandoil.com.

⁵⁰ Chris Jochnick, “Ofensiva petrolera del Amazonas” [“Amazon Oil Offensive”], *Multinational Monitor*, Vol XVI, No. 1-2 Enero/Febrero de 1995, como se encontró en: www.cwis.org/fwdp/Americas/amaznoil.txt

⁵¹ AP, “Datos clave sobre el Ecuador” [“Key Facts about Ecuador”], 22 de enero del 2000, como se encontró en: www.gasandoil.com.

multinacionales, encabezadas por Texaco, hasta su partida en 1992”.⁵² De acuerdo con algunos informes, “la escasa supervisión del gobierno y la mínima atención a las preocupaciones no económicas”⁵³ durante los 20 años de explotación petrolera de la Texaco resultaron en: la descarga diaria de “4,3 millones de galones de desechos tóxicos ... en el medio ambiente del Oriente”;⁵⁴ la tala de “más de 2 millones de hectáreas de árboles”;⁵⁵ y el derrame de “16,8 millones de galones de crudo de petróleo en la cuenca del Amazonas, contaminando la provisión de agua y la atmósfera”.⁵⁶

Muchos en el Ecuador ahora aceptan como un hecho que los “indígenas ecuatorianos que viven en áreas de producción petrolera sufren una mayor incidencia de cáncer que otros grupos”.⁵⁷ Las comunidades indígenas del Ecuador están tan angustiadas por la manera general de la explotación petrolera que: (1) las comunidades indígenas de la región Oriente del Ecuador se encuentran participando en una demanda judicial contra Texaco por US\$1.000 millones por contaminar sus comunidades con desechos tóxicos y crudo de petróleo;⁵⁸ (2) las comunidades indígenas y los agricultores campesinos han bajado a la capital para exigir su parte en las crecientes ganancias petroleras del Ecuador;⁵⁹ y (3) los manifestantes indígenas se han vuelto conocidos por su capacidad para bloquear las carreteras del país y clausurar la capital.⁶⁰ Finalmente, las comunidades indígenas demostraron su extremo disgusto con el manejo por parte del gobierno nacional de la explotación de recursos y la distribución de la riqueza que fueron parte instrumental en el golpe reciente que derrocó al Presidente.⁶¹

E. Venezuela

En Venezuela, la construcción de una línea de transmisión por parte de la empresa de electricidad de propiedad estatal, Corporación Venezolana de Guyana (CVG), resultó en un conflicto con los indios pemón tan importante que en 1999 se suspendió la construcción de la misma.

El potencial hidroeléctrico de los Ríos Alto y Bajo Caroní en la parte oriental venezolana es enorme, representa el equivalente a lo que los venezolanos podrían ganar “de la venta de 810.000 barriles de crudo de petróleo al día”.⁶² CVG piensa enviar 400-kilovatios de energía hidroeléctrica a través de la

⁵² Chris Jochnick, “Ofensiva del Petróleo del Amazonas”[“Amazon Oil Offensive”], *Multinational Monitor*, Vol XVI, No. 1-2 Enero/Febrero de 1995 como se encontró en: www.cwis.org/fwdp/Americas/amaznoil.txt

⁵³ *Op. cit.*

⁵⁴ *Op. cit.*

⁵⁵ Catherine Elton, “Ambientalistas temen que el Ecuador perfore por dólares”[“Environmentalists Worry Ecuador Will Drill for Dollars”], *Christian Science Monitor*, 4 de febrero del 2000, como se encontró en www.csmonitor.com.

⁵⁶ *Op. cit.*

⁵⁷ IINX vía Iinoil, “Indígenas ecuatorianos cerca de lugares de producción petrolera sufren más de cáncer”[“Indigenous Ecuadorians Near Petroleum Production Suffer More of Cancer”], 27 de julio de 1999, como se encontró en www.gasandoil.com.

⁵⁸ En 1996, el gobierno del Ecuador se unió a las comunidades indígenas en esta demanda judicial contra Texaco. Hasta el momento, los esfuerzos de Texaco para invalidar este proceso han fracasado. Catherine Elton, “Ambientalistas temen que el Ecuador perfore por dólares”[“Environmentalists Worry Ecuador Will Drill for Dollars”], *Christian Science Monitor*, 4 de febrero del 2000 como se encontró en www.csmonitor.com.

