PÚBLICO
DIVULGACIÓN SIMULTÁNEA

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO EN LOS PROYECTOS DEL BID

PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS

VERSIÓN REVISADA

JULIO 2019

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se pone a disposición del público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo para su información.

PREFACIO

La política del Banco con respecto al tema de reasentamiento involuntario, OP-710, fue aprobada por el Directorio Ejecutivo en julio de 1998 y está disponible como una publicación separada. Su aprobación representa un importante avance en el desarrollo del enfoque del Banco, que ha ido evolucionando desde 1984, año en que por primera vez los departamentos de Análisis de Proyectos y Operaciones prepararon unas listas de verificación para hacer frente a una variedad de aspectos socioculturales, el reasentamiento entre ellos, que surgían durante la preparación y el análisis de los proyectos. Para facilitar una revisión más sistemática de los temas de reasentamiento, en 1990 el Comité del Medio Ambiente (CMA) incluyó este aspecto en su campo de acción. La importancia de la consideración de los aspectos de reasentamiento quedó de manifiesto en dos documentos, titulados *Procedimientos para la clasificación y evaluación de los impactos ambientales en las operaciones del Banco* y *Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente*. Entre otros temas, estos documentos se refieren a la necesidad de que el Banco se ciña a prácticas adecuadas al tratar aspectos de reasentamiento. Desde que estos documentos fueron aprobados, el Banco, al igual que otras organizaciones internacionales, ha considerado necesario preparar lineamientos más concretos sobre este complejo asunto, en lugar de decidir en cada caso concreto de proyectos que conllevan reasentamiento qué criterio se va a aplicar. El primer borrador de los principios y los lineamientos sobre reasentamiento se preparó en 1993. En el documento del Octavo Aumento General de Recursos, aprobado en 1994, se reafirmó la necesidad de preparar cuanto antes planes adecuados de reasentamiento y se solicitó al Banco que siguiera actualizando sus procedimientos y lineamientos en la materia.

En el presente documento se enuncian los principios y estrategias que se han de aplicar en los casos de proyectos de desarrollo financiados por el Banco que causen el traslado involuntario de poblaciones y se incluyen lineamientos concretos acerca de la preparación de planes de reasentamiento. El objetivo de estos principios y lineamientos es ampliar el nuevo concepto de reasentamiento involuntario, que pasa de ser considerado mitigación a ser visto como una oportunidad de desarrollo. Los lineamientos pretenden prestar asistencia al Banco y a los prestatarios a fin de (1) mitigar los efectos negativos del traslado forzoso de personas y comunidades y (2) prestar asistencia a las poblaciones afectadas para que establezcan una sociedad y una economía sostenibles. Salvo los principios universalmente aceptados que se enuncian en el Capítulo I, los lineamientos tienen carácter indicativo y habrá que ajustarlos a las circunstancias y necesidades concretas de cada proyecto.

El presente documento está dirigido a los organismos de ejecución de los países prestatarios y al personal del Banco que participa en la identificación, la preparación y el análisis de proyectos que causen reasentamiento. También puede ser útil para cursos de capacitación en el Banco y en países miembros donde sea necesario familiarizarse con los principios internacionalmente aceptados que tratan de reasentamiento involuntario en el contexto de los préstamos para el desarrollo y de los procedimientos del Banco.

El documento principal está dividido en cuatro capítulos: 1) Principios y objetivos; 2) Estudios de base; 3) El plan de reasentamiento y 4) El ciclo del proyecto. Los anexos consisten en casos ilustrativos de reasentamiento en operaciones financiadas por el Banco, y notas metodológicas. En el proyecto se han tenido en cuenta las observaciones y sugerencias recibidas del Directorio, el personal del Banco, el personal de los organismos prestatarios y organizaciones no gubernamentales.

Esta versión revisada, aprobada por la Administración, se alinea con los “Procedimientos para tramitar Operaciones con Garantía Soberana” (contenidos bajo la norma PR-200 Anexo 1); en caso de inconsistencia entre estos lineamientos y los procedimientos anteriormente mencionados, prevalecerán estos últimos.

Esta versión revisada se enfoca en modificaciones de forma para reflejar: i) los nombres de los departamentos y comités de acuerdo con los “Procedimientos para Tramitar Operaciones con Garantía Soberana” (PR-200 Anexo 1); y ii) el marco normativo vigente, según lo establecido en el documento “Estrategias, Políticas, Marcos Sectoriales y Lineamientos en el BID” (GN-2670-5).

INDICE

ABREVIATURAS	i
GLOSARIO	ii
I. POLITICA Y OBJETIVOS	1
Introducción	1
Objetivos y principios	1
El marco teórico	5
Política OP-710	7
II. ESTUDIOS DE BASE	8
Introducción	8
Análisis de riesgo	8
Censos y levantamientos catastrales	13
Análisis social	13
III. EL PLAN DE REASENTAMIENTO	20
Consulta y participación de la comunidad	20
Definiciones	21
Derechos	23
Procedimientos de compensación	24
Reubicación	25
Vivienda y servicios	26
Desarrollo económico	28
Cronograma	30
Presupuesto	30
Supervisión y evaluación	31
IV. EL CICLO DEL PROYECTO	39
Tipos de operaciones del Banco	39
Etapas del ciclo del proyecto	42
Identificación del proyecto	42
Perfil	42
Evaluación social	43
La estrategia de salvaguardias ambientales y sociales	43
La evaluación del impacto ambiental	43

El estudio de base	44
Preparación del proyecto	44
El plan preliminar de reasentamiento	45
Análisis	45
El informe de Gestión ambiental y social (IGAS)	47
Borrador de Propuesta de préstamo	47
Negociación del acuerdo de préstamo	48
Supervisión del programa de reasentamiento	48
Evaluación del proyecto	50
BIBLIOGRAFIA	54
ANEXOS	
I. ESTUDIOS DE CASOS DE REASENTAMIENTO EN PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO	
II. MÉTODOS Y TÉCNICAS PARA LA PREPARACIÓN DE PLANES DE REASENTAMIENTO	
III. Manual Operacional del Banco Mundial. Directriz Operacional. REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO	

ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ES	Evaluación Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
HABITAT	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
IHS	Instituto de Estudios sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano
IGAS	El informe de Gestión ambiental y social
OBC	Organización Basada en la Comunidad
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
OP	Política Operativa (del BID)
TdR	Términos de Referencia

GLOSARIO

Compensación	Pago en dinero o especie al que tienen derecho las personas afectadas según lo dispuesto por normas o leyes del gobierno.
Efectos del proyecto	Los efectos materiales y socioeconómicos, directos e indirectos, que tiene el proyecto en su zona de ejecución.
Efectos del reasentamiento	Los efectos materiales y socioeconómicos directos de las actividades de reasentamiento en las zonas del proyecto y en las áreas donde reside la población de acogida.
Expropiación	Acto del gobierno por medio del cual, en ejercicio de su soberanía, se apropia de derechos de propiedad de una persona o los modifica.
Grupos vulnerables	Distintos grupos de personas que puedan sufrir de forma desproporcionada debido a actividades relacionadas con el proyecto.
Indemnización	El pago de una compensación por pérdidas o daños sufridos.
Mitigación	Compensación a las comunidades afectadas por las pérdidas sufridas, como consecuencia de un proyecto financiado por el Banco.
Población afectada	Las personas afectadas directamente por actividades relacionadas con un proyecto a través de la pérdida del empleo, la vivienda, tierras u otros activos.
Población de acogida	La comunidad que reside en las áreas donde han de instalarse los reasentados, o en las cercanías de éstas.
Reasentamiento	El proceso completo de traslado y rehabilitación causado por actividades relacionadas con un proyecto.
Rehabilitación	El restablecimiento de medios de subsistencia, condiciones de vida y sistemas sociales.
Traslado	El desplazamiento de personas, activos e infraestructura pública.
Zona del proyecto	Zonas situadas dentro de las áreas de construcción del proyecto o adyacentes a éstas, que son modificadas por el proyecto (por ejemplo formación de embalses, creación de zonas de riego, derechos de paso para proyectos de infraestructura urbana).

I. POLITICA Y OBJETIVOS

Introducción

El reasentamiento involuntario puede tener consecuencias traumáticas para la vida de aquellos que viven en la zona de influencia de proyectos de desarrollo a gran escala. Constituye una ruptura repentina de la continuidad del tejido social y puede tener como resultado el empobrecimiento de la población reubicada. Los cambios que causa se pueden distinguir de los procesos de desarrollo normales ya que desbarata los patrones de asentamiento y las formas de producción, desorganiza las redes sociales y reduce la sensación de control sobre su vida que tiene la gente. Puede constituir una amenaza para su identidad cultural y causar graves problemas de salud. A las dificultades que entraña el desplazamiento de grupos sociales, se suman las que conlleva su reasentamiento en nuevos lugares y el restablecimiento de sistemas económicos y sociales sostenibles.

El reasentamiento, cuando está mal planificado o no se ejecuta adecuadamente, constituye siempre un importante costo adicional para el proyecto principal y puede tener efectos a largo plazo para la población afectada y para la región aledaña. Puede causar resistencia local y tensión política, así como importantes demoras en la ejecución del proyecto, cuyos resultados son sobrecostos, menores beneficios del proyecto y, en casos extremos, incluso la suspensión de éste. Este costo adicional casi siempre es mayor que la inversión que habría sido necesaria para planificar y ejecutar un programa de reasentamiento aceptable.

Objetivos y principios

El objetivo general del reasentamiento debe consistir en mejorar la calidad de vida, la seguridad

física, la capacidad productiva y los ingresos de todas las poblaciones afectadas o, como mínimo, dejarlos, dentro de un período razonable, en el mismo nivel que tenían antes. Los principios por los que debe orientarse un programa de reasentamiento son los siguientes:

Evitar o minimizar los desplazamientos de población

Hay que evitar el reasentamiento cada vez que sea posible. Antes de adoptar las decisiones fundamentales hay que estudiar otras opciones y considerar lugares alternativos para los cuales no se necesite un reasentamiento o se necesite uno de menor magnitud. En todos los casos, debería considerarse seriamente la alternativa de no ejecutar el proyecto y, al adoptar las decisiones, conceder la debida importancia a las medidas necesarias para atenuar o compensar los efectos negativos del traslado. Cuando el reasentamiento sea inevitable, hay que tratar de reducir el número de personas afectadas por el proyecto. Por ejemplo, ese número puede reducirse rebajando la altura de una presa o reformando el diseño de sistemas de drenaje para evitar las zonas más densamente pobladas.

Asegurar la participación de la comunidad

La participación de la comunidad es esencial para que el plan de reasentamiento culmine con éxito. La participación facilita el suministro de información y sirve para que el plan de reasentamiento tenga en cuenta las necesidades y las aspiraciones de la población afectada. Promueve una mayor transparencia y alienta a la comunidad a tomar un papel más activo en el desarrollo económico y en el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura local. Un proceso efectivo de consulta también es indispensable para no generar

expectativas excesivas ni especulaciones. Los organismos de ejecución deben mantener a las comunidades afectadas y otras partes interesadas plenamente informadas de los planes y la política del proyecto, las posibilidades compensatorias y los derechos que tienen, así como cerciorarse de que los puntos de vista de las mujeres y los grupos minoritarios estén suficientemente representados. Cuando sea posible, se deben aprovechar las instituciones sociales existentes. Es posible consultar e informar a la población afectada mediante sus dirigentes formales o informales, las organizaciones de base comunitaria, representantes de determinados sectores y representantes de organizaciones no gubernamentales.

Considerar el reasentamiento como una oportunidad de desarrollo sostenible

El reasentamiento debe incluir, como mínimo, una compensación completa por la pérdida de bienes e ingresos. Para lograr un verdadero desarrollo sostenible, las medidas de reasentamiento deben incluir el desarrollo económico, la infraestructura y los servicios y no limitarse únicamente a las medidas de mitigación. La indemnización en dinero no suele constituir una solución viable de los problemas causados por el reasentamiento y, cada vez que sea posible, se debería que ofrecer a la población afectada una participación directa en los beneficios del proyecto principal. En los proyectos de riego, por ejemplo, se puede dar a los hogares reasentados la posibilidad de recibir una parcela con regadío como parte de su compensación. En otros casos, se puede dar prioridad a las personas desplazadas para obtener empleo en el proyecto. En los proyectos de infraestructura y urbanización,

todos los hogares que están en la influencia inmediata del proyecto, cualquiera que fuera su situación antes del desplazamiento, deberían beneficiarse del mejoramiento del abastecimiento de agua, el saneamiento, los caminos de acceso o el transporte público.

Definir los criterios para la compensación

Se necesitan definiciones legales para determinar el derecho a la reposición de tierras o vivienda, la indemnización en dinero, o la rehabilitación económica y otros beneficios. Las definiciones deben comprender conceptos básicos como qué constituye la “unidad familiar”, así como las fechas en que se han de tasar las pérdidas. Habría que establecer tan pronto como fuese posible procedimientos destinados a desalentar la especulación y evitar la llegada de gente que trate de aprovecharse de las medidas de compensación, incluido el establecimiento de una fecha límite para la determinación de quiénes tienen derecho a la compensación.

Compensar según el costo de reposición

Las personas desplazadas no deberían subvencionar el proyecto principal por recibir una compensación injusta y, por lo tanto, deben recibir el costo íntegro de reposición de sus bienes. La indemnización únicamente en dinero no constituye por lo general la mejor solución. Si fuese preciso recurrir a ella, habría que ofrecer también apoyo para cerciorarse de que es utilizada para la reposición de los bienes. En este proceso deberían participar tanto mujeres como hombres. Es preferible ofrecer diversas opciones, que tengan en cuenta las características económicas, sociales y culturales propias de la población. Esas opciones pueden incluir el canje de tierras, programas de desarrollo económico, vivienda, indemnización en dinero o una combinación de ellas. Es posible que los hogares desplazados necesiten también ayuda para transportar sus posesiones, su equipo y su ganado, así como alojamiento temporal y apoyo en el lugar en que se instalen.

Compensar la pérdida de derechos consuetudinarios

La inexistencia de títulos de propiedad de la tierra o de otros recursos no debe constituir un obstáculo para la compensación, aunque en muchos países las normas jurídicas vigentes para la expropiación y la indemnización únicamente son aplicables a quienes tienen plenos derechos de propiedad

respecto de la tierra y la vivienda. Los planes de reasentamiento deberían complementar las disposiciones legales vigentes y, concretamente, tener cuenta las necesidades de quienes no están protegidos por la ley. Diversos grupos, como los pueblos indígenas y los pequeños propietarios, tienen derechos consuetudinarios respecto de la tierra, los bosques, los lugares de pesca y otros recursos naturales. Hay que ofrecer a los grupos afectados cuyo acceso a esos recursos desaparezca o se reduzca, tierras adecuadas u otras posibilidades para resarcirlos de su pérdida. Igualmente, en las zonas urbanas cuyos habitantes carezcan de títulos de propiedad de sus parcelas, se debería que reconocer los derechos de las unidades familiares establecidas y ofrecerles otras viviendas aceptables, junto con servicios básicos, además de darles la oportunidad de obtener, con el tiempo, la escritura de propiedad correspondiente. Este proceso debe ser equitativo y, en la medida de lo posible, no hay que crear privilegios indebidos para los hogares que estén en las inmediaciones de las obras del proyecto.

Crear oportunidades económicas para la población desplazada

La causa principal de problemas, incluso en los reasentamientos urbanos, es la pérdida de oportunidades económicas. Los programas de desarrollo económico sostenible deberían ser apropiados a los distintos grupos y comunidades afectadas y tener en cuenta sus aptitudes, sus aspiraciones y la disponibilidad de mano de obra. En las zonas rurales, el reasentamiento debe tener en cuenta el ciclo agrícola y proporcionar recursos suficientes para que las familias campesinas puedan preparar la tierra y mantener su ganado hasta que se alcance un nivel sostenible de producción. El plan de reasentamiento debe tener en cuenta también las necesidades de las familias no agrícolas, con inclusión de los obreros y artesanos. Las actividades adecuadas pueden consistir en capacitación, apoyo de organizaciones, suministro de equipo o fondos para microempresas o para créditos renovables. En las zonas urbanas, los planes de rea-

sentamiento deben asegurarse de que las personas desplazadas tengan oportunidades de empleo y esto reviste particular importancia cuando se desplazan trabajadores del sector informal de una ciudad a suburbios.

Proporcionar un nivel aceptable de vivienda y servicios

El plan de reasentamiento debe servir de oportunidad para mejorar la calidad de la vivienda y la prestación de servicios. Las opciones en cuanto a la vivienda pueden incluir la construcción de unidades completas, el suministro de unidades básicas o lotes con servicios básicos. Como alternativa, se puede prestar asistencia a las familias para que repongan su vivienda utilizando la indemnización que perciben como pago total o parcial si la vivienda es de calidad considerablemente superior. Hay que discutir las alternativas con las familias desplazadas y cerciorarse de que sean aceptables desde los puntos de vista social, cultural y financiero. Habría que tener en cuenta el tamaño y la composición de la familia, el clima y las cuestiones de privacidad. En las zonas

rurales a menudo es más prudente basar el diseño en estructuras tradicionales, tal vez incorporando nuevos materiales y tecnología a fin de mejorar la higiene, la aislación, el desagüe y el control de vectores. En cuanto a la prestación de servicios, hay que tener en cuenta la necesidad de caminos de acceso, abastecimiento de agua, drenaje y saneamiento, así como de electricidad, alumbrado público, escuelas y centros de salud. Habría que tomar disposiciones adecuadas a los efectos del funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura de servicios, que puede quedar a cargo de la comunidad, de la municipalidad o de las empresas de agua y energía y para la cual tal vez hagan falta programas de capacitación y el establecimiento de mecanismos para la recuperación del costo.

Tener en cuenta las cuestiones de seguridad

Un reasentamiento mal planificado causa pobreza

e inseguridad y sirve de terreno fértil para la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el terrorismo. Estos problemas no tienen una solución fácil, pero es posible hacerles frente mediante la consulta con la comunidad y su participación, la seguridad de la tenencia, oportunidades de empleo, servicios de instalaciones de educación y esparcimiento y el diseño cuidadoso de los lugares de reasentamiento.

Los planes de reasentamiento deben tener en cuenta a la población de acogida

Las “comunidades de acogida” que reciben a los desplazados deberían participar también en la planificación y ejecución del programa de reasentamiento y habría que ofrecerles asistencia para superar los posibles efectos negativos. A fin de mejorar la integración de los dos grupos y reducir el riesgo de conflicto, hay que suministrar tanto a los reasentados como a la población de acogida, infraestructura y servicios básicos, abastecimiento de agua potable, escuelas y atención primaria de salud.

Obtener información precisa

Es indispensable contar con información precisa acerca del número de personas afectadas. Estos estudios deben realizarse cuanto antes y deben recabar información acerca de la composición social, económica y étnica de la población. El proyecto debería recurrir a las ciencias sociales para identificar los temas fundamentales y determinar si existen en la población afectada grupos particularmente vulnerables. En las zonas rurales éstos pueden consistir en pueblos indígenas, trabajadores sin tierra y hogares encabezados por una mujer. En las zonas urbanas es menester prestar especial atención a las necesidades de las mujeres, los jóvenes y las personas de edad. En concreto, hay que asegurarse de que los grupos más vulnerables sean adecuadamente consultados y debidamente compensados en las actividades propuestas en el plan de reasentamiento. Como parte de los estudios básicos, habría que proceder

a un análisis de los interesados directos (*stakeholder analysis*) a fin de comprender e identificar bien a los distintos grupos de interés.

Incluir el costo del reasentamiento en el costo general del proyecto

La planificación y ejecución del reasentamiento constituyen parte integrante del proyecto que lo causa. Al estudiar todas las alternativas en el proyecto y calcular la tasa de rentabilidad de éste

hay que tener en cuenta el costo íntegro del reasentamiento y la compensación. El reasentamiento involuntario debe ser considerado también parte integrante del diseño del proyecto desde las primeras etapas de su preparación. El presupuesto del plan de reasentamiento debe ser preparado y programado en coordinación con las obras materiales del proyecto principal. La inclusión del costo del reasentamiento en el costo total del proyecto sirve para que el reasentamiento se lleve a cabo de forma coordinada con las actividades de construcción.

Tener en cuenta el marco institucional apropiado

La selección de un marco institucional debe hacerse en la primera parte del ciclo del proyecto. Hasta ahora no se ha demostrado que haya un arreglo institucional preferible para la ejecución de actividades de reasentamiento. El hecho de asignar la responsabilidad operacional del reasentamiento al organismo que se encarga de las obras civiles y de ingeniería no asegura automáticamente una coordinación adecuada entre la construcción y el reasentamiento. Muchas veces, es preferible establecer una unidad separada en el marco general del proyecto que cuente con la suficiente autoridad, un presupuesto adecuado y el personal necesario para ejecutar el plan de reasentamiento. Hay que enunciar claramente los vínculos entre la unidad de reasentamiento y el proyecto en general, al igual que los vínculos con las unidades administrativas locales involucradas. Los organismos del

gobierno local deberían participar en el reasentamiento, porque pueden aportar su experiencia, conocen bien a las comunidades afectadas y, en última instancia, serán responsables de ellas.

Establecer procedimientos independientes de supervisión y arbitraje

Los procedimientos de compensación deben ser supervisados independientemente para asegurar que se haga una valoración justa de los bienes y se indemnice únicamente a aquellos cuya propiedad es afectada. Es importante llevar registros precisos de todos los pagos. Hay que establecer procedimientos independientes para resolver las diferencias respecto de la compensación y otros beneficios. El proceso de arbitraje debe estar abierto a todos los afectados, sin costo alguno, y los resultados deben tener fuerza legal. En algunos casos, tal vez proceda reunir un grupo de expertos independientes, a fin de que asesore sobre cuestiones técnicas relativas al reasentamiento.

El marco teórico

Los efectos socioeconómicos y culturales de los reasentamientos han sido extensamente documentados en publicaciones y en informes técnicos preparados para gobiernos y organismos internacionales (Cernea y Guggenheim, 1993 y Guggenheim, 1994). La mayor parte de los estudios se han llevado a cabo en África y Asia, pero la bibliografía relacionada con América Latina es cada vez más abundante. La investigación se ha centrado en los proyectos hidroeléctricos, principalmente porque el reasentamiento involuntario ha sido más visible en estos casos. Sin embargo, recientemente los proyectos urbanos se han convertido en objeto de estudio, ya que están siendo la causa del creciente número de reasentamientos a gran escala (Cernea, 1993).

Los primeros estudios de reasentamiento involuntario demostraron sus efectos, mayormente negativos, para la población afectada y que, en gran

medida, los países prestatarios y las instituciones multilaterales no habían tenido debidamente en cuenta la planificación del reasentamiento en la primera etapa del ciclo del proyecto. Las consecuencias fueron costosas, tanto desde el punto de vista económico como social. En el plano económico, los proyectos de reasentamiento cuya planificación fue deficiente en general no restablecieron, ni mucho menos mejoraron, la situación económica de la población desplazada, causando de esta forma su empobrecimiento. En el plano social, ha quedado constancia en las ciencias sociales de que, caso tras caso, el desplazamiento traumatizó a las poblaciones afectadas, perturbó sus hábitos de relaciones y apoyo social y menoscabó sus mecanismos de autosuficiencia.

Entre los factores concretos que causaron problemas figuraban la falta de planificación al comienzo del ciclo de los proyectos, el uso de una compensación inadecuada (el pago en efectivo por los bienes sin considerar si la suma ofrecida era suficiente para reemplazarlos, o si quienes lo recibían estarían en condiciones de usar la compensación para los fines previstos), la financiación insuficiente del componente de reasentamiento y la falta de participación de la población afectada en el diseño y la ejecución del proyecto de reasentamiento (Agarwal, 1982; Barabas y Bartolomé, 1992; Brokensha y Scudder, 1968; Butcher, 1971; Chamber, 1969, 1970, 1973; Colson, 1971; Fahim, 1983; Goldsmith y Hildyard, 1984; y BID, 1985).

Las instituciones multilaterales usaron estas investigaciones a mediados de los años ochenta para modificar sus normas y mejorar la planificación de los reasentamientos, en parte porque constataron que el costo social y económico de los reasentamientos mal planificados y ejecutados afectaba considerablemente a las tasas de rentabilidad de los proyectos de desarrollo. Actualmente, la investigación se concentra en la ejecución adecuada de las políticas sobre reasentamiento (Cernea y Guggenheim, 1993; Hábitat, 1991).

En el marco teórico utilizado para comprender los

reaseñamientos involuntarios, existe un amplio consenso en torno a varios puntos. En primer lugar, hay consenso en que los reaseñamientos provocados por el desarrollo entran en la amplia categoría de desplazamientos de diverso origen, incluidos los desastres naturales (terremotos, inundaciones, tormentas) y los de carácter social (guerras, hambrunas, apropiaciones de tierras, migración laboral). Ciertos procesos son comunes a todos los desplazamientos, entre ellos la perturbación de los patrones de organización social existentes y de las pautas de subsistencia y actividad económica, y el cambio político. También es común a todos los desplazamientos el período prolongado entre el momento en que ocurren los efectos del reaseñamiento y el momento en que deben ser evaluados (Downing, en prensa). Sin embargo, el desplazamiento involuntario provocado por los proyectos de desarrollo es único, porque es planificado y deliberado. En este sentido, más que cualquier otro tipo de reaseñamiento involuntario, ofrece la oportunidad de mitigar los efectos negativos y transformar el reaseñamiento en una oportunidad de Desarrollo.

