

# **Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

**Comité de Medio Ambiente**

Washington, D.C.  
Junio de 1990

## INDICE

A	INTRODUCCION	1
B.	ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES	1
C.	PRINCIPALES AREAS DE ENFASIS	2

## A. INTRODUCCION

La División de Protección del Medio Ambiente enfocará los temas socioculturales en base a los lineamientos que se detallan más adelante, reconociendo: 1) por un lado, la íntima relación que existe entre la protección de medio ambiente y la administración de los recursos naturales y, por otro, el papel de actores que desempeñan los grupos humanos dentro de los diferentes ecosistemas; 2) los problemas especiales asociados con grupos de población vulnerables, sobre todo los pueblos tribales, que se ven afectados por las operaciones del Banco; y 3) el efecto positivo que tiene la incorporación oportuna y efectiva de consideraciones socioculturales sobre el resultado global de proyecto.

## B. ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES

La División de Protección del Medio Ambiente, como parte de su función de apoyo directo a las operaciones del Banco, tendrá responsabilidades específicas sobre la identificación, planificación, diseño y análisis de los componentes sociales de las operaciones del Banco: 1) que afecten en forma directa a los grupos tribales indígenas y a otras poblaciones que tradicionalmente habitan entornos naturales afectados por el proyecto; y 2) que involucren el reasentamiento de comunidades debido a grandes obras de infraestructura física u otras actividades del proyecto que requieran la disponibilidad de tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades locales.<sup>1</sup>

Además, como parte de su función de asegurar control de la calidad ambiental en las operaciones cuya responsabilidad básica es asumida por otras divisiones del Banco, la División de Protección del Medio Ambiente servirá de enlace para garantizar que los temas socioculturales estén debidamente enfocados. Esto quiere decir que en el caso de las operaciones que no son la responsabilidad directa de la División, pero que requieren una evaluación sociocultural<sup>2</sup>, otras Divisiones, especialmente de PRA, tendrán que contar con sus propios especialistas en antropología o sociología.

Por otra parte, en lo que respecta a la relevancia directa de las dos áreas identificadas anteriormente, la División de Protección del Medio Ambiente colaborará con el Banco en: 1) la definición de temas de política y de estrategia; 2) el mantenimiento de relaciones de trabajo con otras instituciones; y 3) la participación en actividades de adiestramiento.

---

<sup>1</sup> En todo caso, para los proyectos que requieren una Evaluación de los Impactos Ambientales (EIA), se incluirá la influencia directa e indirecta del proyecto sobre **todos** los grupos de población afectados (véase Procedimientos para la Clasificación y Evaluación de los Impactos Ambientales en las Operaciones del Banco, aprobado por el CMA el 15 de febrero de 1990). Los procedimientos y reglas de clasificación detallados en el documento también tienen validez para los temas socioculturales relacionados con el medio ambiente.

<sup>2</sup> Los temas sociales que escapan al alcance de la participación directa de la División de Protección del Medio Ambiente, pero que pueden requerir evaluación sociocultural específica incluyen: 1) los derechos humanos; 2) la tenencia de la tierra; 3) la pobreza; 4) la mujer y la infancia; 5) la población; y 6) el patrimonio arqueológico e histórico. Sin embargo, la División de Protección del Medio Ambiente los enfocará cuando tengan que ver directamente con operaciones que afectan a pueblos tribales u otros grupos que habitan áreas naturales, o que involucren reasentamiento.

## **C. PRINCIPALES AREAS DE ENFASIS**

### **1. Pueblos tribales y otros grupos de población que tradicionalmente habitan el área del proyecto**

#### **a. Identificación de la problemática**

La experiencia acumulada por el Banco y por otros organismos internacionales en proyectos que afectan directamente a pueblos tribales indígenas y a otros grupos de población que tradicionalmente habitan en un entorno natural demuestra que, a pesar de la intención de lograr un mayor bienestar para dichos grupos, en muchas oportunidades los proyectos han constituido una seria amenaza para la supervivencia física y sociocultural y en algunos casos han contribuido incluso a la extinción de grupos enteros o al establecimiento de relaciones de dependencia extrema. Los pueblos tribales indígenas de América Latina, que en su mayoría habitan en los bosques tropicales, son especialmente vulnerables frente a intervenciones externas, si no se toman medidas de protección adecuadas basadas en sólidos conocimientos antropológicos.