⁵⁹ Associated Press, “Los indios del Ecuador tratan de conseguir su parte de los ingresos petroleros”[“Ecuador’s Indians Seeking Share in Oil Revenues”], 23 de noviembre de 1999, como se encontró en www.gasandoil.com

⁶⁰ Catherine Elton, “El golpe se acabó, pero los indios del Ecuador no desaparecen todavía”[“Coup is Over, but Ecuador’s Indians Aren’t Going Away”], 26 de enero del 2000, como se encontró en www.csmonitor.com

⁶¹ Reuters, “Un alto jefe militar, un líder indio y un ex juez toman el poder en el Ecuador”[“A top military chief, an Indian leader and a former judge take over in Ecuador”], 22 de enero del 2000, como se encontró en www.gasandoil.com, fecha de acceso: 27 de agosto del 2000.

⁶² Tim Johnson, “Oposición frente a los proyectos de energía”[“Energy projects opposed”], *Miami Herald*, 18 de noviembre de 1999, como se encontró en www.amazonwatch.com.

línea de transmisión desde su planta hidroeléctrica de la Presa Guri hasta Boa Vista, una ciudad en el estado nortero Roraima del Brasil.⁶³ Es muy probable también que el desarrollo de la línea de transmisión abra el área a la minería y a la tala forestal.

La ruta de la línea de transmisión pasa a través de 240 kilómetros de bosques tropicales y del hogar de los indios pemón. Aparentemente, los pemón se enteraron del proyecto “*cuando llegó la maquinaria pesada*”.⁶⁴ Los pemón se cansaron pronto de protestar la línea de transmisión mediante cartas y recurrieron a sabotear la línea de transmisión y a obstruir el tráfico y los equipos de trabajo a lo largo de la autopista Venezuela-Brasil.⁶⁵ En octubre de 1999, los indígenas derribaron las torres eléctricas de la línea de transmisión y fueron rodeados rápidamente por 200 miembros de la Guardia Nacional Venezolana.⁶⁶

F. Conclusión

Todas las instancias de conflicto previas indican que por toda América Latina, numerosos grupos indígenas se encuentran desafiando a los gobiernos y compañías sobre proyectos de recursos en o cerca de sus tierras. También ilustran el poder de los grupos indígenas y no indígenas para invocar la censura internacional contra los gobiernos y las instituciones financieras que apoyan proyectos que representan un riesgo para el medio ambiente y las comunidades indígenas.

APÉNDICE V. OPERACIONES DEL BANCO EN APOYO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El mandato de política de 1994 que acompañó el Octavo Reabastecimiento de los Recursos del Banco, abordó por primera vez temas indígenas como parte de la agenda sobre la reducción de la pobreza y la creación de equidad social y no sólo dentro del contexto de la mitigación ambiental. Este mandato ha traído consigo un incremento significativo en las operaciones del Banco que tratan las necesidades y preocupaciones indígenas. En 1998, más del 11% de todas las operaciones del Banco incluían mención específica de los pueblos indígenas y más de la mitad de estas operaciones contemplaban medidas étnicas específicas para reducir barreras al acceso, mejorar la orientación o para promover la idoneidad sociocultural en el diseño de proyectos.

En promedio, entre 1990 y 1999, 6,98% de la cartera de proyectos del Banco tenía impacto o contenía actividades específicas para los pueblos indígenas.⁶⁷ En los años 80, el número de estos programas se mantuvo constante, pero a partir de 1991, hubo un aumento significativo que culminó en 1998. No obstante, el porcentaje de proyectos que contenía actividades específicas para los pueblos indígenas promedió 3,34% de la cartera del Banco sobre los años 90.