Otra conclusión respecto de la cual existe consenso es que los programas de reaseñamiento mal planificados y mal ejecutados generan siempre un costo adicional para el proyecto y tienen efectos a largo plazo que pueden acentuar el empobrecimiento y la decadencia de la región afectada. Según la bibliografía, todos y cada uno de los proyectos deficientemente planificados han arrojado malos resultados sociales y económicos. Así ocurre, especialmente, cuando se subestima considerablemente el número de personas afectadas.

Un aspecto final en torno al cual también hay consenso es que el reaseñamiento involuntario debe ser entendido como un proceso y, como tal, planificado y analizado en el curso del tiempo. A menudo el proceso de reaseñamiento involuntario comienza mucho antes que la ejecución material del proyecto de desarrollo y puede iniciarse apenas la

población de la zona afectada cobra noción de que puede ser objeto de un reaseñamiento. Este proceso continúa mucho después de la terminación del proyecto de infraestructura porque puede pasar mucho tiempo antes de que la gente se establezca en el nuevo lugar.

Política OP-710

La actual política del Banco, OP-710, aprobada en julio de 1998, contiene el enunciado general de los principios y objetivos arriba expresados. El objetivo expreso de la política consiste en “reducir al mínimo la perturbación de la vida de las personas que viven en la zona de influencia del proyecto, evitando o reduciendo al mínimo la necesidad de desplazamiento físico, haciendo que, si tienen que ser desplazadas, sean tratadas equitativamente y, cuando sea posible, puedan compartir los beneficios del proyecto que hace necesario su reasentamiento”. La política expresa a continuación dos principios fundamentales que deben orientar todas las operaciones que requieran reasentamiento; a saber:

- Debe hacerse todo lo posible para evitar o reducir al mínimo la necesidad de reasentamiento involuntario, y
- Cuando el desplazamiento es inevitable, debe prepararse un plan de reasentamiento para tener la certeza de que las personas desplazadas reciban una indemnización y rehabilitación justas y adecuadas.

El texto de la OP-710 y el Documento de Antecedentes sobre Reasentamiento Involuntario que fueron aprobados por el Directorio están disponibles como documentos separados.

En 2010, los Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo aprobaron dos acuerdos formales —la “Declaración de Cancún” y el “Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo”— que condujeron al Noveno Aumento General de Capital del Banco (Noveno Aumento).

La orientación estratégica acordada por los Gobernadores para el Banco queda plasmada en el Informe sobre el Noveno

Aumento, donde se definieron dos objetivos generales: i) promover el crecimiento económico sostenible y ii) reducir la pobreza y la desigualdad, y cinco ámbitos prioritarios: (1) política social favorable a la equidad y la productividad; (2) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (3) instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social; (4) integración competitiva internacional a los niveles regional y global, y (5) protección del medio ambiente, respuesta frente al cambio climático, promoción de la energía renovable y aumento de la seguridad alimentaria.

En su primera actualización, el BID reafirmó su adhesión a los objetivos generales y estratégicos del Noveno Aumento. La primera actualización de la estrategia institucional también reorganizó los ámbitos prioritarios del Noveno Aumento en tres desafíos del desarrollo (exclusión social y desigualdad; bajos niveles de productividad e innovación, e integración económica rezagada), tres temas transversales (igualdad de género y diversidad; cambio climático y sostenibilidad ambiental, y capacidad institucional y Estado de derecho). (Véase la primera actualización de la Estrategia Institucional [\(enlace\)](#)).

La Segunda actualización de la Estrategia Institucional “[Soluciones de desarrollo que aceleran el crecimiento y mejoran vidas](#)” “preserva los aspectos medulares de la Estrategia aprobada bajo el Noveno Aumento y la primera Actualización de la Estrategia Institucional, al tiempo que se considera la necesidad de realizar una adaptación al contexto dinámico que enfrentan la región y el Grupo BID” (AB-3190-2 Reunión anual de las Asambleas de Gobernadores del Grupo BID. , 2019)

II. ESTUDIOS DE BASE

Introducción

El reasentamiento y la rehabilitación tienen que planificarse minuciosamente y estar basados en información precisa y en un estudio detenido de los posibles efectos del desplazamiento. Para cumplir esos objetivos es indispensable contar con estudios detallados de base, los cuales deben:

- indicar los posibles riesgos para la población afectada;
- cuantificar con la mayor precisión posible el número de personas afectadas por el proyecto; e
- indicar los distintos grupos, sectores y poblaciones de que se trata y analizar las formas concretas en que han de ser afectados (análisis de los directamente interesados).

Para la preparación de los estudios de base tal vez haya que recurrir a diversas disciplinas, especialmente las ciencias sociales. En la medida de lo posible, los estudios deben llevarse a cabo en estrecha consulta con las poblaciones afectadas. Las organizaciones locales, los organismos de gobierno y las organizaciones no gubernamentales tal vez puedan ofrecer también experiencias útiles y puntos de vista locales.

Análisis de riesgo

El empobrecimiento es el riesgo más grave a que hacen frente las poblaciones desplazadas por proyectos de desarrollo (Cernea, 1996). El empobrecimiento puede obedecer a diversos factores, entre ellos:

- *La pérdida de tierras*, que para el pequeño agricultor entraña generalmente la pérdida de

la base de su sustento, así como de ingresos. Incluso la pérdida parcial de un terreno puede dejar en la pobreza a la familia del pequeño productor.

- *La pérdida de oportunidades de empleo* puede afectar a grupos distintos de los que pierden tierras o vivienda. Los campesinos, los artesanos o los dueños de negocios pequeños que vivan fuera de la zona inmediatamente afectada pueden perder su medio de vida. En los proyectos urbanos de reubicación, algunos grupos quedarán sin acceso a sus fuentes de ingresos si son trasladados a un lugar demasiado distante del centro de la ciudad donde tenían empleo o se dedicaban a actividades en el sector informal.
- *La pérdida de acceso a recursos comunes*, como tierras de pastoreo, bosques y lugares de pesca, puede afectar gravemente al ingreso o la base de subsistencia de algunos grupos, especialmente poblaciones indígenas y pequeños agricultores tradicionales. También, puede ocurrir que éstos utilicen grandes propiedades públicas o privadas para cazar, pescar o recolectar productos del bosque.
- *La marginalización*, o movilidad social hacia abajo, ocurre cuando los hogares no pueden recuperar plenamente su capacidad económica y ello puede ser resultado de la pérdida parcial de propiedades, la pérdida de acceso a clientes y mercados o una compensación insuficiente.
- *La inseguridad alimentaria* guarda relación con todos los factores que anteceden pero, además, puede verse agravada si el reasentamiento tiene lugar en un momento inadecuado y hace que se pierdan cultivos o

ganado. Una indemnización insuficiente por la pérdida de cultivos de subsistencia o de alimento para animales domésticos puede causar una mayor dependencia del trabajo asalariado, lo que a su vez tiene como resultado una menor producción agrícola.

Entre otros riesgos que hay que tener en cuenta se incluyen:

- *La pérdida de la vivienda* y los enseres domésticos. La pérdida de vivienda puede tener carácter temporal. Sin embargo, si la indemnización se basa exclusivamente en la tasación de la casa propiamente dicha, el desplazamiento de los habitantes de asentamientos precarios puede dejar a las familias más pobres literalmente en la calle.
 - *El aumento de la morbilidad y la mortalidad* guarda relación directa con el empobrecimiento, la pérdida de la seguridad alimentaria y la vivienda y el trauma y la presión psicológica. Otros importantes problemas de salud incluyen las enfermedades transmitidas por el agua y por vectores, como el paludismo, el dengue y la esquistosomiasis, que muchas veces se observan en relación con proyectos de embalses y riego. Estas enfermedades pueden constituir también un problema si el abastecimiento de agua por cañerías no tiene un desagüe adecuado.
 - *El desbaratamiento de las redes sociales* tiene lugar cuando el desplazamiento causa la separación de grupos familiares y de comunidades muy unidas. La ruptura de los lazos con familiares y vecinos puede causar la pérdida de redes de apoyo social y la tentación para los jóvenes de irse a las ciudades o a nuevos asentamientos.
- C *La pérdida del patrimonio cultural*, incluye la de lugares de importancia cultural como iglesias, cementerios y formaciones naturales de importancia. Ello puede ocasionar la pérdida de la identidad étnica, romper los lazos

culturales entre grupos y familias y desbaratar la cohesión social y las estructuras tradicionales de autoridad.

- *Interrupción o pérdida de la educación*; el desplazamiento puede interrumpir la escolaridad de los niños y causar incluso que algunos simplemente dejen de ir a la escuela. Hay que tener en cuenta las necesidades educacionales de la población. Cuando sea posible, la reubicación debe coincidir con el término del año escolar.

Aunque el análisis de los posibles riesgos normalmente se centra en las poblaciones que han de ser materialmente desplazadas, puede haber otros grupos afectados, que incluyen a aquellos que quedan en el lugar original, como campesinos sin tierra o pequeños empresarios que pierden su empleo o su fuente de sustento. Las poblaciones “de acogida” que viven en un nuevo emplazamiento pueden ser consideradas también como “personas afectadas por el proyecto” si el programa de reasentamiento tiene efectos de importancia para sus bienes o medios de vida.

Estudios de base, censos y encuestas

Tal vez sea necesario proceder a diversos estudios y encuestas, particularmente si el número de personas desplazadas es cuantioso. Los requisitos y la metodología serán distintos según el proyecto, aunque en general es útil distinguir entre los estudios necesarios para facilitar la planificación del programa de reasentamiento y los estudios que se utilizarán para determinar el derecho a compensación o a otros beneficios. Los primeros deben ser de amplio alcance y, cuando sea posible, de índole participativa y deberían proporcionar la información necesaria para evaluar y cuantificar los riesgos que entrañe el desplazamiento. Los segundos tienen un ámbito más limitado pero deben ser rigurosos, completos y verificables.

En la primera parte del ciclo del proyecto hay que proceder a un estudio inicial, o “evaluación

rápida”, a fin de determinar el número y los tipos de personas que probablemente serán afectadas por el proyecto. La información debe ser lo más precisa posible y servir de base sólida para el análisis de distintas alternativas. El estudio deberá realizarse en estrecha coordinación con el equipo encargado de la evaluación y selección de distintos diseños para el proyecto. Por ejemplo, debería contener una estimación precisa del número de personas afectadas según el lugar en que se construye una presa o la magnitud de ésta, o el número de personas afectadas según las distintas trayectorias de un camino o los distintos lugares en que se instale un sistema de abastecimiento de agua o de alcantarillado. Los estudios iniciales tal incluyan poblaciones que no serán afectadas por el proyecto que finalmente se seleccione. El estudio inicial debe proporcionar información acerca de los siguientes elementos:

- número de personas/hogares afectados según los distintos proyectos posibles;
- el tamaño y la composición del hogar;
- grupos vulnerables, como poblaciones indígenas, medieros o inquilinos;
- los recursos y actividades productivas de subsistencia;
- el empleo, las fuentes y niveles de ingreso;
- las actitudes, los valores y las aspiraciones;
- la situación jurídica en cuanto a la tenencia o los derechos de ocupación;
- la vivienda, el tipo y los materiales;
- la infraestructura y los servicios (abastecimiento de aguas, desagüe, caminos de acceso, escuelas, etc.);
- los indicadores de salud y los riesgos posibles;
- las redes sociales y de organización de la comunidad; y
- la presencia del gobierno local, organismos jerárquicos y organizaciones no gubernamentales.

El estudio inicial puede recurrir a fuentes secundarias, como censos o datos procedentes de un censo agrícola, si la zona afectada está claramente circunscrita, como ocurre por ejemplo

en el caso de un proyecto de embalse. En el caso de proyectos lineales, como caminos, drenaje o líneas de transmisión, normalmente será necesario preparar un estudio sobre el terreno de la zona que puede resultar afectada por el proyecto.

En algunas situaciones tal vez sea conveniente no realizar el estudio sobre el terreno o postergarlo. Así puede ocurrir en el caso de los asentamientos de precaristas donde existe un riesgo considerable de que la gente acuda al lugar atraída por la perspectiva de una compensación u otros beneficios. En esos casos se puede recurrir a la aerofotografía para determinar el número de viviendas y complementar esa información vez mediante la observación directa, información procedente de fuentes secundarias y entrevistas con ciertas unidades familiares o con fuentes esenciales de información, como asistentes sociales, maestros o trabajadores de la salud.

Para el diseño detallado del plan de reasentamiento se requiere un estudio más minucioso. En éste se debería actualizar la información obtenida en el estudio inicial e incluir datos precisos acerca de la población afectada, entre ellos la demografía, la composición del hogar y la organización social, la tenencia de la tierra, la situación socioeconómica y el perfil de salud de la población. Los datos se utilizarán para preparar un análisis detallado de los riesgos de cada sector de la población, para determinar las prioridades y proponer un plan pormenorizado de cimiento reasentamiento y rehabilitación. El estudio puede servir también de base para la supervisión y evaluación del programa de reasentamiento.

Estudios de base

Es importante recoger datos precisos sobre niveles de ingreso, para determinar el ingreso disponible de la población afectada y su capacidad de pagar un mayor nivel de vivienda y/o de servicios, como el agua potable y la electricidad, de que anteriormente no dispusieran o, como suele suceder con los asentamientos urbanos de intrusos, que

utilizaran sin pago. Aunque la vivienda y los servicios básicos, incluidos los de agua potable, saneamiento y drenaje de las vías de tránsito, deben proporcionarse independientemente de las condiciones anteriores al reasentamiento, el programa de reasentamiento no debe ofrecer un nivel de vivienda y servicios incompatible con la capacidad de la población de cubrir el costo de mantenimiento y reparaciones. Además de aumentar el costo del programa, un nivel demasiado alto de vivienda y servicios puede crear ansiedad entre los beneficiarios que no puedan pagar los cargos por servicios o las cuotas de la vivienda; ello puede llevar a los hogares a vender sus viviendas o el derecho a la vivienda, y puede personas no elegibles a reclamar una indemnización.

Como es notorio, es difícil calcular los niveles del ingreso, especialmente en el caso del sector urbano informal y el de los pequeños propietarios rurales. Puede ser útil usar un enfoque participatorio, especialmente si la población afectada comprende claramente el fundamento de la encuesta, aunque los encargados de esta última deben tratar de determinar si quienes responden subestiman o sobrestiman su evaluación de los niveles de ingreso.

La encuesta debe ser sensible a dos cuestiones principales. La primera es considerar el nivel del ingreso **disponible**, es decir la suma con que se cuenta una vez que está cubierto el gasto esencial en alimentación, vestimenta, educación de los hijos, y otros componentes esenciales. Debe tenerse en cuenta el ingreso de hombres y mujeres, pero en el análisis no debe suponerse que los hombres o las mujeres ejerzan mutuo control sobre sus ingresos. En algunos lugares —por ejemplo en las ciudades del Nordeste de Brasil— las mujeres tienen a su cargo, en gran medida, el pago de los cargos por servicios o las cuotas de la vivienda, tendencia que se acentúa cuando el título de la vivienda de las personas que viven en uniones de derecho consuetudinario se expiden a nombre de la mujer, que no siempre puede contar

con el apoyo de su cónyuge. La segunda cuestión es la variación estacional o anual de los niveles de ingresos. Los peones agrícolas, o los pequeños propietarios que para obtener la mayor parte de su ingreso disponible dependen del trabajo de asalariados, quizá sólo cuenten con ingreso disponible en ciertos períodos del año, como el de la cosecha de la caña de azúcar. Se encuentran ciclos similares en la economía informal en algunas zonas urbanas, especialmente cuando la actividad económica primordial, como el turismo, está concentrada en determinados meses del año.

El estudio debería reunir la información necesaria para la selección de lugares adecuados de reasentamiento y formular sugerencias respecto de un diseño adecuado de las viviendas. En la recopilación de datos habría que aplicar un método participativo que permita a la población afectada involucrarse en su propio reasentamiento desde el comienzo del proyecto. Los estudios ofrecen la primera oportunidad relevante para trabajar con la población afectada y deben ser considerados como el inicio del proceso de desarrollo de la población afectada. Es importante asegurarse de que todos los grupos y subgrupos sean entrevistados, que la consulta pueda ser verificada y que la información obtenida en las consultas sea incluida en el Plan de reasentamiento. Hay que tener especial cuidado de no generar expectativas, por si el proyecto no se lleva a cabo o su diseño es modificado sustancialmente. En esta etapa, tal vez sea necesario diseñar una estrategia de control social que permita a la comunidad desalentar el oportunismo y la instalación de nuevos asentamientos en la zona del proyecto.

El estudio de base probablemente constituya la tarea más crítica en la planificación del reasentamiento porque sirve de base para todas las consideraciones y decisiones en el futuro. El estudio debe proporcionar la información más actualizada que sea posible y para su preparación hay que combinar diversas técnicas, entre ellas el aprovechamiento de las estadísticas existentes, la recolección de nuevos datos cuantitativos y la

recogida de datos cualitativos obtenidos en consultas con la comunidad o en minuciosos estudios de casos. Se encontrará más adelante un esquema de un estudio de base y en el Anexo II figura una metodología más detallada.

Censos y levantamientos catastrales

El estudio de base suele incluir un censo completo de la población afectada. Este censo sirve para determinar el período de elegibilidad (fecha límite) a los beneficios del reasentamiento e incluso se puede combinar con el registro de los bienes afectados. Si el desplazamiento no tiene lugar hasta que hayan transcurrido varios años desde la aprobación del proyecto, o se lleva a cabo en etapas separadas, tal vez sea más procedente aplazar el censo oficial y llevarlo a cabo en un momento más cercano a aquél en que realmente se produzca el reasentamiento.

Cualquiera que sea el momento en que se lleve a cabo, el censo completo debe ser riguroso y verificable y hay que notificar oficialmente a la población afectada que será utilizado para determinar sus derechos a los beneficios del proyecto o a una compensación. Es importante que todos entiendan bien las definiciones fundamentales, como qué constituye una unidad familiar, qué grupos o personas tienen derecho a

qué beneficios y cuáles son las fechas límite de elegibilidad, y que éstas tengan carácter jurídico obligatorio.

El censo debe ser verificable, porque quizá sea necesario impedir que se traslade gente a la zona para aprovechar indebidamente los beneficios del reasentamiento. Este es un riesgo normal en los asentamientos de precaristas en zonas urbanas, pero puede producirse también cuando se trata de poblaciones rurales. Una posibilidad consistiría en un organismo independiente confirmara, mediante técnicas de muestreo, la exactitud del censo. Hay otros métodos, como poner una

marca en cada casa, dejar constancia por escrito de que una unidad familiar ha sido incluida en el censo o tomar una fotografía de los miembros de la unidad familiar en el momento de su registro.

Si la población afectada ha participado desde el principio en la planificación del reasentamiento, tal vez sea posible prestarles asistencia para que se organicen a fin de proteger la zona de precaristas intrusos. Como alternativa, tal vez proceda contratar miembros de la comunidad como personal de seguridad y hacerles trabajar bajo la supervisión de personas ajenas a la comunidad a fin de impedir abusos de autoridad.

Si la compensación se basa en la tasación del valor de mercado de cada parcela o cada unidad de vivienda, habrá que hacer un levantamiento catastral. Cuando la población afectada no tenga títulos de propiedad, como ocurre en muchas zonas rurales y prácticamente en todos los asentamientos urbanos marginales, el catastro tendrá que proporcionar a los ocupantes de la tierra o la parcela una prueba de su derecho a compensación. Tal vez sea posible combinar el levantamiento catastral con el censo y decidir que la fecha de ambos constituirá la fecha límite para la compensación, pero por lo general el levantamiento catastral tiene lugar en una fecha posterior.

Análisis social

Los estudios de base deben ir más allá de una simple enumeración de la población y servir de análisis de los distintos grupos y organismos afectados por el proyecto o que tienen un interés legítimo en él y de las relaciones entre ellos. Es importante comprender los intereses de los distintos grupos y asegurarse de que en el proceso de consulta las opiniones y las aspiraciones de cada uno de ellos están adecuadamente que representadas.

Poblaciones urbanas y rurales

Existen importantes diferencias entre las prioridades, las aspiraciones y la organización social de las poblaciones rurales y urbanas. Si bien el reasentamiento involuntario normalmente guarda relación con la construcción de grandes proyectos de infraestructura, como presas y carreteras, actualmente buena parte del reasentamiento en proyectos financiados por el Banco corresponde a proyectos de desarrollo urbano.

Las poblaciones urbanas y rurales difieren desde el punto de vista de sus necesidades de tierra y su apego a ella. Las poblaciones rurales suelen haber residido durante mucho tiempo en la región suelen tener un especial apego a la tierra porque han trabajado durante muchas generaciones en la agricultura o en el manejo de los recursos naturales. Suele haber además una fuerte relación entre el lugar, las redes familiares y los valores socioculturales. La reubicación, especialmente si significa que habrá que trasladarse a una gran distancia, que se pasará de la producción agrícola otra forma de actividad económica o que se perderá el acceso a los recursos naturales, será traumática e inevitablemente será más difícil formular las opciones para mitigar sus efectos.

Las poblaciones urbanas marginales, en cambio, suelen haber emigrado a la ciudad hace relativamente poco tiempo y no tienen necesariamente apego alguno a un lugar ni una zona en particular. Les importa más la facilidad de acceso a los lugares de trabajo, a los servicios y a ciertas redes de apoyo social. Por lo tanto, las poblaciones urbanas afectadas por un reasentamiento pueden estar más dispuestas a trasladarse, a condición de se les permita participar en el proceso de adopción de decisiones en cuanto a la selección del lugar y de que se mantengan intactas sus redes sociales y sus posibilidades de acceso a actividades que generen ingresos.

Estas poblaciones urbanas están por lo general más dispuestas a cambiar de trabajo y a aceptar

nuevas iniciativas como parte de las medidas de rehabilitación. Así ocurre en particular en el caso de los pobres en zonas urbanas que tienen una elevada tasa de desempleo o subempleo y tienden a participar en los sectores informales de la economía. Para ellos, el reasentamiento puede servir de posibilidad para mejorar sus aptitudes, lograr acceso a la educación o hacer sus negocios fuera del sector informal.

El reasentamiento relacionado con proyectos de infraestructura urbana suele ofrecer mayores posibilidades de beneficios para la población afectada. Los proyectos de infraestructura en y zonas rurales no siempre tienen como objetivo primordial el desarrollo de la región inmediatamente afectada y, al diseñar el plan de reasentamiento, es difícil aprovechar el proyecto primario. En el caso de los proyectos de infraestructura urbana, en cambio, los beneficios recaen sobre la ciudad propiamente dicha o sus zonas inmediatamente aledañas en virtud, por ejemplo, del mejoramiento de los caminos de acceso, el saneamiento o el drenaje. Ello facilita la planificación del reasentamiento en un contexto más amplio de desarrollo en donde es posible rehabilitar a la población afectada como parte del proceso de mejoramiento urbano.

Por último, las poblaciones rurales y urbanas difieren en cuanto a las opciones que pueden ofrecerse por concepto de compensación, mitigación o rehabilitación. Básicamente, el elemento principal en las soluciones para las poblaciones rurales será la tierra. Las poblaciones urbanas, en cambio, tienen más flexibilidad y podrán elegir entre diversas opciones que incluyen el desarrollo o la formación profesionales, que oportunidades de trabajo o distintos tipos de programas de vivienda. Hay que insistir en que la consulta a la comunidad y la participación de ésta son elementos fundamentales para que el plan de reasentamiento sea eficaz y flexible y pueda llevarse a feliz término.

Las necesidades especiales de los grupos

vulnerables

Es muy importante identificar los grupos o sectores particularmente expuestos a riesgos. El reasentamiento es difícil para todos, pero es especialmente traumático para quienes carecen relativamente de poder o están más profundamente apegados al lugar en que viven o a su región de origen. De hecho, suele existir el riesgo de que las personas o los sectores más poderosos de la población afectada fijen las condiciones o monopolicen los beneficios. Tres de los grupos más vulnerables son las mujeres, las personas de edad y los pueblos indígenas.

Las mujeres

Las mujeres tienden a ser vulnerables porque en la planificación del reasentamiento se suele hacer caso omiso de sus intereses. Los censos de base pueden estar dirigidos al varón “jefe de familia” y puede ocurrir que no se entreviste a las mujeres, aunque la proporción de hogares encabezados por una mujer sea alta, especialmente entre los pobres. Los ingresos de la mujer y sus actividades productivas suelen considerarse complementarias a las del hombre y no se tienen debidamente en cuenta en los planes de compensación. Así ocurre particularmente en el caso de los recursos comunes que utilizan las mujeres, como bosques o tierras de pastoreo. Además, los procedimientos relativos al título de propiedad de las tierras pueden tener un sesgo inherente contra la mujer o contra las unidades familiares encabezadas por una mujer. Por lo general, las mujeres no participan en las organizaciones políticas locales de manera que su opinión no se escucha al consultar a éstas.