Tradicionalmente, las características de estos pueblos tribales indígenas<sup>3</sup> son: 1) aislamiento e independencia considerable del resto de la sociedad; 2) autosuficiencia económica sustancial en base a la caza, la pesca, la recolección de productos forestales y cultivos itinerantes u horticultura de roza y quema; 3) un estilo de vida a menudo itinerante o seminómada que en vista de la baja capacidad de carga de muchos ecosistemas tropicales requiere territorios relativamente vastos; 4) una cultura material a veces extremadamente simple; 5) una organización política sin mayor cohesión basada en aldeas relativamente pequeñas e independientes combinada con una estructura social y de parentesco a menudo compleja; 6) sistemas de idioma, cultura y creencias religiosas sumamente específicas; y 7) una relación singular con la tierra precisada no sólo por la adaptación económica del grupo al medio ambiente determinado en el que habita, sino también por el sistema social y de parentesco, la cosmogonía, la religión y el ritual. El nivel de relación con la sociedad nacional puede variar desde el aislamiento total de grupos que no han tenido contacto externo alguno hasta un grado elevado de aculturación e integración que, en el caso de algunos pueblos tribales, ha conducido al acceso a los servicios públicos, a la idoneidad en el idioma oficial del país, a la integración en la economía del mercado, etc.

Sin embargo, nuevos acontecimientos importantes han ocurrido en años recientes y han afectado la situación de los grupos indígenas y las acciones de las agencias gubernamentales y de los organismos internacionales. Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- un fuerte proceso de reconstitución de muchos pueblos indígenas que ha resultado en un vuelco de la tendencia declinante de la tasa de población, en una revitalización cultural y en el robustecimiento de las identidades étnicas.
- una rápida creación o fortalecimiento de las organizaciones y movimientos indígenas a nivel local, nacional e internacional, que ha ofrecido a muchos de esos grupos mayor acceso y participación en el proceso de adopción de decisiones.
- la introducción en varios países de la región de reformas en la legislación sobre los grupos indígenas y la aceptación del idioma nativo como un vehículo para la educación y la comunicación.

---

<sup>3</sup> A diferencia de las poblaciones campesinas indígenas descendientes de las grandes civilizaciones precolombinas que integran grandes grupos de población en los países andinos y en Mesoamérica.

- la mayor voluntad que muestran los organismos internacionales de asumir responsabilidades para el desarrollo material y cultural de los pueblos indígenas (a veces con resultados mixtos) así como en el campo de los derechos humanos de los mismos.
- un interés cada vez más marcado por los conocimientos y tecnología de los grupos indígenas sobre flora y fauna tropicales, el uso sustentable del medio ambiente natural, las técnicas de cultivo y cosecha, la etnofarmacología, etc.
- la experiencia ganada con proyectos de desarrollo que han afectado en forma negativa a los grupos indígenas, especialmente proyectos de infraestructura que mejoran el sistema de transportes y comunicaciones y que muchas veces han provocado una invasión de mineros, pequeños agricultores migratorios, compañías madereras y grandes establecimientos ganaderos que han ocasionado la pérdida por parte de los grupos tribales del derecho al uso de la tierra y el deterioro ambiental del hábitat tradicional.

Además de los pueblos tribales indígenas, hay otros habitantes forestales, tales como los caucheros o “ribeirinhos” quienes, aunque no son nativos del área, ha vivido en ella por muchos años y comparten muchas de las características de las poblaciones tribales en cuanto a estrategias para la supervivencia económica y la explotación forestal sostenible sin devastación. Se incluirán también entre las responsabilidades de la División de Protección del Medio Ambiente a otros grupos de población vulnerables que habitan áreas naturales, tales como altiplanos, regiones áridas, sabanas, áreas costeras y ribereñas, siempre y cuando se vean afectados por proyectos ambientales o que tienen un impacto ambiental significativo.

#### **b. Pautas**

Las pautas generales que utilizará el Banco en relación con los pueblos tribales y otros habitantes de un entorno natural están basadas en la Política del Banco sobre Medio Ambiente y el Marco Conceptual para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente y la Preservación de los Recursos Naturales.

