

Introducción

1. La Norma de Desempeño 7 reconoce que los Pueblos Indígenas, como grupos sociales con identidades distintas de las de los grupos dominantes en las sociedades nacionales, suelen encontrarse entre los segmentos más marginados y vulnerables de la población. En muchos casos, su condición económica, social y jurídica con frecuencia limita su capacidad de defender sus intereses y derechos sobre las tierras y recursos naturales y culturales, y puede restringir su capacidad de participar en el desarrollo y disfrutar de sus beneficios. Son particularmente vulnerables si sus tierras y sus recursos son modificados, ocupados por personas ajenas o significativamente deteriorados. También pueden verse amenazadas sus lenguas, culturas, religiones, creencias espirituales e instituciones. En consecuencia, los Pueblos Indígenas pueden quedar expuestos a diferentes tipos de riesgos y los impactos asociados con el desarrollo del proyecto posiblemente sean más severas que en comunidades no indígenas. Estos riesgos e impactos pueden incluir la pérdida de identidad, cultura y medios de subsistencia con base en recursos naturales, así como una mayor exposición al empobrecimiento y a las enfermedades.

2. Los proyectos del sector privado pueden crear oportunidades para que los Pueblos Indígenas participen y se beneficien de las actividades vinculadas con dichos proyectos, que puedan ayudarlos a lograr sus aspiraciones de desarrollo económico y social. Además, los Pueblos Indígenas pueden desempeñar un papel en el desarrollo sostenible promoviendo y dirigiendo actividades y empresas como socios en el desarrollo. Los Gobiernos generalmente desempeñan un papel fundamental en el manejo de las cuestiones relacionadas con los Pueblos Indígenas y los clientes deben colaborar con las autoridades responsables en la gestión de los riesgos e impactos de sus actividades¹.

Objetivos

- Garantizar que el proceso de desarrollo fomente el respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos, las aspiraciones, las culturas y los medios de subsistencia con base en los recursos naturales de los Pueblos Indígenas
- Evitar que los proyectos tengan impactos adversos sobre las comunidades de Pueblos Indígenas, y cuando no sea posible evitarlos, minimizarlos, restaurar y/o compensar por dichos impactos
- Promover beneficios y oportunidades de desarrollo sostenible a estas comunidades de una manera apropiada a sus culturas
- Establecer y mantener una relación continua basada en consultas y participación informada con los Pueblos Indígenas afectados por un proyecto a lo largo de todo el ciclo del proyecto
- Asegurar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades de Pueblos Indígenas afectadas en el diseño, la ejecución y los resultados esperados del proyecto cuando estén presentes las circunstancias especiales descritas en esta Norma de Desempeño
- Respetar y conservar la cultura, conocimientos y prácticas de los Pueblos Indígenas

¹ Además de cumplir con los requisitos de esta Norma de Desempeño, los clientes deben cumplir con las leyes nacionales aplicables, incluidas las leyes que ejecutan las obligaciones del país anfitrión bajo las leyes internacionales.

Alcance de aplicación

3. La aplicabilidad de esta Norma de Desempeño se establece durante el proceso de identificación de los riesgos e impactos sociales y ambientales, mientras que la ejecución de las acciones necesarias para cumplir con los requisitos de esta Norma de Desempeño se maneja a través del sistema de gestión social y ambiental del cliente. Estos requisitos se explican en la Norma de Desempeño 1.

4. No existe ninguna definición universalmente aceptada de “Pueblos Indígenas” ni del “consentimiento previo, libre e informado”. En los diversos países, los Pueblos Indígenas pueden denominarse “minorías étnicas indígenas”, “aborígenes”, “pueblos autóctonos,” “nacionalidades minoritarias”, “tribus registradas”, “pueblos originarios” o “grupos tribales”.

5. Para los efectos de la presente Norma de Desempeño, el término “Pueblos Indígenas” se emplea de modo genérico para designar a un grupo social y cultural distinto que posee las siguientes características en diversos grados:

- Su propia identificación como miembros de un grupo cultural indígena distinto, así como el reconocimiento de su identidad por otros
- Un apego colectivo a hábitats geográficamente demarcados o a territorios ancestrales en la zona del proyecto, así como a los recursos naturales en dichos hábitats y territorios
- Instituciones culturales, económicas, sociales o políticas históricamente distintas de las de la sociedad o cultura dominante
- Una lengua indígena, con frecuencia diferente de la lengua oficial del país o la región en la que residen.

