



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

## AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS DESCENDIENTES DE AFRICANOS EN PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL EN HONDURAS, NICARAGUA Y PANAMÁ

Josefina Stubbs y Sayo Aoki

“Sabemos que se está llevando a cabo un proyecto de medio ambiente cerca, una vez vinieron dos empleados del gobierno y nos hablaron de él. Fuimos a Bluefileds para pedir información sobre lo que debíamos hacer para participar en él como comunidad. Habíamos entendido que el proyecto iba a financiar cualquier cosa que necesitáramos en la comunidad, pero nos dijeron que no era así. No sabemos qué hacer, no tenemos información”.

Este es el testimonio de cinco miembros de la junta comunitaria, es decir el gobierno local, de una pequeña comunidad ubicada en la costa atlántica de Nicaragua, llamada Pearl Lagoon. Una hermosa mañana de mayo del año 2004, estos cinco miembros de la junta se reunieron para discutir sobre la participación de los descendientes de africanos en proyectos financiados por el Banco Mundial en Honduras. La suave brisa y la sombra de los árboles no sólo contribuyeron a generar un buen ambiente para llevar a cabo esta reunión, sino que ayudaron a mantener el tono de ella.

El relato de los miembros de esta comunidad se repite también en reuniones del mismo tipo en Honduras y Panamá. Pese a ser importantes en número, los descendientes de africanos tienen poca representatividad en la sociedad de América Central. De una población de 520 millones de personas en toda la región de América Latina y el Caribe, casi el 30% está conformado por este grupo. En países como Honduras, Nicaragua y Panamá<sup>1</sup>, la población descendiente de africanos, conformada por indígenas y afrohondureños, representa el 7,2%<sup>2</sup>, el 13%<sup>3</sup> y una cifra indeterminada entre el 14% y el 77%, respectivamente, del total de habitantes de estos países. En estas tres naciones, la población descendiente de africanos se concentra en un “cinturón” geográfico de la costa

del Atlántico y del Mar Caribe. En Panamá, el cinturón atraviesa el país de Norte a Sur, cerca de Colón, y continúa su trayecto por la costa del Pacífico. Sin embargo, en América Central sigue siendo común preguntar si aún existen descendientes de africanos.

En este sentido, el Banco Mundial realizó una revisión de su cartera de proyectos con el objeto de (i) analizar el alcance de los proyectos de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible para América Central (CAESSD, por su sigla en inglés) en las zonas donde habitan descendientes de africanos, y (ii) aportar recomendaciones para incrementar la participación de los descendientes de africanos en los proyectos. Esta labor consistió en una combinación de trabajo en terreno y revisión de documentos y forma parte de los constantes esfuerzos que el Banco Mundial realiza en América y el Caribe con el fin de aumentar la colaboración con los grupos indígenas y los descendientes de africanos.

### Mapas de pobreza y zonas habitadas por descendientes de africanos

Un simple ejercicio de superposición de los mapas de pobreza confeccionados por el gobierno y los mapas con la distribución geográfica de los descendientes de africanos confeccionados por el Banco indicó que las zonas con la mayor densidad de pobreza (es decir, el porcentaje de pobres que habita una determinada zona) no presentaban una correlación importante con la ubicación de los descendientes de africanos. A pesar de que la impresión general es que estos

grupos se encuentran entre los más pobres de la población, las zonas geográficas donde históricamente se han concentrado suelen considerarse “zonas de pobreza media”.

La situación observada en cada país se puede resumir de la



siguiente manera: En **Honduras**, los descendientes de africanos presentan niveles de alfabetización más altos que el promedio a escala nacional. El censo realizado en el año 2001 señala que los garífunas y los negro-ingleses presentan tasas de analfabetismo de 9% y 4% respectivamente, en comparación con un promedio nacional de 20%. Las estadísticas revelan también que en el departamento de Atlántida, sector que presenta una alta concentración de población descendiente de africanos, este indicador presenta una brecha considerable entre zonas urbanas y rurales. En **Nicaragua**, a pesar de que los afonricaragüenses no necesariamente viven en las municipalidades más empobrecidas, sí habitan en las zonas más aisladas y excluidas de la costa atlántica. Sólo el 21% de los hogares ubicadas en este sector cuentan con acceso a agua potable, contra un promedio nacional de 60% y el porcentaje de aquellas que tienen energía eléctrica varía entre 4% y 17%, contra un promedio nacional de 49%. En comparación con otras ciudades urbanas del país, la falta de infraestructura que conecte la costa atlántica con Managua genera un aumento que fluctúa entre un 40% y 50% en el precio de siete productos básicos. Por su parte y además de no disponer de datos oficiales sobre los descendientes de africanos, **Panamá** aún debe recorrer un largo camino para abordar los temas relacionados con este grupo.