Dichas pautas son las siguientes:

- la necesidad de consultar a los grupos indígenas directa o indirectamente afectados por las operaciones financiadas por el Banco y de hacerlos participar en las etapas de identificación, diseño, análisis, ejecución y evaluación; el reconocimiento como interlocutores de los representantes de los grupos indígenas o, en el caso de aquellos grupos que no están organizados, de la entidad que hayan designado como su representante.
- el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones indígenas, especialmente de los pueblos tribales, tal como se establece en la legislación nacional, que en muchos países está amparada por instrumentos legales internacionales. Estos derechos abarcan aspectos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales e incluyen: 1) el derecho de las poblaciones indígenas de establecer sus propias prioridades y de controlar, hasta donde sea posible y dentro de la estructura legal del país, su desarrollo económico, cultural y social; y 2) el derecho de posesión y propiedad de la tierra que tradicionalmente habitan y de los recursos naturales que contiene, la tierra siendo el elemento fundamental en la supervivencia física y en la viabilidad sociocultural en virtud de las poderosas interrelaciones que existen entre la administración de los recursos económicos, la organización sociopolítica y de parentesco y la cosmogonía, y el territorio que tradicionalmente ocupan.

- el principio de que en general el BID no apoyará proyectos que requieren una intromisión innecesaria o evitable en territorios usados u ocupados por grupos tribales o en proyectos que afectan tierras tribales, a no ser que la sociedad tribal esté de acuerdo con los objetivos del proyecto tal como repercuten en ella y que está asegurado que los organismos ejecutores tienen la capacidad para poner en práctica medidas eficaces que protejan a los pueblos tribales y a sus tierras contra cualquier daño resultante del proyecto. Además, cuando sea posible, el Banco evitará el traslado de las poblaciones indígenas tribales de las tierras que tradicionalmente ocupan.
- el reconocimiento de que es necesario tomar precauciones especiales en las áreas que se indican a continuación para proteger a las poblaciones tribales y a otros grupos vulnerables que habitan entornos naturales, especialmente aquellos que tienen contacto limitado con el resto de la sociedad: 1) medidas para proteger los territorios indígenas, incluyendo demarcación y titulación de la tierra; 2) medidas sanitarias preventivas y curativas contra enfermedades frente a las cuales la población indígena tiene poca resistencia; y 3) medidas que permitan un proceso de adaptación gradual a los cambios introducidos como resultado de un mayor contacto con el resto de la sociedad para evitar, dentro de lo posible, que se produzca un “choque cultural” traumático.
- la necesidad de contribuir al fortalecimiento institucional de los organismos oficiales encargados de los asuntos indígenas, y de las organizaciones indígenas u otras agencias no gubernamentales que ofrecen apoyo y asistencia a los grupos de población tribal y a otros segmentos afectados.
- el reconocimiento de que las poblaciones indígenas cuentan con un patrimonio sociocultural de características singulares que deben preservarse para las generaciones futuras; que son parte de la diversidad biológica de los ecosistemas en que habitan y que son una fuente muy valiosa de conocimientos sobre especies tropicales y tecnologías probadas para el manejo de ecosistemas frágiles; que se debe preservar, comprender y utilizar este conjunto de conocimientos; y que las poblaciones indígenas deben ser reconocidas como aliadas naturales en la búsqueda de soluciones para proteger el medio ambiente.
- el reconocimiento de que algunos grupos han tenido que recurrir a métodos contrarios a los que emplearon por años para la explotación sostenible de los recursos que ofrece el medio ambiente debido a las excesivas presiones o interferencias externas, especialmente en el caso de los pueblos tribales con una larga historia de confrontaciones o integración, o que han sido testigos de la usurpación de sus tierras.

### **c. Acciones del Banco**

Sobre la base de los lineamientos anteriores, la División de Protección del Medio Ambiente se asegurará (y ofrecerá asistencia a otras divisiones del Banco si es necesario) de que se han seguido los pasos que se detallan a continuación en todas las actividades del Banco que pueden afectar en forma directa a los grupos tribales u otros habitantes de entornos naturales:

1. Inclusión, dentro de las actividades de programación del Banco, tanto a nivel nacional como regional, de insumos informados sobre temas socioculturales pertinentes que tengan relación con las poblaciones tribales y con otros grupos de población vulnerables.
2. Temprana identificación de pueblos tribales o de otros grupos de población vulnerables en el área del proyecto; pronta preparación de antecedentes informativos de calidad incluyendo, de ser necesario, asistencia a los prestatarios para financiar los servicios profesionales necesarios para identificar en forma oportuna los temas relacionados con los pueblos indígenas tribales.

