

DESARROLLO ECONÓMICO Y SUPERVIVENCIA CULTURAL: BREVE HISTORIA DE LAS PRÁCTICAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL BANCO MUNDIAL SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

*Enrique Silva Hurtado **

Resumen

El liderazgo del Banco Mundial ha sido crucial en el avance de buenas prácticas de responsabilidad social sobre comunidades indígenas alrededor del mundo, influenciando los códigos de conducta de otros bancos multilaterales, empresas multinacionales, ONGs y las políticas públicas de los Estados-nación. El peso político del Banco en el funcionamiento de la economía mundial sin duda ha contribuido en buena parte a la formación de costumbres internacionalmente reconocidas, elevando las perspectivas para el posicionamiento de estándares internacionales sobre asuntos indígenas. El objeto de este documento consiste en brindar un breve panorama de la evolución de las prácticas de responsabilidad social del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas a partir de un análisis crítico de sus políticas operacionales.

Abstract

The World Bank's leadership has been crucial for the advancement of good practices in social responsibility on indigenous communities across the world, influencing other multilateral banks, corporate

multinationals, NGOs and state policies. The Bank's political weight in the functioning of the world economy has contributed to the development of international customs, increasing the political possibilities for the positioning of international standards on indigenous affairs. This paper aims to provide a brief glance to the evolution of the World Bank's social responsibility practices on indigenous peoples, focusing in a critical analysis of its operational policies.

Palabras clave

Banco Mundial, Indígenas, Responsabilidad Social, Cooperación Internacional, Relaciones Internacionales, Derecho Internacional, Movimientos Sociales, Desarrollo Económico.

Keywords

World Bank, Indigenous Social Responsibility, International Cooperation, International Relations, International Law, Social Movements, Development Economic.

JEL: D63, D72, D73, D78, F35, K32.

* Asesor Jurídico en Energía y Recursos Naturales. Abogado, Universidad de los Andes; Msc. en Economía Política y Administración del Desarrollo, London School of Economics. Correo Electrónico: enriquesilva39@hotmail.com.

Este documento es un producto derivado de la tesis de grado Msc. en Economía Política y Administración del Desarrollo, London School of Economics. Fecha de recepción 23 de septiembre de 2011, fecha de aprobación, 2 de diciembre de 2011.

Introducción

La expedición en 1982 del Manual Operacional 2.34 sobre Comunidades Tribales en Proyectos Financiados por el Banco Mundial constituye un hito en la historia de la relación entre los indígenas del mundo, la Civilización Occidental y sus respectivas versiones criollas del progreso.

Desde 1944 la filosofía del Banco, además de promover el desarrollo, se funda en el principio de cooperación internacional basado en el procedimiento de la democracia representativa. En principio, el Banco sólo trata con representantes gubernamentales de los países miembros, investidos con el poder soberano de los gobernantes elegidos democráticamente por sus respectivos ciudadanos. Formalmente, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras formas de movimientos sociales son representados por estos agentes y por ende, no tienen derecho a participar directamente en el diseño e implementación de proyectos financiados con recursos del Banco (Wade, 1993). A pesar de ello, en los últimos 28 años el Banco Mundial ha ido flexibilizando sus prácticas en favor de las comunidades indígenas, reflejando en cada una de sus etapas perspectivas que van desde el paternalismo del "noble salvaje" hasta el reconocimiento pleno de su calidad de ciudadanos, incluyendo el derecho a participar en los procesos nacionales de desarrollo.

Estos logros son importantes no solamente porque han significado la apertura a mecanismos de participación más directos e inclusivos en donde estos actores puedan hacer valer sus intereses en relación con proyectos de desarrollo apoyados por el Banco. El liderazgo de este organismo internacional ha sido crucial en el avance de buenas prácticas y políticas sobre comunidades indígenas alrededor del mundo, influenciando los códigos de conducta de otros bancos

multilaterales, actores privados, ONGs y estados (Sarfaty, 2005). El peso político del Banco Mundial en el funcionamiento de la economía mundial ha contribuido en buena parte a la formación de costumbres internacionalmente reconocidas, ampliando las expectativas políticas para el mejoramiento de reglas internacionales sobre asuntos indígenas (Kingsbury, 1999; Brownlie, 1990). Adicionalmente, el enfoque especial del Banco sobre comunidades indígenas ha tenido importantes efectos positivos en la reducción de los niveles de pobreza de uno de los sectores más vulnerables del mundo (Banco Mundial, 2009).

Se estima que en el mundo viven entre 250 y 350 millones de indígenas, distribuidos en 5.000 comunidades y 90 países, que representan el 5% de la población global y el 15% de los pobres del mundo (Banco Mundial, 2010)¹. Sus estilos de vida dependen directamente de su capacidad para controlar, poseer y tener acceso a territorios que históricamente les han servido como fuente primaria para su existencia, espiritualidad e identidad. Desde el inicio de la expansión de los imperios europeos en el siglo XV, las comunidades indígenas han sufrido una retirada ante el avance irresistible de la Modernidad, reduciéndolos significativamente² y restringiéndolos a unas pocas y cada vez más apetecidas porciones de tierra. Durante el siglo XX, la búsqueda por satisfacer la demanda energética del mundo civilizado ha añadido más presiones a la supervivencia de las comunidades indígenas, quienes en muchos casos han visto cómo su existencia tribal³ se ve impactada por reubicaciones, cambios en el acceso y uso de sus tierras y recursos, daños ambientales, enfermedades físicas y mentales, inflación y sobre-especulación, entre muchos otros.

Si bien es cierto que el Banco ha introducido importantes contribuciones en el mejoramiento de las condiciones de vida de

¹ Para una referencia sobre las diferentes estadísticas sobre población indígena véase Banco Mundial, 2010.

² Aunque siempre ha existido un debate alrededor las estadísticas reales sobre la despoblación indígena, especialmente en América Latina, la comunidad política y académica global coincide en una tendencia histórica hacia la disminución.

³ Por *tribal* esencialmente me refiero a una forma de organización social en la que predomina el interés del conjunto social sobre el interés del individuo, el uso de ideologías particulares sobre el funcionamiento del universo y la posición y alcance del hombre con respecto a su funcionamiento véase, Hayek, 1976.

las minorías étnicas a través de programas de desarrollo orientados específicamente a este sector; además de los efectos positivos que trajo el reconocimiento de las minorías como actor político con legitimidad para participar en proyectos nacionales de desarrollo, existen múltiples comunidades indígenas, organizaciones nacionales e internacionales de indígenas, ONGs y sectores de la academia que insisten en los efectos negativos del desarrollo para su supervivencia. De acuerdo con estos, el Banco ha creado categorías de anomalía tales como Pobreza o Subdesarrollo que fortalecen un discurso técnico que legitiman los intentos por reformar comunidades "subdesarrolladas" de acuerdo con un estándar particular a las sociedades occidentales (Escobar, 1996). En consecuencia, la vida tradicional de todos los pueblos se ha visto trastocada por la introducción de nuevas prácticas, valores e instituciones que inevitablemente dan origen a conflictos y dilemas entre los que apoyan la modernización y aquellos que defienden el mantenimiento del *status quo* y su identidad cultural (Brett, 2009; Huntington, 1968).