## Revisión de proyectos

Se seleccionaron diez proyectos para ser sometidos a revisión según los siguientes criterios: (i) el proyecto es financiado con fondos provenientes del CAESSD, (ii) la cobertura geográfica real o proyectada del proyecto abarca zonas donde viven descendientes de africanos, (iii) el proyecto fue ejecutado dentro del programa del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) o forma parte de éste, y (iv) el proyecto se ejecutó en Honduras, Nicaragua o Panamá. En el Corredor Biológico Mesoamericano, zona que ha sido tradicionalmente habitada por descendientes de africanos, se invirtió un total de US \$164,2 millones en diez proyectos CAESSD, suma que representa un 34% del monto total de proyectos y donaciones del CAESSD durante el ejercicio económico 2004. No obstante, aún existen extensas zonas habitadas por descendientes de africanos que no han sido beneficiadas por estos proyectos.

A partir de estos parámetros de medición, se seleccionaron cuatro proyectos en Honduras, dos en Nicaragua y cuatro en Panamá, cada uno de los cuales se indican a continuación:



**Honduras:** Conservación de la Biodiversidad FMAM, Proyecto de Turismo Costero Sostenible, Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) y el Proyecto Subregional Mesoamericano de Protección de Barreras de Arrecifes. Sólo en este país los cuatro proyectos cubren áreas habitadas por descendientes de africanos, el proyecto PATH cubre la totalidad de la costa del Caribe de Honduras, mientras que los otros lo hacen sólo parcialmente.

**Nicaragua:** Proyecto Corredor del Atlántico para la Biodiversidad y Segundo Proyecto de Municipalidades Rurales. El primero de estos proyectos cubre la costa del Atlántico. El segundo presenta varios aspectos innovadores enfocados a aumentar la participación de la comunidad mediante el fortalecimiento de las municipalidades rurales, no obstante, cubre sólo una pequeña zona en el extremo sur de la costa del Atlántico.

**Panamá:** Proyecto de Conservación de la Biodiversidad, Proyecto de Protección Efectiva del Área Protegida de San Lorenzo, Proyecto de Administración de Tierras y Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales. Ambos proyectos ambientales abarcan el CBM, sin embargo los proyectos rurales se centran en los departamentos occidentales ubicados en el Pacífico. Los proyectos CAESSD afectarán a cerca de la mitad de las zonas donde viven descendientes de africanos en Panamá.

## Revisión de documentos. Principales conclusiones y recomendaciones

Las principales conclusiones de la revisión de documentos fueron las siguientes: (i) la falta de datos desagregados acerca de los descendientes de africanos presenta desafíos adicionales en cuanto a planificación y programación, (ii) la cobertura de los proyectos CAESSD es limitada en las zonas donde habitan descendientes de africanos, (iii) el principio de equidad es evidente en el trabajo del Banco Mundial: la institución lucha por el trato igualitario para todos, incluidos los descendientes de africanos, lo que no radica en factores de índole racial, sino en sus condiciones de vida. Las recomendaciones generadas a partir de la revisión de documentos son las siguientes:

- Es necesario aumentar el apoyo para mejorar la recopilación de datos desagregados sobre grupos étnicos, incluidos los descendientes de africanos, mediante la realización de censos, encuestas domiciliarias, estudios sobre pobreza, etc.
- Es necesario que el Banco Mundial considere expandir del proyecto para abarcar, de este modo, a las comunidades de descendientes de africanos.
- Es necesario que los descendientes de africanos sean vistos como socios activos en el desarrollo y no como objetos del desarrollo.

## Reuniones de grupos representativos: Características y conclusiones

Otro día de mayo, esta vez en una pequeña comunidad garífuna llamada Ensenada, ubicada a pocos kilómetros al este de Tela, Atlántida, se reunieron 21 miembros de la comunidad para discutir sobre formas de mejorar la participación de los afrohondureños en los proyectos de desarrollo.

“Necesitamos desarrollar nuestras propias capacidades en diversas áreas” afirmó una persona, “de este modo podremos administrar los fondos del proyecto, analizar la información y entender la forma en que trabaja el gobierno en los proyectos de desarrollo dirigidos hacia nuestra comunidad, para así estar seguros de que ésta sea beneficiada con los fondos disponibles”. Según lo señalado, en muchos casos, el desarrollo institucional a nivel local, regional y nacional todavía constituye un desafío y, al mismo tiempo, una prioridad en cuanto a mejorar la efectividad de la programación e implementación de los proyectos.