El hecho de no atender los intereses de las

mujeres puede afectar al éxito final de un programa de reasentamiento y constituye una oportunidad perdida para estimular el desarrollo y autosuficiencia de la población reasentada. Tras una década o más de estudiar el papel de la mujer en los proyectos de desarrollo, su eficacia

para organizarse a fin de aprovechar recursos, administrar pequeños proyectos productivos o iniciar programas sociales ha quedado demostrada. La capacidad de la mujer para organizar responde en parte a las relaciones sociales de cooperación que establece para el desempeño de las tareas domésticas y el cuidado de los niños. La organización de la mujer en torno a cuestiones de cuidado del niño, salud, educación u otras puede constituir una forma eficaz de comenzar la tarea de organizar a la población afectada si existen pocas entidades para ello. La investigación ha demostrado además que, cuando la mujer organiza, es más probable que la familia entera se involucre y participe en el proyecto, lo que sirve de medio eficaz para tener en cuenta cuestiones de rehabilitación más amplias.

Las personas de edad

Las personas de edad de todas las sociedades pueden ser vulnerables en épocas de cambio rápido, como en el curso de un reasentamiento, porque no pueden ajustarse rápidamente a cambios en la forma de vida, a un nuevo entorno o a nuevos patrones de empleo. También, pueden encontrarse en situación de desventaja en los planes de reasentamiento que requieren que la construcción de viviendas sea por cuenta de las personas afectadas. Durante el reasentamiento pueden surgir conflictos generacionales a medida que los jóvenes y las personas de más edad perciben necesidades distintas o quieren resultados distintos. En los procedimientos de consulta con la comunidad habría que dejar tiempo para resolver estas diferencias a fin de que el reasentamiento se llevase a cabo de la mejor manera posible y para no descuidar a las personas de edad.

Los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas constituyen un caso especial en la planificación del reasentamiento debido a su profundo apego a la tierra y al lugar en que viven. Hasta la fecha prácticamente no se

encuentran casos de reasentamientos con intervención de pueblos indígenas que hayan funcionado bien (tal vez constituye una excepción el proyecto hidroeléctrico de Agua Milpa en México, véase Guggenheim, 1993, págs. 201 a 228). La organización social de los pueblos indígenas, sus valores culturales y su apego espiritual a la tierra reflejan siglos de práctica, de adaptación a cambios en el entorno y de estrategias de supervivencia en el período posterior a la conquista. En el caso de estos pueblos se debe aplicar estrictamente el primer principio, esto es, evitar el reasentamiento o reducirlo a un mínimo absoluto.

Esto se aplica por igual a los proyectos que apuntan a proteger el medio ambiente, como la creación de parques nacionales o reservas de fauna. Existen actualmente varios casos en que los pueblos indígenas que viven en reservas las administran con buenos resultados. Panamá, por ejemplo, ha conseguido proteger la región de la selva tropical de Darién, en su sector oriental, sin perjudicar a las comunidades Embera que viven en ella. En la región de Bayano (Panamá), los Kuna han sido capacitados como expertos en manejo forestal y guardias forestales y viven en la zona de protección que rodea la reserva de Bayano, creado a raíz de la construcción de un complejo hidroeléctrico (Wali, 1989).

ESQUEMA INDICATIVO DE UN ESTUDIO DE BASE

A continuación se describen las principales categorías de datos necesarias para un estudio de base. La lista es indicativa, y no se necesitará toda la información para todos y cada uno de los proyectos.

Zona geográfica afectada (zona de partida)

- C Ubicación geográfica de la zona del proyecto propuesto y viviendas que habrá que trasladar con mapas. De ser posible, habría que registrar la información en un programa informático del Sistema de Información Geográfica. Este sistema facilita el almacenamiento de datos, el trazado de mapas y la simulación de posibles lugares para el reasentamiento.
- C Distancia de la vivienda afectada a los lugares de empleo y servicios básicos, tales como escuelas, centros de salud, mercados y centros comunitarios. Estos datos son útiles para analizar la red espacial que comprende a la población afectada.
- C Uso de la tierra. Tierras agrícolas, tierras de pastoreo, tierras usadas para la minería y otros fines comerciales. Tierras comunes, ríos y lagos, cuando proceda, con un inventario de la flora y fauna que tenga importancia económica y para la alimentación. Utilización para fines de vivienda, comerciales e industriales. Solares desocupados para jardinería o actividades comerciales informales.

- C Derechos oficiales y consuetudinarios sobre la tierra. Identificación y demarcación de la zona y registro de los títulos. Documentación de las modalidades de tenencia de la tierra y los derechos consuetudinarios sobre ella y utilización de recursos fuera del sistema jurídico oficial. Pautas históricas de ocupación, duración de la ocupación o de la residencia.

Características demográficas

- C Número de unidades familiares/familias y personas afectadas. Es importante definir la unidad familiar y establecer los criterios para determinar los derechos a la compensación, a tierras o a solares para vivienda y cerciorarse de que se informe plenamente a los hogares afectados. La composición del hogar es variable, según la forma de organización social. Cada vez que sea posible, se deben preparar las definiciones de común acuerdo con la población afectada.
- C Perfil demográfico por sexo y grupo de edad. Tasas de crecimiento de la población y proyecciones para los 5, 10 y 15 próximos años. Se debería tener en cuenta el crecimiento de la población, especialmente en los casos en que la solución que se proponga consista en canjear tierras por otras.

- C Modalidades de migración. Unidades familiares o personas temporalmente ausentes.
- C Incidencia y prevalencia de enfermedades.

Información socioeconómica

La información socioeconómica es necesaria para identificar a los distintos grupos y sectores que habrá que consultar, especialmente los grupos vulnerables que no están en condición de defender sus intereses y corren mayor riesgo de empobrecimiento como consecuencia del reasentamiento. Se trata de información detallada acerca de la magnitud de las pérdidas, necesaria para preparar medidas de mitigación adecuadas, y da además una idea de la organización y estructura de las comunidades o los grupos que habrá que reasentar.

- C Diversidad étnica, lingüística y socioeconómica. Hay que determinar la base de la organización social, especialmente los factores que influyen en la forma en que se clasifica a las personas, con inclusión de la jerarquía socioeconómica, los grupos familiares o de parentesco, los grupos organizados sobre la base de su origen geográfico, su religión o sus aspiraciones socioeconómicas.
- C Propiedad de la tierra, arrendamiento u otros sistemas de tenencia. Propiedad de la vivienda, el espacio para fines industriales y comerciales, arrendamiento y otros regímenes.
- C Actividades de subsistencia, perfiles de empleo e ingreso de los principales grupos sociales, étnicos y económicos (por ejemplo, agricultores, obreros, artesanos, comerciantes, pequeños empresarios, microempresarios, trabajadores de servicios, trabajadores domésticos), ingreso disponible de los miembros de los hogares.
- C Nivel de educación, alfabetización y escolaridad alcanzado.
- C Acceso a los servicios básicos (agua, drenaje, alcantarillado, caminos de acceso, electricidad, transporte). Hay que incluir todos los medios informales por los cuales la gente obtiene servicios, como las conexiones ilícitas para el suministro de electricidad.

Organizaciones regionales y locales

- C Organizaciones comunitarias y mecanismos de participación de la comunidad, formales e informales. Organizaciones del comercio local, de productores, de comerciantes o sindicales; organizaciones religiosas, etc. Tipos y formas de conflictos dentro de la población afectada y facciones en que se dividen.
- C Presencia y alcance de los organismos jerárquicos de gobierno y otros programas oficiales.
- C Presencia, actividades y alcance de los organismos no gubernamentales.

Actitud y expectativas de la población afectada

- C Expectativas con respecto a los lugares de reasentamiento, las soluciones de vivienda y las nuevas oportunidades económicas.
- C Obstáculos sociales y culturales para llevar a buen término el reasentamiento (lugares de importancia cultural, apego al lugar).
- C Noción del tiempo y de los requisitos temporales para trasladarse en la práctica como, por ejemplo, las exigencias del ciclo agrícola.

Inventario de tierras y vivienda

- C Inventario de la tierra y los bienes personales afectados por el proyecto: características físicas de la tierra, infraestructura, casas y otras propiedades, tamaño estimado, antigüedad y tipo de construcción, características estructurales, estado de mantenimiento, estimaciones del valor de reposición.
- C Inventario de espacios públicos o comunes, infraestructura u otros recursos productivos o sociales que se perderán: escuelas, centros de salud, templos, tierras comunes de pastoreo, acceso a bosques, zonas de pesca.

III. EL PLAN DE REASENTAMIENTO

El plan de reasentamiento debe tener la misma importancia que otros componentes del proyecto debe ser preparado de la manera más completa posible. Cada vez que un proyecto conlleve el reasentamiento de más de 20 unidades familiares, debe preparar un plan detallado. El plan debería ser presentado como documento oficial a organismos nacionales, locales o municipales competentes, así como al Banco, e incluir un resumen en el que se indiquen el número de personas afectadas, las medidas y actividades de reasentamiento que se proponen, las definiciones básicas y los problemas pendientes. Cuando haya que reubicar a gran cantidad de personas, el plan de reasentamiento debe ir acompañado de su propia evaluación del impacto ambiental, la cual puede realizarse como parte de la evaluación de impacto ambiental general del proyecto pero, en cualquier caso, debe referirse a los efectos del plan en las zonas de reasentamiento y para las poblaciones de acogida.

El plan de reasentamiento debe incluir tres aspectos distintos:

- C las disposiciones para el reasentamiento, entre ellas el transporte al nuevo lugar y el alojamiento temporal;
- C el suministro de vivienda y servicios; y
- C la rehabilitación económica.

El plan debe promover la participación activa de todos los sectores de la población afectada y ser suficientemente flexible como para poder ajustarse a cambios en las circunstancias y en las aspiraciones. Al mismo tiempo, antes de que comience el proceso de reasentamiento, es preciso llegar a un acuerdo sobre ciertos criterios y definiciones; por ejemplo, los criterios para la compensación, los derechos o los demás beneficios y servicios proporcionados por el programa y cuestiones institucionales y de

procedimiento, entre ellas el establecimiento de un arbitraje independiente para resolver las y controversias relativas a la compensación. En resumen, el plan debe establecer un equilibrio adecuado entre un planteamiento flexible del reasentamiento y la necesidad de que los criterios y procedimientos sean claros. Debe incluir los además un presupuesto y un cronograma detallados para poder medir los logros y el costo del programa.

Consulta y participación de la comunidad

Cuando sea posible, la población afectada debe participar en el diseño del plan de reasentamiento. La participación de la comunidad asegura que las medidas de compensación, los lugares en que tendrá lugar el reasentamiento, los proyectos de rehabilitación económica y la prestación de servicios reflejen las necesidades y las expectativas de la población afectada. Asimismo, puede facilitar una mayor transparencia y equidad en los procedimientos de compensación y sirve de estímulo para que la comunidad se involucre más en el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de servicios y en la ejecución de programas de desarrollo económico.

En la práctica, no siempre es fácil lograr la participación activa de todos los sectores de la población afectada. Existen situaciones en que algunos grupos pueden recurrir a la presión política o a los medios de difusión para tratar de obtener que la compensación u otros beneficios sean de un monto que no se ajusta a la realidad. En otros casos, especialmente en los asentamientos de precaristas urbanos, existe el peligro de que llegue una mayor cantidad de gente a la zona afectada con la esperanza de obtener una compensación. Otra dificultad consiste en que, generalmente, son los grupos de élite de la población afectada los que

se hacen oír con mayor facilidad, mientras que los grupos más pobres y vulnerables carecen de la experiencia y los contactos políticos necesarios para defender sus derechos y aspiraciones.

La estrategia de participación de la comunidad debe partir de un minucioso análisis de los estudios de base. Debe también reflejar la distribución geográfica de la población afectada, por vecindario, aldea o municipalidad, y tener en cuenta las características sociales, étnicas y de género. Debe además indicar los medios para asegurarse que las opiniones de todos los grupos y sectores están suficientemente representadas. Entre las consideraciones geográficas se encontrarían los límites oficiales de las municipalidades y departamentos, si bien habría que tomar en cuenta también las distinciones reconocidas en cada lugar como, por ejemplo, entre vecindarios urbanos y barrios marginales. Uno de los principales objetivos del análisis económico y social consiste en identificar a los distintos grupos sociales, económicos y étnicos de la población afectada, especialmente los más vulnerables. En las zonas rurales, esos grupos pueden incluir los pueblos indígenas, los pequeños agricultores, los trabajadores sin tierra y los hogares encabezados por una mujer. En las zonas urbanas habría que prestar especial atención a las mujeres, los jóvenes y las personas de edad.

Los estudios de base, por su parte, deben identificar a las organizaciones o asociaciones que representan a la población afectada o a grupos especiales dentro de ésta. Es importante hacer una evaluación realista de la legitimidad de esas organizaciones y tener en cuenta si representan a toda la población afectada o únicamente a ciertos sectores de ella. Si bien por lo general es preferible trabajar con organizaciones comunitarias, habrá situaciones en que sea necesario recurrir a organizaciones no gubernamentales externas a fin de tener plenamente en cuenta las opiniones de los grupos marginales o más vulnerables.

Puede existir competencia, o incluso un conflicto declarado, entre distintas organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad. En esas situaciones, el organismo de ejecución debe tener cuidado de no favorecer a una organización en particular y tratar de facilitar un diálogo entre las distintas organizaciones que sostengan representar a la población afectada.

Posiblemente sea útil establecer un grupo consultivo, integrado por dirigentes elegidos o reconocidos de las comunidades afectadas, de representantes del gobierno local u organismos jerárquicos del lugar, (salud, educación, etc.), y tal vez expertos independientes procedentes de organizaciones no gubernamentales o de otras instituciones. Un grupo de esa índole ofrecería la posibilidad de sumar a las opiniones de la gente del lugar la opinión informada de expertos.

El plan de reasentamiento debe incluir expresamente una estrategia de información pública, en la cual se recurrirá a los medios de difusión, la radio y la televisión en particular, para comunicar la fecha y el lugar de celebración de reuniones públicas, la disponibilidad de documentos, las medidas de compensación y los criterios de selección. El plan debe incluir un programa y un calendario para la primera serie de consultas públicas y las reuniones previstas para grupos especiales, como pueblos indígenas o mujeres de determinados vecindarios o aldeas.

Definiciones

El plan de reasentamiento debe incluir definiciones claras de los siguientes elementos:

- C “personas afectadas por el proyecto” (quienes tendrán derecho a una compensación o un beneficio),
- C la “familia” o “unidad familiar”,
- C las “fechas límite” para tener derecho a una compensación, y

C los bienes que serán indemnizados al costo de reposición.

Las definiciones deberán ser negociadas y, siempre que sea posible, ser objeto de un acuerdo entre el organismo de planificación o ejecución y la población afectada. Además de respetar las definiciones y los procedimientos legales vigentes, deben tener en cuenta la práctica y las costumbres del lugar. Reviste particular importancia reconocer las definiciones locales de tenencia de la tierra, derecho a recursos comunes y prácticas de sucesión. Un debate público de las definiciones puede servir para determinar posibles problemas como, por ejemplo, la falta de títulos de propiedad sobre la tierra, conflictos respecto de derechos de sucesión, etc. La definición de la unidad que ha de tener derecho a indemnización (la familia o el hogar) debe tener en cuenta también otras situaciones, como por ejemplo, la de los hijos de más edad que establezcan sus propios hogares y otros.

En la definición de personas afectadas por el proyecto hay que distinguir entre las diferentes categorías de personas, a saber, quienes pierden tierras o vivienda, aquellas cuyos medios de vida son afectados directa o indirectamente, quienes pierden acceso a recursos comunes y quienes pierden acceso a servicios como consecuencia de la pérdida de escuelas, centros de salud, acceso a caminos, etc.

En el plan de reasentamiento se debe asegurar que se establecen medidas adecuadas para mitigar efectos del proyecto sobre la población indirectamente afectada (la que no pierde tierras ni casas), especialmente los grupos marginales o vulnerables, como trabajadores sin tierra, inquilinos mujeres que trabajen como empleadas domésticas en los hogares afectados. Habría que tener en cuenta también en una categoría especial a quienes pudieran verse temporalmente afectados debido a, por ejemplo, del ruido o el polvo durante la construcción, al igual que a la “población de acogida” que viva ya en el lugar propuesto para el

reasentamiento.

Es fundamental decidir qué constituye una “familia” o un “hogar”. Suelen transcurrir algunos meses o incluso años entre el censo que se utiliza para determinar los derechos de compensación y el traslado al nuevo lugar. Durante ese tiempo, los jóvenes llegan a la edad adulta, se casan, tienen hijos y establecen hogares independientes. En otros casos, especialmente aquellos en que el monto de la compensación es relativamente generoso, puede ocurrir que familiares adultos u otras personas se vayan a vivir con las familias afectadas y sostengan que tienen su propio derecho a una indemnización, como si constituyesen hogares independientes. No hay una definición “correcta” de familia ni del hogar; lo que se necesita es una definición jurídicamente aceptable, que sea convenida y que la población afectada comprenda claramente. La definición no debe excluir de la compensación a los hogares preexistentes en la comunidad, como los unipersonales, aquellos en que el jefe de la familia es mujer o aquellos que acaban de establecerse (a los que cabría definir más desde el punto de vista de la cohabitación que del matrimonio ante el registro civil), pero habría que tratar de evitar abusos como el de considerar unidades familiares independientes a todos los jóvenes que estén por encima de una cierta edad o que estén haciendo el servicio militar o lo hayan terminado.

Otra cuestión que debe recibir expresa atención es la de establecer la manera de indemnizar a las personas unidas en matrimonio de derecho consuetudinario. Si el título de propiedad de la tierra, la vivienda u otros beneficios se expide a nombre del “jefe de la familia”, el cónyuge puede llegar a perder todos los derechos en caso de separación conyugal. Además, si el “jefe de la familia” es varón, y no ha “reconocido” tener legalmente a sus hijos, estos pueden no estar en condiciones de heredar los bienes cuando fallece su padre. No existe una solución ideal única para esta cuestión. El plan de reasentamiento debería iniciarse con un análisis de la legislación

pertinente, y si ello no basta para garantizar los derechos de los cónyuges de derecho consuetudinario y sus hijos, debe establecerse una estrategia apropiada. Algunos proyectos, como el de Baixada Viva, un distrito de la zona metropolitana de Río de Janeiro en que una gran proporción de hogares están a cargo de mujeres, expedido todos los títulos de propiedad de viviendas a nombre de la mujer; en otros se ha dispuesto que cuando el matrimonio se separa, los derechos a la vivienda pasan al cónyuge que queda a cargo de los hijos. En otros casos los derechos son conferidos al cónyuge que haya venido pagando las cuotas de la vivienda.

La cuestión de la fecha límite es otro de los que definen la elegibilidad por los beneficios del plan de reasentamiento. Fecha límite es aquella en que no se tendrán en cuenta más solicitudes de compensación; normalmente coincidirá con el censo elaborado para identificar a las personas y las unidades familiares que tendrán derecho a compensación. Cabe concebir, sin embargo, que se opte por una fecha límite posterior al censo, si bien entonces habría que adoptar una disposición justa y adecuada a fin de que quedasen incluidos quienes hubiesen obtenido derecho a compensación una vez elaborado el censo. Es indispensable que la población afectada sea plenamente consciente de la fecha límite y de la importancia del censo. También es preferible que período que medie entre la fecha límite y el traslado propiamente tal sea lo más breve posible, bien hay que prever tiempo suficiente para tasar los bienes, pagar la compensación, resolver las controversias pendientes y preparar el lugar en que se hará el reasentamiento. Cuando el número de reasentados sea considerable, también es conveniente establecer procedimientos para la sucesión de los derechos de compensación en los casos en que el jefe de familia muera antes de que la compensación se pague o de que tenga lugar el traslado.

En la medida de lo posible, habría que emplear medidas estándar para determinar el valor de los

bienes afectados, en particular tierra y vivienda. Habría que dar suficiente publicidad a esas medidas de manera que el procedimiento de compensación sea lo más transparente posible. La compensación debe basarse en una determinación realista del costo de reposición. Una subvaloración puede causar el han empobrecimiento de los hogares afectados, pero una sobrevaloración excesiva puede también crear grandes problemas, como el de atraer gente a la zona afectada con la esperanza de obtener una compensación o el de actividades especulativas para aumentar artificialmente el valor de la tierra o las viviendas objeto de la compensación. Cuando el número de afectados sea considerable, se debe recurrir a un procedimiento de supervisión periódica e independiente para tener una tasación precisa y actualizada del costo de reposición de la tierra y la vivienda. Se debería tener en cuenta la inflación, al igual que los aumentos de precio debidos a una mayor demanda y a la disponibilidad de dinero tras el pago de la compensación. También, conviene que haya una supervisión independiente cuando las opciones de compensación incluyan un canje de tierras.

En los casos en que las normas legales vigentes en el país, el estado o la municipalidad no prevean una compensación suficiente para los hogares afectados, habrá que aportar recursos adicionales a través de los programas de vivienda o de el rehabilitación económica a fin de alcanzar plenamente el objetivo general del plan de si reasentamiento de mejorar el nivel de vida anterior o, como mínimo, restablecerlo.

Derechos

El plan de reasentamiento debe tener en cuenta los derechos de la población afectada. El primero de ellos es el derecho a información sobre los planes y la política del proyecto, los procedimientos de compensación y las disposiciones legales que la amparan. Esta información debe ponerse a disposición de toda la

población afectada, de ser necesario en el idioma local y recurriendo a la radio o la televisión para transmitirla a quienes no tienen mayor educación escolar. En algunos casos, las organizaciones de la comunidad o las organizaciones no gubernamentales pueden ayudar en la difusión de información. De cualquier manera, hay que asegurarse de que es interpretada de forma equilibrada.

Se deben establecer claramente los beneficios ofrecidos por el programa de reasentamiento, que pueden comprender:

- C una compensación financiera;
- C el derecho a participar en el programa de rehabilitación económica;
- C vivienda, solares y servicios; y
- C transporte, alojamiento temporal y otras disposiciones a corto plazo necesarias en razón del traslado de un lugar a otro.

En las zonas rurales, el programa de rehabilitación económica puede incluir la posibilidad de un canje de tierras, así como el derecho a participar en programas de capacitación o el acceso a equipo, insumos y crédito. Cuando esos derechos guarden relación con la pérdida de tierras, vivienda, empleo o ingresos, es indispensable definir con la mayor claridad posible los criterios correspondientes. En todo programa importante de reasentamiento es probable que surjan controversias respecto de los derechos. La forma más justa de resolverlas consiste en un procedimiento de arbitraje independiente a cargo de instituciones o personas que ambas partes consideren neutrales. El procedimiento de arreglo de controversias debe estar al alcance de los interesados, para lo cual es fundamental emplear el idioma o idiomas del lugar o recurrir a los servicios de asesores independientes. Utilizar procedimientos de arreglo de controversias no debe suponer un costo adicional para las partes afectadas por el proyecto y ese costo debe estar incluido en el presupuesto de reasentamiento. De ser posible, las decisiones de los árbitros deberían tener carácter jurídico

obligatorio.

Procedimientos de compensación

El plan de reasentamiento debe describir claramente los procedimientos de compensación; la base jurídica y los procedimientos para la expropiación de tierras y bienes; y la compensación correspondiente. Se debe fijar un calendario aceptable y realista para el registro, la tasación, la indemnización y la expropiación de los bienes afectados.

Los criterios para la tasación del valor de la tierra, la vivienda y otros bienes deben ser tan uniformes y transparentes como sea posible, si bien han de tener en cuenta las diferencias en la importancia de las tierras, las viviendas u otros bienes que hayan de ser expropiados. El canje de tierras como procedimiento de compensación resulta particularmente difícil en los casos en que hay grandes diferencias de superficie y calidad entre las propiedades. El procedimiento de arreglo de controversias debería ser suficientemente flexible como para resolver rápidamente las que se refieran a la tasación, si bien hay que dejar tiempo para resolver estos problemas antes de proceder a la expropiación; de lo contrario, las unidades familiares tendrán una oportunidad de tratar de obtener una compensación excesiva y probablemente se haga más lenta la marcha de las obras del proyecto.

En los casos en que la población afectada no tenga títulos de propiedad, como ocurre en muchas zonas rurales y en prácticamente todos los asentamientos urbanos marginales, habrá que levantar un catastro para dar a los ocupantes de la tierra o los solares pruebas de su derecho a una compensación. Tal vez proceda combinar el levantamiento catastral con un censo y convenir en la fecha del censo y el levantamiento combinados como fecha límite para la compensación. Una vez preparada la

documentación y determinado el monto de la compensación, el pago debe hacerse cuanto antes. El procedimiento de pago debería ser sencillo y no entrañar gastos adicionales para los hogares afectados, como el transporte a centros urbanos o el pago de honorarios a abogados y notarios públicos. Es conveniente que no transcurra un período prolongado entre el pago de la compensación y la expropiación del bien, pues ello puede causar nuevas controversias en cuanto al valor de éste.