Este documento pretende compartir al público una introducción al estado del arte sobre el alcance e influencia del movimiento indígena internacional al interior del Banco Mundial. Indaga por el peso político que tiene la cuestión indígena dentro de la estrategia corporativa de la mayor entidad financiera para el desarrollo, a partir de un análisis del impacto de sus políticas internas en las relaciones crediticias que mantiene con sus principales prestatarios (países-miembros) en proyectos de desarrollo que impacten a comunidades indígenas.

En nuestro contexto, este asunto resulta de suma relevancia y pertinencia. Por un lado, en el momento en que se escribe este texto, nuestro país goza de un nuevo periodo de crecimiento sostenido, influenciado en parte por el aumento de inversión extranjera en industrias de hidrocarburos y minería en los últimos siete años. Por el otro, desde la aparición de la Constitución Política de 1991, las comunidades indígenas se han convertido en un actor relevante en el diseño y ejecución de políticas públicas y proyectos. Específicamente, la figura de la

Consulta Previa como derecho fundamental se ha convertido en una herramienta jurídica de especial importancia e influencia para la ejecución de proyectos de explotación de hidrocarburos, minería e infraestructura, cruciales para el desarrollo nacional.

Con este documento, pretendo invitar al lector para que profundice en la reflexión sobre las tensiones existentes entre desarrollo y multiculturalismo en nuestro contexto local y sus implicaciones para el futuro del país y las comunidades indígenas: ¿Hasta dónde debe ceder el derecho fundamental a la Consulta Previa en nombre de la prosperidad general a largo plazo?, ¿hasta dónde este derecho puede restringir las actividades de utilidad pública e interés general?, ¿hasta dónde es legítimo defender las preferencias fundadas en la equidad y la diferencia étnica y religiosa sobre lo público?, ¿hasta dónde es deseable sacrificar el desarrollo para proteger el valor de la diferencia étnica y proteger el medio ambiente? Ninguna de estas preguntas, por supuesto, puede responderse a partir de juicios maniqueos que sugieren un retorno a los tiempos de la Colonia, en donde el indígena era tratado como un incapaz relativo que se encuentra a medias entre la civilización y la barbarie, o una protección absoluta de los derechos de las minorías a costa de un desmonte total de la civilización occidental.

De allí entonces que la selección de las políticas de esta organización internacional como objeto de estudio trata no solo de responder los impactos que tiene este movimiento en el comportamiento del Banco, sino que indirectamente pretender poner en perspectiva la forma en que en nuestro país estamos construyendo la política indígena, partiendo de la base que las políticas del Banco Mundial han servido como una de las fuentes que han inspirado la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada.

I. Orígenes del Manual Operacional 2.34 sobre Pueblos Indígenas.

En Febrero de 1982, el Banco Mundial publicó lo que constituiría la primera

política sobre pueblos indígenas desde su incorporación en la conferencia del Bretton Woods en 1944. En la superficie, el Manual Operacional 2.34 (M.O. 2.34), publicado bajo el título "Pueblos Tribales en Proyectos Financiados por el Banco", significó un movimiento significativo e innovador en la aproximación y las prácticas del Banco, reconociendo la necesidad de tener en cuenta aquellas porciones de la población que se identifican como culturalmente diferentes.

Desde su constitución hasta finales de la década de los 70, el Banco Mundial no había hecho ningún tipo de distinción entre campesinos y comunidades étnicas o culturalmente diferentes. En términos generales, la categoría de "subdesarrollo" y "pobre" reunía sin distinción a buena parte de los habitantes del campo y los bosques tropicales que vivía por debajo de los US\$100 anuales (Davis, 1993). Esta generalización reflejaba la racionalidad económica que daba forma a las políticas crediticias que gobernaron al Banco desde la publicación de su Reporte Anual 1947-1948. De acuerdo con este, las disparidades entre el Norte y el Sur eran esencialmente el resultado de los bajos ingresos, y por ello, la incapacidad de los países en desarrollo para expandir las tasas de ahorro e inversión en una manera que pudieran generar nuevas oportunidades para un crecimiento económico sostenido (Rich, 1995; Nafziger, 2006; Escobar, 1996). En consecuencia, los habitantes rurales eran vistos indistintamente como propietarios improductivos de minifundios que tenían un impacto muy pequeño en la producción de los países en desarrollo, justificando entonces la necesidad de financiar e implementar programas para ayudar a que esta sector se integrara a la economía mundial a partir de una modernización sistemática de sus prácticas (McNamara, 1973).

En sus orígenes, la necesidad de establecer una nueva política dirigida especialmente a los pueblos indígenas fue en esencia una respuesta estratégica de la burocracia del Banco ante las presiones del Congreso de los Estados Unidos para que el Banco mejorara sus prácticas ambientales a cambio de continuar con su financiación⁴. Estas presiones a su vez, derivaron de las intensas críticas elevadas por ONGs ambientalistas y de derechos humanos, sectores académicos y movimientos indígenas transnacionales en contra de las operaciones del Banco en el proyecto de Polonoroeste en la selva amazónica (Rich, 1995)⁵. Así, la respuesta del Banco con la publicación del M.O. 2.34 reflejaba más una necesidad de aminorar las críticas externas ante el Congreso de los Estados Unidos, que un interés especial por resolver los conflictos creados con el proyecto de Polonoroeste. De allí que estas condiciones se vieran reflejadas no solo en la manera en que el M.O. 2.34 se creó sino también en su contenido y enfoque.

La política fue diseñada únicamente por personal del Banco sin que se llevaran a cabo consultas externas con comunidades indígenas u ONGs, imprimiéndole desde el comienzo un carácter no-participativo. Adicionalmente, la directiva se inspiraba directamente en la Convención 107 de la Organización Internacional del Trabajo, la cual había sido diseñada en la década de los 50 y se encontraba paradójicamente bajo revisión en ese momento tras años de acusaciones relacionadas con el espíritu de asimilación de las minorías a las sociedades nacionales y de mitigación (mas no de prevención) de daños que lo inspiraba (Errico, 2006). La filosofía detrás del M.O. 2.34 reflejaba una representación de lo indígena cuyos orígenes se podían encontrar en las representaciones coloniales del otro como un "noble salvaje" o "bárbaro"

⁴ La capacidad de influencia de Estados Unidos sobre el Banco Mundial está soportada en la posición mayoritaria en contribuciones y votos que históricamente este país ha mantenido dentro de la composición accionaria del organismo. A nivel doméstico, las relaciones entre Estados Unidos y el Banco Mundial están determinadas por el "tiro y afloje" entre el Departamento de Estado (agencia tradicionalmente encargada de "administrar" las relaciones de Estados Unidos con el Banco) y el Congreso (encargado de aprobar las partidas presupuestarias propuestas por el gobierno central, y en particular, el monto de las contribuciones de Estados Unidos al Banco Mundial (Woods, 2003).

⁵ Entre 1981 y 1983, el Banco Mundial aprobó U.S. \$ 457 millones distribuidos en cinco créditos para la construcción de una carretera de 1.500 kilómetros que pretendía integrar la región sur y central de Brasil con el noroeste del Amazonas. Como fue ampliamente documentado, este proyecto tuvo desastrosos efectos ambientales en las comunidades indígenas. El proyecto no solamente incrementó los niveles de contaminación y deforestación sino que atrajo un flujo masivo de migrantes, aumentando la población en aproximadamente tres veces durante este periodo. Esto eventualmente llevó a un incremento en las presiones sobre el uso y propiedad de los territorios indígenas, generando conflictos por la tierra, la proliferación sin control de asentamientos y crisis sanitarias a lo largo de la región (Wade, 1993).

que, distanciados de la civilización mediante una vida idílica o anárquica en el estado de naturaleza, estaban condenados al atraso a menos que el conocimiento occidental corriese en su ayuda (Ulloa, 2005; Niezen, 2003).

