

Gonzalo Castro de la Mata
Presidente

SOLICITUD DE INSPECCIÓN RQ 14/04

10 de marzo de 2015

MEMORANDO A LOS DIRECTORES EJECUTIVOS
BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO

Solicitud de inspección
Paraguay: Proyecto de Agricultura Sostenible y Desarrollo Rural (P088799)

Notificación de solicitud no registrada
y
observaciones del Panel sobre el segundo piloto para respaldar soluciones tempranas

Resumen

1. En esta nota se presentan los resultados del segundo caso del Panel de Inspección (“el Panel”) en virtud de la implementación piloto de un nuevo enfoque para respaldar soluciones tempranas en el proceso del Panel de Inspección (“el piloto”)¹ y las observaciones del Panel sobre este piloto. El 22 de julio de 2014, el Panel recibió una solicitud de inspección (“la solicitud”) en relación con el Proyecto de Agricultura Sostenible y Desarrollo Rural de Paraguay (P088799) (“el proyecto” o PRODERS), en la que se planteaba una deficiencia en los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas en el proyecto.

2. Siguiendo el acuerdo entre los solicitantes y la Administración de procesar este caso a través del enfoque piloto, el Panel decidió posponer su decisión sobre el registro de la solicitud para permitir la aplicación del plan de acción de la Administración. El 2 de febrero de 2015, los solicitantes y la Administración del Banco informaron al Panel que el plan de acción se había implementado exitosamente. Después de una breve visita a los solicitantes en Paraguay, el Panel llegó a la conclusión de que el enfoque piloto era un instrumento adecuado para conducir este caso a una resolución rápida y eficaz de los problemas planteados. Por lo tanto, decidió emitir esta notificación de solicitud no registrada.

¹ En virtud del enfoque piloto recientemente adoptado (véanse los procedimientos operacionales del Panel de Inspección, anexo 1, *Implementación con carácter piloto de un nuevo enfoque para respaldar el logro de soluciones tempranas en el proceso del Panel de Inspección*, párrafo 8), el Panel debe verificar que la solicitud cumpla los requisitos básicos para el registro, pero basándose en un acuerdo entre los solicitantes y la administración para buscar la oportunidad de resolver las inquietudes, el Panel puede posponer su decisión de registrar la solicitud e iniciar, en cambio, un enfoque piloto.

Solicitud de inspección

3. La solicitud (adjunta como anexo 1) fue presentada por los líderes de dos organizaciones de pueblos indígenas, la Asociación de Comunidades Indígenas de San Pedro (ACISPE) y la Mesa Coordinadora Joaju Ha'e Paveime Guara, que representan a las comunidades indígenas de los departamentos de San Pedro y Caaguazú, en Paraguay. Los solicitantes manifiestan que su derecho a ser consultados y a participar se ha visto gravemente afectado.

4. Los solicitantes explican que necesitan recursos financieros y operacionales para participar en el proyecto y elegir a las comunidades que se beneficiarán con esta iniciativa. Estos recursos son imprescindibles para i) cubrir los gastos de subsistencia y viaje para consultas con los líderes comunitarios de cada departamento; ii) permitir que los líderes comunitarios participen en la asistencia técnica para la aplicación de planes de desarrollo, de conformidad con las prácticas culturales y económicas propias de las comunidades; iii) cubrir los gastos de viaje y alojamiento para que los líderes asistan a eventos de capacitación planificados en el contexto del proyecto; iv) permitir que los líderes comunitarios se unan a los abogados contratados para el proyecto y trabajen junto con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) en el procesamiento y la regularización de los títulos de propiedad, y v) permitir a los líderes comunitarios gestionar ante las autoridades nacionales las solicitudes y reclamaciones sobre salud, educación, caminos, electricidad y asistencia continua a las comunidades. Los solicitantes afirman que estos requisitos y actividades forman parte de la estrategia para pueblos indígenas del proyecto y sus planes anuales de operaciones y, por lo tanto, constituyen actividades de fortalecimiento de la organización del proyecto.