El pago de la compensación debe ser objeto de supervisión independiente a fin de cerciorarse de que la tasación de los bienes sea justa y que sean compensados exclusivamente aquellos cuyos bienes son afectados por el reasentamiento. Es importante llevar registros fidedignos de todos los pagos. La indemnización en dinero debe constituir únicamente un elemento de la compensación total y tal vez sea conveniente proporcionar asesoramiento a los hogares afectados para que la utilicen con prudencia. En estos casos, es indispensable dar participación en el proceso tanto a las mujeres como a los hombres.

Reubicación

La selección de los lugares para el reasentamiento constituye un tema importante que hay que tener en cuenta en la preparación del plan. Los criterios para la selección del lugar deben ser claros y discutirse en detalle con las familias afectadas. En algunos casos tal vez proceda ofrecer a cada unidad familiar varias opciones; en otros, tal vez sea más importante asegurarse de que toda una comunidad o una aldea entera sean reasentadas en su conjunto. Se trata de problemas complejos que requieren un conocimiento detallado de la dinámica de las comunidades afectadas y un proceso fluido y minucioso de consulta con participación de los distintos grupos y unidades familiares de la población afectada.

La selección de los lugares es particularmente

compleja cuando el sistema de compensación va a consistir en el canje de tierras. Las tierras agrícolas o de pastoreo deberán ser de calidad igual o mejor y se las debería evaluar desde el punto de vista de los suelos, la pendiente, el agua y las posibilidades de riego, así como del acceso a recursos fluviales o forestales comunes. Entre las cuestiones secundarias se cuentan las de los caminos de acceso, instalaciones de almacenamiento y servicios de educación y salud, que en el caso de un gran programa de reasentamiento, deberán quedar incluidos en el plan correspondiente.

El procedimiento para la asignación de solares debería negociarse y llegar a un acuerdo con las familias afectadas y ser suficientemente transparente como para evitar conflictos. Los procedimientos de selección al azar, como el sorteo, pueden ser aceptables; en otros casos, tal vez sea más adecuado mantener la unidad de las familias ampliadas, y ubicar a las unidades familiares que mantengan estrechos lazos entre sí una junto a la otra. El plan de reasentamiento debe describir los procedimientos de demarcación y escrituración de la tierra, los cuales han de ajustarse a las normas jurídicas vigentes y los títulos de propiedad deben ser legalmente válidos y culturalmente aceptables¹. Hay que dedicar tiempo y fondos suficientes a los procedimientos de escrituración y delimitación.

El plan debe describir el calendario, los procedimientos de planificación y los arreglos de almacenamiento y vivienda temporal para el

¹ En algunos países de América Latina y el Caribe no existe un título comunitario válido con arreglo a la ley para las tierras de los indígenas y esas tierras se poseen en calidad de reservas del Estado o en fideicomiso por gobiernos u organismos privados. El plan de reasentamiento debe evaluar las opciones existentes, en consulta con las comunidades afectadas, y dar iguales derechos a los títulos de propiedad a las mujeres, especialmente las que sean jefas de familia.

traslado. Se trata de un proceso muy importante y delicado y generalmente es preferible programarlo en un período relativamente prolongado. Cuando se trate de la reubicación de comunidades rurales, habrá que trasladar no sólo gente sino además animales domésticos; tal vez se necesiten camiones para el transporte de ganado y hay que tomar disposiciones adecuadas para dar agua, alimentación y abrigo a los animales en el lugar de reubicación temporal.

Se debe dar la debida importancia a los efectos ambientales y sociales en la zona de reubicación y en la población “de acogida”. No hay que reubicar a las familias afectadas en áreas protegidas o en tierras que se haya propuesto dar ese carácter ni en tierras reservadas para pueblos indígenas u ocupadas por ellos. Cuando un número considerable de personas haya de ser reasentado, habrá que proceder a una evaluación separada e independiente del impacto ambiental, que comprenda las cuestiones ambientales y las sociales, en la zona a que corresponda el plan de reasentamiento propuesto. Los programas de reasentamiento urbano suelen conllevar el desplazamiento de lugares localizados en el centro, que no son aptos para viviendas debido a los riesgos de inundación, deslizamientos de tierra o su proximidad a carreteras, hacia lugares suburbanos más distantes. Ello afecta al acceso a las posibilidades de empleo, particularmente para quienes dependen del sector informal. La mayor parte de las unidades familiares de los asentamientos humanos marginales ven con buenos ojos una posibilidad de servicios básicos y mejor vivienda, pero temen que el resultado de la reubicación sea la pérdida de ingresos o un costo más elevado del transporte. Habrá que analizar y discutir la situación con la población afectada. En algunos casos tal vez sea suficiente proporcionar transporte al centro urbano; en otros, tal vez sea preferible incluir como elemento fundamental del plan de reasentamiento la capacitación o la creación de oportunidades comerciales, o tal vez la prioridad en el acceso al empleo en el sector formal.

Vivienda y servicios

En la prestación de servicios hay que atender la necesidad de caminos de acceso, abastecimiento de agua, desagüe, saneamiento, electricidad, alumbrado público, escuelas y centros de salud. Las opciones en cuanto a la vivienda pueden consistir en la construcción de unidades acabadas, el suministro de unidades básicas de vivienda o el apoyo para la autoconstrucción en solares con servicios. Habría que discutir con las familias afectadas las distintas posibilidades y cerciorarse de que las soluciones propuestas en cuanto a la vivienda y los servicios fuesen social y culturalmente aceptables. Hay que tener en cuenta el tamaño y la composición de la unidad familiar, el clima y los conceptos de privacidad. En las zonas rurales, el diseño debe tener en cuenta la necesidad de espacio de almacenamiento y sombra, así como las necesidades de los animales domésticos. Cuando las familias afectadas hayan de participar en la construcción de casas e infraestructura, se deberán tener plenamente en cuenta sus otras obligaciones. El calendario de construcción debe ser realista; en las zonas urbanas, incluso quienes trabajan en el sector informal necesitan tiempo para ganarse la vida y, en las zonas rurales, la construcción de viviendas tiene que concentrarse en los períodos del ciclo agrícola en que hay menos trabajo.

En los programas de autoconstrucción deben tenerse en cuenta las dificultades con que se ven confrontadas las mujeres solteras y las personas de edad. En las comunidades rurales tradicionales e inclusive en algunas comunidades urbanas, este problema puede superarse organizando la comunidad en grupos de trabajo, basados generalmente en los lazos familiares, que trabajan primero en una casa, luego en otra. El sistema tiende a dar lugar a una mejor combinación de aptitudes, ya que los mejor preparados trabajan en las tareas más especializadas; otros trabajan como

peones y los ancianos se ocupan de las tareas más livianas, cocinando para los trabajadores o cuidando los niños. En las zonas urbanas en que las comunidades habitualmente están menos integradas, es más difícil aplicar este sistema, aunque en algunos casos, en que existe una

organización comunitaria sólida, con suficiente autoridad para administrar un proyecto complicado que absorbe mucho tiempo, puede ser posible establecer un sistema similar.

Los proyectos de vivienda y servicios deben considerarse una oportunidad de mejorar tanto la vivienda como la prestación de servicios. Los diseños convencionales de urbanización suelen ser inadecuados. En las zonas rurales, por lo general, es preferible diseñar sobre la base de estructuras tradicionales, pero utilizar materiales y tecnología nuevos y adecuados para mejorar el aislamiento, la higiene, el desagüe y el control de vectores. Es importante cerciorarse de que la casa se pueda mantener fácilmente; las ventanas de vidrio, por ejemplo, no son apropiadas si la unidad familiar no está en condiciones de reemplazar los vidrios que se quiebran. El saneamiento debe formar parte integrante del proyecto de vivienda. Hay que tener cuidado de que las letrinas o los pozos sépticos estén correctamente ubicados y que las instalaciones de alcantarillado y desagüe tengan capacidad suficiente y sean de fácil mantenimiento.

Hay que tomar disposiciones adecuadas para el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de servicios, que puede quedar a cargo de la comunidad, de la municipalidad o de las empresas de agua y energía. Cuando sea la comunidad la responsable del abastecimiento de agua, el mejoramiento de los caminos de acceso o el alumbrado público, habrá que impartir capacitación sobre el mantenimiento y establecer procedimiento para la recuperación de los gastos recurrentes. Cuando se proporcione abastecimiento de agua, por conducto de conexiones o tomas de agua, es indispensable un desagüe adecuado. En los núcleos rurales y en las

zonas urbanas habría que tomar disposiciones respecto de la evacuación de desechos sólidos a fin de evitar que los desagües en la calle y los sistemas de alcantarillado queden bloqueados con basura.

Los solares deben tener títulos válidos de propiedad, que puedan con el tiempo venderse o transmitirse por sucesión. En algunos casos, especialmente si se prevé que las familias reasentadas paguen parte del costo de la tierra, la vivienda o la infraestructura, tal vez convenga entregar títulos plenamente transferibles únicamente después de transcurrido cierto tiempo. Ello puede servir para reducir la especulación y el riesgo de que las familias más pobres vendan sus casas en una situación de emergencia o para pagar deudas.

No se debe exigir a los hogares que han sido reasentados que paguen cargos por prestación de servicios, ni, cuando sea pertinente, cuotas de vivienda que superen sus medios. Se deben prestar los servicios básicos, como agua potable, saneamiento y drenaje, independientemente de la situación anterior al reasentamiento, pero el nivel de los servicios debe ser el apropiado para la zona. Es preferible que el suministro de agua potable provenga de una canilla exterior y construir letrinas adecuadas, que requieren un pago apenas mínimo por servicios, que construir cocinas y baños modernos para poblaciones que no estén en condiciones de pagar cargos por servicios o mantenimiento. Los hogares reasentados pueden encontrarse también con la obligación de pagar impuestos municipales y facturas de electricidad por primera vez, lo que incrementa aún más las presiones que sufre su ingreso disponible.

Análogamente, en el caso de que personas anteriormente intrusas adquieren su título de propiedad a través de sistemas hipotecarios, el nivel de vivienda debe ser tal que las cuotas no superen su capacidad de pago. Ello puede tener como consecuencia que deban vivir en viviendas más pequeñas y/o construidas a un costo más

bajo, lo que podría no satisfacer las expectativas de la clase media, pero esas viviendas generalmente representan una extraordinaria mejora en el nivel de vida de las personas que anteriormente vivían en asentamientos de intrusos. Si las cuotas no se ajustan a niveles realistas, los resultados no pueden ser más que dos: la población afectada se rehúsa a pagar, lo que a menudo obliga al programa a condonar la deuda, los hogares, a título individual, venden sus derechos sobre sus nuevas casas y se mudan a viviendas más baratas y vuelven a instalarse en asentamientos de intrusos.

Hay que asegurarse en el plan de reasentamiento de que las escuelas y los centros de salud en la zona de reasentamiento sean suficientes. Si se ha de trasladar a un gran número de personas, los servicios de educación y salud deben quedar incluidos en un completo programa que comprenda personal, materiales y edificios nuevos. Las mismas instalaciones y servicios deben quedar también a disposición de la población “de acogida” en la zona de reasentamiento.

Desarrollo económico

El programa de reasentamiento debe servir de oportunidad para el desarrollo y, por ello, es preferible evitar la simple indemnización en dinero y ofrecer opciones que combinen el canje de tierras o proyectos de vivienda y servicios con capacitación o extensión y tal vez un componente de crédito o indemnización en dinero. Las opciones deben ser adecuadas para los distintos grupos de comunidades afectadas por el proyecto y tener en cuenta las actitudes, las aspiraciones y las posibilidades de trabajo. Cuando sea posible, habría que ofrecer diversas opciones.

En las zonas rurales, el desarrollo económico suele ser el tema de mayor importancia. Para la rehabilitación de comunidades agrícolas se necesita más que la sola reposición de las tierras

perdidas incluyendo también los recursos y el equipo necesarios para la preparación de la tierra, insumos agrícolas, transporte, infraestructura de comercialización y extensión agrícola. Muchos pequeños propietarios cultivan tanto para su propia subsistencia como para el mercado y, como el reasentamiento puede interrumpir el ciclo agrícola, hay que facilitar recursos suficientes para el sustento de la unidad familiar hasta que los cultivos de subsistencia comiencen a dar fruto. También, habría que atender las necesidades del ganado y las aves de corral de la unidad familiar hasta que los cultivos alimenticios comenzasen a producir.

El plan debe tener en cuenta además las necesidades de las familias no campesinas, incluidos los obreros y artesanos, cuyos vínculos tradicionales con el sector agrícola pueden ser afectados por el reasentamiento. Los sectores más pobres de la población rural suelen ser familias sin tierras y pequeños propietarios que dependen del trabajo asalariado para percibir ingresos en efectivo; en muchos casos, el jefe de familia de una parte considerable de esos hogares es una mujer. El componente de rehabilitación económica del plan debe dar a los hogares rurales más pobres oportunidades de desarrollo que les permitan salir del estado de extrema pobreza, cualquiera que sea su situación antes del reasentamiento. Las actividades correspondientes podrían consistir en capacitación, desarrollo de aptitudes básicas de organización, suministro de insumos e infraestructura y, tal vez, el establecimiento de fondos para microempresas o de crédito renovable. Los componentes de vivienda e infraestructura del programa de reasentamiento pueden abrir posibilidades de aprender en el trabajo el oficio de construcción y otros conexos, como carpintería y plomería.

En los programas de reasentamiento urbano, hay que tener debidamente en cuenta los efectos económicos del reasentamiento. Hay que ofrecer nuevas oportunidades económicas a los grupos o sectores que pierden su empleo o fuente de

ingreso como consecuencia del desplazamiento. Reviste particular importancia tener en cuenta los efectos del desplazamiento sobre las mujeres y los jóvenes. Las poblaciones que se trasladan de asentamientos de precaristas en el centro a sitios suburbanos mejorados suelen encontrarse en situación económicamente desventajosa al perder acceso a las oportunidades en el sector doméstico o informal. Incluso donde hay empleo, en sitios industriales por ejemplo, los jóvenes y las mujeres pueden encontrarse excluidos. En los casos en que las poblaciones urbanas afectadas vivan en condiciones de extrema pobreza, un programa de rehabilitación económica es preferible al pago de una indemnización en efectivo, además de que puede reducir el costo general del programa de reasentamiento. En el contexto urbano, probablemente el programa de rehabilitación económica se centre en el desarrollo de la pequeña y la microempresa y puede incluir elementos de formación técnica y administrativa y de crédito.

Aspectos culturales y psicológicos

Es más probable que surjan importantes aspectos culturales y psicológicos cuando se trata de reasentar a poblaciones indígenas o sociedades rurales tradicionales. El estudio de base debería identificar los aspectos culturales o psicológicos de importancia y en el plan de reasentamiento se debería establecer, en estrecha consulta con las comunidades afectadas, medidas de mitigación. En la medida de lo posible, el proyecto debe evitar la destrucción de lugares de importancia cultural, religiosa o arqueológica, como iglesias, monumentos y cementerios. Cuando esté en juego el patrimonio cultural, en el plan de reasentamiento hay que prever la reconstrucción o rehabilitación de estructuras tales como iglesias y cementerios, y asignar los fondos correspondientes.

Los problemas psicológicos, en particular la sensación de pérdida que tiene mucha gente cuando debe trasladarse del lugar en que ha vivido toda su vida, son aún más difíciles de superar. En

algunos casos puede ser útil la intervención de consejeros; en otros, el problema fundamental puede consistir en conservar el sentido de comunidad mediante una planificación adecuada y, en particular, permitiendo que las familias extensas y los vecindarios puedan volver a instalarse juntos.

Marco jurídico e institucional

El plan de reasentamiento debe tener en cuenta la legislación nacional, regional o municipal aplicable. Las enmiendas concretas que sean necesarias para llevar a la práctica un plan aceptable deberían constar expresamente y habría que preparar, con apoyo financiero del Banco, los proyectos legislativos correspondientes.

El plan debe indicar las funciones de las instituciones y referirse a las cuestiones siguientes:

- C el organismo seleccionado para ejecutar el plan de reasentamiento y su conocimiento de las condiciones en el lugar,
- C los requerimientos de personal del organismo,
- C otras necesidades a los efectos del fortalecimiento institucional,
- C la administración y financiación del plan de reasentamiento, y
- C los mecanismos y procedimientos de coordinación entre el organismo encargado del reasentamiento y el organismo de ejecución y del proyecto principal.

El plan debe indicar los organismos encargados de:

- la tasación de los bienes,
- la expropiación e indemnización,
- el registro de propiedades y la escrituración de las tierras,

- el diseño y la aprobación del plan de reasentamiento,
- la solución de controversias,
- la reubicación y las disposiciones temporales,
- las medidas para impedir la reocupación,
- la financiación de la vivienda,
- la construcción de viviendas,
- la preparación del lugar de reasentamiento y el suministro de infraestructura de servicios,
- la operación y el mantenimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de los costos recurrentes,
- la prestación de servicios sociales,
- la capacitación y la asistencia para el empleo,
- el desarrollo agrícola o empresarial,
- el grupo consultor independiente, y
- la supervisión y evaluación.

El plan debería contener también un esquema de los mecanismos de coordinación entre el organismo encargado del plan de reasentamiento, el organismo encargado del proyecto principal, los demás organismos que participen en las actividades antes enumeradas y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales que representen a la población afectada. Algunas actividades, estudios de consultoría, construcción y capacitación, entre otras, pueden ser adjudicadas por contrato al sector privado o a organizaciones no gubernamentales. En esos casos, habría que establecer los procedimientos de licitación y preparar borradores de contratos. Además, cuando fuese posible, la población afectada debería participar en la licitación, la adjudicación de contratos y la supervisión de los distintos componentes del plan de reasentamiento.

Cuando los componentes del plan queden a cargo de organismos del gobierno nacional o local, es necesario establecer claramente las obligaciones administrativas y financieras. Los grandes proyectos de reasentamiento pueden constituir una gran carga adicional para organismos que ya están sobrecargados de trabajo. En principio, el organismo responsable del desplazamiento tendría que sufragar el costo adicional de infraestructura,

personal, vehículos o equipo. Los gastos de inversión deben constar claramente, al igual que los gastos de larga duración relacionados con el funcionamiento y el mantenimiento. Cuando no proceda el pago directo, hay otras medidas, como regalías o impuestos locales sobre el producto del proyecto principal, que pueden servir de medio aceptable para sufragar los gastos ordinarios.

Cronograma

El plan debe incluir un cronograma detallado que comprenda todos los componentes del programa de reasentamiento. El cronograma debe ser compatible con el de las obras principales y debe haber una relación entre los distintos componentes del plan: tasación, indemnización, expropiación, reubicación, disposiciones temporales, sitios y servicios, vivienda y rehabilitación económica. El cronograma debería ser discutido con la población afectada y ser objeto de amplia publicidad.

Hay que tener en cuenta los calendarios económicos y sociales. De ser posible, la reubicación debe programarse de manera que no interrumpa el año escolar. En las zonas rurales, el reasentamiento debe planificarse en el contexto del ciclo agrícola. Las unidades familiares agrícolas pueden ser reubicadas con antelación a las obras a fin de que puedan preparar la tierra al principio del ciclo agrícola y cosechar lo que quede en sus tierras originales. Cuando la distancia entre los lugares de que se trate no sea muy considerable, el reasentamiento podría hacerse gradualmente en uno o más años y las familias se desplazarían entre los sitios antiguos y los nuevos. En algunos casos, cabría retener parte del pago de la indemnización para cerciorarse de que las familias abandonasen definitivamente el lugar original.

Presupuesto

El plan de reasentamiento debe incluir un

presupuesto detallado, desglosado por componente subcomponente, organismo y año de ejecución. Los gastos no periódicos del plan de reasentamiento pueden incluirse en el componente de préstamo del proyecto, con la sola excepción de los fondos necesarios para la adquisición de tierras. Generalmente es preferible incluir los demás costos del reasentamiento en el préstamo, que así se asegura que se dispone de fondos suficientes. Habrá que preparar un acuerdo con el departamento municipal de finanzas o con el Ministerio de Hacienda a fin de que se faciliten fondos suficientes para la adquisición de tierras y otros gastos de contrapartida.

Supervisión y evaluación

El plan de reasentamiento debe incluir las disposiciones relativas a la presentación de informes, la supervisión y la evaluación. También, es conveniente que aborde las ideas siguiendo una lógica vertical en cuanto a las metas y los objetivos y señalar los indicadores de los efectos y la ejecución del programa, así como un análisis de los riesgos de su implementación. El organismo ejecutor debe estar encargado de presentar informes sobre la marcha del plan, por lo general en informes trimestrales e informes anuales más detallados.

La supervisión de los proyectos de reasentamiento más importantes debe estar a cargo de un organismo independiente. El procedimiento que se aplique debe dar participación a la población afectada y ser transparente; los informes deben quedar a disposición del público. La supervisión debe referirse a los efectos del plan de reasentamiento, así como a su marcha material, y servir para reconsiderar si cada uno de los componentes es adecuado. Cuando sea necesario, el proceso de supervisión debe prever el establecimiento de nuevos métodos o nuevos subcomponentes para alcanzar los objetivos generales del programa. En los grandes programas de reasentamiento será necesario también proceder a la supervisión y auditoría

independientes de los procedimientos de y indemnización.

Habría que llevar a cabo una evaluación independiente *ex post* para el prestatario y para el Banco e incluirla en el presupuesto del plan de reasentamiento. La evaluación debe tener en cuenta los efectos generales del programa de ya reasentamiento, la medida en que se alcanzaron los objetivos del proyecto y si el plan de oficial reasentamiento era adecuado. La evaluación será utilizada para actualizar la base de datos del Banco sobre proyectos de asentamiento y habría que incluir también un resumen de ella en el informe de terminación del proyecto principal.

Análisis financiero y económico del plan de reasentamiento

El análisis financiero del reasentamiento sigue constituyendo uno de los elementos más difíciles para determinar la viabilidad de un proyecto. Los documentos de proyectos anteriores demuestran que el costo del reasentamiento se suele subestimar debido a que no se tienen en cuenta todos los efectos sociales que pueden surgir. El análisis del costo que entraña restablecer los ingresos y los medios de vida de la población afectada es particularmente difícil, al igual que el análisis del costo que significan las demoras en la ejecución de programas de rehabilitación (Cernea, 1995). En los estudios iniciales de viabilidad existe la tendencia a subestimar el número de personas afectadas (véanse los estudios de casos en el Anexo I), lo que a menudo hace que se subestime el costo del reasentamiento. Como resultado, muchas veces ha habido sobrecostos, han faltado recursos para completar los componentes del plan de reasentamiento y la población afectada se ha empobrecido más.

El Manual sobre Reubicación y Reasentamiento preparado en 1993 por el *Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS)* indica que el análisis financiero por lo general no basta por sí mismo para determinar el costo íntegro del

reasantamiento. En su lugar, se necesita una evaluación económica más completa. El análisis financiero tiene en cuenta únicamente el costo y los beneficios de un proyecto y utiliza exclusivamente los costos directos, como los pagos por concepto de compensación. La evaluación económica, en cambio, tiene un alcance mayor y tiene en cuenta costos sociales tales como la perturbación de las pautas ocupacionales y la pérdida de empleo. Además, permite proceder a una determinación más amplia de los beneficios e incluir los posibles beneficios derivados de las mejores condiciones de vida y de las nuevas oportunidades económicas en los casos en que el reasantamiento es considerado una oportunidad de desarrollo.

La evaluación económica del costo del reasantamiento debe tener en cuenta los elementos siguientes:

- *El costo de la compensación.* El costo de la expropiación o adquisición por otro concepto de tierras, casas y otros bienes; el pago por concepto de indemnización de ingresos no percibidos y el costo de los censos, las encuestas y los estudios de tasación.
- *El costo de la reubicación.* El costo de adquisición de tierras, de la vivienda e infraestructura, de los estudios correspondientes, los gastos de transporte, el costo de las medidas de transición, la protección del medio ambiente, los componentes de mitigación para la población de acogida y el costo de ayudar a superar el trauma social y psicológico de los desplazados.
- *El costo de rehabilitación.* El costo de las actividades para restablecer los ingresos y mejorar las condiciones de vida, con inclusión de los proyectos de desarrollo local, organización de la comunidad, prestación de servicios, capacitación, préstamos o crédito

renovable y la creación de nuevos puestos de trabajo.

- *El costo administrativo.* El costo del personal, las oficinas, la asistencia técnica, las actividades de participación de la comunidad, la información pública y las comunicaciones y el costo de la supervisión.
- *El costo de los bienes públicos perdidos.* El costo de reposición de caminos, puentes, edificios públicos e infraestructura regional de otra índole que haya que reconstruir en razón del proyecto (Cernea, 1988).

Cada proyecto es único y, por ello, es importante mantener la flexibilidad y adaptar la evaluación económica del costo del reasantamiento a cada proyecto. También, es importante calcular en la medida en que sea posible el costo de “incertidumbre” de un proyecto porque los factores sociales son muy variables y están sujetos a cambios rápidos.