El M.O. 2.34 se refería a comunidades étnicamente distintas a la sociedad dominante, caracterizadas por el uso de sus propias lenguas, organizaciones políticas y marcos legales. A pesar de ello, la política restringía su aplicación a comunidades aisladas o semi-aisladas, incapaces de comunicarse por documentos escritos, con bajos niveles de integración con las normas y valores de las sociedades dominantes, y cuyas vidas se desarrollan en economías no-monetarias basadas en la producción de subsistencia, alejadas del sistema económico nacional (Davis, 1993). Mediante el uso de la categoría "pueblos tribales", el Banco simultáneamente reconocía la existencia de diferencias culturales mientras su autoridad como agente y experto en desarrollo continuaba justificada. Por un lado, el reconocimiento de diferencias culturales era útil para el Banco en la medida que las "debilidades tribales" justificaban la aplicación de discursos técnicos y prácticas dirigidos a transformar y asimilar a los pueblos indígenas a estándares normativos del desarrollo. Por otro lado, la estrechez de la definición servía para excluir grandes porciones de la población con evidentes diferencias culturales y étnicas respecto a la civilización occidental (ej. el mundo musulmán), evitando legitimar reacciones contra el discurso desarrollista de Occidente.

La política del Banco estaba orientada por el principio de que "los pueblos tribales están más sujetos a ser dañados que beneficiados por proyectos de desarrollo que tienen destinatarios distintos a ellos" (M.O. 2.34, 1982). Esto significaba en la práctica que la política por sí misma no era aplicable a proyectos específicamente diseñados para beneficiar a comunidades indígenas, sino que en realidad estaba pensada para proyectos de desarrollo que pudieran tener impactos directos o indirectos sobre sus vidas.

A pesar de su enfoque proteccionista y de mitigación, el Banco fue claro

desde un principio en que su política no intentaba apoyar la preservación cultural de los pueblos tribales. Por el contrario, el M.O. 2.34 expresamente asumía un enfoque de integración moderado, enfatizando que el Banco no apoyaría proyectos que "o bien (...) perpetuaran el aislacionismo respecto a la sociedad nacional y las necesidades nacionales por servicios sociales; o, aquellos proyectos que promovieran la aculturación forzosa y acelerada que no se ajustara al bienestar futuro de los pueblos tribales afectados" (Banco Mundial, 1982). De allí que se favorecieran enfoques que permitieran a los pueblos tribales asimilarse a las sociedades dominantes a través de procesos lentos y graduales de aculturación.

Por tal razón, el M.O. 2.34 establecía un marco de medidas preventivas en contra de la integración súbita basadas en la identificación detallada del estado de aculturación y las condiciones y recursos necesarios para llevar a cabo una lenta y menos dramática asimilación. Este marco incluía estudios que identificaran el territorio y los recursos necesarios para los pueblos tribales, necesidades sanitarias y salud, identificación de prácticas tradicionales y valores compatibles con las metas de desarrollo, y sobre todo, la apertura de instancias limitadas de participación orientadas a informar a las comunidades sobre los efectos de los proyectos a llevar a cabo (Davis, 1993).

2. Implementación del Manual Operacional 2.34.

La publicación del M.O. 2.34 no resultó en una aplicación inmediata de la política en los proyectos del Banco, sino que en realidad su implementación evolucionó de manera lenta e irregular. Tras un año desde su sanción, solamente 15 proyectos identificaron efectos en las vidas de comunidades indígenas, mientras que en 1984 este número aumentó a 36 y en 1986 a 53 (Davis, 1993).

En parte eso se debía a la estrechez del enfoque de la política. La definición restrictiva de "pueblos tribales" y las condiciones bajo las cuales el M.O. 2.34 nació, reproducían representaciones de los indígenas como comunidades pequeñas, vulnerables y

casi sin contactar que vivían en el medio de los bosques tropicales. Como resultado, el M.O. 2.34 no se ajustaba a proyectos que involucraran grandes grupos como sociedades pastorales de nómadas de la región Sahel en Sudán o comunidades indígenas de India o Asia, caracterizadas por altos niveles de interacción con las sociedades dominantes.

Adicionalmente, la implementación de la política por países miembros igualmente fue irregular e informal, aplicando y adaptando las directivas del Banco según sus propias necesidades. De acuerdo con el reporte de revisión de la política elaborado por la Oficina de Asuntos Ambientales del Banco Mundial en 1987, de 15 proyectos analizados que incluían condiciones de la política M.O. 2.34, solamente 2 tenían todas las medidas de protección previstas. La demarcación de tierras para el mantenimiento de la integridad territorial fue fijada en 6 de estos 15 casos, aunque en algunos de estos su aplicación fue irregular. Medidas de protección médica fueron acordadas en solo 2 proyectos, aunque en todos estos las medidas no atendieron ni incluyeron las necesidades culturales y creencias relacionadas con la medicina tradicional. Adicionalmente, las instancias participativas fueron ampliamente evitadas por los prestarios, estableciéndose en solo 3 de los 15 casos de la muestra (Davis, 1993).

En tercer lugar, a pesar de los objetivos progresistas perseguidos por la política, el Banco no estaba preparado para manejar asuntos que involucraran a comunidades indígenas. El Departamento Ambiental carecía de personal especializado, recursos financieros y objetivos claros. De allí que no fuera sorprendente que entre 1982 y 1986 el personal del Banco no solamente no sabía cómo y cuándo aplicar el M.O. 2.34 sino que había una percepción general de que esta no hacía más que obstaculizar su tarea prioritaria de financiar proyectos de desarrollo (Wade, 1993; Griffiths, 2005).

3. La Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas 4.20.

No fue sino hasta 1987 cuando la reestructuración del Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial bajo la presidencia de Barber Conable trajo consigo al primer equipo de antropólogos expertos en asuntos indígenas y reubicación (Wade, 1993) e involucró por primera vez al Departamento Jurídico del Banco en el diseño y soporte en proyectos que afectaran a pueblos indígenas (Davis, 1993).

Tal como ocurrió en 1982, esta reestructuración fue una respuesta estratégica ante las demandas por una reforma ambiental por el Congreso de Estados Unidos y las necesidades del Banco por incrementar sus recursos para poder manejar la crisis de la deuda en América Latina⁶ (Wade, 1993). La estrategia de relaciones públicas incluyó comunicados públicos en los que el Banco reconocía su responsabilidad en desastres ambientales y la realización de reuniones públicas con líderes indígenas de Colombia, Perú y Bolivia bajo la coordinación de activistas de derechos humanos como Survival International y Oxfam-America (Griffiths, 2005).

Entre los resultados de este movimiento ambiental estuvo la incorporación de un comité interno e independiente compuesto por antropólogos con el objeto de revisar la evolución e impacto del M.O. 2.34 en las prácticas del Banco y actualizarla de acuerdo con los estándares internacionales sobre protección de los pueblos indígenas (Departamento de Evaluación de las Operaciones del Banco Mundial, 2003).