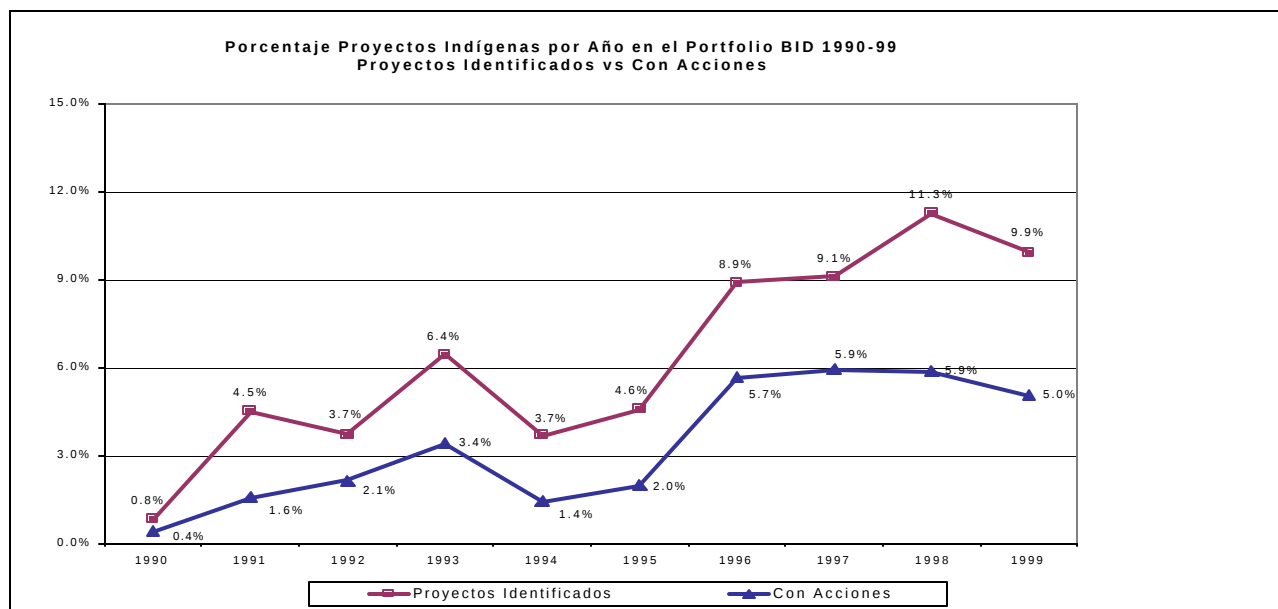
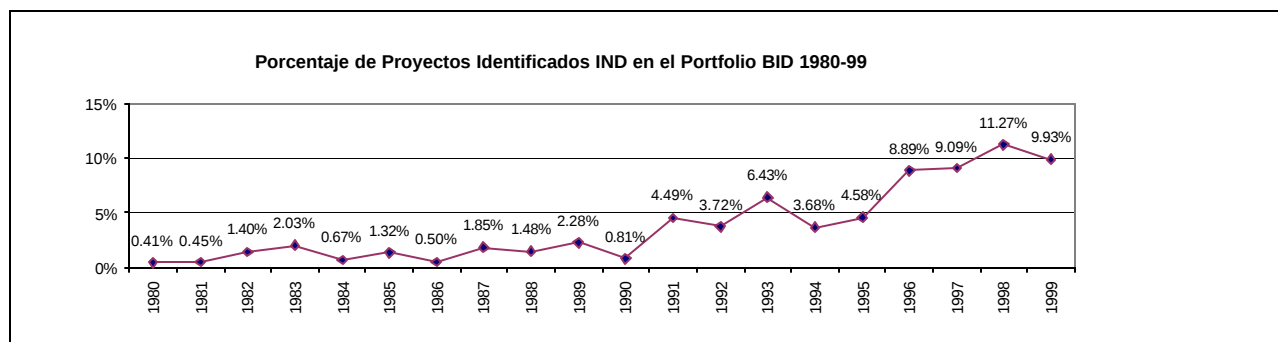
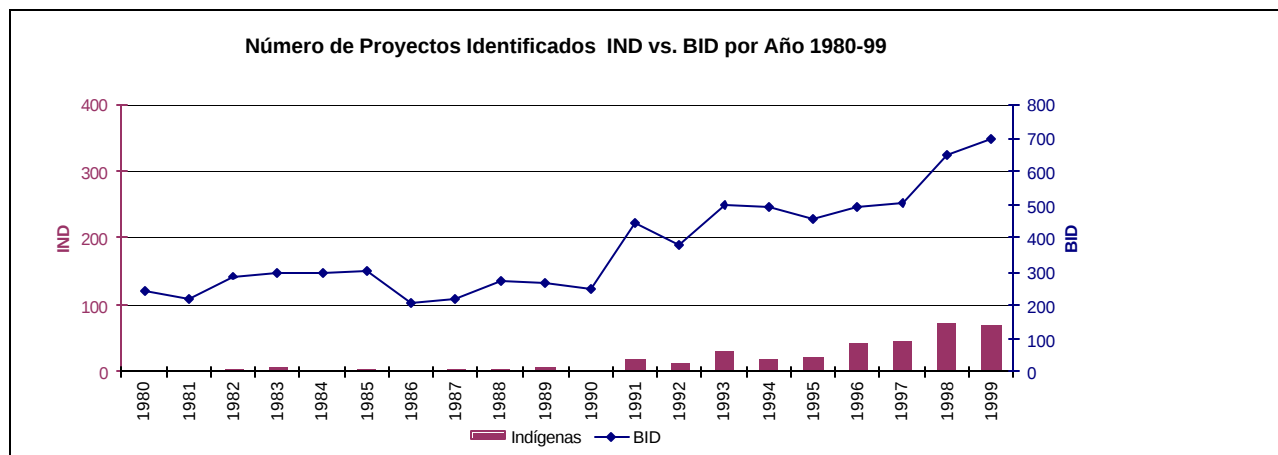
⁶³ *Op. cit.*