El Estudio sobre Reasantamiento y Desarrollo (1994) preparado por el Banco Mundial indica que un reasantamiento mal planificado suele significar una menor rentabilidad económica de un proyecto, porque produce demoras en él. En cambio, cuando el reasantamiento se lleva a feliz término, puede aumentar los beneficios del proyecto. El componente de reasantamiento de un proyecto, incluso cuando ha sido calculado con precisión, rara vez afecta a la viabilidad general de un proyecto, ya que por lo general representa una proporción pequeña del costo total. En un estudio realizado por el Banco Mundial se llegó a la conclusión de que en los proyectos en que la relación entre las inversiones en reasantamiento y el costo total del proyecto era de un 3,5% o mayor, el reasantamiento tropezaba con relativamente pocas dificultades, pero, en cambio, en casi todos los proyectos en que esa relación era inferior al 2% habían surgido dificultades graves en la ejecución (Banco Mundial, 1996, págs. 148 y 149). El análisis financiero y el análisis de

la relación costo-beneficio del reasentamiento involuntario requieren un mayor volumen de investigación de economistas y especialistas en ciencias sociales (Cernea, 1995). A menos que se

proceda a una evaluación realista del costo del reasentamiento, se corre el riesgo de que éste se convierta en un factor negativo en la tasa de rentabilidad del proyecto.

ESQUEMA INDICATIVO DE UN MODELO DE PLAN DE REASENTAMIENTO

1. Objetivos del plan
2. Resultados del estudio de base del reasentamiento
3. Derechos de las personas afectadas por el proyecto
 - a. Definición de los derechos de las personas afectadas en relación con el acceso a la información sobre planes del proyecto y del traslado, lineamientos y normas de compensación, derechos y procedimientos conforme a la ley.
 - b. Definición de la población afectada por el proyecto y, por ende, acreedora a una compensación (incluirá a todos los que pierdan tierras, acceso a recursos naturales, etc. y a quienes sufran la pérdida de sus viviendas). Los criterios para ello deben ser claros y específicos y sentar las bases para determinar la elegibilidad, por ejemplo la antigüedad de la tenencia o la ubicación física en el lugar afectado. Hay que fijar los plazos para la tasación de las pérdidas y la definición de las unidades familiares y delinear claramente los criterios de selección.
 - c. Descripción de la compensación que se ha de dar y de las normas de compensación por la pérdida de vivienda, tierras, propiedad, empleo y acceso a los servicios básicos.
 - d. Descripción de los criterios de rehabilitación para el restablecimiento de los ingresos y el nivel de vida.
 - e. Descripción de los derechos y procedimientos para la solución de controversias relativas a las decisiones en materia de compensación y reasentamiento.
4. Procedimientos de compensación
 - a. Descripción de los procedimientos de compensación y su marco cronológico.
 - b. Expropiación e indemnización:
 - i. Descripción de los procedimientos de expropiación e indemnización.
 - ii. Descripción de los procedimientos de reclamo por la compensación adjudicada.

- c. Lugar de reasentamiento y soluciones de vivienda:
 - i. Criterios para la selección del sitio, incluidos la ubicación geográfica, distancia de las zonas afectadas, empleo, escuelas, centros de salud, transporte público.
 - ii. Encuesta de la población de acogida en el lugar del reasentamiento o sus alrededores y de sus patrones de utilización de los recursos. Determinación de posibles fuentes de conflicto o cooperación entre la población de acogida y la población reasentada.
 - iii. Limitaciones de carácter ambiental, social y de salud en la zona de acogida.
 - iv. Definición y diseño de soluciones de vivienda (lotes y servicios, unidades de habitación mínima para construcción gradual, unidades completas, etc.).
 - v. Procedimientos de construcción (si las unidades han de ser construidas por organismos de gobierno o contratistas, identificación de las oportunidades de empleo para las personas afectadas. En los casos de lotes y servicios o de construcción gradual, identificación de fuentes de asistencia técnica y financiera para la construcción, por ejemplo bancos de materiales, manuales de normas mínimas).
 - vi. Para los reasentamientos rurales, definición de las soluciones referentes a las tierras de agricultura o pastoreo, calidad de los suelos, declive, acceso al agua, preparación inicial y plantación, estrategia de uso óptimo y conjunto de insumos agrícolas iniciales.
 - vii. Determinación de los mecanismos de financiamiento (subsidio inicial, determinación de los costos privados y la capacidad de pago, mecanismos de recuperación de costos y sus respectivas condiciones financieras).
 - viii. Mecanismos para la transferencia de títulos.
 - ix. Disposiciones relativas a la infraestructura comunitaria y los servicios básicos. (Electricidad, agua, alcantarillado, calles, escuelas, centros de salud, parques y espacios de recreo, transporte público, centros comunitarios y guarderías infantiles).

- d. Rehabilitación económica y social:
 - i. Descripción de las estrategias para la rehabilitación económica, por ejemplo capacitación laboral, crédito o extensión agrícola o préstamos para microempresas.
 - ii. Descripción de las estrategias para la organización de la comunidad, en lo posible recurriendo a las instituciones y mecanismos sociales existentes, de manera que pueda lograrse la autonomía lo antes posible.
 - iii. Descripción de las estrategias de asistencia a quienes sufran traumas sociales y psicológicos.

- e. Traslado y reubicación materiales:
 - i. Calendario del traslado, estrategia y asistencia.
 - ii. Medidas de transición a corto plazo (mantenimiento, organización de la comunidad, atención de salud, suplementos alimentarios, asistencia para la autoconstrucción, compensación de otra índole.).
 - iii. Planes de emergencia para casos de desastre o agitación social.

5. Marco jurídico e institucional
 - a. Legislación aplicable a las expropiaciones y el reasentamiento.
 - b. Designación de la entidad que tendrá la responsabilidad primordial por el reasentamiento:
 - i. Necesidades de personal.
 - ii. Necesidades de fortalecimiento institucional.
 - c. Definición de la responsabilidad institucional por:
 - i. Avalúo y tasación de los bienes materiales.
 - ii. Expropiación e indemnización.
 - iii. Registro de propiedades y títulos de propiedad de las tierras.
 - iv. Estudios de base.
 - v. Diseño del plan de reasentamiento.
 - vi. Solución de controversias.
 - vii. Construcción de viviendas.
 - viii. Financiamiento de las viviendas.
 - ix. Preparación del sitio y construcción de infraestructura.
 - x. Funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de servicios.
 - xi. Servicios sociales.
 - xii. Asistencia para el empleo y nueva formación profesional.
 - xiii. Traslado y transición.
 - xiv. Supervisión y evaluación.
 - xv. Prevención de la reocupación.
 - d. Mecanismos de coordinación interinstitucional:
 - i. Descripción de los mecanismos de coordinación.
 - ii. Requisitos jurídicos para la coordinación interinstitucional (contratos, convenios, etc.).
 - e. Participación de organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria:
 - i. Organizaciones existentes que puedan participar en la preparación, ejecución y supervisión del reasentamiento.
 - ii. Fortalecimiento institucional de las organizaciones de base comunitaria y no gubernamentales existentes.
 - f. Medidas para evitar la especulación con las tierras.

6. Estrategias de difusión de información y participación de la comunidad
 - a. Estrategias de comunicación social e información pública. Explicación de la política de reasentamiento, fechas, procedimientos legales de recurso, cronograma del traslado, mecanismos de transporte y acceso a la asistencia transitoria:
 - i. Anuncios por medios de difusión.
 - ii. Reuniones públicas.
 - iii. Calendario de actividades de información pública.
 - b. Participación de la comunidad en la preparación y supervisión de planes de reasentamiento. Debe incluir parámetros claramente definidos en cuanto a la función de:
 - i. las organizaciones de base comunitaria.
 - ii. las organizaciones no gubernamentales.
 - iii. los grupos consultivos y de expertos.
 - iv. disposiciones especiales para la participación de los grupos particularmente vulnerables y las minorías.
 - v. Estrategias de ayuda mutua.
 - vi. Funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de servicios.
 - c. Participación de la comunidad en la ejecución del proyecto:
 - i. Estrategias de autoayuda.
7. Marco cronológico
 - a. Integración con los calendarios de construcción.
 - b. Compatibilidad con los imperativos socioeconómicos (ciclo agrícola, año escolar, etc.).
8. Presupuesto
 - a. El presupuesto debe incluir, además del costo de adquisición de tierras y construcción de viviendas, todas las necesidades de personal para la ejecución del plan, las asignaciones de equipo, el financiamiento de los mecanismos de consulta con la población y el costo de elaboración y ejecución de los programas de rehabilitación.
9. Supervisión y evaluación

- a. Indicadores de la ejecución del proyecto.
 - b. Indicadores de los efectos del proyecto.
 - c. Supervisión independiente de los procedimientos de indemnización.
 - d. Metodología para la reunión de datos:
 - i. Estrategia.
 - ii. Organismo responsable.
 - e. Fechas y frecuencia de los informes.
10. Notas metodológicas
- a. Descripción de los métodos y técnicas utilizados o que se han de utilizar en los estudios de base y la preparación, ejecución, supervisión y evaluación del plan de reasentamiento.

IV. EL CICLO DEL PROYECTO

El presente capítulo pretende aclarar los procedimientos y requisitos del Banco para la preparación, la aprobación, la ejecución y el control de calidad de los proyectos que entrañen o puedan entrañar un reasentamiento involuntario. El capítulo se refiere fundamentalmente al proceso de toma de decisiones, esto es, la determinación de si el reasentamiento es necesario o no, cómo minimizar, evitar o mitigar sus efectos, cómo hacer llegar los beneficios del proyecto a la población afectada, cómo preparar el plan de reasentamiento y cómo administrar y controlar el proceso de reasentamiento.

Antes de examinar en detalle el ciclo de los proyectos es útil analizar los distintos tipos de operaciones del Banco que pueden requerir reasentamiento involuntario, considerando los préstamos globales, así como los préstamos para inversiones estándar para infraestructura.

Tipos de operaciones del Banco

La política OP-710 se aplica a todas las operaciones del Banco que requieren reasentamientos involuntarios, incluidas las operaciones “para obras múltiples” en que el universo de los subproyectos no está analizado ni definido totalmente en el momento en que la operación se pone a consideración del Directorio Ejecutivo. La política se aplicaría también a los “préstamos sectoriales” que puedan dar lugar a reasentamiento involuntario. La Política OP-710 abarca los préstamos para el sector público, y deberá aplicarse en forma consistente con la Política OP-703 sobre medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias. .

En algunas operaciones de **obras múltiples**, se ha definido una lista completa de subproyectos antes

de que la operación haya sido aprobada. Esos subproyectos habrán sido objeto de un análisis referente a su alcance, destinado a identificar posibles impactos sociales y ambientales, incluida la posibilidad de reasentamiento involuntario. De esos proyectos, una muestra, que generalmente será del 25% al 30% del total, también habrá sido objeto de un análisis más detallado, que abarque toda la gama de impactos sociales y ambientales. Esta muestra deberá ser objeto exactamente del mismo tipo de investigación que otros proyectos de inversiones antes de que la operación sea puesta a consideración del Directorio. Además deberán haberse elaborado términos de referencia para la preparación de los diseños finales, para el análisis de los impactos ambientales y sociales y, cuando sea necesario, para la preparación de los planes preliminares y finales de reasentamiento.

En las operaciones de obras múltiples, en el momento en que la operación es aprobada aún no se ha identificado toda la gama de subproyectos individuales. De hecho, esas operaciones suelen financiar la identificación, preparación y análisis de los subproyectos individuales, así como el fortalecimiento institucional de la entidad encargada de la ejecución del proyecto. En las operaciones que tienden en mayor medida a provocar reasentamiento involuntario —pertenecientes, típicamente, a los sectores del transporte, el agua y el saneamiento y el mejoramiento urbano o desarrollo municipal— la Representación es la encargada de aprobar los distintos subproyectos. Los procedimientos de análisis de los diferentes subproyectos deben garantizar la identificación de la posibilidad del reasentamiento involuntario en la etapa más temprana posible del ciclo del proyecto, y el que se preste la misma atención a la preparación de los planes de reasentamiento que en cualquier otro

proyecto de inversión.

Cuando subproyectos individuales financiados mediante operaciones de obras múltiples o dan lugar a reasentamientos involuntarios, se recomienda categóricamente:

- C exigir, como condición previa a la licitación de las obras en cuestión, la preparación de un preliminar de reasentamiento, aceptable para el Banco y congruente con la OP-710; y
- C que el plan de reasentamiento definitivo sea aceptado por el Banco antes de la aprobación del contrato de construcción de las obras.

los manuales operativos de las operaciones que brindan financiamiento para un gran número de pequeños subproyectos, que no están sujetas a la aprobación, por parte del Banco, proyecto por proyecto—como los fondos sociales de inversión, posiblemente algunos fondos de inversiones municipales o para pequeñas empresas—debería preverse la posibilidad de un reasentamiento involuntario. Una posibilidad sería considerar todo subproyecto que requiera reasentamiento involuntario como inelegible para financiamiento para proyectos.

En general, los **préstamos de reforma de política** incluyen respaldo para cubrir la balanza de pagos, vinculado con determinadas reformas legales o institucionales. Aunque esos préstamos no provocan directamente reasentamiento involuntario, algunas de las reformas que requieren podrían, teóricamente, dar lugar a desplazamiento. Entre los ámbitos que merecen especial atención figura el de las reformas bancarias, especialmente la privatización o liquidación de bancos estatales de fomento, cuyos accesos puede incluir los títulos de propiedad de tierras de pequeños propietarios que

hayan sido prendados originalmente como garantía de créditos agrarios. La privatización de empresas industriales del Estado también puede dar lugar a desplazamiento, en especial si el sector industrial es la única fuente de empleo en la zona (como en algunas zonas mineras de la alta región andina) o si esas empresas son las propietarias de la vivienda que se proporciona a los trabajadores, siendo ésta una característica típica de la minería, la industria pesada y algunas agroindustrias. Finalmente, cabe la posibilidad de que la reforma y/o efectiva aplicación de leyes sobre zonas forestadas o protegidas pueda dar lugar al desplazamiento de personas que vivan en zonas designadas como parques nacionales o reservas forestales. En todos esos casos es importante: i) cuantificar con toda la precisión posible los impactos potenciales de las reformas durante el análisis de la operación; ii) llevar a cabo un análisis exhaustivo de los riesgos sociales, para determinar si la operación puede dar lugar al empobrecimiento de determinados grupos; e iii) incluir el costo y potencial del reasentamiento y la rehabilitación económica en el análisis de los inconvenientes existentes.

En todas las operaciones globales que tiendan a dar lugar a rehabilitación involuntaria deberá hacerse hincapié en el proceso en el diseño de la operación, y si es posible deberá respaldarse la creación de un marco jurídico e institucional eficaz para el manejo del reasentamiento. De hecho, la operación proporcionará mucho más “valor agregado” si da lugar a mejoras en la legislación y/o a un aumento de la capacidad institucional del país de atender problemas de reasentamiento. En general, si un préstamo global tiende a causar desplazamiento habrá que atender tres cuestiones principales:

- C ¿La institución o las instituciones responsable(s) del reasentamiento tiene(n) la capacidad y los recursos necesarios para preparar y ejecutar un adecuado plan de reasentamiento? Si no es así, ¿qué medidas habrá que adoptar para que la preparación y

ejecución de los planes de reasentamiento sean compatibles con la política del Banco?

- C ¿Existen medidas y procedimientos de indemnización claramente definidos que puedan aplicarse a todos los subproyectos o subcomponentes de la operación? Es útil contar con procedimientos y mecanismos de indemnización uniformes, aun cuando pueda haber considerables diferencias entre los sistemas legales e institucionales de los estados, provincias o municipios que hayan de participar en la operación. Al mismo tiempo, en algunos países se requerirán algunas modificaciones que abarquen considerables variaciones entre distintas regiones.

- C ¿Existen criterios estándar claramente definidos que puedan usarse para definir la elegibilidad para recibir una indemnización? Ello evidentemente facilita la planificación y ejecución del reasentamiento, aunque, también en este caso, pueden existir diferencias entre la legislación local, estadual y provincial, así como diferencias significativas entre las poblaciones afectadas.

- la explotación de yacimientos mineros, los planes de colonización rural y el establecimiento de áreas protegidas.

Etapas del ciclo del proyecto

Las etapas fundamentales en la preparación de los estudios de diagnóstico y los planes de reasentamiento guardan relación con el ciclo de proyectos y el proceso de toma de decisiones del Banco. Como en el caso de los estudios y el plan de reasentamiento, las etapas que se indican a continuación tienen carácter indicativo y pueden ser adaptadas según la complejidad y escala de cada proyecto de reasentamiento.

Identificación del proyecto

Durante la identificación del proyecto y la preparación de los documentos de programación del país o regionales, hay que identificar los efectos que pueden ocurrir para cada uno de los proyectos posibles sobre la población de la zona afectada. Los proyectos que con mayor frecuencia causan reasentamientos involuntarios son los que requieren un cambio importante en la utilización de la tierra y el agua, entre ellos:

- la construcción de presas para el abastecimiento de agua, el riego o la generación de energía hidroeléctrica;
- la construcción y el mejoramiento de corredores de transporte, como carreteras, vías férreas y vías navegables;
- la construcción de puertos, aeropuertos y nuevos pueblos;
- la infraestructura urbana, que incluye caminos de acceso y sistemas de drenaje y alcantarillado; y

Perfil

El Perfil de los proyectos que involucren un reasentamiento debe incluir una sección relativa a los posibles efectos sobre la población de la zona del proyecto y una estimación del número de personas que pueden ser afectadas y de los probables efectos directos e indirectos. A fin de determinar la viabilidad general del proyecto, esta estimación inicial debe ser lo más precisa posible. Si en el Perfil I no se tienen en cuenta los posibles efectos sobre la población humana, habría que indicar, como mínimo, los estudios que se realizarán para determinar los posibles riesgos. *En esta etapa hay que aplicar el principio de evitar o minimizar el desplazamiento de población.*

Los proyectos que conlleven un reasentamiento deben ser objeto de un minucioso examen a fin de determinar si es posible evitarlo. El personal del Banco y los organismos prestatarios deben estudiar otras soluciones para la conversión de tierras y evaluar las ventajas de distintos emplazamientos para el proyecto. Deben existir documentos en los que quede constancia de que se ha considerado seriamente la posibilidad de no ejecutar el proyecto. Cuando el desplazamiento de población sea inevitable, hay que identificar las posibilidades de reducirlo al mínimo. Habría que proceder a una evaluación preliminar del impacto ambiental, junto con los estudios de prefactibilidad o como parte de ellos, en la que se pasase revista a las posibilidades que ofrecen distintos sitios. El proyecto debe apuntar a un equilibrio entre el diseño óptimo de ingeniería y la necesidad de minimizar el desplazamiento de población mediante, por ejemplo, una reducción de la altura de una presa o del ancho de una carretera o la selección de distintos lugares para obras de infraestructura urbana.

Evaluación social

Cuando sea probable que un proyecto cause un desplazamiento, el prestatario debe proceder a una evaluación social, utilizando para ello a su propio personal o sus propios consultores (en el Anexo II se hace referencia al planteamiento y la metodología). El objetivo de la evaluación es identificar las necesidades y las prioridades de los distintos grupos que puedan resultar afectados. Su resultado debería consistir en una idea, aproximada pero bastante precisa, de la magnitud y complejidad del programa de reasentamiento, así como en la definición y los términos de referencia de los estudios adicionales que serán necesarios. Los resultados del estudio se aprovecharán también para preparar la Propuesta de Desarrollo de la Operación y los términos de referencia de la evaluación del impacto ambiental. La evaluación social debe servir de oportunidad para entablar las primeras consultas con la población afectada y debe arrojar la información siguiente:

- número de personas afectadas y posibles efectos del proyecto;
- principales grupos socioeconómicos o étnicos afectados;
- información socioeconómica básica sobre los grupos afectados (fuentes y monto de los medios de subsistencia e ingreso, vivienda y servicios); y
- posibles riesgos relacionados con el traslado.

La estrategia de salvaguardias ambientales y sociales

La estrategia de salvaguardias ambientales y sociales debe incluir una descripción de los posibles efectos del proyecto sobre la población afectada, en base a la

información obtenida en la evaluación social. Esta información servirá para centrar la atención en los problemas sociales que hay que tener en cuenta durante la preparación del proyecto y para identificar los componentes del proyecto que requieren la preparación de una evaluación del impacto ambiental. La estrategia debe servir también para vincular los posibles efectos ambientales y sociales, así como de resumen coherente de los riesgos y las consecuencias previstas del proyecto. Los riesgos identificados en la estrategia deben analizarse desde la óptica del proyecto y reflejarse en la Matriz de Riesgos que se incluye como Anexo en el Perfil. En el caso de los proyectos que causen reasentamiento de una cantidad considerable de personas hay que preparar evaluaciones independientes del impacto ambiental, que se refieran a los efectos del reasentamiento involuntario y propongan planes para mitigarlos.

Propuesta de Desarrollo de la Operación

En la propuesta de Desarrollo de la operación debe resumirse la información disponible sobre la población afectada y el impacto probable del proyecto. En él deben exponerse los planes de reasentamiento propuestos e incluirse recomendaciones referentes a los estudios de base y a la preparación del plan de reasentamiento.

En los anexos debería documentarse la realización de consultas con las comunidades afectadas, así como los elementos para la preparación del plan de reasentamiento.

La evaluación del impacto ambiental

En la evaluación del impacto ambiental se deben tener en cuenta todos los efectos negativos de importancia sobre la población humana, incluido el reasentamiento involuntario. Los estudios de reasentamiento pueden llevarse a cabo como parte de los estudios del impacto ambiental o en forma

paralela a ellos, si bien las conclusiones deben incluirse en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS). En la preparación de la evaluación se necesitan

expertos en ciencias sociales y hay que dar tiempo y fondos suficientes a los especialistas para que puedan estudiar detalladamente los posibles efectos sociales. El Banco puede ayudar a los prestatarios a preparar los términos de referencia para la evaluación del impacto ambiental.

Generalmente, los preparativos de esta evaluación entrañan la celebración de reuniones de trabajo con el organismo prestatario, el organismo de ejecución previsto y las instituciones ambientales que supervisan las evaluaciones de esta índole. El organismo responsable del reasentamiento debe participar en las reuniones interinstitucionales de trabajo. Los objetivos de esas reuniones son intercambiar puntos de vista y, de ser necesario, establecer un grupo de trabajo para coordinar la preparación de los términos de referencia, examinar las recomendaciones formuladas en la evaluación del impacto ambiental y cerciorarse de que se lleven a la práctica. Es preciso consultar a los grupos afectados para asegurar que la evaluación sea adecuada, ya que el proyecto puede tener efectos sobre su salud, su seguridad y su bienestar o dar lugar a importantes cambios en su empleo y sus medios de vida². Los procedimientos y la duración de las consultas con la comunidad deben ser objeto de un acuerdo con los organismos correspondientes y estar basados en una evaluación realista de las oportunidades y los riesgos. Se trata de facilitar una participación activa pero hay que tener cuidado de no generar

²Según los procedimientos del Banco para la evaluación del impacto ambiental "Los beneficiarios directos y el público en general (por ejemplo, grupos ambientales locales) deben participar de manera oficial y verificable en la preparación de los términos de referencia". *Procedimientos para clasificar y evaluar los impactos ambientales en proyectos del Banco*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1990.

expectativas ajenas a la realidad ni alentar la especulación.

El estudio de base

Al planificar el estudio de base para el reasentamiento, hay que estudiar la evaluación social a fin de determinar qué datos existen y cuáles son las cuestiones de importancia que hay que examinar. El organismo o los consultores encargados del estudio de base deben fijar las prioridades para la recogida de datos y establecer una metodología adecuada. La propuesta de estudio incluirá por lo general el diseño de las encuestas, los procedimientos de consulta con la comunidad, un cronograma para la reunión, el análisis y la presentación de los datos y las necesidades financieras y de personal.

Es importante insistir en la importancia que tiene un estudio de base preciso y cuidadosamente planificado para que el plan de reasentamiento se pueda llevar a buen término, así como en la necesidad de que haya personal y fondos suficientes disponibles. El especialista en reasentamiento de ESG y/o los consultores que formen parte del equipo del Banco para la preparación del proyecto deben revisar la propuesta de estudio y proporcionar apoyo técnico al organismo prestatario y a los consultores encargados del estudio de base. En esta etapa suele ser conveniente que el especialista en reasentamiento visite el lugar y discuta la propuesta con los organismos, los consultores y representantes de la población afectada.

Preparación del proyecto

Para que la orientación sea adecuada, tal vez sea necesario enviar varias misiones. Las principales tareas relacionadas con el reasentamiento en esta etapa consisten en supervisar la planificación y ejecución de la evaluación del impacto ambiental

y los estudios de base y examinar los sitios posibles, los planes de compensación y las propuestas de programas de rehabilitación a fin de llegar a un plan de reasentamiento que sea realista aceptable. La coordinación con los estudios de viabilidad o de diseño que se estén realizando para el proyecto principal es indispensable.

estudios de base de la población que ha de ser reasentada y, de ser necesario, de la población de acogida, se realizarán como parte de la preparación del proyecto. Los resultados de estos estudios y de las consultas con las comunidades afectadas serán estudiados por el equipo del proyecto durante la etapa de orientación y deberán preparar un proyecto de plan de reasentamiento. El borrador del plan debe estar terminado antes de la misión de análisis del proyecto y debe referirse a todos los elementos esenciales, entre ellos, según proceda:

- C los criterios de elegibilidad para las opciones previstas,
- C el conjunto de medidas de compensación,
- C el programa de rehabilitación económica,
- C el programa de vivienda y servicios la prestación de servicios, y
- C la estrategia de información y consulta con la comunidad.