5. Los solicitantes explican que, en 2011, se eligieron dos organizaciones no gubernamentales (ONG) como prestadoras de servicios para garantizar los medios necesarios para realizar las consultas y las actividades destinadas al fortalecimiento de la organización, pero el proceso de contratación se canceló en agosto de ese año. A fines de 2012, se contrató a la ONG Alter Vida como prestadora de servicios. Los solicitantes declaran que durante 2013 pudieron participar en el proyecto, que se realizaron todas las actividades previstas y que ellos y otros de los principales miembros de la comunidad consideraban muy positivo el respaldo de la prestadora de servicios. En 2014, sin embargo, se rescindió el contrato con Alter Vida. Los solicitantes explican que las autoridades del proyecto y el presidente del INDI les informaron que, en 2014, era imposible, desde el punto de vista legal, transferir fondos del proyecto al INDI para el fortalecimiento de la organización. De acuerdo con lo informado, desde principios de ese año los solicitantes no pueden reunirse, asistir a los eventos de capacitación ni participar en el proyecto o supervisarlos.

6. Los solicitantes manifiestan que se comunicaron en repetidas oportunidades con el Banco Mundial y otras partes interesadas para expresar su preocupación y, finalmente, solicitaron la suspensión del proyecto y una respuesta escrita del Banco. Señalan que el Banco no intervino adecuadamente ni adoptó medidas eficaces para garantizar su "derecho a ser consultados y participar en el proyecto de manera sostenible durante toda su implementación".

El proyecto

7. El PRODERS fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial el 29 de enero de 2008, y recibe apoyo de dos préstamos del Banco por un total de US\$137,5 millones. Según se

establece en el convenio de préstamo del proyecto, el objetivo de desarrollo de la iniciativa es “mejorar la calidad de vida de los pequeños agricultores y de las comunidades indígenas en el área del proyecto de manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer la organización de la comunidad y la autogestión, mejorar la gestión de los recursos naturales y elevar la condición socioeconómica de dichos agricultores y comunidades”². El proyecto consta de cinco componentes: i) desarrollo de la organización comunitaria y fortalecimiento de la capacidad; ii) extensión rural e investigación adaptativa, iii) Fondo de Desarrollo Rural Sostenible; iv) mejora de la salud animal, y v) gestión del proyecto, seguimiento y evaluación.

8. Según se estipula en el documento de evaluación inicial del proyecto, la gestión y la implementación general de la iniciativa son responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en colaboración con instituciones de desarrollo rural y medio ambiente claves, como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra y el INDI³. La zona del proyecto abarca 39 municipios de los dos departamentos más pobres de la región este del país (Caaguazú y San Pedro). Los beneficiarios directos del proyecto son los pequeños agricultores (quienes utilizan menos de 20 hectáreas de tierra), las comunidades indígenas y los trabajadores rurales. Se beneficiarán con los servicios de extensión, el fortalecimiento de la capacidad y el financiamiento para inversiones⁴. El proyecto requirió la aplicación de cinco políticas de salvaguarda (Evaluación Ambiental, Hábitats Naturales, Control de Plagas, Pueblos Indígenas y Bosques) y se clasificó dentro de la categoría B.

9. Con respecto a las comunidades indígenas, en el documento de evaluación inicial se indica que el proyecto se ha diseñado para incorporar las inquietudes de dichas comunidades, centrandose la atención principalmente en la seguridad alimentaria, la protección de su medio ambiente y sus tierras, y el fortalecimiento de sus organizaciones⁵. Con el proyecto se brinda apoyo a través de diversas actividades, como asistencia para fortalecer la organización comunitaria, estudios específicos, diagnósticos y planes de desarrollo comunitario, asistencia técnica para implementar planes de desarrollo específicos en cada comunidad indígena, acceso al Fondo de Desarrollo Rural Sostenible y participación de los pueblos indígenas en la gestión y el seguimiento del proyecto.

10. En comunicaciones con el Panel, la Administración del Banco señaló que, en el marco del PRODERS, las consultas se realizan a través de los representantes de las comunidades indígenas de cada departamento, respaldados por un prestador de servicios que facilita las reuniones de los líderes y los miembros de las comunidades indígenas para la preparación de planes de desarrollo de las comunidades indígenas y una asamblea anual por organización. Asimismo, el prestador de servicios debe organizar eventos de capacitación sobre comunicaciones, planificación, ciudadanía, asuntos legales, organización comunitaria y evaluación de los planes de desarrollo de la comunidad⁶.

² *Convenio de Préstamo entre la República del Paraguay y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, anexo 1. 5.

³ Documento de evaluación inicial del proyecto, informe n.º: 4 14 19-PY, 21 de diciembre de 2007, pág. 17.

⁴ Documento de evaluación inicial del proyecto, pág. 10, inc. f).

⁵ Documento de evaluación inicial del proyecto, pág. 135.

⁶ Información proporcionada al Panel por la Administración del Banco el 9 de septiembre de 2014.