Estos procesos de revisión y actualización fueron severamente criticados por ONGs y organizaciones internacionales indígenas, los cuales controvirtieron la falta de consultas públicas con actores relevantes en la elaboración de la nueva política. Por ejemplo en 1990, el Coordinador de las Organizaciones Indígenas del Amazonas (COICA),

⁶ Para 1987 miembros del Banco Mundial, así como del Congreso de Estados Unidos veían con preocupación la posibilidad de un "default" por parte de Brasil, el cual podría tener consecuencias nefastas para la deprimida economía de América Latina tras la cascada de cesaciones de pago de la deuda iniciada por México en 1982.

emitió una carta con recomendaciones al Banco que incluyeron: (i) el reconocimiento de los derechos indígenas bajo el derecho internacional de los derechos humanos, (ii) la realización de consultas con comunidades indígenas en la elaboración de la nueva política, (iii) el reconocimiento del derecho al consentimiento previo, libre e informado de comunidades indígenas en proyectos financiados por el Banco que se llevaran a cabo en sus territorios, (iv) la participación de las comunidades indígenas a lo largo de todo el ciclo de los proyectos financiados por el Banco, (v) el establecimiento de comisiones tripartitas compuestas por financiadores, representantes del gobierno y comunidades indígenas con el objeto de supervisar la implementación de los proyectos, y (vi) apoyo a modelos alternativos de desarrollo basados en conocimientos tradicionales indígenas y sus necesidades (Griffiths, 2005). Ninguna de estas recomendaciones fue incorporada por completo por el Banco Mundial.

Por otro lado, el paquete ambiental del Banco que incluía borradores concernientes a los pueblos indígenas fue censurado por varios representantes de gobiernos como India y Brasil, los cuales consideraban que los nuevos enfoques constituían flagrantes intervenciones en su soberanía. Para empeorar las cosas, los proyectos de Narmada en el noroccidente de India, financiados por el Banco Mundial, eran fuertemente criticados por una coalición de ONGs internacionales que denunciaban la tragedia ambiental y social en el manejo de los procedimientos de reubicación de las poblaciones involucradas, evidenciando la falta de cumplimiento del Banco de sus propios estándares⁷ (Wade, 1993).

Tras 4 años de extensas consultas internas, el Banco publicó en 1991 la Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas 4.20 (D.O. 4.20). En contraste con el M.O. 2.34, la nueva política incluía mejoras y cambios significativos traducidos en una guía mucho más detallada para el manejo de proyectos que involucraran los intereses indígenas.

El primer cambio significativo consistió en la adopción de una nueva aproximación relacionada con los grupos sociales cubiertos por la directiva. Tras aceptar las recomendaciones de la Oficina de Asuntos Ambientales del Banco Mundial, la nueva directiva pasó de una estrecha definición de tribus aisladas y con bajos niveles de aculturación a un uso mucho más comprensivo del término “pueblos indígenas”, abarcando no solamente grupos tribales sino también minorías étnicas indígenas y castas sociales. De acuerdo con la directiva, los pueblos indígenas son entendidos como “grupos sociales con una identidad social y cultural distinta de la de la sociedad dominante que los hacen vulnerables a estar en desventaja en el proceso de desarrollo”. Conscientes de las dificultades de adoptar una definición universal de pueblos indígenas, la directiva establecía cinco criterios que, en conjunto, debían servir como guía para el proceso de identificación en contextos particulares:

- (i) lazos estrechos con territorios ancestrales y a recursos naturales en estas áreas, (ii) identificación por sí mismos y terceros como miembros de un grupo distinto, (iii) uso de un lenguaje indígena, generalmente diferente del lenguaje nacional, (iv) presencia de costumbres sociales e instituciones políticas, y (v) preeminencia de sistema de producción orientado a la subsistencia.

Estas características debían estar identificadas por los gerentes del proyecto con el apoyo del equipo de antropólogos y sociólogos vinculados al Banco, teniendo en cuenta el marco legal y regulatorio sobre comunidades indígenas existente en el país prestatario (Banco Mundial, 1991).

En teoría, la aplicación de una definición “sombrija” facilitaría la aplicación de la directiva a un amplio rango de grupos sociales en diferentes contextos sociales, económicos, culturales y geográficos. En la práctica no había ningún acuerdo dentro del personal del Banco respecto a quiénes aplicaba la directiva. A pesar de que la interpretación del

⁷ El Proyecto “Narmada Valley” fue un enorme plan hidráulico iniciado en 1979 con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y orientado a la construcción del sistema de irrigación más largo del mundo y de 3.200 represas hidroeléctricas sobre 1.200 kilómetros del río Narmada en India. De acuerdo con activistas el proyecto causó el desplazamiento de más de 200.000 personas, además de incalculables costos ambientales (Wade, 1993).

equipo directivo del Banco restringía el uso de la directiva a aquellos grupos sociales que cumplieran con los cinco criterios descritos anteriormente, una encuesta adelantada en el 2002 indicaba que dentro del personal

(...) algunos sentían que sólo los grupos indígenas estaban cubiertos por la directiva, mientras que otros consideraban que a los grupos tribales también se les aplicaba. Sin embargo habían quienes sentían que todos los grupos sociales (indígenas, tribales y minorías étnicas) que cumplieran en diferentes niveles las cinco características establecidas en la directiva operacional se les aplicaba (Banco Mundial, 2003).

Esta inconsistencia fue corroborada en el reporte de revisión de la política adelantada en 2003, en donde fue encontrado que de 234 proyectos evaluados entre el 1° de Enero de 1992 y el 31 de Mayo de 2001, 89 podrían haber afectado a pueblos indígenas. De estos, sólo 55 proyectos (62%) aplicaron la directiva mientras que ninguna medida fue utilizada en los restantes 34 (48%), a pesar de las evidencias de presencia indígena (Banco Mundial, 2003)⁸.

Parte de esta confusión tenía que ver con las implicaciones políticas y económicas de identificar a-priori indígenas al momento de establecer las condiciones de los préstamos en ciertos países. En teoría, la amplitud de la definición y sus criterios, complementados con el marco interpretativo de las legislaciones nacionales, permitirían al Banco cumplir simultáneamente con su deber de no intervenir en los asuntos domésticos de los países-miembros y aprobar créditos a países en desarrollo sin vulnerar los intereses de las comunidades indígenas (Banco Mundial, 2007). En la práctica, la aplicación de la D.O. 4.20 estaba determinada únicamente por el enfoque y contenido de las legislaciones nacionales sobre asuntos indígenas, las cuales por lo general reflejaban condiciones de discriminación y asimilación cultural.

Para el Banco, el problema residía en las presiones internas a las que estaba sometido como entidad crediticia internacional cuya misión (y por tanto el monto de las contribuciones hechas por sus miembros) era justificada según el número de préstamos otorgados (Rich, 1995). Estas presiones eran latentes entre el personal del Banco, cuyo principal incentivo ha sido la búsqueda continua de nuevas oportunidades para financiar proyectos alrededor del mundo (Griffiths y Colchester, 2000). De allí que el nivel de influencia de profesionales no-economistas (ej. antropólogos y sociólogos) en la asignación de préstamos y la aplicación de las directivas sobre indígenas y medio ambiente fuera bajo, subordinando su conocimiento a las prioridades crediticias del Banco (Cernea, 1996).