⁶⁴ *Op. cit.*

⁶⁵ Celia Alario, “Ministros de defensa y del medio ambiente venezolanos llevan delegación a la Gran Sabana para reunirse con los indios manifestantes” [“Venezuelan Ministers of Defense and Environment Bring Delegation to Gran Sabana for Meeting with Indian Protesters”], 6 de octubre de 1999, como se encontró en www.amazonwatch.com.

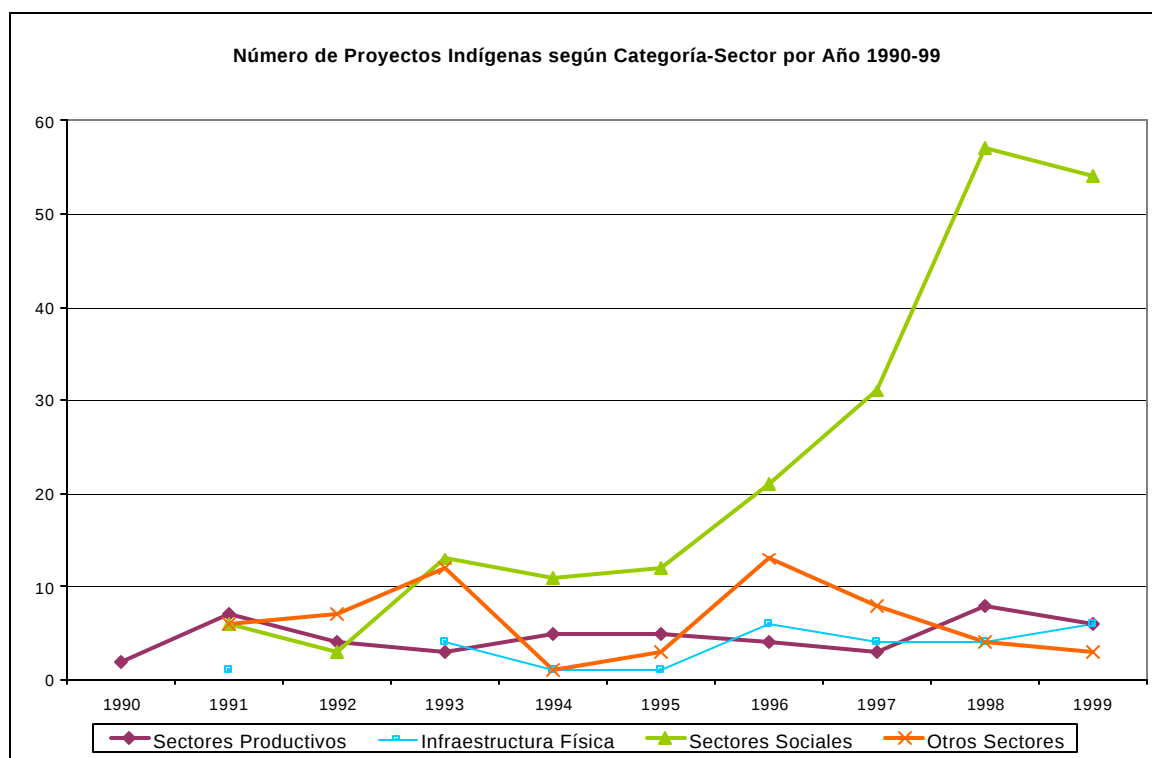
⁶⁶ *Op. cit.*

⁶⁷ Las estadísticas de la cartera de proyectos del Banco fueron proporcionadas por la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco. Entre 1980 y 1999, el porcentaje de proyectos que contenía actividades para los pueblos indígenas o que los afectaba de alguna manera dentro de la cartera del Banco promedió 1,27%.



Entre 1990 y 1999, el BID aprobó 221 proyectos que afectaron directa o indirectamente o que beneficiaron a los pueblos indígenas. De esos 221 proyectos, 159 conllevaron acciones etnoespecíficas⁶⁸ para dichos pueblos y los 62 proyectos restantes no incluían ninguna actividad dirigida a los pueblos indígenas a pesar que el proyecto los afectaba.

La mayor parte del aumento de proyectos que identificaban a los pueblos indígenas como partes afectadas o beneficiarias se dieron en los sectores sociales. Estos proyectos crecieron drásticamente a partir de 1995, un año después del Octavo Reabastecimiento. Entre 1990 y 1999, 61% de todos los proyectos fueron en sectores sociales, 14% en sectores productivos, 8% en infraestructura y 17% en otros sectores.⁶⁹



Con el crecimiento económico que extiende cada vez más la explotación petrolera y de gas en áreas remotas de la región andina y de la cuenca amazónica, y la mayor preocupación internacional por temas relacionados con los pueblos indígenas y el desarrollo sostenible, se puede esperar que el Banco participe en número mucho mayor de proyectos que afecten a los pueblos indígenas y al medio ambiente. Esta Iniciativa le permitirá al Banco ganar fortalezas operacionales añadidas en el desarrollo económico, social y ambiental indígena en la región andina y de la cuenca amazónica.