Notificación de recepción, aprobación del enfoque piloto y proceso

11. El proceso de diligencia debida del Panel estableció que, si bien la solicitud cumplía los criterios de admisibilidad para el registro, también podía procesarse en virtud del enfoque piloto. El Panel realizó consultas precisas con los solicitantes y la Administración del Banco antes de procesar la solicitud en virtud del enfoque piloto, como se describe más abajo.

12. El 30 de julio de 2014, el Panel se reunió con la Administración del Banco con el objetivo de comprender mejor los antecedentes del proyecto. La Administración reconoció las inquietudes de los solicitantes y afirmó el compromiso del Banco de garantizar una implementación eficaz del proyecto. En la opinión de la Administración, el impacto de las demoras de las consultas fue temporal y limitado, puesto que, por el propio diseño del proyecto, no era posible realizar nuevas inversiones sin la participación de las comunidades indígenas. La Administración explicó que se había puesto en marcha una serie de medidas para poder restablecer las consultas lo antes posibles, e indicó que estaba de acuerdo con avanzar en el marco del enfoque piloto.

13. El Panel informó a los solicitantes sobre sus procedimientos y explicó el proceso habitual que implica el registro de la solicitud y el enfoque piloto. El 15 de agosto de 2014, los solicitantes informaron al Panel que “buscaban una solución rápida y simple a [sus] justas demandas y en el plazo más breve posible”.

14. El Panel recibió un plan de acción inicial de la Administración el 9 de septiembre de 2014, en el que se proponían medidas específicas y un cronograma para resolver los problemas, tal como se exige en el enfoque piloto. El 10 de septiembre de 2014, el plan se distribuyó entre los solicitantes para su consideración. Después de varios intercambios con los solicitantes, la Administración del Banco actualizó su plan de acción (adjunto como anexo 2) el 31 de octubre de 2014. El 15 de diciembre de 2014, los solicitantes aceptaron la versión actualizada y acordaron formalmente que avanzarían con el caso siguiendo el enfoque piloto. Para ese momento, algunas de las actividades propuestas en el plan de acción ya se habían completado, mientras que otras estaban en ejecución.

15. El Panel se mostró satisfecho con los criterios aplicados para procesar la solicitud con el enfoque piloto, a saber: i) las cuestiones referidas a supuestos daños que se exponen en la solicitud están claramente definidas, son específicas, de alcance limitado y parecen prestarse a una resolución rápida en interés de los solicitantes; ii) la Administración informó al Panel acerca de diversos pasos o medidas, convenidos con el Gobierno del Paraguay, que ya se han iniciado o que se espera poner en marcha para abordar el supuesto daño, y ha previsto un cronograma y plazos para su implementación, y iii) los solicitantes, tras examinar las acciones sugeridas por la Administración y luego de confirmar que comprenden acabadamente el proceso del enfoque piloto, comunicaron formalmente al Panel que prefieren que se posponga la decisión de registrar la solicitud a fin de analizar esta posibilidad adicional de resolver rápidamente sus inquietudes.

16. Así, el Panel informó al Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, a través del escrito *Notificación sobre una solicitud recibida y puesta en marcha del enfoque piloto en apoyo de soluciones rápidas* (la “notificación del piloto”) del 18 de diciembre de 2014, que pediría a los solicitantes y la Administración que iniciaran un diálogo directo sobre estos asuntos y que mantuvieran al Panel al tanto de los avances en su tratamiento. De conformidad con lo establecido

en el enfoque experimental, los solicitantes se reservaron el derecho a manifestar, en cualquier momento, su desacuerdo con el proceso y pedir que se registre la solicitud. El Panel se comprometió a garantizar una comunicación abierta y frecuente con los solicitantes, al menos cada cuatro semanas, y a examinar la situación tres meses después de la notificación del piloto. El Panel informó a los solicitantes sobre el inicio formal del piloto y les hizo llegar una traducción al español de la notificación el 13 de enero de 2015.

17. El 2 de febrero de 2015, la Administración del Banco informó al Panel que el plan de acción se había implementado exitosamente, que se había contratado a la ONG Alter Vida como prestadora de servicios a largo plazo en diciembre de 2014 y que había comenzado a brindar sus servicios el 12 de enero de 2015. A partir de esta información, el Panel se puso en contacto con los solicitantes para averiguar sobre la situación y evaluar si estaban satisfechos con la implementación del plan de acción. Los solicitantes manifestaron que los servicios que les permitían participar y responder a las consultas estaban funcionando de manera adecuada. Dijeron que la Administración había abordado satisfactoriamente las inquietudes planteadas en la solicitud y que ya estaban resueltas. El 23 de febrero de 2015, el presidente de la Mesa Coordinadora Caaguazú y el presidente de ACISPE enviaron confirmación por escrito de su satisfacción con los resultados del proceso piloto.