Por parte de los prestamistas, la falta de consistencia en la aplicación de la D.O. 4.20 respondía por un lado a diferentes interpretaciones del concepto de "pueblos indígenas" y por el otro a presiones gubernamentales por encontrar nuevas fuentes de financiación para proyectos de desarrollo en sus países. En América Latina, la falta de referencias históricas en la construcción del concepto permitía al Banco mantener su posición como prestamista internacional sin levantar controversias sobre el alcance de los derechos territoriales indígenas basados en el argumento de que eran los "ocupantes originales" o de mantenimiento de continuidad histórica en los mismos, garantizando que los gobiernos nacionales mantuvieran sus derechos soberanos sobre el uso y propiedad de los recursos naturales en sus países (Kingsbury, 1999). Esto ha sido de especial importancia para muchos países latinoamericanos que, tras la crisis de la deuda y las reformas estructurales de corte neoliberal han reforzado su posición como exportadores de recursos naturales, en especial petróleo, gas, minería y madera. Bajo este contexto, los gobiernos centrales requieren el espacio más amplio posible para reducir los costos de transacción de inversionistas en la explotación de tales recursos, subordinando los intereses de los indígenas a las prioridades nacionales. A pesar de lo anterior, la defini-

⁸ De acuerdo con el reporte, la lista original de incumplimientos comprendía 48 proyectos. Durante la discusión del reporte con la gerencia del Banco y encuestas externas, este número se redujo a 39. Durante la revisión final, la gerencia del Banco manifestó su desacuerdo con otros 5 proyectos, reduciendo el número total a 34.

ción de pueblos indígenas establecida D.O. 4.20 respondía bien al ascenso de las comunidades indígenas como actores políticos de relevancia en América Latina en donde por primera vez una serie de reformas constitucionales reconocían a los pueblos indígenas derechos de autodeterminación e identidad cultural. De allí que no fuese una sorpresa que de los 55 proyectos que aplicaban la directiva del Banco, 31 estuviesen ubicados en América Latina (Banco Mundial, 2003).

En contraste, la aplicación de la directiva resultaba mucho más problemática en Asia y en África. Por ejemplo en este último, el término de “pueblos indígenas” era asociado a la población que había estado sometida al dominio de países europeos. En ese sentido, todos los ciudadanos habían sido indígenas hasta el fin de la dominación europea y el establecimiento de naciones independientes en donde todos formalmente disfrutaban de los mismos derechos y obligaciones. En consecuencia, la orientación proteccionista hacia las minorías que se encontraba a la base de la directiva del Banco carecía de relevancia política en tales contextos (Niezen, 2002). Tal interpretación ha sido respaldada por la República Popular de China, la cual ha manifestado su apoyo a los instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas, en el entendido que estos aplican a comunidades que están sometidas a poderes imperiales.

Una variación del anterior argumento es sostenido por India, país que rechaza el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas basados en la continuidad histórica u ocupaciones originales. Representantes del gobierno indio han insistido en que dada la larga historia de migraciones y reubicaciones ocurrida en Asia, es imposible determinar quienes han sido los primeros ocupantes del territorio. Adicionalmente, India considera que la aplicación de políticas diferenciales basadas en el multiculturalismo mina la estabilidad política del país mediante la creación de divisiones y conflictos entre la población, especialmente entre musulmanes e hindúes (Kingsbury, 1998).

En África, la aplicación de la directiva ha puesto un dilema para los países más pobres, los cuales prefieren negar la existencia

de grupos indígenas con tal de obtener los apoyos financieros que les permitan solventar su crítica situación. Durante la década de los 90, el Banco enfrentó este predicamento cuando consideraba un préstamo a Marruecos para un proyecto conocido como “Segundo Préstamo para la Inversión en el Sector de Agricultura” que potencialmente afectaba los intereses de las comunidades Berber. El proyecto consistía de una serie de reformas agrarias y de manejo de bosques que incluía la revisión de la legislación sobre los territorios ocupados por la comunidad y la posibilidad de adjudicar títulos de propiedad individuales a favor de campesinos sobre territorios colectivos indígenas. Dado que el sistema legal de Marruecos no reconocía a los Berber como pueblos indígenas, el Banco decidió no aplicar la directiva, argumentando que, bajo este particular contexto político y social, dicha comunidad no podría ser considerada como indígena (Sarfaty, 2005). Sin embargo, el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco llegó a la conclusión opuesta, enfatizando que la definición contenida en la D.O. 4.20 debía estar basada principalmente en el juicio de la gerencia técnica del proyecto con el soporte de los respectivos reportes antropológicos y sociológicos, y subsidiariamente en los marcos legales nacionales (Banco Mundial, 2003).

4. Mecanismos de Participación Indígena en la Directiva Operacional 4.20.

Una segunda innovación de la directiva D.O. 4.20 fue la creación de los “Planes de Desarrollo para Pueblos Indígenas” (PDPI). En contraste con el M.O. 2.34, la nueva directiva buscaba no solamente mitigar los efectos negativos de los proyectos financiados por el Banco, sino también asegurarse que los pueblos indígenas “recibieran beneficios sociales y económicos culturalmente compatibles” (D.O. 4.20, 1991). Para ello, los prestamistas tenían la responsabilidad de entregar antes de la evaluación del proyecto, un documento en donde se indicasen los planes proyectados para mitigar los efectos y distribuir los beneficios de los proyectos de desarrollo entre los pueblos indígenas. Estas medidas preventivas eran consideradas como obligatorias a lo largo de todo el ciclo del proyecto, y en teoría

su incumplimiento daría como resultado la cancelación o el rechazo del préstamo (Davis, 1993).

Los PDPIs intentaban realizar un entendimiento comprensivo del contexto socioeconómico abarcando las siguientes dimensiones: (i) un diagnóstico del estatus legal de las comunidades indígenas y de la titulación inmobiliaria, incluyendo un examen de los sistemas tradicionales de propiedad; (ii) mecanismos que aseguraran la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a lo largo de todo el proyecto; (iii) medidas para mitigar consecuencias adversas y la distribución equitativa de los beneficios de los proyectos de desarrollo en armonía con los valores culturales de las comunidades involucradas; (iv) instrumentos y estrategias orientadas al fortalecimiento y mejora de las capacidades de las comunidades para una mejor implementación de los planes a llevar a cabo; (v) medidas de transparencia y rendición de cuentas; (vi) estimación de costos financieros y; (vi) un plan para su financiación (Banco Mundial, 2003).

En la práctica sólo 34 de 55 proyectos que aplicaron la directiva D.O. 4.20 entre 1992 y 2001 establecieron PDPIs. De estos, 12 proyectos incluyeron todos los elementos exigidos por la directiva para tales planes, mientras que 17 incluyeron algunos de estos. En 3 proyectos en donde la directiva aplicaba en su totalidad, no se estableció ningún PDPI, mientras que en los 23 restantes ninguno de los lineamientos para PDPIs fueron incluidos, a pesar de la incorporación de algunas medidas proteccionistas (Banco Mundial, 2003). Estas fallas se han debido en parte a la manera como los PDPIs fueron elaborados. La identificación de pueblos indígenas y sus intereses con base en los respectivos contextos socioeconómicos fue por lo general superficial en la medida en que las evaluaciones eran realizadas principalmente a partir de "investigaciones de escritorio" y escasamente con base en trabajos de campo, lo que en muchos casos significó una aplicación limitada de las consultas a una fracción del universo de las comunidades afectadas, sin que se tuvieran en cuenta los conceptos de los especialistas y las demandas de los pueblos involucrados (Griffiths y Colchester, 2000).