El prestatario es responsable de la evaluación del impacto ambiental, de los estudios de base y de la preparación del plan de reasentamiento, que puede adjudicar por contrato a empresas consultoras nacionales o internacionales u organizaciones no gubernamentales competentes. Puede ocurrir que el prestatario necesite asistencia para la gestión de los estudios, la revisión de los resultados, la determinación de si se necesitan o no cambios y la consulta con los grupos afectados y, en tal caso, quizá sea necesario proporcionarle asistencia técnica a corto o a largo plazo para esas funciones administrativas. El Banco puede proporcionar asistencia a fin de determinar qué organizaciones no gubernamentales, consultores o empresas están cualificadas, para preparar términos de referencia

y para encontrar fuentes de financiación.

La evaluación del impacto ambiental, el estudio de base y el plan de reasentamiento se pueden y financiar con cargo a la Facilidad para la Preparación de Proyectos o con un proyecto de cooperación técnica de corta duración. Se puede recurrir al presupuesto interno de diversos Los departamentos del Banco a fin de contratar consultores para funciones de supervisión o revisión. El Banco puede recurrir también a expertos de diversos organismos donantes bilaterales.

El plan preliminar de reasentamiento

Los resultados del estudio de base deben ser presentados al Banco en la etapa de diseño, junto con un plan preliminar de reasentamiento. Esto es necesario a fin de dejar tiempo suficiente para una revisión antes del análisis. Los elementos básicos del plan preliminar de reasentamiento son:

- C los criterios de elegibilidad para las opciones previstas;
- C la definición de las opciones en cuanto a la compensación y la rehabilitación; y
- C una estrategia para la difusión de información y la consulta con las comunidades afectadas, las organizaciones locales y los expertos que corresponda.

Es indispensable prever fondos y tiempo suficientes para los estudios y para la preparación del plan preliminar de reasentamiento.

Análisis

En el análisis del plan de reasentamiento hay que responder las siguientes preguntas:

- C ¿Es inevitable el reasentamiento? ¿Se consideró exhaustivamente la posibilidad de no ejecutar el proyecto? ¿Se estudiaron otros lugares posibles? Los cambios en el diseño del proyecto, ¿pueden reducir los efectos negativos?
- C ¿Es la compensación justa y legal? ¿Son las normas adecuadas? ¿Se han establecido mecanismos para conceder una compensación justa a las personas afectadas? ¿Permitirá el monto de la compensación que las familias afectadas reemplacen sus hogares y sistemas producción? ¿Es el sistema suficientemente sencillo, oportuno y transparente? ¿Existe un sistema independiente de apelación para que las personas afectadas puedan impugnar el monto la compensación ofrecida? ¿Es suficiente presupuesto del proyecto para pagar una compensación justa a todos los afectados?
- C ¿Existe un organismo de ejecución en condiciones de llevar a la práctica el plan de reasentamiento? ¿Se dispone de personal, equipo y experiencia técnica suficientes? ¿Existe la capacidad necesaria para terminar en los plazos fijados la infraestructura para el reasentamiento? ¿Pueden los organismos ejecutar los componentes que les corresponden del plan de reasentamiento? ¿Es suficiente el presupuesto? ¿Se han preparado acuerdos relativos a los gastos, la financiación, los cronogramas y los desembolsos? ¿Existe una buena coordinación con las instituciones locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y con el organismo de ejecución del proyecto? Si el organismo prestatario no es directamente responsable de la ejecución del plan de reasentamiento, ¿qué acuerdos garantizarán que el proyecto cumpla la política del Banco? ¿Cómo se van a mantener los servicios? ¿Qué instituciones existen para hacerse cargo de estas tareas? ¿Se han tomado disposiciones para traspasar a los organismos locales o a la comunidad la responsabilidad por la infraestructura social?
- C ¿Se necesita un grupo de expertos independientes para que revisen las actividades de reasentamiento? ¿Tiene el grupo la experiencia necesaria en la materia? ¿Se ha definido claramente la función del panel en relación con la entidad ejecutora y con el Banco?
- C ¿Se dispone de terrenos adecuados en el lugar previsto para el reasentamiento? En los de planes de reasentamiento rural, ¿son los terrenos aptos para la agricultura u otras actividades? En las habilitaciones presupuestarias, ¿se ha tenido en cuenta la especulación con el valor de la tierra? de ¿Habrà tierra suficiente para las necesidades de la segunda generación? ¿Es la infraestructura de transporte adecuada para servir de enlace con los mercados regionales o los lugares de empleo en la región? De no serlo, ¿existen planes para desarrollar la infraestructura o para establecer un sistema productivo viable sobre la base del trabajo asalariado?
- C ¿Es apto el plan de reasentamiento para locales restablecer el nivel de vida de la comunidad afectada? ¿Es suficiente el presupuesto para todas las actividades de reasentamiento? ¿Estarán listos los programas de generación de ingreso cuando se proceda al traslado? ¿Pueden estos programas proporcionar los ingresos esperados? Si una de las opciones consiste en el desarrollo agrícola, ¿Qué vínculos hay con los servicios de extensión agrícola? ¿Habrà efectos, positivos o negativos, para la población de acogida? Los planes de sustitución de ingresos, ¿tienen suficientemente en cuenta los nuevos gastos relacionados con el transporte, la vivienda mejorada o el acceso a servicios básicos? En los casos en que se espera que las familias sufragan parte de los gastos relacionados

con el mejoramiento de la vivienda y los servicios, ¿podrán hacerlo? ¿Sirve el plan de reasentamiento para restablecer o aumentar los ingresos en los años inmediatamente siguientes al reasentamiento? ¿Qué mecanismos de seguridad existen si no se alcanzan los objetivos referentes al ingreso?

C ¿Ha participado la población afectada en la preparación de los planes de reasentamiento? ¿Tiene la población afectada conciencia del proyecto? ¿Cuál es su opinión? ¿Han examinado los organismos las necesidades y la justificación del proyecto, la compensación, y las estrategias y planes de reasentamiento? ¿Cuántas personas afectadas quieren trasladarse a los lugares de reasentamiento o a otros lugares? ¿Cuáles son sus prioridades? ¿Se han firmado acuerdos con las comunidades afectadas y, de ser procedente, con las comunidades de acogida respecto de la compensación, los lugares de reasentamiento y la rehabilitación económica? ¿Participará la población afectada en la ejecución del proyecto?

C ¿Se han realizado evaluaciones del impacto ambiental para el desarrollo de los sitios de reasentamiento, los planes de desarrollo agrícola u otras actividades? ¿Se ha tenido en cuenta el efecto sobre los recursos en los lugares de reasentamiento? ¿Se han incorporado en los cursos de extensión agrícola prácticas de conservación del suelo? ¿Se han tenido en cuenta las cuestiones de saneamiento y atención médica en los reasentamientos urbanos? ¿Se han determinado posibilidades de educación sobre medio ambiente o empleo en ocupaciones relacionadas con el medio ambiente?

C ¿Se ha prestado especial atención a los efectos del reasentamiento sobre las mujeres o los grupos minoritarios? ¿Se ha consultado a las mujeres respecto del diseño del plan de reasentamiento? ¿Cómo han de participar las

mujeres en la ejecución del proyecto? ¿Perderán los grupos minoritarios sus derechos tradicionales a la utilización de recursos? ¿Cómo se ha de indemnizar la pérdida de derechos de uso? ¿Existen oportunidades de que las mujeres o los grupos minoritarios reciban parte de los beneficios del proyecto, incluidos títulos de propiedad de la tierra cuando proceda?

El Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)

Los resultados de la evaluación del impacto ambiental, el estudio de base y el plan de reasentamiento deben ser presentados en el IGAS. El IGAS debe describir el proceso de consulta con la población afectada y las disposiciones relativas a la participación de la comunidad durante la ejecución del proyecto. El IGAS debe indicar, también, en qué forma se van a poner en práctica las recomendaciones de la evaluación del impacto ambiental y recomendar las condiciones ambientales y sociales que habrá que incluir en el acuerdo de préstamo.

Borrador de Propuesta de Préstamo

El plan de reasentamiento, los riesgos que afectan su implementación, y los elementos pertinentes de los estudios de base y la evaluación del impacto ambiental deben incorporarse en el Borrador de Propuesta de Préstamo, que es revisado por el Comité de Políticas Operativas antes de su envío al Directorio para la aprobación definitiva. El informe debe consignar:

- C una evaluación precisa del número de personas afectadas;
- C la justificación de la necesidad del reasentamiento;
- C una descripción de las medidas y procedimientos de compensación;
- C una descripción de los programas de

- Rehabilitación social, económica y ambiental;
- C una descripción de la vivienda y los servicios;
- C procedimientos de consulta;
- C las disposiciones institucionales para la ejecución y supervisión;
- C el costo y el cronograma del plan de reasentamiento; y
- C los requisitos en materia de supervisión, evaluación y presentación de informes.

El análisis económico y financiero del proyecto general debe comprender los costos y beneficios cuantificables de las medidas sociales y ambientales propuestas.

Negociación del acuerdo de préstamo

Durante la negociación, el equipo del proyecto debe examinar las condiciones sociales y ambientales convenidas en el Comité de Políticas Operativas y cerciorarse de que sean incluidas en el acuerdo de préstamo. Es de particular importancia hacer referencia en el acuerdo de préstamo a los arreglos institucionales y financieros para el reasentamiento. Las cuestiones institucionales pueden incluir la responsabilidad por la compensación, la ejecución del plan de reasentamiento y rehabilitación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura y la composición y las funciones de

los comités independientes de supervisión y arreglo de controversias.

El acuerdo de préstamo debe asegurar que haya fondos de contrapartida suficientes para todos los componentes del programa de reasentamiento que no queden comprendidos en el préstamo, lo cual incluye los pagos por concepto de compensación o los fondos para la adquisición de tierras, así como los fondos de contrapartida necesarios para el suministro de vivienda y servicios, los programas de rehabilitación económica y los demás componentes descritos en el plan de reasentamiento. Habría que incluir un presupuesto detallado para los fondos de contrapartida, desglosados año por año a fin de facilitar la

preparación de los presupuestos anuales por los organismos prestatarios. La disponibilidad de fondos de contrapartida para el reasentamiento debe constituir una condición para los desembolsos del proyecto principal y los informes anuales sobre el proyecto deben abarcar la disponibilidad de fondos para el año siguiente.

En lo posible, el acuerdo de préstamo debe incluir metas cuantitativas y un cronograma para la ejecución de los diferentes componentes del plan de reasentamiento. Tal vez convenga hacer referencia al logro de ciertos objetivos fundamentales, como el pago de la compensación o el suministro de vivienda e infraestructura, como condición para la aprobación y el desembolso por el Banco de los componentes más importantes del proyecto principal.

Las disposiciones sobre supervisión y presentación de informes deben quedar incluidas en el acuerdo de préstamo. En el caso de proyectos que entrañen complejos programas de reasentamiento que incluyan un importante componente de rehabilitación económica o en el que el número de reasentados sea cuantioso, el acuerdo debe incluir una cláusula según la cual el prestatario ha de llevar a cabo una evaluación *ex post*.

Supervisión del programa de reasentamiento

El Banco debería supervisar periódicamente el programa de reasentamiento en el curso de su ejecución. Los especialistas son los responsables de la supervisión y deberán visitar periódicamente los lugares del proyecto y coordinar su labor con los organismos encargados de cerciorarse de que el programa de reasentamiento cumple los objetivos originales y alcance los resultados previstos. En particular, las misiones de supervisión deben cerciorarse de que el programa de reasentamiento marche a la par

con los demás componentes del proyecto y que los organismos prestatario y de ejecución hayan cumplido las cláusulas contractuales enunciadas en el acuerdo de préstamo. Los especialistas de las Representaciones deberían preparar periódicamente informes para el Representante y para las divisiones operativas correspondientes en la Sede.

El Banco puede contratar consultores especialistas en reasentamiento para que presten asistencia al personal de las Representaciones y al equipo del proyecto. Esta medida es recomendable cuando haya que supervisar programas de reasentamiento complejos o de gran escala. Los programas deberían ser revisados cada año o incluso con mayor frecuencia en algunas etapas críticas. Se podrían programar las visitas anuales al lugar de manera que coincidieran con las reuniones de grupos de expertos o de supervisores independientes, a fin de dar al prestatario y al Banco la posibilidad de ajustar el plan de reasentamiento a las condiciones del momento. También, es útil examinar detalladamente la marcha del proyecto a mitad de período, con participación de especialistas de la Sede o consultores y personal de las Representaciones. La Representación puede autorizar la modificación o ampliación de determinados componentes. Hay que notificar al equipo encargado del proyecto en la Sede los cambios de importancia propuestos en el programa de reasentamiento, que deben ser autorizados por el jefe de la división respectiva.

Durante la ejecución del proyecto, el Banco debe exigir que el organismo ejecutivo presente informes periódicos acerca de la marcha y los efectos del programa de reasentamiento. Ello es especialmente importante en el caso de los proyectos de obras múltiples o que determinados subproyectos pueden estar a cargo de entidades locales. El Banco tiene que disponer de información consolidada que permita obtener un panorama general de las repercusiones, en materia de reasentamiento, de la operación en conjunto; así como un cuadro exacto de la

capacidad institucional de las entidades involucradas. Los informes de avance deben brindar información cuantitativa precisa sobre el número de personas afectadas, indemnizadas y reubicadas, y documentar el avance de la realización de los componentes de rehabilitación económica e infraestructura del plan de reasentamiento. Deberían referirse también a los aspectos financieros del programa e indicar los problemas o las cuestiones pendientes que hayan afectado a la ejecución del plan de reasentamiento o puedan hacerlo. En el informe del proyecto habría que especificar la frecuencia y el grado de detalle necesarios para la presentación de informes al Banco, los cuales deben obedecer a la escala y la complejidad técnica del plan de reasentamiento.

Es importante cerciorarse de que los informes anuales sobre el proyecto principal que prepare el personal de las Representaciones incluyan adecuadamente la marcha de todos los componentes de reasentamiento. Los informes deben dar información exacta acerca del componente de reasentamiento, de manera que el personal del Banco pueda determinar en qué grado se están cumpliendo los objetivos y pueda tratar de resolver los problemas pendientes que se hayan planteado en el curso de la ejecución del proyecto.

En el caso de proyectos que puedan tener importantes efectos de reasentamiento, habría que considerar la necesidad de un grupo de expertos independientes, que asesoraría al prestatario y al Banco y estaría integrado por, por lo menos, un especialista en reasentamiento o en ciencias sociales. Se podría incluir también representantes de los círculos científicos, las organizaciones no gubernamentales y la población afectada. El ya grupo examinaría la marcha del programa de reasentamiento y, de ser necesario, propondría medidas correctivas.

Otra posibilidad consiste en la supervisión independiente. La supervisión periódica, a cargo

de consultores o de organizaciones no gubernamentales del lugar, sirve para evaluar rápidamente los problemas y adoptar medidas correctivas. La supervisión debe incluir la tasación de los bienes y el pago de la compensación, documentar los efectos del proyecto sobre la población afectada y seguir la marcha de los componentes de rehabilitación económica y vivienda. El equipo encargado de la supervisión debe presentar a los organismos nacionales o municipales competentes informes periódicos acerca de la marcha del programa de reasentamiento y, de ser posible, incluir indicadores verificables que se puedan comparar con la información reunida en los estudios de base.

El Banco, previa solicitud, debería ayudar a los prestatarios a financiar los gastos relacionados con programas de supervisión, como capacitación, compra de materiales, vehículos y equipo de computación. El Banco debería alentar también, mediante mecanismos apropiados como la financiación de operaciones de cooperación técnica, el intercambio de información entre el organismo de ejecución y otras instituciones de sus países miembros acerca de los aspectos de reasentamiento de los proyectos.

Evaluación del proyecto

Los informes de terminación de proyectos (*Project Completion Reports* o PCR) que conlleven un reasentamiento involuntario deben referirse a ello de una manera suficientemente detallada. Deben incluir información cuantitativa

básica acerca del número de personas afectadas, los criterios y el monto de la compensación, la preparación y ejecución del reasentamiento y las cuestiones pendientes en cuanto a la ejecución del plan de reasentamiento. Es particularmente importante asegurarse de que esta información es incluida en los informes de terminación de proyectos de obras múltiples, para los cuales la valoración exacta del número de afectados puede no estar disponible en la época de preparación del informe correspondiente.

Cuando el Banco y el prestatario decidan que, debido al tamaño de la población afectada o a la complejidad de las actividades de reasentamiento se necesita una evaluación independiente *ex post* del proyecto, ésta debería realizarse varios años después de terminado el proyecto e incluir las actividades de reasentamiento y sus efectos sobre el nivel de vida de la población desplazada y de la población de acogida. Dada su importancia, la evaluación debería ser preparada independientemente de la evaluación *ex post* que normalmente hace el prestatario y el Banco debería revisar sus términos de referencia. De ser necesario, la evaluación *ex post* debe formar parte integrante del proyecto y estar expresamente financiada como parte de éste. En los casos en que no se considere eficaz en función del costo o técnicamente viable proceder a una completa evaluación *ex post* del proyecto principal, pero existan cuestiones de importancia en cuanto al reasentamiento, tal vez proceda proponer una evaluación *ex post* parcial que se refiera exclusivamente al programa de reasentamiento.

Cuadro 1. Actividades fundamentales en el ciclo del proyecto³

Etapa del ciclo del proyecto	Actividades de reasentamiento	Producto	Temas
<p>1. Identificación del proyecto.</p>	<p>Revisar los posibles proyectos para verificar si pueden entrañar un reasentamiento.</p> <p>Comenzar las consultas con las comunidades afectadas.</p> <p>Realizar una evaluación social rápida de la población afectada.</p> <p>Preparar los términos de referencia y planificar la evaluación del impacto ambiental.</p> <p>Preparar los términos de referencia y planificar el estudio de base.</p>	<p>Perfil .</p> <p>Informe de la evaluación social.</p> <p>Estrategia de salvaguardias ambientales y sociales</p> <p>Términos de referencia para la elaboración del impacto ambiental.</p> <p>Plan del estudio de base.</p>	<p>Examen de opciones para evitar o minimizar el reasentamiento, incluida la de no ejecutar el proyecto.</p> <p>Apertura de vías de comunicación con las comunidades afectadas, por intermediación de dirigentes locales, organizaciones no gubernamentales y medios de información.</p> <p>Estimación del número de personas afectadas, tipos de población, efectos posibles. Identificación de cuestiones fundamentales: recursos naturales, tierras, provisión de servicios, rehabilitación económica, etc.</p> <p>Cerciorarse de que haya tiempo y financiamiento suficientes para la evaluación del impacto ambiental y los estudios de base, incluido un proceso efectivo de consulta.</p>
<p>2. Desarrollo del proyecto.</p>	<p>Misiones de orientación (varias).</p> <p>Concluir la evaluación del impacto ambiental y los estudios de base.</p> <p>Preparar el plan preliminar de reasentamiento.</p> <p>Preparar el plan detallado de reasentamiento.</p>	<p>Informes de misión.</p> <p>Evaluación del impacto ambiental y estudio de base.</p> <p>Plan preliminar de reasentamiento.</p>	<p>Supervisión de la evaluación del impacto ambiental y los estudios de base.</p> <p>Identificación de cuestiones fundamentales, definiciones de elegibilidad, derechos y procedimientos de consulta.</p> <p>Discusión del plan de reasentamiento con las comunidades afectadas.</p> <p>Discusión de actividades relacionadas con la gestión de los riesgos del Plan de Reasentamiento</p>

³ Las actividades y su secuencia son indicativas. No todos los proyectos tienen todas las etapas y puede haber variaciones menores en la secuencia

Etapa del ciclo del proyecto	Actividades de reasentamiento	Producto	Temas
3. Análisis.	(Misión de preanálisis). Misión de análisis.	El informe de Gestión s ambiental y social (IGAS). Propuesta de desarrollo de la Operación. Plan de reasentamiento definitivo.	Estudio de: 1. Necesidad y escala del reasentamiento. 2. Sistema de compensación. 3. Aspectos institucionales. 4. Sitios de reasentamiento propuestos. 5. Plan de rehabilitación económica. 6. Mecanismos consultivos. 7. Efectos ambientales en el sitio del reasentamiento y en la población de acogida. 8. Efecto del reasentamiento en los grupos más vulnerables 9 Plan de gestión de riesgos del Plan de reasentamiento.
4. Negociación y aprobación.	Misión(es) de negociación. Preparación de los documentos finales del proyecto.	Acuerdo de préstamo.	Inclusión en el contrato de préstamo de las condiciones convenidas.
5. Ejecución del proyecto.	1. Fecha límite, tasación de los bienes afectados. 2. Compensación. 3. Provisión de sitios y servicios. 4. Traslado, medidas transitorias. 5. Programas de rehabilitación económica y capacitación. 6. Apoyo social y fomento de la capacidad de las organizaciones locales. Procedimientos de solución de controversias. Supervisión.	Informes de seguimiento del proyecto. Informes de controladores independientes y organismos de solución de controversias. Informes de supervisión. Actualización de los riesgos del Proyecto	Cumplimiento de las condiciones, coordinación eficaz de las actividades y realización de éstas conforme al cronograma acordado. Funcionamiento adecuado de los procedimientos independientes para la solución de controversias. Presentación de informes periódicos por el organismo de ejecución y los supervisores externos. Supervisión periódica y solución oportunas de los problemas que surjan.

<p>6. Evaluación <i>ex post</i>.</p>	<p>Evaluación del programa completo, inclusive el reasentamiento, la rehabilitación social y económica, los efectos en los grupos de acogida y los efectos ambientales.</p>	<p>Informe de evaluación.</p>	<p>La evaluación debe incluir la participación activa de las personas afectadas, especialmente los grupos vulnerables.</p> <p>Acceso a la documentación en poder de los organismos de ejecución, el Banco y otras partes interesadas.</p>
--------------------------------------	---	-------------------------------	---

BIBLIOGRAFIA

- Agarwal, A., Chopra, R. y Sharma, K. 1982. *The State of India's Environment 1982*. Nueva Delhi: Centre for Science and Environment.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. *Report on the Eighth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank*. AB-1704. Washington, D.C.
- _____. 1990. Comité del Medio Ambiente. *Strategies and Procedures for the Interaction Between the Inter-American Development Bank and Nongovernmental Environmental Organizations*. Washington, D.C.
- _____. 1990. Comité del Medio Ambiente. *Strategies and Procedures on Socio-Cultural Issues as related to the Environment*. Washington, D.C.
- _____. 1989. Comité del Medio Ambiente. *Conceptual Framework for the Bank's Environmental Protection and Improvement and Natural Resource Conservation Activities*. Washington, D.C.
- _____. 1988. *Buenaventura Integrated Urban Development Program: Housing and Relocation Subprogram, Ex-post Evaluation*. Washington, D.C.: Oficina de Evaluación de Operaciones, Oficina del Contralor.
- _____. 1985. *Summary of Evaluations of Hydroelectric Projects*. Washington, D.C.: Oficina de Evaluación de Operaciones, Oficina del Contralor.
- _____. *Operations Policy Manual*. vol. 2. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1994. *Review of Projects with Involuntary Resettlement Components*. Washington, D.C.
- _____. 1991. *Operational Directive 4.20: Indigenous People*. Washington, D.C.
- _____. 1990. *Operational Directive 4.30: Involuntary Resettlement*. Washington, D.C.
- _____. 1988a. *Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Bank-Financed Projects*. Technical Paper No. 80. Washington, D.C.
- _____. 1988b. *Involuntary Resettlement in Bank Assisted Projects: An Introduction to Legal Issues*. Washington, D.C.
- _____. 1982. *Tribal People in Bank-Financed Projects*. Operational Manual Statement 2.34. Washington, D.C.
- _____. 1980. *Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank -Financed Projects*.