Visita del Panel al lugar

18. Con el objetivo de realizar una mejor evaluación del caso, del 1 al 4 de marzo de 2015 el presidente del Panel, Gonzalo Castro de la Mata, y la analista de operaciones Birgit Kuba visitaron Paraguay. En Asunción, el equipo del Panel se reunió con el gerente del proyecto, Renato Nardello, y el representante residente del Banco, Dante Mossi.

19. El equipo también viajó a Caaguazú y se entrevistó con los solicitantes y cerca de 50 líderes de comunidades indígenas. El Panel intercambió información con ellos sobre el proceso seguido en este caso específico y, en términos más amplios, sobre el mandato y la función del Panel, además de responder a sus preguntas. Los solicitantes informaron al Panel que la participación y las consultas se estaban desarrollando de manera satisfactoria con el respaldo de la nueva prestadora de servicios. Hicieron hincapié en que PRODERS era un proyecto de desarrollo importante y que su participación activa era determinante. También destacaron como elemento clave para el éxito del proyecto el hecho de que todas las partes interesadas reconocieran los derechos de los pueblos indígenas y garantizaran su cumplimiento, así como la necesidad de prestar atención constante a las cuestiones de participación y consulta de los grupos indígenas para evitar problemas en el futuro.

20. Los solicitantes también expresaron su deseo de continuar un intercambio significativo con las diferentes partes interesadas en el proyecto y dieron muestra de su gratitud por el proceso del Panel y su visita a esta comunidad.

Observaciones del Panel y enseñanzas del segundo piloto

21. A partir de la experiencia obtenida con el primer proceso piloto, el Panel prestó especial atención a garantizar que hubiera una comprensión clara y compartida entre todas las partes interesadas en relación con el proceso, y que hubiera claridad y consenso en torno a la identidad

de los solicitantes y la representación comunitaria. El Panel también se aseguró de que los solicitantes estuvieran involucrados e informados sobre cualquier acontecimiento pertinente en todo momento, por lo que se mantuvo un estrecho contacto con ellos durante el proceso. Asimismo, corroboró que el plan de acción incluyera medidas específicas, susceptibles de medición y ajustadas a un marco cronológico. El Panel señala que, durante la implementación del piloto, no se plantearon cuestionamientos sobre el proceso ni la aplicación del plan de acción.

22. El Panel reconoce los esfuerzos y los logros de la Administración del Banco durante toda la implementación del proceso piloto para llegar a un resultado satisfactorio. La Administración fue capaz de resolver eficazmente las cuestiones en el momento preciso, con resultados muy satisfactorios para los solicitantes. Los solicitantes y la Administración reconocen que la participación del Panel en este caso fue un factor positivo para acelerar y lograr una solución adecuada a la cuestión planteada en la solicitud.

23. El Panel llega a la conclusión de que el enfoque piloto fue un instrumento adecuado para tratar este caso, porque condujo a una resolución rápida y eficaz de las cuestiones, tal como lo expresaron los solicitantes en forma explícita. El piloto también ayudó al Panel a incorporar valiosas ideas y enseñanzas para casos futuros. A partir de la experiencia de este piloto, el Panel destaca la importancia de una visita sobre el terreno para reunirse con los solicitantes en persona, evaluar los resultados del piloto y garantizar la satisfacción de los solicitantes antes de tomar una determinación sobre el caso.

24. El Panel desea expresar su gratitud al equipo de la Administración por mantenerlo informado sobre todos los acontecimientos del proceso del piloto y al personal de la oficina del Banco Mundial en Asunción por su ayuda para organizar la logística de la visita a Caaguazú.

Conclusión

25. En vista de lo antedicho, el Panel no registrará la solicitud de inspección.

26. Como se manifestó en el documento descriptivo del enfoque piloto, los resultados y la eficacia del piloto se evaluarán a fines de 2015. Las modalidades de dicha evaluación independiente se determinarán en consulta con la Administración del Banco y otras partes interesadas.

Atentamente,

Sr. Jim Yong Kim, Presidente
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Directores Ejecutivos y Suplentes
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Sr. Catalino Penayo, Presidente
Mesa Coordinadora Joaju Ha'e Paveime Guara

Sr. Secundino Vera, Presidente
Asociación de Comunidades Indígenas de San Pedro (ACISPE)