Adicionalmente, los proyectos financiados por el Banco que afectaban a pueblos indígenas generalmente siguieron un enfoque limitado en la determinación de las medidas indicadas en los PDPIs. La gran mayoría de ellos se limitaron a identificar necesidades particulares en proyectos específicos en vez de avanzar o proponer reformas estructurales en los marcos legales nacionales con el objeto de asegurar el establecimiento de medidas de protección de largo plazo a favor de las comunidades indígenas. Tal como se explicó arriba, para algunos países en Asia y África la aplicación de la directiva D.O. 4.20 estaba determinada por los incentivos del Banco y los potenciales prestatarios para mantener buenas relaciones crediticias. En teoría, si un país deseaba adelantar un proyecto que afectara a pueblos indígenas, una aplicación amplia y completa de la directiva necesariamente implicaría una reforma de las legislaciones nacionales sobre indígenas cuyo espíritu y tenor fuera contrario a la DO 4.20. Sin embargo, dado que muchos países miembros consideraban tal interpretación como una intervención flagrante en sus asuntos soberanos, el Banco evitó insistir en la inclusión de tales reformas en los PDPIs, permitiendo la continuidad de instrumentos legales discriminatorios en tales países.

Así mismo, en la gran mayoría de los casos el personal del Banco hizo uso de una interpretación restrictiva del término "afectados", limitando los PDPIs a aquellos casos en los que hubiese comunidades indígenas que, viviendo en el área en donde el proyecto se llevaría a cabo, se vieran directamente perjudicados por sus actividades. De allí que estas aproximaciones no tuvieran en cuenta que en muchos proyectos podía haber comunidades afectadas que no vivían en tales territorios o que pudiesen verse indirectamente afectadas.

De otro lado, la aplicación de medidas relacionadas con la participación de comunidades indígenas era mixta. El Banco proclamaba casos exitosos de participación indígena en proyectos como el Programa de Desarrollo Indígena de Prodepine en Ecuador; en donde desde 1998 hasta 2002 se adelantó un programa dirigido a promocionar entre las comunidades indígenas

actividades laborales intensivas a través del aseguramiento del acceso a la tierra y los recursos hídricos. El proyecto había sido implementado tras 3 años de planeación y fue el primer programa financiado por el Banco dirigido exclusivamente al desarrollo de comunidades indígenas, basados en principios de auto-determinación, territorialidad, identidad propia y auto-gestión. De acuerdo con el Banco, este proyecto mejoró significativamente la salud, la educación y esquemas de acceso y uso de recursos hídricos de las comunidades, a pesar de la existencia de algunos retrasos en la regularización de tierras como resultado de presiones de grandes terratenientes y quejas de organizaciones indígenas relacionadas con los efectos negativos de las reformas liberales llevadas a cabo por el gobierno central. El proyecto fue en buena parte un éxito debido al alto nivel de compromiso existente durante la implementación del proyecto entre las comunidades indígenas y el gobierno de Ecuador.

Sin embargo, de acuerdo con un taller con representantes indígenas convocado por la ONG "Forest People Program" en Agosto de 2002, un buen número de quejas fueron elevadas en relación con el cumplimiento del Banco con el principio de participación informada. Entre los reclamos, los participantes denunciaron el hecho de que ellos se enteraron de la existencia de los proyectos del Banco una vez estos fueron aprobados o durante las fases iniciales de su implementación. En otros casos, la información acerca de los proyectos estaba disponible únicamente en inglés y en centros urbanos alejados de los territorios indígenas, limitando la capacidad de las comunidades para participar de manera informada y poder ejercer algún tipo de control sobre el programa; algunos inclusive denunciaron el silencio del Banco ante los derechos de petición interpuestos y las cartas de protesta en contra el proyecto. En aquellos casos en donde sí se adelantaron consultas, los participantes mostraron su inconformidad ante la brevedad de las reuniones en las que participaba tan solo una pequeña porción de los actores

interesados; además indicaron que durante estas no se incluían en la agenda las recomendaciones e inquietudes de las comunidades, ni se hacía seguimiento a sus conclusiones.

5. La Cuestión del Consentimiento Previo, Libre e Informado en la Política Operativa 4.10.⁹

El aniversario 50 del Banco Mundial se conmemoró con sentimientos encontrados. Mientras el organismo luchaba por construir una reputación como defensor de la sostenibilidad ambiental tras la publicación del Reporte de Desarrollo Mundial 1992, un número de ONGs ambientalistas, derechos humanos, religiosas e indigenistas intensificaban su campaña en contra de la misma. Bajo el slogan "Cincuenta Años es Suficiente", los manifestantes lanzaban fuertes críticas contra el compromiso ambientalista del Banco, resaltando los efectos negativos que tenían los proyectos financiados sobre las vidas de millones de indígenas (Szablowsky, 2007), haciendo referencia al proyecto de Narmada en India, del cual el Banco se había retirado hacía un año tras reconocer los desastrosos impactos de los planes de reubicación.

Al mismo tiempo, el movimiento global indígena alcanzaba un momento crucial en su corta historia como actor político. En 1989 la Convención N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo había sido aprobada, reconociendo por primera vez el derecho de las comunidades indígenas a la autodeterminación y la autonomía, mientras medidas para la protección y preservación del conocimiento tradicional habían sido establecidos en 1993 tras la firma de la Convención sobre la Diversidad Biológica. A su vez, una serie de reformas constitucionales fueron llevadas a cabo desde México hasta Bolivia, reconociendo la igualdad de derechos ante la ley y el derecho a la autodeterminación cultural de los indígenas (Cleary y Steigenga, 2004). De igual manera, en 1994 iniciaron las negociaciones dentro de las Naciones Unidas para incorporar un espacio permanente en

⁹ A partir de 2005, las políticas del Banco Mundial están divididas en tres niveles: Políticas Operacionales establecen principios de obligatorio cumplimiento en el diseño e implementación de proyectos. Los Procedimientos del Banco fijan prácticas obligatorias que el personal del Banco debe seguir. Y los "Sourcebooks", los cuales son recomendaciones no-obligatorias que señalan buenas prácticas en proyectos crediticios.

donde los asuntos indígenas fueran discutidos a nivel internacional (Niezen, 2002).

En este contexto, el Banco inició en 1994 un proceso de revisión de sus prácticas —especialmente la D.O. 4.20— con el objeto de estandarizar y ajustar sus programas a su nuevo rol como defensor del medio ambiente. A pesar de ello, no fue sino hasta 4 años después que las primeras consultas con pueblos indígenas se llevaron a cabo. Durante estas, los representantes de las comunidades demandaron: (i) ser informados sobre la implementación de la directiva; (ii) consistencia entre la directiva del Banco y los estándares de derecho internacional sobre pueblos indígenas; (iii) aseguramiento de los derechos sobre sus territorios y los recursos naturales como condición para la aprobación de cualquier proyecto financiado por el Banco; (iv) prohibición de reubicaciones forzosas; (v) reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al Consentimiento Previo, Libre e Informado; (vi) participación en negociaciones de créditos entre el Banco y los gobiernos nacionales (Griffiths, 2005).