A mediados de junio del año 2004, se llevaron a cabo tres reuniones con grupos representativos en Honduras, Nicaragua y Panamá, cuyo objetivo fue recolectar más opiniones e información cuantitativa respecto de la participación de los descendientes de africanos en proyectos financiados por el Banco Mundial. De los 44 participantes, 50% correspondía a representantes del gobierno y de organizaciones internacionales y 50% a representantes descendientes de africanos miembros de la sociedad civil y del ámbito académico. Aunque no siempre fue fácil mantener el equilibrio, el proceso se vio facilitado gracias a las representantes del Centro de Mujeres Afrocostarricenses de Costa Rica. Cada reunión se realizó según tres fases claramente definidas: (i) definición de los objetivos de revisión de la cartera, (ii) intercambio abierto de puntos de vista, (iii) entrega de recomendaciones factibles de poner en práctica.

Durante el curso de las reuniones se compartieron diversos puntos de vista y se sugirieron ideas concretas de acción. **Nicaragua** demostró ser el grupo de participantes más equilibrado; claramente bien organizado, tuvo la capacidad de contribuir de manera significativa en la ejecución de proyectos financiados por el Banco Mundial en la costa atlántica de la región. A pesar de que el grupo de **Honduras** estaba bien equilibrado, la aplastante agresividad de uno de los representantes de la sociedad civil hacia los delegados del sector público, entre ellos miembros del Banco Mundial, apabulló al resto de los asistentes y, a la vez, limitó el tiempo estipulado para hacer aportes. La reunión de grupos representativos sostenida en **Panamá** fue especial debido a dos motivos: 1) la reunión tuvo lugar en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la UNICEF, ya que no existe una misión del Banco Mundial en este país, (2) sólo uno de los tres invitados del gobierno estuvo presente en la reunión, y en lugar de los seis miembros representantes de la sociedad civil, sorpresivamente llegaron 20, lo que causó cierta dificultad para el representante del gobierno. Sin embargo, la reunión resultó ser bastante constructiva. Además, antes del inicio, seis

representantes de la Organización Negra de Centro América (ONECA), entregaron una lista de siete sugerencias destinadas a aumentar la participación de los descendientes de africanos en proyectos financiados por el Banco Mundial.

En resumen, las principales conclusiones del trabajo en el terreno fueron las siguientes: (i) generalmente el nivel de participación de la comunidad es una respuesta directa a los problemas que ésta percibe, (ii) es necesario contar con un sistema de supervisión, “mientras más ojos, mejor”, (iii) la falta de información y de comunicación hace “ver elefantes azules”, (iv) es necesario descentralizar y coordinarse con las instituciones locales, (v) es necesario descentralizar la gestión de los fondos y, a la vez, crear medidas contra la corrupción, (iv) finalmente, hubo acuerdo general en cuanto a que el Banco Mundial debería desempeñar un papel más activo en la defensa de los descendientes de africanos ante los gobiernos nacionales.

Las prácticas recomendables o posibles vías de entrada incluyen:

- Uso de los mecanismos participatorios existentes para asegurar la participación de la comunidad descendiente de africanos en los proyectos desde la fase de diseño hasta su evaluación.
- Se pueden generar beneficios considerables a partir de la inversión en la creación de capacidad entre los descendientes de africanos con el objetivo de que los mecanismos participatorios funcionen y sean sostenibles.
- Es necesario integrar planes de desarrollo de las comunidades descendientes de africanos y de organizaciones de diversas esferas ya sea nacionales, regionales o locales, en los proyectos financiados por el Banco Mundial.
- Es necesario ser cautelosos para asegurar la integración de las comunidades descendientes de africanos en las áreas seleccionadas para la ejecución de los proyectos.
- Más que crear nuevos canales para compartir información, es necesario optimizar el uso de las redes y mecanismos ya existentes.
- Es necesario proveer apoyo para mejorar la recopilación de datos desagregados sobre los grupos étnicos, entre ellos los descendientes de africanos.



## Conclusiones

La revisión de documentos arrojó los siguientes resultados:

- (i) Ya existen buenas prácticas y experiencias en las operaciones internas y externas de los proyectos del CAESSD, las que pueden expandirse; en Nicaragua y Panamá, se propuso la expansión geográfica de los proyectos como una forma de llegar más activamente a las comunidades descendientes de africanos;
- (ii) La activa incorporación de los planes de desarrollo para los descendientes de africanos ya existentes favorecerá en gran medida la planificación, el diseño y la ejecución de más programas y proyectos estratégicos para este grupo y fomentará su participación desde una fase más temprana; y.
- (iii) Incrementar la visibilidad de los descendientes de africanos en los proyectos financiados por el Banco Mundial representa una situación en la que todos ganan, tanto el CAESSD como los descendientes de africanos. El CAESSD podrá aumentar la eficacia de los proyectos y los descendientes de africanos podrán contribuir en proyectos que realmente consideren sus opiniones.