⁶⁸ 95 proyectos conllevaron una o varias actividades, 21 programas tenían un componente para pueblos indígenas y 43 proyectos se dirigieron específicamente a los pueblos indígenas en sus actividades.

⁶⁹ Los sectores productivos son agricultura, pesca, industria, minería y turismo. El sector de infraestructura abarca energía, transporte y comunicaciones. Otros sectores se relacionan con reforma del sector público, finanzas de exportaciones y otros.

APÉNDICE VI. PROGRAMAS DEL GOBIERNO CANADIENSE PARA LOS PUEBLOS ABORÍGENES⁷⁰ E INUIT

A. Programa de Negociaciones de Acceso a los Recursos (RAN, por sus siglas en inglés)

El sector de Servicios de Tierras y Fideicomiso del Departamento Federal de Asuntos de Indios y del Norte ("DIAND", por sus siglas en inglés) administra el programa RAN cuyo objetivo es ayudar a las Primeras Naciones y a las comunidades inuit a negociar acuerdos bilaterales de beneficio con los gobiernos o el sector privado en lo que se refiere a la explotación de recursos. Aunque el RAN es relativamente pequeño, los participantes de las Primeras Naciones lo perciben como un programa de impacto significativo en los beneficios provenientes de los recursos naturales y de la explotación de recursos para sus miembros. Los beneficios son: acuerdos con los gobiernos provinciales y el sector privado en lo concerniente al manejo mancomunado de los recursos naturales, desarrollo de negocios para las empresas de las Primeras Naciones y entrenamiento y empleo para los miembros de dichos grupos indígenas.