Tras la primera ronda de consultas, el primer borrador fue publicado en 2001 en medio de quejas de comunidades y organizaciones indígenas relacionadas con la falta de tiempo apropiado para llevar a cabo las discusiones y la reticencia del Banco a incorporar sus demandas en la nueva directiva. Adicionalmente, el borrador fue fríamente percibido como una mera reforma en vez de una revisión completa de la D.O. 4.20.

Las principales controversias surgieron alrededor del Parágrafo 6 (c), el cual preveía que en proyectos que afectaran a pueblos indígenas, los prestatarios debían adelantar “un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas en cada etapa del proyecto, y particularmente, durante la preparación del proyecto, para identificar completamente sus visiones y evaluar el amplio apoyo de la comunidad al proyecto”.

A pesar de que las consultas no implican un derecho a veto a favor de las comunidades indígenas, el borrador indicaba

que el Banco no desembolsaría los fondos a ningún proyecto en donde las consultas no pudieran alcanzar un “amplio apoyo de la comunidad”. Esto sería determinado por el Banco con base en una evaluación adelantada el prestatario sobre el impacto social del proyecto y los procedimientos de consulta utilizados. Esto constituía un avance significativo en comparación con regulaciones nacionales sobre el tema en donde se establecía que en caso de que las negociaciones no llegaran a un acuerdo, las autoridades nacionales podrían tomar la decisión final con relación al cumplimiento de los procedimientos de consulta.

No obstante lo anterior, el criterio bajo el cual el “amplio apoyo de la comunidad” era evaluado fue sujeto a fuertes críticas por parte de indígenas y activistas. En primer lugar, existía inconformidad respecto a que la capacidad para definir si existía o no apoyo dependiera del gobierno prestatario, sin que fuera claro si los pueblos indígenas estaban autorizados a participar. En segundo lugar, el término era considerado en sí mismo como vago y ambiguo en la medida que no suministra suficientes criterios para determinar cuáles son las mayorías calificadas necesarias para determinar la existencia del apoyo de la comunidad a un proyecto específico. Finalmente, el borrador no contenía provisiones relacionadas con consultas con pueblos indígenas para corroborar la existencia de tal apoyo (MacKay, 2005).

Esta inconformidad aumentó tras la publicación del reporte de la Comisión Mundial sobre Represas en 1998 y la Revisión sobre Industrias Extractivas en el 2004. De acuerdo con estas comisiones independientes, convocadas por el mismo Banco Mundial y compuestas, entre otros, por representantes de ONGs y comunidades indígenas, el éxito de los proyectos de construcción de represas y de extracción de recursos naturales dependía en buena parte de la existencia de buenas relaciones entre todos los actores relevantes. En consecuencia, el derecho de los pueblos indígenas a consentir si un proyecto se llevaba a cabo o no en sus territorios debía ser garantizado tanto por el Banco como por los gobiernos.

A pesar de lo anterior, en Junio de 2004 el Banco rechazó expresamente estas recomendaciones argumentando que la inclusión de provisiones que garantizaran el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento contradecía los Artículos del Acuerdo por medio del cual se incorporó el Banco Mundial, en especial, el artículo III, Sección 5 (b)¹⁰ y el Artículo IV, Sección 10¹¹. En Nota Legal emitida por el Consejo General del Banco Mundial en Agosto 3 de 2004, se dijo:

(w)here a country is not one of the few that have incorporated FPIC into their domestic legal framework, requiring FPIC would be inconsistent with the Bank Group's role as a global institution whose members are sovereign governments, possessed of their own rights to determine whether to follow the terms of any international convention. Indeed, this would create a conflict with the Articles of Agreement, as the Bank Group would, in effect, be giving the equivalent of a veto right to parties other than those specified in the country's legal framework. This would be inconsistent with the Bank Group's governance structure, which establishes the critical role of member governments in Bank Group financing (Banco Mundial, 2005).

La posición del Banco con respecto al Consentimiento Previo, Libre e Informado fue corroborada en Julio de 2005 tras la publicación de la Política Operacional 4.10 (P.O. 4.10). A pesar de las demandas de los pueblos indígenas para ampliar los espacios participativos en la conducción de proyectos sobre sus territorios, la nueva política se limitaba a reconocer la aplicación de la Consulta Previa, Libre e Informada, rehusándose así a conceder un mecanismo que en la opinión de los indígenas era crucial para proteger su derecho a la autodeterminación.

Desde su sanción, han persistido denuncias en contra de la inconsistencia en la aplicación y el uso de interpretaciones demasiado restrictivas relacionadas con las instancias participativas. Durante el 2010, varias organizaciones indígenas de Guyana denunciaron malas prácticas en la aplicación de la P.O. 4.10 en los planes forestales adelantados como parte del "Forest Carbon Partnership Facility", un programa de asistencia técnica y financiera dirigido a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques. De acuerdo con estas, el proyecto no ha establecido suficientes medidas de protección a favor de los derechos territoriales indígenas en las zonas en donde se desarrolla el proyecto. Adicionalmente se han elevado quejas relacionadas con la aplicación de la Consulta Previa, resaltando la brevedad de las reuniones de consultas y la reticencia para aplicar medidas que permitan ampliar la participación de los pueblos indígenas en la ejecución de los proyectos. Casos similares relacionadas con malas prácticas en la ejecución de la Consulta Previa han ocurrido en Indonesia en donde el Banco ha estado sometido a presiones por parte del prestamista para implementar el programa a la mayor brevedad posible, a pesar de las demandas de los pueblos indígenas por discusiones más profundas y detalladas respecto a la propuesta del proyecto a realizar.

6. Conclusiones

La historia del Banco Mundial y los pueblos indígenas ha sido una historia de contradicciones. Por un lado, el Banco ha sido una organización internacional que ha abogado por el avance de la modernidad a lo largo del globo, integrando recursos sin explotar en un mercado internacional de individuos, corporaciones y estados desiguales. Por el otro lado, los pueblos indígenas han luchado por la recuperación y la preservación de su pasado en un mundo cada vez más modernizado,

¹⁰ Artículo III, Sección 5 (b): El Banco tomará disposiciones a fin de asegurar que el importe de un préstamo se destine únicamente a los fines para los cuales fue concedido éste, con la debida atención a los factores de economía y eficiencia y haciendo caso omiso de influencias o consideraciones de carácter político o no económico.

¹¹ Artículo IV, Sección 10: El Banco y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro ni tampoco permitirán que la clase de gobierno de un miembro o de miembros interesados sea factor que influya en sus decisiones. Todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas, y estas consideraciones deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a lograr los objetivos enunciados en el Artículo I.

clamando por su derecho por mantener el control sobre sus propias visiones sobre el progreso.

Ciertamente, el diseño y aplicación de las políticas operacionales sobre los pueblos indígenas han sido un importante avance por parte del Banco hacia el establecimiento de prácticas más democráticas en la implementación del desarrollo; aun a pesar de que estas políticas hayan sido más el resultado de presiones externas que producto de convicciones internas. Sobre todo, estas han implicado la confirmación de los pueblos indígenas como sujetos políticos dentro del desarrollo tras siglos de colonización. Más aún, es un comienzo para continuar indagando por prácticas más creativas y democráticas en la implementación de proyectos en ambientes culturalmente diversos.