3. Diseño de componentes del proyecto destinados a proteger los grupos de población indígena y sus tierras. Los componentes tendrán que ser integrados al diseño global, marco cronológico y presupuesto del proyecto, y se deberán realizar consultas con los grupos de población afectados. Estos componentes específicos incluirán, según las necesidades especiales y las prioridades de los grupos correspondientes, medidas para demarcar y otorgar título de propiedad de las tierras tribales, incluyendo el reasentamiento de colonos que no pertenecen al grupo tribal, medidas en las áreas de salud, educación y apoyo de las actividades productivas y de comercialización, así como fortalecimiento institucional de las agencias gubernamentales responsables de dichos componentes del proyecto y, si corresponde, de los grupos indígenas u ONG participantes.
4. Definición, antes de la aprobación del proyecto, del plan de implementación, de los mecanismos de ejecución, de los presupuestos y de las responsabilidades institucionales de todos los participantes, incluyendo los mecanismos para la participación en la ejecución del proyecto de los grupos de población afectados.
5. Verificación de un apoyo institucional adecuado para los organismos ejecutores y, cuando sea necesario, diseño de medidas especiales para el fortalecimiento institucional.
6. Supervisión, a lo largo de la realización del proyecto, de la ejecución adecuada de las medidas adoptadas en el plan de implementación.

## **2. Reasentamiento**

### **a. Identificación de la problemática**

Se considera que uno de los esfuerzos más complejos de “ingeniería social” y una de las intervenciones más difíciles en el proceso de desarrollo, es el reasentamiento de grupos de población afectados por proyectos grandes de infraestructura u otros proyectos que requieren el uso de tierras que han estado ocupadas tradicionalmente por las comunidades locales (por ejemplo, proyectos hidroeléctricos, de minería, carreteras, etc.) y la creación “desde la nada” de comunidades económica y socialmente viables. La experiencia acumulada en el BID y en otras agencias muestra que para tener éxito, especialmente cuando se trata de un proceso de reasentamiento obligatorio promovido por agencias gubernamentales en lugar de un traslado voluntario o espontáneo, se requiere una cuidadosa planificación de los proyectos basada en conocimientos de las ciencias sociales, un apoyo financiero relativamente considerable, una fuerte capacidad institucional y una creativa participación de los grupos de población afectados en todas las etapas del diseño y la ejecución.

La tensión aguda asociada al abandono del ambiente familiar del hábitat tradicional, de las relaciones sociales y de parentesco y de métodos agrícolas y de producción establecidos a menudo a lo largo de los años, se suman al hecho de que especialmente los grupos de bajos ingresos sienten gran temor frente a los riesgos asociados con un traslado. Para que la población afectada por el reasentamiento pueda aumentar su capacidad para manejar el cambio, es necesario compartir información, consultar y hacer participar desde el principio a las familias afectadas en todos los aspectos y etapas del programa de reasentamiento, incluyendo la selección del lugar, el diseño de las viviendas, la asignación de tierras, las actividades de apoyo agrícola, el ofrecimiento de servicios básicos, los sistemas de crédito, y los mecanismos de organización de la comunidad. Además, se debe procurar reunir familias y grupos sociales en lugar de individuos; para no crear dependencias prolongadas, se deben evitar los enfoques paternalistas y los subsidios excesivos; y se deben promover las actividades empresariales. El reasentamiento, si está diseñado en forma apropiada y se lo ejecuta con eficiencia, puede servir como un catalizador para el desarrollo integrado a largo plazo del área.

## **b. Pautas**

La División de Protección del Medio Ambiente se guiará por las pautas que se enumeran a continuación, reconociendo que la identificación, diseño y ejecución adecuada de los componentes de reasentamiento en proyectos grandes es no sólo una necesidad desde el punto de vista social sino, también, una manera de aumentar la viabilidad económica y financiera del proyecto, de facilitar la ejecución oportuna de sus otros componentes y, por último, de lograr las metas de desarrollo a largo plazo del mismo:

1. El Banco, antes de tomar la decisión de proceder con una operación que involucra reasentamiento, analizará con cuidado una amplia gama de alternativas.
2. La experiencia internacional con traslados masivos y la perspicacia teórica sobre la dinámica de los proyectos de reasentamiento adquirida por los expertos en las ciencias sociales, además de las lecciones que el Banco ha acumulado en el pasado, se emplearán para identificar y planificar las medidas específicas que deben adoptarse para asegurar la viabilidad de los componentes del proceso de reasentamiento.
3. En los proyectos que involucran reasentamiento, el traslado generalmente se incorporará como un componente integral del diseño global, del cronograma de ejecución y del presupuesto del proyecto, evitando, dentro de lo posible, su aprobación como un proyecto “paralelo” que sería financiado con fondos locales y sobre el cual el BID tendría muy poca, o ninguna influencia.
4. Se ejercerá suma cautela en la definición de responsabilidades institucionales en vista de la importancia que tiene un apoyo institucional decidido en el proceso de diseño, ejecución y supervisión del componente de traslado. Si es necesario, se considerará la posibilidad de tomar prontas medidas, tales como acuerdos de cooperación técnica de corto plazo para asegurar que se cuenta con la viabilidad y la pericia institucional necesaria antes de proceder a la aprobación del proyecto.
5. Antes de que el Banco considere las medidas y procedimientos relacionados con el plan de traslado, se deberán llevar a cabo, como condición previa, estudios básicos de alta calidad sobre las características económicas y socioculturales, así como sobre las necesidades y aspiraciones de los grupos de población afectados.
6. Para que el proyecto se ejecute y se logre con éxito es fundamental tener en cuenta la importancia de consultar con la comunidad y de lograr que participe en todas las etapas de su diseño y ejecución. El proceso de consulta se debería llevar a cabo a través de las organizaciones y redes sociales existentes y no mediante negociación y reclutamiento de familias individuales. De esta manera se asegurará de que: a) las comunidades aceptan y colaborarán con los objetivos del proyecto; y b) se reforzarán los lazos que serán fundamentales para el establecimiento de organizaciones comunitarias viables en los nuevos asentamientos.
7. Es necesario incluir como parte de los componentes del traslado, no sólo la asignación de tierras, soluciones de vivienda, servicios de infraestructura social básicos y, cuando sea apropiado, medidas de compensación financiera y subsidios de traslado, sino también adiestramiento y asistencia técnica para actividades agrícolas y otras labores productivas. De esta manera se asegurará la viabilidad económica de las nuevas comunidades en el largo plazo, el cese oportuno de la dependencia en subsidios estatales, y el aumento global en el nivel de ingreso y en el bienestar socioeconómico de la población reasentada.



8. En aquellos casos en que el proyecto afecte directamente lugares que cuentan con un rico patrimonio arqueológico, histórico o cultural, se llevarán a cabo estudios básicos y se adoptarán medidas de protección.

**c. Acciones del Banco**

Sobre la base de las pautas anteriores, la División de Protección del Medio Ambiente se asegurará (y ofrecerá asistencia a otras divisiones del Banco si es necesario) de que se han seguido los pasos que se detallan a continuación en todos los proyectos que incluyen un componente de reasentamiento:

1. A nivel de las actividades de programación del Banco, se considerarán cuidadosamente todos los factores socioculturales que pueden afectar la viabilidad de alternativas posibles para proyectos que pueden requerir reasentamiento de poblaciones.
2. Se realizarán lo antes posible los estudios básicos sobre los grupos de población afectados una vez que se ha tomado la decisión de proceder con el análisis de un proyecto que involucra reasentamiento. Estos estudios se deben basar en una profunda experiencia en las ciencias sociales y deben tener en cuenta los aspectos socioeconómicos y culturales que determinarán las medidas específicas y los procedimientos que se seguirán en el proceso de reasentamiento. Si es necesario, se le facilitará ayuda financiera al prestatario para poder contar con la preparación oportuna de estos estudios.
3. Para garantizar un esfuerzo de desarrollo coordinado y la ejecución exitosa del proyecto, se determinará, desde un principio, que el costo, marco cronológico, diseño, mecanismos de ejecución y los componentes de fortalecimiento institucional del plan de reasentamiento serán parte integral del proyecto global.
4. Se respetará el principio de consulta y participación de la comunidad a lo largo del proceso de diseño y ejecución del proyecto.
5. Es necesario que las medidas y procedimientos específicos del plan de reasentamiento abarquen no sólo los aspectos de transición de corto y mediano plazo, sino también las disposiciones orientadas hacia el aumento de las posibilidades de viabilidad económica y social de largo plazo de las nuevas comunidades.
6. En vista de las complejidades envueltas en los proyectos de reasentamiento, se dará especial énfasis al mantenimiento, por parte del Banco, de una supervisión intensiva durante la ejecución del proyecto.