Las actividades que se apoyan de conformidad con el RAN son: el desarrollo de planes y posiciones de negociación de la comunidad para el acceso a la explotación y al manejo de recursos naturales fuera de las tierras de reserva; negociación para de la venta, arriendo u otra disposición de los recursos naturales controlados por la comunidad o de inversión privada en ellos; realización de negociaciones y el bosquejo y finalización de los acuerdos.

La financiación actual del gobierno se ha establecido en US\$8,3 millones.⁷¹ No obstante, se espera que los participantes comprometan sus propios recursos financieros y humanos en la máxima medida posible de su capacidad. La mayor parte de los aportes en el programa se utilizan para apoyar proyectos relacionados con el manejo mancomunado de recursos, área forestal, explotación de recursos en grandes tierras fuera de la reserva y explotación de mineral. Otros sectores de explotación de recursos son: la explotación hidroeléctrica y la explotación de petróleo y de gas. Todas las iniciativas financiadas a través de RAN tienen como condición que el solicitante esté de acuerdo en informar acerca de las actividades llevadas a cabo y de los beneficios que se generaren en cada proyecto.

B. Programa de Asociaciones de Recursos (RPP, por sus siglas en inglés)

El RPP ayuda a las comunidades de las Primeras Naciones e inuit, las organizaciones y empresas de propiedad y control comunitario a participar y obtener los beneficios económicos provenientes de la planificación y ejecución de proyectos de explotación de recursos en gran escala en los que participan el sector privado, los gobiernos federales y provinciales y otras partes interesadas. Típicamente, se provee apoyo para la participación en entidades de coordinación de proyectos de múltiples partes, investigación y consultas, el desarrollo de planes de trabajo conjunto y la ejecución de iniciativas mancomunadas para aumentar la participación y los beneficios de los aborígenes. El financiamiento actual es de US\$9,5 millones.⁷²

El RPP cofinancia actividades que conllevan la creación de un "Acuerdo de Trabajo Conjunto" y la ejecución temprana del acuerdo. Esto incluye:

⁷⁰ Conocidos en Canada como *Primeras Naciones*. Los pueblos *inuit* e *innu* (esquimales) del norte son considerados aparte de los *aborígenes* de las planadas y de los grandes lagos.

⁷¹ Sitio web de INAC http://www.inac.gc.ca/nr/prs/m-a2000/00139bk_e.html. Actualización en la Web hasta el 24/8/00).

⁷² Sitio web de INAC, hasta el 21/06/2000.

- La planificación estratégica (identificación de oportunidades de asociación, creación de consenso, establecimiento de prioridades);
- La participación en la planificación colaborativa del gobierno y la industria y en los mecanismos de ejecución;
- Las negociaciones con el sector privado y/o una provincia o territorio para lograr un acuerdo de trabajo conjunto que conlleve a una mayor participación en un proyecto de explotación de recursos principales;
- Los estudios de factibilidad de proyectos;
- El análisis y planificación de las necesidades de entrenamiento de recursos humanos y destrezas; evaluaciones de impacto ambiental y planes de negocios.

El programa no financia el entrenamiento de la fuerza laboral, el desarrollo de infraestructura ni de costos de capital asociados con un proyecto.

Los proyectos amparados por el RPP deberán estar relacionados con explotaciones de recursos en gran escala en las áreas de minería, explotación forestal, explotación de energía, turismo basado en los recursos, pesquería o agricultura. Se da prioridad a los proyectos que se considera tienen impacto regional y una amplia gama de beneficios; entre ellos, el empleo y pequeños negocios a un número de personas de las Primeras Naciones y de los pueblos inuit e innu. El financiamiento gubernamental total bajo el RPP no puede ser de más del 50% del costo total de las actividades elegibles, a excepción de la planificación estratégica temprana. Un criterio clave de elegibilidad es el apalancamiento de fondos del sector privado y/o del gobierno territorial provincial o “*servicios en especie*”. El programa financiará hasta el 90% de los costos sólo para la planificación estratégica temprana de proyectos (antes de las negociaciones de un Acuerdo de Trabajo Conjunto), y la participación en los costos de parte de una provincia y/o territorio y del (los) urbanizador(es) no es obligatoria. Se requiere que el beneficiario financie por lo menos el 10% de los costos.