- Barabás, Alicia M. y Bartolomé Miguel A. 1992. *Las Relocalizaciones Como Fenómeno Social Recurrente*. Oaxaca, México: CRO-INAH.
- Bartolomé, Miguel y Barabás, Alicia. 1990. *La presa Cerro de Oro y el Ingeniero El Gran Dios*. México, D.F.: INAH/INI/CONACULTURA.
- Bartolomé, Leopoldo, ed. 1984. Forced Resettlement and the Survival Systems of the Urban Poor. En *Ethnology*, 23 (3): 177-192.
- Brokensha, D. y Scudeer, T. 1968. Resettlement. En *Dams in Africa: An Interdisciplinary Study of Man Made Lakes in Africa*, eds. N. Rubin y W. M. Warren. Londres: Frank Cass.
- Brown, A. y Davis, S. 1989. *A Review of Resettlement Programs in Bank-financed Projects in the LAC Region*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Butcher, David. 1971. *An Organizational Manual for Resettlement: A Systematic Approach to the Resettlement Problem Created by Man-Made Lakes, with Special Reference for West Africa*. Roma. Organización para la Agricultura y la Alimentación.
- Cernea, M. 1995. Understanding and Preventing Impoverishment from Displacement. Reflections on the State of Knowledge. Declaración de apertura en la Conferencia Internacional sobre desplazamientos causados por actividades de desarrollo. Universidad de Oxford. Oxford, Inglaterra.
- _____. ed. 1991. Involuntary Resettlement: Social Research, Policy and Planning. En *Putting People First. Sociological Variables in Development Projects*. Publicación del Banco Mundial, segunda edición. Nueva York y Londres: Oxford University Press.
- _____. 1988. Guidelines for Resettlement in World Bank Projects. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cernea, M. M. y Guggenheim, S. E., eds. 1993. *Anthropological Approaches to Involuntary Resettlement: Policy, Practice and Theory*. Boulder, CO.: Westview Press.
- Chambers, R. 1969. *Settlement Schemes in Tropical Africa*. Nueva York: Praeger, ed. 1970. *The Volta Resettlement Experience*. Londres: Pall Mall Press.
- Chambers, R. y Moris, J., eds. 1973. *Mwea: An Irrigated Rice Settlement in Kenya*. Munich: Weltforum Verlag.
- Colson, E. 1992. Resettlement issues in the Kariba Project in Zimbabwe. Ponencia presentada en la *Carter Lecture Series on Africa, Resettlement Issues*. Universidad de Gainesville, Florida.
- _____. 1971. *The Social Consequences of Resettlement*. Manchester: Manchester University Press.

- Downing, Theodore. En prensa. Mitigating Social Impoverishment when People are Involuntarily Displaced. *Refugee Studies Journal*.
- Eckert, K. J. 1983. Dislocation and Relocation of the Urban Elderly: Social Networks as Mediators of Relocation Stress. En *Human Organization*, 42 (1), 1983:39-45.
- Fahim, H. 1983. *Egyptian Nubians: Resettlement and Years of Coping*. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Fernandes, Walter. 1992. *Displacement as a Process of Marginalization*. Florianópolis, Brasil: Eletrobras.
- Goldsmith, E. y Hildyard, N. 1984. *The Social and Environmental Effects of Large Dams*. Camelford, Cornwall: European Ecological Action Group.
- Guggenheim, Scott E. 1994. Involuntary Resettlement: An Annotated Reference Bibliography for Development Research. En *The World Bank*, febrero.
- _____. 1993. Peasants, Politics, Planners and Participation: Resettlement in Mexico. En *Anthropological Approaches to Involuntary Resettlement: Policy, Practice and Theory*. M. M. Cernea y S. E. Guggenheim, eds. Boulder, CO.: Westview Press.
- _____. 1990. Resettlement in Colombia: The Case of El Guavio. En *Practicing Anthropology*, 12 (3): 14-20.
- Habitat. 1991. *Evaluation of Relocation Experience*. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Hamilton, Susan, 1992. *Finding the Forgotten: Displaced Urban Families in Argentina*. *Practicing Anthropology*, 14 (4), 3-8.
- Jacobs, Susan. 1989. Zimbabwe: State, Class and Gendered Models of Land Resettlement (161-184). En *Women and the State of Africa*, eds. J. Parpart y K. Staudt. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Koenig, Dolores. 1992. *Women and Resettlement*. Washington, D.C.: American University, Department of Anthropology.
- Organización para la Agricultura y la Alimentación. 1988a. *Environmental Guidelines for Resettlement Projects in the Humid Tropics*. Roma.
- Partridge, W. L., Brown, A. B. y Nugent, J. B. 1982. The Papaloapan Dam and Resettlement Project: Human Ecology and Health Impacts. En *Involuntary Migration and Resettlement*, eds. A. Hansen y A. Oliver-Smith. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scudder, T. 1993. Monitoring a Large-Scale Resettlement Program with Repeated Household Interviews. En *Rapid Appraisals Methods*, K. Kumar. Washington, D.C.

- _____. 1991. A Sociological Framework for the Analysis of New Lands Settlements. En *Putting People First*, ed. M. Cernea. Nueva York: Oxford University Press, Second Edition.
- _____. 1987. Comment on “Social Development in the Kalewewa Settlement Project of the Accelerated Mahaweli Development Programme”. En *Regional Development Dialogue*, 8 (2/Summer), 196-201.
- _____. 1973. The Human Ecology of Big Projects: River Basin Development and Resettlement. En *Annual Review of Anthropology*, ed. B. Siegal. Palo Alto.
- _____. 1966. Man Made Lakes and Population Resettlement in Africa. En *Man Made Lakes*, ed. R. H. Lowe-McConnell. Nueva York: Academic Press.
- Sim, Hew Cheng. 1991. *Agrarian Change and Gender Relations: The Case of Batang Ai Resettlements Scheme, Sarawak, A Brief Summary*. Borneo Research Bulletin 23. 99-102.
- Suárez, F., Franco, R. y Cohen, eds. 1984. *Efectos Sociales de las Grandes Represas en América Latina*. Buenos Aires: CILDES-ILPES.
- Subcomisión de las Naciones Unidas de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías. 1991. Resolución 1991/12 “Expulsiones forzosas”, Ginebra.
- Varma, S. C. 1987. *Human Settlement in Lower Narmada Basin*. Bhopal: Government Central Press.
- Wali, Alaka. 1993. The Transformation of a Frontier. State and Regional Relationship in Panama, 1972-1990. *Human Organization*. 52:2.

ANEXOS

- I. ESTUDIOS DE CASOS DE REASENTAMIENTO EN PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO
- II. MÉTODOS Y TÉCNICAS PARA LA PREPARACIÓN DE PLANES DE REASENTAMIENTO
- III. Manual Operacional del Banco Mundial. Directriz Operacional. REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO

ANEXO I

ESTUDIOS DE CASOS DE REASENTAMIENTO EN PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO¹

Estudio de caso 1. Proyecto Hidroeléctrico Arenal

País:	Costa Rica
Número de proyecto:	CR-0002
Número de préstamo:	274/OC-CR
Fecha de aprobación:	Octubre de 1974
Fecha del último desembolso:	Diciembre de 1980
Costo total del proyecto:	US\$91,01 millones (estimado) US\$178,9 millones (real)
Contribución del BID:	US\$50,5 millones (estimado) US\$50,5 millones (real)
Contrapartida local:	US\$40,5 millones (estimado) US\$128,4 millones (real)
Costo de reasentamiento/prestatario:	US\$4,1 millones (4,5% del costo total estimado) US\$16,3 millones (17,97% del costo total real)
Costo dereasentamiento:	US\$6.540 por persona (real)
Número de afectados:	500 familias (2.500 personas)
Número de reasentados:	1.208 personas

¹ Estos estudios de casos corresponden a la experiencia del Banco en dos ámbitos importantes en los que el reasentamiento es un componente del proyecto de desarrollo. Los casos, que abarcan desde proyectos terminados hasta proyectos recientes, reflejan los cambios introducidos en los procedimientos y las prácticas del Banco en lo que atañe a los reasentamientos y aportan datos valiosos acerca de los problemas y el potencial de los programas de reasentamiento.

1. Descripción del proyecto

El proyecto consistía en la construcción de una presa de tierra de 70 metros que retiene un embalse regulador multianual de aproximadamente 1,2 kilómetros cúbicos de capacidad útil. El embalse alimenta tres unidades generadoras, cada una de ellas con una capacidad de 52,5 MW.

Los objetivos principales del proyecto eran: i) aumentar la capacidad instalada de generación hidroeléctrica para satisfacer la demanda de energía proyectada; ii) incrementar y regular el caudal del río Santa Rosa para alimentar el propuesto proyecto hidroeléctrico de Corobici ubicado aguas abajo; y iii) desplazar un caudal regulado para el riego de aproximadamente 120.000 hectáreas.

La construcción del proyecto hizo necesario el reasentamiento de la aldea de Tronadora, un asentamiento dedicado a la agricultura, y del pueblo de Arenal, un centro comercial estratégico.

La agencia encargada de la ejecución del componente de reasentamiento era una organización interinstitucional formada por el Sector de Energía del Instituto Costarricense de Electricidad. En 1974, al comprobarse que el grupo interinstitucional no había dado el resultado esperado, el ICE creó la Oficina de Reasentamiento con el mandato de realizar estudios, planificar y evaluar el proceso de reasentamiento y asegurar que las familias afectadas participaran en todos los pasos de ese proceso.

2. Estrategia de reasentamiento y resultados

Los dos objetivos básicos del reasentamiento eran: i) mejorar el nivel de vida de la población afectada y ii) crear un proyecto integrado para el desarrollo físico, social y económico de las nuevas comunidades.

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) emprendió una completa labor de planificación para que el reasentamiento fuera satisfactorio. La estrategia comprendió diez fases diferentes, que incluyeron estudios básicos y consultas con la población afectada.

Se crearon dos comunidades nuevas. Nuevas Tronadora consiste en 150 parcelas cuya superficie va de 1,5 a 3,5 hectáreas, 54 lotes urbanos, 130 casas de infraestructura de apoyo que comprende una red de agua potable, servicio de electricidad e iluminación pública, tanques sépticos, calles pavimentadas y teléfonos públicos. Los servicios públicos incluyen un centro comunal, un puesto de la guardia rural, una oficina de correos y telégrafos, un centro de atención de salud y una biblioteca pública.

Nuevo Arenal consta de 149 parcelas cuya superficie va de 0,5 a 8 hectáreas, 199 lotes urbanos que van de 600 a 1.200 metros cuadrados y 325 casas. La infraestructura de apoyo es similar a la de Nueva Tronadora, al igual que los servicios públicos, con la adición de una escuela primaria, una iglesia y una plaza de recreo.

Durante el período anterior al traslado a la ubicación actual, la Oficina de Reasentamiento estableció en Arenal y Tronadora sendos “Comités pro Defensa” (CPD) con el cometido de velar por los intereses de las comunidades y de representarlas ante el ICE. El grupo de trabajo colaboró con representantes de los grupos en las negociaciones de los pagos a los distintos propietarios de las tierras.

Las estrategias centrales de rehabilitación apuntaban a proporcionar parcelas agrícolas y apoyo para la cría intensiva de ganado, usando pasturas artificiales. Se establecieron parcelas de demostración para estimular el uso de prácticas agrícolas provechosas e introducir la producción de café. El plan de reasentamiento determinó que la población afectada instalara sus nuevas comunidades antes de que se establecieran los nuevos planes económicos y sociales. A medida que el ICE iba estableciendo las prácticas agrícolas experimentales, negociaba con bancos para que proporcionaran recursos a las comunidades reasentadas. La adopción de las nuevas prácticas fue opcional para cada interesado. La Oficina de Reasentamiento trabajó con cada hogar durante el período de transición de dos años y promovió la formación de organizaciones comunales.

El reasentamiento de las comunidades de Tronadora y Arenal, planificado de forma integral mejoró su infraestructura y les facilitó los recursos necesarios (tierras, asistencia técnica, servicios sociales) para su desarrollo socioeconómico.

El proyecto también modificó la estructura de tenencia de la tierra y la actividad agrícola de la zona, particularmente para los habitantes de la ciudad de Arenal y del valle de la laguna Arenal. Antes del proyecto, la propiedad de la tierra se hallaba concentrada en grandes establecimientos pertenecientes a unos pocos terratenientes ausentes, y la fuente principal de ingresos era el empleo como campesino asalariado. Después del proyecto, la mayoría de las familias posee su propia tierra y obtiene su sustento de actividades agrícolas en pequeña escala.

3. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Análisis de Ejecución de Proyectos (PPR-15/84). Proyecto Hidroeléctrico Arenal, Costa Rica. Oficina de Evaluación de Operaciones. Contraloría. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1984.

_____. Análisis de Ejecución de Proyectos (PPR-9/82). Proyecto Hidroeléctrico Arenal, Costa Rica. Oficina de Evaluación de Operaciones. Contraloría, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1983.

_____. Proyecto Hidroeléctrico Arenal, Costa Rica. Informe de Terminación de Proyecto (PCR). Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1981.

_____. Proyecto Hidroeléctrico Arenal, Costa Rica. Contrato de préstamo, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1975.

_____. Proyecto Hidroeléctrico Arenal, Costa Rica. Informe de Proyecto (PR-669-A). Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1974.

Estudio de Caso 2. Proyecto Hidroeléctrico Sobradinho

País:	Brasil
Número de proyecto:	BR-0004
Número de préstamo:	264/OC-BR
Fecha de aprobación:	Diciembre de 1973
Fecha del último desembolso:	Diciembre de 1982
Costo total del proyecto:	US\$725,2 millones (estimado) US\$2.048,6 millones (real)
Contribución del BID:	US\$84,8 millones (estimada) US\$81,9 millones (real)
Contrapartida local:	US\$495,5 millones (estimada)
Contribución del BIRF:	US\$73 millones (estimada)
Financiamiento paralelo:	US\$71,9 millones (estimado)
Costo de reasentamiento:	US\$11,9 millones (estimado) US\$62 millones (real)
Costo per cápita del reasentamiento:	US\$450 por persona (estimado)
Número de hogares reasentados:	14.000 familias (estimado)

1. Descripción del proyecto

Sobradinho fue uno de los seis proyectos hidroeléctricos planificados en el río San Francisco. El proyecto estaba destinado únicamente a absorber la creciente necesidad de energía y controlar el nivel del agua en la represa Paulo Alfonso, aguas abajo. Tendría una capacidad instalada de 1.500 MW, un vertedero de 3,4 km de largo y 36 m de alto y se crearía un lago de 4.150 kilómetros cuadrados, que inundaría terrenos en seis municipalidades, incluidos cuatro pueblos y numerosas aldeas rurales. Se estimó que serían desplazadas unas 14.000 familias (alrededor de 70.000 personas).

El organismo de ejecución fue la CHESF (Companhia Hidro-Eletrica do São Francisco), bajo la dirección del Ministerio de Minas y Energía. La CHSEF trabajó en estrecho contacto con el INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria), al que correspondía la responsabilidad de reasentamiento de la población rural. El embalse se llenó entre 1977 y 1978 y la presa se construyó de acuerdo con lo planificado, aunque hubo grandes sobrecostos y demoras.

2. Estrategia de reasentamiento y resultados

El plan de reasentamiento de Sobradinho se completó en abril de 1975, 14 meses después de la aprobación del préstamo. El documento contenía información útil, descriptiva y de diagnóstico acerca de las condiciones

geofísicas y socioeconómicas, pero carecía de un plan operativo con marcos cronológicos, asignación de la responsabilidad o mecanismos de participación de la comunidad. Además, un error en la encuesta de la población afectada hizo que las estimaciones que elegiría la gente en cuanto al reasentamiento y la compensación fueran equivocadas. Las estimaciones se basaron en las características de una sola municipalidad (Casa Nova), cuya estructura social y demográfica resultó ser diferente a la de las otras cinco municipalidades. El plan proyectaba que el 10% de la población encontraría empleo en la construcción, el 10% aceptaría una indemnización en efectivo, el 30% optaría por reasentarse en la vecindades del nuevo lago y el 50% elegiría trasladarse al proyecto de colonización del INCRA en Bom Jesus de Lapa, a unos 1.000 kilómetros de Sobradinho. Las encuestas estaban mal diseñadas. No se había hecho una evaluación de los posibles efectos sobre la actividad económica. El sitio de Lapa no había sido objeto de un análisis adecuado y la población afectada no había participado en el diseño del proyecto. En definitiva, el 19% aceptó una indemnización en efectivo y se trasladó por su cuenta, el 70% permaneció en las cercanías y sólo el 8% optó por trasladarse a la colonia del INCRA en Lapa.

Tanto en los reasentamientos a la orilla del lago como en Lapa surgieron serios problemas que provocaron sobrecostos, agitación social y, en definitiva, mayores penurias para la población afectada. Fueron insuficientes la asistencia técnica, los servicios sociales básicos y la asistencia económica en forma de crédito, herramientas, etc. A lo largo de la ribera del lago se produjo una polarización de la riqueza, porque los agricultores más prósperos aprovecharon la ola de especulación con las tierras y el acceso al crédito para hacerse de los terrenos de los agricultores más pequeños. A raíz de esto, muchos agricultores se vieron carentes hasta de los medios para mantener un nivel de subsistencia en su producción económica. Los planes de instalación de pesquerías nunca se llevaron a la práctica. Se establecieron apenas algunas de carácter comercial, la mayoría de las cuales excluyó a la población local de esta actividad potencialmente lucrativa. El aspecto más positivo del reasentamiento se registró en las zonas urbanas que crecieron desde la terminación de la presa y completaron el desarrollo de la infraestructura básica.

Sin embargo, esas zonas urbanas están atrayendo precaristas desempleados de la región circundante. Debido a la planificación deficiente y sus repercusiones, la región ha sido escenario de conflictos sociales. La iglesia y otros grupos han manifestado una firme oposición a los arreglos de reasentamiento y, en general, muchas personas terminaron por marcharse de los lugares de reasentamiento planificados.

3. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Análisis de Ejecución de Proyecto. Proyecto Hidroeléctrico Sobradinho, Brasil: El Componente de Reasentamiento de Población (PPR-18/84). Oficina de Evaluación de Operaciones. Contraloría. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1984.

Fernandes Serra M.T. Resettlement Planning in the Brazilian Power Sector: Recent Changes in Approach, en Cernea and Guggenheim, editores. *Anthropological Approaches to Resettlement*, Westview, Colorado, 1993.

Estudio de caso 3. Proyecto de Desarrollo Urbano Integrado en Buenaventura

País:	Colombia
Número de proyecto:	CO-0032
Número de préstamo:	520/SF-CO
Fecha de aprobación:	Octubre de 1977
Fecha del último desembolso:	Junio de 1986
Costo total del proyecto:	US\$78 millones (estimado) US\$96,5 millones (real)
Costo dereasentamiento:*	US\$5,2 millones (estimado) US\$6,4 millones (real)
Número de hogares reasentados:	1.675 familias (estimado) 548 familias (real)

* La cifra representa el costo de la urbanización sin incluir el costo de la construcción de viviendas, que se financiaron con un programa paralelo del Gobierno de Colombia que no estaba sujeto a la supervisión del Banco. Es probable que, al tener en cuenta el costo de construcción de viviendas, el costo total de la urbanización se haya duplicado.

1. Descripción del proyecto

El proyecto fue llevado a cabo en la “Zona de Baja Mar”, una zona residencial marginal en la ciudad portuaria de Buenaventura. El proyecto, que comprendía ocho subprogramas, educación, urbanización, agua y saneamiento, calles y terminal de autobuses, mercado, electrificación, promoción industrial y fortalecimiento institucional, tenía por objeto construir la infraestructura material y social necesaria, promover el desarrollo industrial de la ciudad a largo plazo y fortalecer la capacidad administrativa de la municipalidad.

El préstamo se desembolsó con cuatro años de atraso con respecto al calendario y tuvo sobrecostos equivalentes a un 20,5% debido, en parte, a la complejidad y alcance del proyecto y a problemas de diseño. Salvo en lo que atañe al componente de urbanización (viviendas y traslados), el proyecto ha tenido un efecto positivo en el entorno material de la ciudad y en el nivel de vida de sus habitantes.

Las demoras más prolongadas y los problemas más serios se plantearon en el componente de urbanización. En diciembre de 1986, menos de la mitad de los lotes con servicios habían sido construidos, adjudicados y ocupados.

El Instituto de Crédito Territorial (ICT) asumió la responsabilidad de construir las casas y proporcionar financiación adicional a las familias que la necesitaran para adquirir las viviendas completas. El ICT no proporcionó soluciones de vivienda apropiadas y, a mitad de la ejecución del proyecto, la Corporación del Valle del Cauca (CVC), el organismo de ejecución, asumió la responsabilidad del componente de urbanización y traslado.

2. Estrategia de reasentamiento y resultados

El objetivo del reasentamiento era despejar vastas porciones de los tugurios pantanosos de Baja Mar. Inicialmente, la estrategia de reasentamiento se limitaba al suministro de viviendas y no incluía medidas de rehabilitación económica. Debido a errores en el diseño y a la falta de participación de la comunidad, el reasentamiento no tuvo buenos resultados y, en última instancia, el proyecto nunca ofreció una alternativa viable a la mayoría de los residentes en Baja Mar y tal vez haya contribuido a empeorar las condiciones en que vivían.

La identificación y definición de los destinatarios se basó en hipótesis incorrectas, errores conceptuales, datos básicos, económicos y demográficos incorrectos y estudios socioculturales inadecuados. Los estudios de base subestimaron el número total de hogares en Baja Mar en una tercera parte. No evaluaron con precisión la estructura de empleo de los hogares de Baja Mar, no detectaron la enorme importancia de su proximidad con el mar y no evaluaron acertadamente la disposición de los habitantes a desplazarse. Como consecuencia de estas deficiencias, los planificadores del proyecto creyeron que, simplemente por el hecho de vivir en condiciones deficientes, los residentes de Baja Mar estarían ansiosos de trasladarse a casas nuevas y mejores.

La mayoría de los residentes de Baja Mar rechazó los lugares de urbanización. El ICT no se dio cuenta de que más del 54% de los jefes de familia de Baja Mar ganaban su sustento en ocupaciones relacionadas con el mar y que el 60% lo hacía dedicándose a actividades artesanales o informales. El desplazamiento hacia los lugares de urbanización, situados más de 10 km hacia el interior, alejaba a los reasentados del acceso a sus principales fuentes de empleo y a la economía informal de alimentos y servicios que aseguraba su subsistencia.

Las soluciones de vivienda fueron diseñadas sin el aporte de la comunidad y desestimaban características sociales y demográficas de los hogares de Baja Mar, que abarcan varias generaciones y grados de parentesco, así como las características de las viviendas de Baja Mar, construidas con grandes salas y patios. Las unidades de vivienda construidas para el proyecto se basaban en diseños estándar del ICT, orientados a satisfacer las necesidades de vivienda de familias pequeñas y mononucleares, y resultaron demasiado pequeñas para la mayoría de las familias de Baja Mar.

3. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Evaluación *Ex-Post* (OER-56/88). Programa de Desarrollo Urbano Integrado de Buenaventura, Subprograma de Vivienda y Relocalización, Colombia. Oficina de Evaluación de Operaciones, Contraloría, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1988.

_____. Programa de Desarrollo Urbano Integrado de Buenaventura, Colombia. Informe de Proyecto (PR-824), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1977.

Estudio de caso 4. Programa de Saneamiento e Infraestructura Básica Fortaleza

País:	Brasil
Número de proyecto:	BR-0186
Número de préstamo:	892/SF-BR y 695/OC-BR
Fecha de aprobación:	Septiembre de 1992
Fecha del último desembolso:	Diciembre de 1996
Costo total del proyecto:	US\$265,6 millones:
Contribución del BID	US\$199,2 millones
Contrapartida local	US\$66,4 millones
Costo de reasentamiento:	US\$8,08 millones (contribución del prestatario)
Número de hogares reasentados:	2.900 familias (estimado)

1. Descripción del proyecto

El propósito principal del programa es mejorar las condiciones de vida de la ciudad de Fortaleza mediante obras de alcantarillado y desagüe y la recogida y eliminación apropiada de desechos sólidos. Son objetivos a fines el fortalecimiento de las instituciones y entidades estatales o municipales responsables, llevar a cabo una campaña de educación ambiental y lograr un uso más eficaz del agua, mediante la instalación de medidores centrales y domiciliarios.

Las zonas elegidas para el mejoramiento son los distritos con mayor densidad de población (el 77% de la población de la ciudad), donde los asentamientos al azar han modificado las características naturales.

Para lograr los objetivos, las obras comprenden la instalación de aproximadamente 148.000 conexiones con el sistema de alcantarillado; la construcción de 1.025 km de alcantarillas, 28,8 km de redes cloacales, 21,5 km de tuberías interceptoras y diez estaciones de bombeo; un incinerador para los hospitales de la ciudad y la recuperación del vaciadero principal que se usa actualmente para eliminar los desechos en Fortaleza.

El organismo de ejecución del proyecto es el Departamento de Desarrollo Urbano y Protección del Medio Ambiente (SDU). La institución responsable del reasentamiento es la Companhia de Híbitação de Ceará (COHAB), entidad poseedora de un buen historial en materia de reasentamientos. En un programa anterior, que se ejecutó entre 1987 y 1991, fueron construidas más de 8.000 casas, y una medida de su reputación es la larga lista de espera de solicitantes que tiene.

2. El plan de reasentamiento y los resultados

El elemento fundamental del plan de reasentamiento es un método de organización de la comunidad en cooperativas denominadas “sociedades de ayuda mutua” que construyen sus propias casas. La COHAB provee los terrenos, los mejora para que sean habitacionales, paga los materiales de construcción y ofrece

asistencia técnica y supervisión.