Los siguientes son los desafíos específicos identificados para cada país durante esa revisión de la cartera de proyectos en términos de aumentar la participación de los descendientes de africanos:

**Honduras:** La revisión de los proyectos financiados por el Banco Mundial permitió descubrir que éstos efectivamente llegan a zonas con alta concentración de afrohondureños. Treinta años de historia de auto-organización por parte de los descendientes de africanos y de grupos indígenas, al igual que la ratificación de la Convención 169 de la OIT, han contribuido a hacer que estos dos grupos sean considerados en proyectos de desarrollo. Las intervenciones fundamentales que mantendrán y fortalecerán la participación de los afrohondureños incluyen lo siguiente: (1) fortalecimiento de la capacidad institucional, particularmente de entidades de gobierno, incluyendo mecanismos de coordinación; (2) defensa y lobby constante para mantener y fortalecer la participación activa de estos grupos en proyectos financiados por el Banco Mundial, (3) terminar con la inmensa brecha entre zonas rurales y urbanas donde viven los descendientes de africanos.

**Nicaragua:** La inminente formulación de una nueva Estrategia de asistencia a un país (EAP) para Nicaragua constituye una excelente oportunidad para que el Banco incorpore iniciativas destinadas a la costa atlántica, proceso en el cual el gobierno ya ha mostrado interés. Centrarse con especial interés en la costa atlántica y asegurar la participación de afoncaragüenses en los proyectos financiados por el Banco, será un aspecto fundamental de esta nueva estrategia. Las intervenciones cruciales que se deben aplicar en Nicaragua incluyen: 1) fortalecimiento de la capacidad institucional

pública, 2) fortalecimiento de mecanismos de comunicación abiertos y transparentes entre el gobierno central y las comunidades, 3) apoyo para el impulso de un plan de desarrollo de la costa atlántica que reconozca a los afoncaragüenses y a otros grupos indígenas, 4) entrega de asistencia financiera y técnica al gobierno para mejorar la operatividad de los mecanismos de comunicación para el intercambio de información y los mecanismos de coordinación, como la Comisión Paritaria.

**Panamá:** Los afropanameños están geográficamente esparcidos por todo el país, por lo que enfocarse en llegar a estas comunidades constituye un gran desafío. Panamá todavía tiene un largo camino que recorrer en cuanto mejorar la participación de estos grupos y las intervenciones iniciales podrían incluir: 1) inicio de un diálogo abierto entre el gobierno, el Banco Mundial y las comunidades afropanameñas; 2) incluir los planes de desarrollo para descendientes de africanos ya en marcha en el programa del gobierno y en la cartera de proyectos del Banco Mundial; 3) animar al gobierno para que incluya preguntas diseñadas con el fin de hacer surgir el tema étnico en el próximo censo que se llevará a cabo en 2010.

Como sostuvo el Oficial de la División del PNUD de Managua: “En vez de ser vistos sólo como otro problema que requiere solución, los descendientes de africanos deberían ser vistos como personas con un gran potencial para convertirse en socios activos de los proyectos de desarrollo. Mediante la entrega de información positiva acerca de ellos al gobierno, podemos cambiar este punto de vista y convertirlos en sujetos de desarrollo humano.”

## Notas:

- 1 Diversas fuentes entregan cifras distintas acerca de la cantidad estimada de descendientes de africanos en Panamá.
- 2 Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
- 3 De Ferranti, D. et al. 2003. Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History, Pág.83. Banco Mundial. Ciudad de México.
- 4 Información disponible en Internet en:  
[http://wb1n0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/f09722a39ac12f6785256d7200590085/\\$FILE/geo\\_location.pdf](http://wb1n0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/f09722a39ac12f6785256d7200590085/$FILE/geo_location.pdf)

## Sobre los Autores

Este documento fue elaborado por Josefina Stubbs y Sayo Aoki. Josefina es especialista principal en desarrollo social del equipo de desarrollo social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Sayo es consultora del mismo grupo.

## Sobre “en breve”

Visite el nuevo sitio de “en breve” en: <http://www.worldbank.org/enbreve>. Tenemos disponible ahora la suscripción electrónica a enbreve, por medio de la cual, recibirá cada dos semanas una edición diferente.