El programa puede proveer el financiamiento gradual de un proyecto a través de varios años. Luego de demostrar la conclusión satisfactoria de una fase del proyecto, un solicitante puede solicitar financiamiento para actividades más elegibles. Cada una de las iniciativas financiadas a través del RPP tiene como condición que el solicitante informe sobre las actividades llevadas a cabo, los beneficios generados y los objetivos logrados. La renovación del proyecto requiere el informe definitivo de los resultados de la fase anterior del proyecto.

C. Financiamiento de la consulta/creación de capacidad de las Primeras Naciones de la Faja Occidental

En agosto del 2000, las Primeras Naciones de la Faja Occidental y los gobiernos de Columbia Británica y el Canadá (INAC, por sus siglas en inglés) firmaron una Carta de Entendimiento que aumentará la participación de la Faja Occidental en el sector forestal. Esto se realizó en un esfuerzo para hacer que las partes regresaran a la mesa de negociaciones del tratado.⁷³ Además, el acuerdo suspendió la demanda judicial que había iniciado la Faja Occidental. De conformidad con los términos de la Carta de Entendimiento, los gobiernos federal y provincial le proveerán a la Faja Occidental US\$300.000 para trabajar en la consulta y la creación de capacidad relacionada con el área forestal. Como parte del acuerdo de medidas interinas, la provincia trabajará en cooperación con la industria forestal local a fin de reasignar la fibra existente a las Primeras Naciones de la Faja Occidental.

⁷³ Asuntos de indios y del norte, “Se firman acuerdos con la Franja Occidental”[“Agreements Signed with West Bank”], *Comunicado de Prensa 2-00157* (5 de mayo del 2000) en línea:< http://www.inac.gc.ca/nr/prs/m-a2000/2-00157_e.html > (fecha de acceso: 29 de agosto del 2000).

D. Propuesta de gasoducto del Grupo Aborigen del Gasoducto-Valle Mackenzie

La dramática creciente demanda de gas natural y petróleo en los mercados norteamericanos ha generado una competencia entre los productores de gas y las empresas de gasoductos para construir un gasoducto que lleve los recursos desde el norte del Canadá (las últimas reservas sin explotar en América del Norte) a los mercados de gas en los Estados Unidos. Los líderes de las Primeras Naciones en los Territorios Noroccidentales que viven a lo largo de una de las rutas posibles de un gasoducto propuesto de gas natural, aguas abajo del Valle Mackenzie, han formado un grupo, el Grupo Aborigen del Gasoducto (APG, por sus siglas en inglés), para estudiar en qué partes del proyecto quieren participar y cuáles quieren poseer. Junto con la propiedad y los beneficios del proyecto, el comité del grupo está examinando y tratando de determinar qué cantidad de efectivo y financiamiento pueden aportar las distintas comunidades aborígenes a lo largo de la ruta. Desde los años 70, ésta es la primera vez que todos los grupos aborígenes del norte se han reunido para discutir el desarrollo de gasoductos.

APG espera que los gobiernos de los Territorios Noroccidentales y del Canadá financien conjuntamente el trabajo del comité – un costo de alrededor de US\$1 millón. Se espera que el comité determine los temas importantes, entre ellos, los intereses de equidad para los grupos de las Primeras Naciones en el proyecto del gasoducto, acuerdos de empleo y entrenamiento y otros beneficios empresariales.

Hasta el momento no existe confirmación con respecto a este financiamiento. No obstante lo anterior, el DIAND está comprometido con la iniciativa, cuya propuesta oficial todavía tiene que ser presentada formalmente al gobierno.⁷⁴

LV SDS/IND
Noviembre del 2000

⁷⁴ Lise Gagnon, Funcionaria de Comunicaciones de la Dirección General de Comunicaciones del DIAND, NWT, confirmó durante una conversación telefónica (1° de septiembre del 2000) que el financiamiento todavía no ha sido aprobado oficialmente.