Sin embargo, el Banco se encuentra indudablemente atrapado dentro de su propia ideología. La preeminencia de las consideraciones financieras sobre las de carácter cultural resulta coherente con su rol de intermediario financiero que busca la realización de nuevas oportunidades de inversión orientadas a realizar una idea particular del progreso. Así, las inconsistencias en la aplicación de las políticas y las dificultades en el uso de las definiciones sobre a quiénes les aplica refleja un compromiso que tiene el Banco con sus miembros en la realización del desarrollo en cada uno de sus países.

Como sea, la solución a estas tensiones no puede buscarse en ideas de un pasado idílico en donde los pueblos indígenas se mantengan (o sean mantenidos) al margen del desarrollo. La expansión de la modernidad es un hecho incontrovertible y su influencia transforma inevitablemente las tradiciones en mestizajes de la misma manera con que el Cristianismo transformó a los pueblos precolombinos bajo el imperio español. Esto sin embargo no significa que la cuestión de cómo manejar las tensiones entre desarrollo y pueblos indígenas no deba ser tomada en serio. La completa erosión de los estilos de vida indígena es una pérdida para la modernidad misma, en la medida que elimina otras posibilidades que la "Gran Sociedad" podría utilizar en su propio beneficio. Después de

todo, la modernidad y el desarrollo por sí mismos no son discursos uniformes sino que como tales han tomado diversas formas y caminos a través del mundo. En ese sentido, los estilos de vida indígenas mantienen su valor; no solamente por sí mismos, sino como fuentes para hallar nuevas soluciones, prácticas y alternativas a un mundo desafiado por el cambio climático, la pobreza en masa y la desigualdad.

De allí que la cuestión no sea si los pueblos indígenas merezcan o no un tratamiento especial por parte del Banco Mundial sino cómo esta organización puede contribuir a mejorar sus capacidades de supervivencia en un mundo cada vez más integrado. Tal como lo evidencian las dificultades para definir quién es indígena, las soluciones no pueden resultar de la aplicación de una fórmula universal sino en adaptaciones basadas en un análisis atento de las condiciones particulares y los actores implicados.

Referencias Bibliográficas

Banco Mundial. (2007). "Articles of Agreement - IBRD Article I Purposes." edited by 1989 Amendment at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:63000601~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>

(2005). "Legal Note on Indigenous Peoples." edited by World Bank Legal Department at: <http://siteresources.worldbank.org/INTINDPEOPLE/Publications/20571167/Legal%20Note.pdf>

(2005). "Operational Policies - Indigenous Peoples O.P. 4.10." at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTINDPEOPLE/0,,contentMDK:20443667~menuPK:906528~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:407802,00.html>

(2010). "Indigenous Peoples, Poverty and Development" at: http://siteresources.worldbank.org/EXTINDPEOPLE/Resources/407801-1271860301656/full_report.pdf

Banco Mundial - Operational Evaluation Department. (2003). "Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Independent Desk Review." at: [http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/472DE0AEA1BA73A085256CAD005CF102/\\$file/IP_evaluation.pdf](http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/472DE0AEA1BA73A085256CAD005CF102/$file/IP_evaluation.pdf)

Barnett, M. N. and Finnermore, M. (1999). "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations". *International Organization*, 53, 4, 699-732.

Blaser, M., Feit, Harvey A., and McRae, G., (Eds.) (2004). *In the Way of Development - Indigenous Peoples, Life Projects and Globalisation*, London and New York, Zed Books.

Brett, E.A. (2009). *Reconstructing Development Theory. International Inequality, Institutional Reform and Social Emancipation*, London, UK: Palgrave Macmillan.

Brownlie, I. (1990). *Principles of Public International Law*, Fourth Edition, Oxford, UK: Clarendon Press- Oxford University Press.

Caldas, A. (2004). *La Regulación Jurídica del Conocimiento Tradicional: La Conquista de los Saberes*, Bogotá D.C., COL: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Calderón, F.; Piscitelli, A., and Reyna, J. L. (1992). "Social Movements: Actors, Theories, Expectations" in Escobar, Arturo and Álvarez, Sonia. (Eds.) 1992: *The Making of Social Movements in Latin America*, Boulder, CO.: Westview Press.

Cernea, M. M. (1996). *Social Organization and Development Anthropology: The 1995 Malinowski Award Lecture (Environmentally Sustainable Development Studies & Monographs)*, Washington D.C.: World Bank, N° 6.

Davies, S. H. (1993). *The World Bank and Indigenous Peoples*, The World Bank, at: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2003/11/14/000012009_20031114144132/Rendered/INDEX/272050WB0and0Indigenous0Peoples0Ipublic1.txt

Errico, S. (2006). "The World Bank and Indigenous Peoples: The Operational Policy on Indigenous Peoples (O.P.4.10.) between Indigenous Peoples' Rights to Traditional Lands and to Free, Prior, and Informed Consent." *International Journal on Minority and Group Rights* 13, pp. 367-90.

Escobar, A. (1996). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, New Jersey, NJ: Princeton University Press.

Griffiths, T. and Colchester, M. (2000). *Indigenous Peoples, Forests and the World Bank: Policies and Practice* at: <http://www.forestpeoples.org/documents/ifigo/wbipswshoprepaug00eng.pdf>

Griffiths, T. (2005). *Indigenous Peoples and the World Bank: Experiences with Participation*, at: http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/wb_ips_and_particip_jul05_eng.pdf

Hayek, F. A. (1976). *Law, Legislation and Liberty. Volume 2. The Mirage of Social Justice*, Chicago, IL: Chicago University Press.

Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven, CT and London, UK: Yale University Press.

International Labour Organisation (ILO). (1991). *Convention N° 107. Indigenous and Tribal Populations Convention* at: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C107>

(1989). *Convention No. 169. Indigenous and Tribal Populations*, at: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169>

Kingsbury, B. (1998). "Indigenous Peoples in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy" *American Journal of International Law*, N° 92, 414.

(1999). "Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples" in Goodwin-Gill, Guy S. and Talmon, Stefan. (Eds.), *The Reality of International Law - Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, UK: Clarendon Press.

MacKay, F. (2005). "The Draft World Bank Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples: Progress or More of the Same?" *Arizona Journal of International & Comparative Law* Vol. 22, No. 1.

McNamara, R. S. (1973). *The Nairobi Speech. Address to the Board of Governors*, at: http://www.juergbuergi.ch/Archiv/EntwicklungspolitikA/EntwicklungspolitikA/assets/McNamara_Nairobi_speech.pdf

Nafziger, E.W. (2006). *Economic Development*, Fourth Edition, New York, NY: Cambridge University Press.

Niezen, R. (2003). *The Origins of Indigenism - Human Rights and the Politics of Identity*, Berkeley, CA, Los Angeles, CA, and London, UK: University of California Press.

Rich, B. (2002). *Mortgaging the Earth. The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*, Boston, MA: Beacon Press.

Sarfaty, G. A. (2005). "The World Bank and the Internationalisation of Indigenous Rights Norms." *The Yale Law Journal* 114 (2005): 1791-1818.

Ulloa, A. (2005). *The Ecological Native: Indigenous Peoples' Movements and Eco-governmentality in Colombia*, New York, NY: Routledge.

Wade, R. H. (1993). "The World Bank and the Environment", *World Development*, Volume 21, Issue 5 (1993): 869-881.

Zwablowsky, D. (2007). *Hart Monographs in Transnational and International: Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*, Oxford, UK: Hart Publishing.