6. Esta Norma de Desempeño se aplica a los grupos o comunidades de Pueblos Indígenas que mantienen un apego colectivo, a hábitats demarcados o territorios ancestrales y los recursos naturales que contienen, es decir, cuya identidad como grupo o comunidad está vinculada a estos territorios y recursos. También puede aplicarse a grupos o comunidades que hayan perdido su apego colectivo a hábitats demarcados o territorios ancestrales dentro del área del proyecto, por una separación forzosa durante la vida de los miembros del grupo afectado, a causa de conflictos, programas de reasentamiento del Gobierno, desalojo de sus tierras, desastres naturales o la incorporación de dichos territorios a una zona urbana.

7. Se puede requerir que el cliente solicite la opinión de uno o más expertos calificados para determinar si un grupo particular se considera como Pueblos Indígenas para los fines de esta Norma de Desempeño.

Requisitos

Requisitos generales

Evitar impactos adversos

8. El cliente tendrá que determinar, a través de un proceso de identificación de los riesgos e impactos sociales y ambientales, todas las comunidades de Pueblos Indígenas que puedan resultar afectadas por el proyecto dentro de su área de influencia, así como la naturaleza y la severidad de

los impactos económicos, sociales, culturales (incluyendo el patrimonio cultural²) y ambientales previstos sobre dichos pueblos que se produzcan de manera directa o indirecta.

9. Se deben evitar los impactos adversos siempre que sea posible. Cuando, tras explorar todas las alternativas, no sea posible evitar los impactos adversos, el cliente minimizará, restaurará y/o compensará por los impactos de manera culturalmente apropiada y proporcional a la naturaleza y la dimensión de dichos impactos y la vulnerabilidad de los Pueblos Indígenas afectados. La acción propuesta por el cliente se desarrollará con consultas y participación informada de los Pueblos Indígenas afectados y contendrá un plan con plazos definidos, como un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas o un plan de desarrollo comunitario más amplio, con componentes independientes para los Pueblos Indígenas³.

Consultas y participación informada

10. El cliente establecerá una relación de consultas y participación informada, con las comunidades de Pueblos Indígenas afectadas tan pronto como sea posible durante la planificación del proyecto y se mantendrá a lo largo de todo el proyecto. El proceso de la participación con las comunidades de Pueblos Indígenas será culturalmente apropiado y proporcional a los riesgos y posibles impactos para los Pueblos Indígenas. En particular, el proceso incluirá lo siguiente:

- Involucrar a los órganos representativos de los Pueblos Indígenas (tales como los consejos de ancianos o consejos de aldea), así como a los miembros de comunidades de Pueblos Indígenas
- Posibilitar que los miembros de las comunidades de Pueblos Indígenas conozcan, tengan acceso y entiendan la información del proyecto (incluyendo los impactos sociales y ambientales del proyecto) y tengan la oportunidad de relacionarse con el cliente
- Incluir tanto a hombres como a mujeres de diversos grupos etarios de manera adecuada a su cultura
- Programar tiempo suficiente para los procesos colectivos de toma de decisiones de los Pueblos Indígenas⁴
- Dar a los Pueblos Indígenas la oportunidad de exponer sus puntos de vista, inquietudes y propuestas en la lengua de su preferencia sin manipulación, interferencia o coacción externa y sin intimidación alguna
- Garantizar que el mecanismo de atención de quejas establecido para el proyecto, de conformidad con la Norma de Desempeño 1, sea culturalmente apropiado y accesible para los Pueblos Indígenas

Mitigación y beneficios de desarrollo

11. El cliente y las comunidades de Pueblos Indígenas afectados identificarán medidas de mitigación (evitar, minimizar, restaurar y/o compensar) acordes a la jerarquía de mitigación descrita en la Norma de Desempeño 1, así como oportunidades para generar beneficios culturalmente

² La Norma de Desempeño 8 establece requisitos adicionales sobre la protección del patrimonio cultural.

³ La determinación del plan apropiado requerirá la opinión de un experto calificado. Un plan de desarrollo de la comunidad podría ser apropiado cuando los pueblos indígenas estén integrados dentro de comunidades afectadas más grandes.

⁴ Los procesos de toma de decisiones internas generalmente, pero no siempre, son colectivos por naturaleza. Puede haber disenso interno, y las decisiones pueden ser cuestionadas por parte de la comunidad. El proceso de consultas debe ser sensible a esa dinámica y permitir que se tome el tiempo suficiente para los procesos de toma de decisiones internas a fin de sacar conclusiones que la mayoría de los participantes afectados consideren legítimas.

apropiados y de desarrollo sostenible. El cliente asegurará la entrega equitativa y en tiempo y forma de las medidas acordadas a las comunidades afectadas de Pueblos Indígenas.

12. Las medidas de mitigación que incluyen la determinación, la entrega y la distribución de compensación y otras medidas de distribución de beneficios a las poblaciones indígenas afectadas tendrán en cuenta las leyes, las instituciones y las costumbres de las comunidades de Pueblos Indígenas afectadas, además de su nivel de interacción con la sociedad establecida. El derecho a compensación puede determinarse individualmente o colectivamente, o ser una combinación de las anteriores⁵. Cuando la compensación ocurra de manera colectiva, se definirán e implementarán mecanismos que promuevan la entrega y distribución de compensación eficaces a todos los miembros elegibles del grupo.

13. Varios factores, que incluyen, entre otros, la naturaleza del proyecto, el contexto del proyecto y la vulnerabilidad de los Pueblos Indígenas afectados, determinará cómo se beneficiarán los Pueblos Indígenas con el proyecto. Las oportunidades identificadas deben considerar las metas y las preferencias de los Pueblos Indígenas, entre ellos mejorar su nivel y sus medios de vida de una manera culturalmente adecuada, y fomentar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos naturales de los que dependen.

Circunstancias especiales que requieren un consentimiento previo, libre y fundado

14. Debido a que los Pueblos Indígenas pueden ser especialmente vulnerables a la pérdida, enajenación o explotación de su tierra y el acceso a los recursos naturales y culturales, los siguientes requisitos especiales también se aplicarán, en las circunstancias indicadas a continuación, además de los requisitos generales descritos en la presente Norma de Desempeño. Cuando se aplique cualquiera de estos requisitos especiales, el cliente contratará a expertos externos calificados y experimentados para que colaboren en la realización del proceso de identificación de riesgos e impactos.

15. En proyectos con circunstancias especiales como las descritas abajo, el cliente deberá obtener el consentimiento previo, libre y fundado de las comunidades afectadas de Pueblos Indígenas para el diseño, la ejecución y los resultados esperados del proyecto. Este proyecto agrega y expande el proceso de consultas y participación informada descrito anteriormente, y se establecerá a través de una negociación de buena fe entre el cliente y las instituciones apropiadas a la cultura de las comunidades de Pueblos Indígenas que las representen. El cliente documentará i) el proceso acordado mutuamente por el cliente y los Pueblos Indígenas y ii) evidencia de los acuerdos entre las partes como resultado de las negociaciones. Para ello se requiere el acuerdo de la entidad culturalmente apropiada de toma de decisiones dentro de la comunidad afectada de Pueblos Indígenas, que represente y comunique que el acuerdo es considerado legítimo por la mayoría. El consentimiento no necesariamente requiere unanimidad y puede lograrse aun cuando haya individuos o subgrupos que expresamente estén en desacuerdo.

16. Las circunstancias especiales que requieren el FPIC son aquellos proyecto que: i) van a ubicarse en tierras sujetas a la propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de los Pueblos Indígenas o que hagan un uso comercial de los recursos de esas tierras; ii) requieran el

⁵ Cuando el control de los recursos, los activos y la toma de decisiones tenga un carácter predominantemente colectivo, se intentará asegurar, siempre que sea posible, que los beneficios y la compensación sean colectivos, y se tengan en cuenta las necesidades y diferencias intergeneracionales.

reasentamiento de Pueblos Indígenas que están en tierras tradicionales o consuetudinarias; o iii) incluyan el uso comercial de recursos culturales de Pueblos Indígenas.

Impactos sobre las tierras y los recursos naturales sujetos a régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario

17. Con frecuencia los Pueblos Indígenas están muy vinculados a sus tierras y a los recursos naturales⁶ que en ellas se encuentran. En general, dichas tierras son tradicionalmente de su propiedad o están bajo uso consuetudinario⁷. Si bien estas tierras podrían no constituir propiedad legal de los Pueblos Indígenas según la legislación nacional, con frecuencia se puede comprobar y documentar el uso de estas tierras, incluyendo el uso estacional o cíclico, por parte de las comunidades de los Pueblos Indígenas para su subsistencia o para los propósitos culturales, ceremoniales o espirituales, que definen su identidad y comunidad.

18. En los casos en que el cliente proponga ubicar el proyecto o desarrollar comercialmente los recursos naturales en esas tierras de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario y se pueda esperar impactos adversos⁸, el cliente adoptará las siguientes medidas:

- Documentar sus esfuerzos por evitar o minimizar la extensión de las tierras propuestas para uso del proyecto
- Documentar sus esfuerzos por evitar o minimizar los impactos en los recursos naturales y en las áreas de importancia⁹ para los Pueblos Indígenas
- Si tiene la intención de comprar o arrendar tierras, el cliente identificará y evaluará todos los intereses legítimos de propiedad y usos tradicionales, incluidos los usos asociados con las actividades descritas en el párrafo 6, y confirmará que el vendedor o arrendador de la propiedad sea el verdadero propietario de la tierra
- Asegurar que se informe a las comunidades afectadas de Pueblos Indígenas sobre sus derechos respecto de dichas tierras, según la legislación nacional, inclusive cualquier ley nacional que reconozca los derechos consuetudinarios de uso
- Documentar el uso de las tierras por los Pueblos Indígenas con la ayuda de uno o más expertos con la colaboración de las comunidades afectadas de los Pueblos Indígenas sin perjudicar ningún derecho de estos pueblos sobre la tierra¹⁰. La evaluación del uso de la tierra y los recursos naturales debe ser inclusivo en materia de género y considerar específicamente el papel de la mujer en la gestión y el uso de dichos recursos. En casos de desarrollo comercial de tierras propiedad

⁶ Algunos ejemplos incluyen recursos marinos y acuáticos, productos forestales madereros y no madereros, plantas medicinales, tierras de caza y recolección, y áreas de pastoreo y cultivos. Los activos de recursos naturales, según se indican en esta Norma de Desempeño, son equivalentes al aprovisionamiento de servicios de los ecosistemas, según se describe en la Norma de Desempeño 6.

⁷ La adquisición y/o el arrendamiento de tierras con propiedad legal se trata en la Norma de Desempeño 5, Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario.

⁸ Esos impactos adversos pueden incluir la pérdida del acceso a activos o recursos, o restricciones en el uso de la tierra como resultado de las actividades del proyecto.

⁹ Los 'recursos naturales y áreas de importancia' de acuerdo con esta Norma de Desempeño equivalen a los servicios de los ecosistemas prioritarios definidos en la Norma de Desempeño 6. Se refieren a los servicios sobre los cuales el cliente tiene control de gestión o alguna influencia significativa y los servicios que tienen más probabilidades de ser fuente de riesgo en términos de impactos en las comunidades de pueblos indígenas afectadas.

¹⁰ Aunque esta Norma de Desempeño requiera la comprobación y documentación del uso de esa tierra, los clientes deben saber que la tierra ya puede estar bajo un uso alternativo, según determinación del Gobierno anfitrión.

Norma de Desempeño 7. V2

Pueblos indígenas

1 de diciembre de 2010

de Pueblos Indígenas, el cliente ofrecerá a las comunidades afectadas compensación y debido proceso junto con oportunidades de desarrollo sostenible culturalmente apropiadas

- Se ofrecerá compensación que contemple la entrega de tierras u otra compensación en especie, en lugar de la compensación monetaria, cuando sea posible¹¹
- El desarrollo del proyecto puede asociarse con la pérdida del acceso y la pérdida de recursos naturales independientemente de la adquisición de tierra del proyecto. En esas circunstancias, los clientes deben identificar las medidas que aseguren el acceso continuo a los recursos naturales, identificar el equivalente para reemplazar los recursos, o como última opción, dar una compensación e identificar medios de subsistencia alternativos
- En el caso de que el cliente tenga la intención de utilizar recursos naturales que son centrales a la identidad y los medios de subsistencia de los Pueblos Indígenas y el uso de ellos exacerbe el riesgo de los medios de subsistencia, el cliente explorará mecanismos que aseguren la distribución justa y equitativa de los beneficios asociados con el uso que se haga en el proyecto de esos recursos
- El cliente también considerará dar a las comunidades afectadas de Pueblos Indígenas el acceso, el uso y el tránsito en la tierra que está desarrollando, sujetas a consideraciones generales acerca de la salud y la seguridad

Reubicación de Pueblos Indígenas fuera de sus tierras y recursos naturales sujetos a régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario

19. El cliente considerará diseños alternativos viables del proyecto a fin de evitar la reubicación de Pueblos Indígenas fuera de sus tierras y recursos naturales comunales¹² sujetos a la propiedad tradicional o de uso consuetudinario. Cuando dicho traslado sea inevitable, el cliente no procederá con el proyecto a menos que se haya obtenido un consentimiento previo, libre y fundado, según lo descrito anteriormente. Cualquier traslado de los Pueblos Indígenas será congruente con los requisitos de planificación y ejecución del reasentamiento de la Norma de Desempeño 5. Cuando sea posible, los Pueblos Indígenas deberán poder regresar a sus tierras tradicionales o de uso consuetudinario cuando la causa de su traslado deje de existir.

Recursos culturales

20. En el caso de que un proyecto pueda tener un impacto en los recursos culturales¹³ que son centrales para la identidad y/o los aspectos culturales, ceremoniales o espirituales de la vida de los

¹¹ Si hay circunstancias que no permiten que el cliente ofrezca una tierra de reemplazo adecuada, el cliente debe demostrar que ese es el caso. En esas circunstancias, el cliente ofrecerá a las comunidades de pueblos indígenas afectadas oportunidades de percepción de generación de ingresos a partir de la no utilización de la tierra, además de la compensación en efectivo.

¹² Habitualmente, los pueblos indígenas ejercen sus derechos, acceso y uso de la tierra y recursos a través de sistemas tradicionales o consuetudinarios, muchos de los cuales incluyen derechos de propiedad comunales. Es posible que la legislación nacional no reconozca estos derechos tradicionales a la tierra y los recursos. Cuando los miembros de las comunidades afectadas de los pueblos indígenas tengan títulos individuales sobre la tierra, o cuando la legislación nacional relevante reconozca derechos individuales consuetudinarios, se aplicarán los requisitos de la Norma de Desempeño 5, en vez de los requisitos estipulados en el párrafo 17 de esta Norma de Desempeño.

¹³ Incluye áreas naturales con valor cultural y/o espiritual, como bosques sagrados, masas de agua o vías navegables sagradas, árboles sagrados y rocas sagradas. Las áreas naturales con valor cultural equivalen a los servicios de los ecosistemas prioritarios definidos en la Norma de Desempeño 6.

Pueblos Indígenas, se debe dar prioridad a evitar esos impactos mediante la retención de los recursos culturales. En el caso de que no se puedan evitar los impactos en la propiedad cultural, el cliente deberá obtener el consentimiento previo, libre y fundado de las comunidades afectadas de Pueblos Indígenas.

21. En el caso de que un proyecto proponga utilizar los recursos culturales, los conocimientos, las innovaciones o prácticas de los Pueblos Indígenas con fines comerciales, el cliente informará a los Pueblos Indígenas sobre i) los derechos que les garantiza la legislación nacional; ii) el alcance y la naturaleza del desarrollo comercial propuesto y iii) las posibles consecuencias de dicho desarrollo, y deberá obtener su consentimiento previo, libre y fundado. El cliente también asegurará una distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes de la comercialización de dichos conocimientos, innovaciones y prácticas de conformidad con las costumbres y tradiciones de los Pueblos Indígenas.

Responsabilidades del sector privado cuando el Gobierno es responsable de la gestión de las cuestiones relacionadas con los Pueblos Indígenas

22. Cuando el Gobierno tenga un rol definido en la gestión de las cuestiones relacionadas con los Pueblos Indígenas, el cliente colaborará con el organismo oficial responsable, en la medida de lo posible y permitido, para lograr resultados acordes con los objetivos de esta Norma de Desempeño. Además, cuando la capacidad del gobierno sea limitada, el cliente desempeñará una función activa durante la planificación, la ejecución y el seguimiento de las actividades en la medida en que se lo permita el organismo oficial responsable.

23. El cliente preparará un plan que, conjuntamente con la documentación elaborada por el organismo oficial responsable, abordará los requisitos aplicables de esta Norma de Desempeño. El cliente podría tener que incluir i) el plan, la ejecución y la documentación del proceso de compromisos y consultas informadas y el consentimiento previo, libre y fundado cuando sea pertinente; ii) una descripción de los derechos de los Pueblos Indígenas afectados; iii) las medidas propuestas para corregir cualquier diferencia entre dichos derechos y los requisitos de esta Norma de Desempeño; y iv) las responsabilidades financieras y de ejecución del organismo oficial y/o del cliente.