En un documento en dos volúmenes figura un plan detallado de reasentamiento que comprende un estudio de base de la población afectada con datos censales, económicos y sociales. También, se describe el método de ayuda mutua. En el plan se prevé que cada familia recibirá un lote con servicios básicos de 110 metros cuadrados, ubicado en zonas con acceso a escuelas y otros servicios sociales. El plan de reasentamiento identificó 66 lugares, con un total de 42 hectáreas, todos dentro de un radio de 1.200 metros del sitio de origen. Los sitios se encuentran al alcance de los lugares de empleo y, por ende, no se ha previsto que el traslado cause perturbaciones económicas. Se prevé convertir las zonas desalojadas en lugares de recreo o cercados para evitar invasiones. Se ha previsto que el reasentamiento ocurra a lo largo de 21 meses.

Constituía un aspecto especial del plan la especial atención que prestaba a las mujeres, las cuales, según el estudio de base, eran las principales organizadoras de las sociedades de ayuda mutua. Los planificadores trabajaron sobre la base de las pautas de organización social existentes, dejando que las mujeres asumieran funciones de liderazgo como coordinadoras de los trabajos de construcción. Las sociedades han sido bautizadas con nombre que indican el tono optimista de reasentamiento, como “Unidos para Vencer”, “Nueva Conquista”, “Juntos Venceremos”, “Primavera”, “Renacer” y “Buena Esperanza”.

Según el último informe sobre la marcha del proyecto, de fecha 23 de febrero de 1995, se habían trasladado 595 familias y 449 habían sido indemnizadas. Las nuevas viviendas habían sido conectadas a los servicios de agua potable y electricidad, y las sociedades de ayuda mutua informaban rápidamente a las autoridades de la COHAB y facilitaban las líneas de comunicación. Por consiguiente, el programa de reasentamiento avanza conforme a lo previsto y, al parecer, sin problemas graves.

3. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Misión del BID en Brasil. 23 de febrero de 1995. Informe de Inspección de Proyecto.

_____. Propuesta de préstamo BR-186-SANEFOR Documento de préstamo. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. 1992.

Departamento de Urbanización y Protección Ambiental (SDU). Resumen ambiental para SANEFOR.

Dirección de Saneamiento y Urbanización/Dirección de Vivienda de Ceará (SDU/COHAB). Plan de Reasentamiento de SANEFOR (volúmenes 8 y 9 del plan maestro) 1989.

Estudio de caso 5. Cartografía Digital y Drenaje Urbano para Río de Janeiro

País:	Brasil
Número de proyecto:	BR-0183
Número de préstamo:	858/OC-BR
Fecha de aprobación:	Enero de 1995
Fecha del último desembolso:	Mayo de 2000 (estimado)
Período de desembolso:	5 años
Costo total del proyecto:	US\$60 millones
Contribución del BID:	US\$30 millones
Contrapartida local:	US\$30 millones
Costo de reasentamiento:	US\$3 millones
Contribución del BID:	US\$1,6 millones
Contribución del prestatario:	US\$946.000
Número de hogares reasentados:	652 familias
Número de reasentados:	3.600 personas

1. Descripción del proyecto

El objetivo de este proyecto es complementar los proyectos generales de saneamiento básico del sector de la Bahía de Guanabara, en Río de Janeiro. Los dos subproyectos propuestos son uno de cartografía digital, que dará como resultado un mapa catastral digitalizado de Río de Janeiro y creará una base de datos automatizada, y un programa de drenaje urbano para la construcción de una serie de obras, a fin de prevenir las inundaciones y mejorar el transporte en una de las zonas con mayor densidad de población en la municipalidad.

El sector de la Bahía de Gunabara es un importante centro industrial y portuario para el estado y para el país y ocupa una superficie de 300 km cuadrados. En 1991, se estimó que 7,3 millones de personas vivían en la cuenca que alimenta la bahía y la zona ha experimentado un aumento sostenido de la población. La municipalidad de Río de Janeiro se encuentra dentro de la cuenca. Los servicios y la infraestructura urbanos de la región se han deteriorado debido al aumento de la población y a las crisis económicas de los años ochenta. Como resultado, la entrada a la bahía de aguas residuales no tratadas, basura no recogida, emisiones de materiales orgánicos y derrames de petróleo de las refinerías y terminales vecinas ha provocado un alto grado de contaminación.

El proyecto de cartografía digital debe mejorar la recaudación de impuestos y los procedimientos para la concesión de títulos de propiedad de tierras, mientras que el proyecto de drenaje urbano debe mejorar uno de los principales cursos de agua de Río.

El organismo de ejecución del proyecto es la Coordinadora de Recursos Externos (CRE) de la Secretaría Municipal de Fazenda (SMF). La SMF encomendará las actividades de reasentamiento a la Empresa

Municipal de Urbanizaçao (RioUrbe), que depende de la Secretaría Municipal de Obras y Servicios Públicos. RioUrbe contrató con la recién creada Secretaría de Vivienda (SEH) el desarrollo del plan de reasentamiento y la ejecución. La SEH convino en contratar una firma consultora para llevar a cabo el proyecto de reasentamiento.

2. Plan de reasentamiento

La primera versión del plan de reasentamiento se presentó en marzo de 1994 y en ella se estimaba que habría que reasentar a unas 700 familias residentes en 12 favelas ocupadas ilegalmente, a orillas de los ríos Faria y Timbo. La SEH y RioUrbe realizaron una verificación de este cálculo en mayo de 1994. Las estructuras de vivienda identificadas eran una combinación de madera y ladrillos, indicadoras de una escala de familias de ingresos medianos a bajos. El perfil demográfico muestra una cifra elevada de mujeres y niños, típica de los grupos de bajos ingresos. Debido a que el lugar está ocupado ilegalmente, no se han hecho inversiones en servicios públicos como saneamiento, agua potable o electricidad.

Hasta ahora, los organismos de ejecución no han realizado encuestas detalladas por temor a fomentar la especulación y despertar expectativas que puedan provocar un aumento de la inmigración. La estimación del valor de las estructuras de vivienda se ha hecho difícil, por la ausencia de información catastral. Los residentes en la zona se encuentran organizados en una asociación vecinal que trabaja con el objeto de mejorar el acceso a los servicios y el bienestar de sus miembros.

A instancias del Banco, la solución original para el reasentamiento (que habría conllevado el traslado a nuevas viviendas a 60 km de distancia) fue descartada en favor de cuatro opciones, consistentes en el traslado a un nuevo lugar, una indemnización en efectivo por el traslado por cuenta propia, la adjudicación de lotes con servicios en un vasto terreno vecino que carece de infraestructura o el traslado a varias parcelas más pequeñas que son de propiedad de la municipalidad.

Se prevé que el 70% de los interesados se inclinará por la tercera opción, es decir, por el traslado a un lugar cercano cuya urbanización habrá de emprenderse apenas se obtenga financiación. Otro 5% de la población afectada quizá opte por trasladarse a viviendas ya existentes a 60 km de distancia, mientras que el 14% podría optar por la indemnización en efectivo. Finalmente, alrededor del 10% de las familias se trasladaría a las parcelas más pequeñas adquiridas en fecha reciente por la municipalidad.

Además de las soluciones de vivienda, la municipalidad tiene la intención de proveer una amplia variedad de servicios sociales para ayudar en el proceso de ajuste y transición. Se daría prioridad a las familias reasentadas para la inclusión en proyectos existentes de capacitación laboral, desarrollo de aptitudes, educación, etc. Esos programas de rehabilitación son de la competencia de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS).

Las consultas con la comunidad se realizan mediante reuniones públicas con dirigentes comunitarios. La municipalidad se propone firmar un protocolo de intención con dirigentes comunitarios en el que consten los acuerdos básicos y otras medidas de participación de la comunidad.

3. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Proyecto de cartografía digital y drenaje urbano para la municipalidad de Río de Janeiro (Guanabara), Brasil. Informe de proyecto (PR-2023). Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

Estudio de caso 6. Proyecto de la Central Hidroeléctrica Machadinho

País:	Brasil
Número de proyecto:	BR-0293
Costo total estimado:	US\$695 millones
Financiamiento del BID:	Préstamo A: US\$75 millones Préstamo B: US\$139 millones
Número de hogares reasentados:	1.534 familias
Número de reasentados	4.463 personas

1. Descripción del proyecto

Machadinho es una operación del sector privado que constituye un buen ejemplo de análisis de lugares alternativos. El proyecto consiste en la construcción y operación de una central hidroeléctrica con capacidad instalada de 1.140 MW y servicios auxiliares sobre el Río Pelotas, situado entre los estados de Santa Catarina y Rio Grande do Sul, en la zona sur del Brasil. Las estructuras principales comprenderán una represa de concreto con una altura máxima de 126 metros, tres turbinas Francis y unidades generadoras adicionales con una capacidad nominal de 380 MW cada una, un dique provisorio, dos presas auxiliares, tuberías de entrada y túneles de conducción forzada, cuatro túneles de derivación, generadores y un vertedero. Las construcciones auxiliares incluyen áreas de trabajo y almacenamiento, caminos, oficinas, viviendas temporales e instalaciones de seguridad.

Machadinho es un proyecto del sector privado originalmente propuesto por Eletrosul, una de las compañías que suministra servicios eléctricos a la zona sudeste del Brasil. Eletrosul, que era propietaria de los derechos de concesión, llevó a cabo estudios iniciales de factibilidad y de impacto ambiental y, en 1995, inició un proceso internacional de licitación sobre Machadinho para seleccionar un socio con quien pudiera desarrollar el proyecto. El consorcio ganador fue el Grupo de Empresas Asociadas Machadinho (GEAM), integrado por grandes compañías de consumidores de los sectores del aluminio y el cemento, empresas eléctricas de propiedad estatal y una firma independiente de generación eléctrica. En enero de 1997, GEAM y Eletrosul suscribieron un convenio para formar el consorcio Machadinho y en julio de 1997, el Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica del Brasil le adjudicó una concesión a 35 años. El costo total estimado de US\$695 millones incluye un presupuesto social y ambiental ascendente a US\$85 millones, que será financiado en su totalidad por GEAM.

El sitio definitivo donde estará ubicada la represa fue seleccionado después de un estudio detallado de distintos lugares posibles para la posición del eje de la represa. El estudio se realizó con el propósito de minimizar los efectos sociales y ambientales del proyecto, manteniendo al mismo tiempo su viabilidad económica. El lugar original, descrito en la concesión de 1982, habría causado un grave impacto social y ambiental. En 1995, Eletrosul llevó a cabo un análisis de tres lugares distintos, aparte del original. Las principales consideraciones que se tuvieron en cuenta para la selección del nuevo lugar fueron la ubicación de una reserva indígena, el número de personas y propiedades que resultarían afectadas, y el número de familias que tendrían que ser reasentadas.

Finalmente, Eletrosul seleccionó un lugar situado a 8 kilómetros aguas arriba del proyecto original. La posición de la represa se trasladó a un eje situado a 780 metros sobre el nivel del mar, con lo cual se inundaría una superficie de 5.670 hectáreas. Esto representa menos de un cuarto del tamaño que habría ocupado el dique original, reduciéndose así considerablemente el número de familias afectadas por el proyecto. El cuadro que figura a continuación presenta una comparación entre los efectos de los sitios original y definitivo.

Efectos	Posición original del eje de la represa	Posición final del eje de la represa
Superficie inundada	23.400 hectáreas	5.670 hectáreas
Reservas indígenas	1	0
Propiedades afectadas	3.124	1.080
Familias afectadas	3.441	1.534
Familias que requieren reasentamiento	1.158	614
Puentes que deben reconstruirse	210 m	87 m
Caminos no pavimentados sumergidos	530 km	97 km
Zonas urbanas municipales	1	0

ANEXO II

MÉTODOS Y TÉCNICAS PARA LA PREPARACIÓN DE PLANES DE REASENTAMIENTO

A. Recolección de datos

Como se dijo en el capítulo II, la recogida de datos socioeconómicos para los estudios de base constituye una tarea fundamental en la planificación de los reasentamientos. Hoy día se dispone de una vasta bibliografía acerca de los distintos métodos de recopilación de datos (Beebe, 1993). El presente anexo contiene algunas sugerencias acerca de la clase de datos que debe obtenerse, las técnicas que cabe aplicar y la secuencia del proceso. En todo caso, se recomienda al usuario de estos lineamientos que busque otras fuentes de información para obtener una orientación más amplia. SDS/IND ha reunido material sobre el tema que puede ser consultado.

1. Evaluación social rápida

La evaluación social rápida comprende las siguientes actividades:

- a. *Identificar la población afectada y los posibles efectos del proyecto.* Quedan incluidos los grupos afectados de manera indirecta, así como los afectados directamente.
- b. *Recolectar información básica sobre la población afectada.* Los datos pueden obtenerse en fuentes formales (gobierno, círculos académicos) o informales (organizaciones de la comunidad, dirigentes locales). La información debe incluir la ubicación geográfica de la población y sus características demográficas, sociales y económicas. Puede ser necesario verificar la exactitud de los datos existentes y recopilar datos primarios.
- c. *Identificar los principales subgrupos dentro de la población afectada.* Los subgrupos pueden identificarse sobre la base de las diferencias en cuanto a su acceso a recursos, particularmente cuando ello pueda ponerlos en mayor riesgo debido a los efectos del proyecto. Los subgrupos pueden incluir poblaciones con su propia identidad étnica o regional, como pueblos indígenas, refugiados o emigrados recientes, así como sectores determinados de la población, tales como mujeres, personas de edad o jóvenes.
- d. *Realizar las primeras consultas.* Las primeras consultas comprenden visitas al terreno y conversaciones con la población que pueda resultar afectada. Es importante tratar de incluir en ellas a todos los principales subgrupos y sectores de la población.
- e. *Evaluar el grado de riesgo.* Sobre la base de la recogida de datos y de las consultas iniciales, debe ser posible evaluar los riesgos que el proyecto propuesto entraña para la población afectada y sus

distintos subgrupos.

La evaluación debe hacerse con cierta rapidez, dentro de los límites de lo razonable, y, por esta razón, necesariamente la recolección de datos depende en gran medida de la información disponible. No obstante, el equipo que la realice debe tener en cuenta que los posibles efectos pueden ser directos, como las pérdidas de casas y tierras agrícolas, cambio de empleo, ingreso o acceso a los recursos, o un mayor riesgo de enfermedades infecciosas. La evaluación debe incluir los datos siguientes:

- C ubicación geográfica,
- C sistema de asentamiento,
- C composición étnica,
- C afiliación religiosa,
- C tenencia y propiedad de la tierra,
- C organización social,
- C sistemas de ocupación y empleo, C principales fuentes de ingreso, y C niveles de ingreso.

Todos estos datos deben figurar en padrones censales, levantamientos castrales, estudios académicos o archivos locales. Los distintos subgrupos deberán describirse desde el punto de vista de:

- C distinciones lingüísticas, culturales y étnicas;
- C posesión de tierras y capital;
- C ingreso y ocupación; y
- C sexo y edad.

Para complementar los datos obtenidos de distintas fuentes, tal vez sea necesario llevar a cabo consultas preliminares con la población potencialmente afectada. Las primeras consultas sirven de oportunidad para evaluar las experiencias y prioridades de la población y para verificar los datos descriptivos recogidos acerca de ella y sus subgrupos. Las primeras consultas, también pueden incluir visitas a integrantes de los subgrupos afectados, representantes de asociaciones locales, funcionarios del gobierno local, y dirigentes comunitarios, así como representantes de organizaciones no gubernamentales del lugar, nacionales e internacionales, y profesionales de las ciencias sociales que hayan realizado estudios en la zona.

Finalmente, la evaluación de los riesgos ayudará a determinar qué información adicional se necesita y qué medidas paliativas y de rehabilitación pueden adoptarse. La información quedará incluida en la ficha ambiental y se utilizará a fin de preparar los términos de referencia para los estudios de base y la evaluación del impacto ambiental.

2. Estudios de base

Los estudios de base, a diferencia de la evaluación social rápida, se basan en mayor medida en la recolección de información actualizada y por lo general combinan técnicas cualitativas y cuantitativas.

En primer lugar, de no haberse hecho durante la evaluación social rápida, hay que consultar las fuentes de

documentación existentes, a fin de determinar lagunas en los datos disponibles y la fiabilidad de la información disponible. Esas fuentes son datos censales, estudios, investigaciones académicas de la población afectada, estadísticas de salud y estadísticas educacionales. Hay que examinar además los mapas y los lineamientos catastrales y evaluar minuciosamente su fiabilidad. La fecha en que se recogió la información también es importante. Cuando se trate de zonas rurales, los datos que tengan más de diez años de antigüedad no deben considerarse válidos; en cuanto a las zonas urbanas, debe ponerse un límite de cinco años para la fiabilidad de los datos, porque las características demográficas y sociales de las zonas urbanas son sumamente variables y pueden estar sujetas a cambios rápidos.

A continuación hay que obtener datos cuantitativos adicionales y actualizados mediante:

- C la realización de un censo especial para la población afectada;
- C el recuento de las viviendas en el terreno;
- C estudios aerofotogramétricos para constatar las redes de transporte, las limitaciones geográficas y las condiciones ambientales;
- C una encuesta por hogares para recolectar datos económicos y de ocupación; y
- C cartografía catastral.

Finalmente, puede aplicarse un método más cualitativo para obtener datos afinados que permitan llevar a cabo un análisis exhaustivo de los posibles efectos.

Un método innovador para realizar este tipo de estudios es el llamado método participativo de evaluación rápida. La ventaja de ese método consiste en que permite a los encargados de la evaluación recoger información cualitativa sobre una zona nueva rápidamente y permite la participación de la población local en el proceso del proyecto desde el comienzo. La evaluación rápida hace posible que un equipo de evaluadores obtenga rápidamente datos cualitativos que pueden documentar la adopción de decisiones acerca del diseño y la ejecución del proyecto y del plan de reasentamiento.

La utilización de profesionales calificados de las ciencias sociales que conozcan el lugar del proyecto es un elemento fundamental para que un proceso participativo de evaluación rápida rinda buenos resultados. Esos profesionales deberán estar en condiciones de identificar a los participantes para incorporarlos al proceso de evaluación y deberán tener en cuenta la necesidad de incluir a los principales grupos de la población afectada.

La evaluación rápida se guía por tres conceptos básicos. En primer lugar, se usa un método de sistemas porque permite una consideración más amplia de las variables. Puede definirse un sistema como “un conjunto de elementos relacionados entre sí” (Beebe, página 4). Una perspectiva de sistemas considera todos los aspectos de la situación local pero define rápidamente sólo los elementos más importantes.

En segundo lugar, es importante incluir técnicas de estudio por triangulación para asegurar la validez de los datos. La triangulación significa combinar sistemáticamente distintas perspectivas (por ejemplo, las de los profesionales de las ciencias sociales, los participantes locales y los funcionarios del organismo) y métodos de investigación diferentes. La triangulación es importante para validar los datos y situarlos en su contexto adecuado.

Finalmente, la recogida y el análisis de datos deben constituir un proceso iterativo, a fin de que sea posible incorporar al análisis las comprobaciones imprevistas.

Hay diversas técnicas de investigación que pueden usarse para la recolección de datos. Para obtener datos acerca de la ubicación de los recursos naturales, por ejemplo, puede recurrirse a:

C *La cartografía participativa de los recursos y de características sociales y naturales importantes de la zona.* En estos casos, el equipo, acompañado por lugareño, traza literalmente un mapa de los recursos, por ejemplo las fuentes de agua, zonas utilizadas para la caza, para cosechar productos, para juntar leña, para la agricultura, el pastoreo, zonas residenciales, etc. Una ventaja de esta técnica es que pone de manifiesto la idea de la gente del lugar acerca del medio ambiente y permite que los integrantes del equipo adquieran rápidamente un conocimiento del paraje.

C *Los recorridos transversales.* Se trata de estudios físicos de lugares seleccionados, realizados en compañía de residentes. Los recorridos deben corresponder a secciones transversales significativas de la región.

Para la recogida de datos socioeconómicos se puede recurrir a:

C *La observación participante.* Con esta técnica, el investigador participa en el entorno sociocultural del hogar y la comunidad, al tiempo que lo observa. Ello le permite validar las respuestas de los participantes por medio de una observación real de su comportamiento. Generalmente, requiere más tiempo que una entrevista, a menos que el investigador ya esté familiarizado con la comunidad o las comunidades de que se trate.

C *Las entrevistas informales.* Se formulan preguntas abiertas acerca de ciertos temas. El investigador se ajusta a una pauta general, pero puede modificarla para dar cabida a opiniones adicionales del respondiente.

C *Las entrevistas formales.* Se hacen preguntas por escrito acerca de temas concretos, generalmente con varias opciones para responder.

C *Las entrevistas colectivas.* Esta técnica puede ir desde las reuniones informales con grupos pequeños hasta deliberaciones más formalizadas en torno a un conjunto concreto

Estudio participativo de evaluación rápida

Para realizar un estudio participativo de evaluación rápida normalmente se establecerá un equipo interdisciplinario cuyo tamaño y composición se determinará según la dimensión y la complejidad del proyecto y de la zona afectada. El equipo fijará objetivos claros y las categorías de la información necesaria y evaluará los estudios que haya sobre el lugar, a fin de obtener indicios orientadores sobre métodos eficaces para estructurar la participación.

El trabajo comenzará con un estudio físico de la zona, incluido el trazado de mapas de las características físicas y de los recursos (lo cual entraña una valoración local de los recursos), recorridos transversales, estudios aerofotogramétricos, etc.

A continuación pueden organizarse reuniones con la comunidad para explicar el proceso, el proyecto propuesto y las expectativas de la comunidad. Sobre la base de esas consultas, es posible elaborar cuestionarios y métodos de muestreo. También, es posible identificar los grupos sociales cuya participación en las entrevistas colectivas es fundamental.

A medida que se obtiene la información, hay que establecer categorías de codificación para que el análisis sea constante. La ventaja de este proceso es que la información se recibe con tiempo suficiente para orientar la recogida de más datos. De esta manera, si la recolección inicial revela variables imprevistas, es posible modificar los cuestionarios o listas de verificación.

Los resultados finales pueden representarse en forma sintética en una reunión comunitaria, con el objeto de validar las conclusiones.

de temas. Las entrevistas colectivas permiten que el investigador verifique la información con un número mayor de personas, ofrecen una oportunidad de diálogo y aumentan el caudal de datos obtenido en las entrevistas individuales.

C *La escala de riqueza.* Las escalas de riqueza, aun tratándose de poblaciones pequeñas, ayudan a identificar a los miembros más pobres de la comunidad y permiten que el investigador se entere de los conceptos locales acerca de las diferencias en materia de riqueza de recursos. En esta técnica, se pide que se clasifique a los miembros de la comunidad según las diferencias de riqueza y que se expliquen los criterios de selección. Las escalas pueden verificarse con otros datos obtenidos por medio de entrevistas y de la observación participante.

C *La utilización de fuentes esenciales de información.* Estas fuentes son personas conocedoras de la comunidad, dispuestas a compartir su información y bien situadas para orientar al investigador. Su utilización es fundamental en una evaluación rápida (adaptado de Scrimshaw y Hurtado, 1987 y Appleby, 1992).

B. Consultas con los grupos afectados

1. Consultas durante el proceso de la evaluación del impacto ambiental

Las consultas tienen por objeto obtener las opiniones e ideas imperantes en el lugar acerca de las condiciones materiales del entorno y los cambios socioculturales, incluido el reasentamiento, que puede causar un proyecto por medio de sus efectos en el medio ambiente o directamente en grupos de personas. Desde el punto de vista de la planificación de la evaluación del impacto ambiental, las consultas sirven para identificar recursos ambientales o valores de importancia tradicional o científica que puedan ser afectados por un proyecto. Los procedimientos de calidad ambiental del Banco exigen que se consulte con la comunidad durante la planificación de la evaluación del impacto ambiental.

Ya sea que los grupos afectados vayan a beneficiarse con un proyecto o que deban marcharse a otro lugar, las consultas sobre los efectos ambientales deben realizarse como parte de las investigaciones socioculturales que constituyen un elemento integral de los estudios de viabilidad y diseño. En este sentido, las consultas sobre aspectos ambientales pueden revestir la forma de encuestas socioculturales, por ejemplo, las que se aplican para planificar medidas de reasentamiento o de desarrollo étnico como una mejor protección de grupos indígenas y sus tierras.

a. Consultas durante la planificación de las evaluaciones del impacto ambiental

El propósito de un proceso de consulta con la comunidad en el marco de la planificación de una evaluación del impacto ambiental es obtener información, comentarios y reacciones, incluidas posibles críticas, acerca de los efectos ambientales y socioculturales que puede tener un proyecto. Las consultas con la comunidad durante ese proceso permiten a la población afectada plantear aspectos que se deberían tener en cuenta en la evaluación del impacto ambiental y examinar las disposiciones para celebrar nuevas consultas con la población. Este proceso puede revelar la forma en que la comunidad asigna valores al medio ambiente y a los recursos.

Durante las consultas, que son necesarias como parte del proceso de planificación de una evaluación del impacto ambiental, la información sobre el proyecto debe presentarse de manera clara y objetiva y en el idioma del lugar. Siempre que sea posible debe recurrirse a ayudas audiovisuales, por ejemplo dibujos o modelos cuando se trate de proyectos de construcción, o mapas cuando se trate de proyectos de transporte. La presentación del proyecto debe seguirse de un diálogo cuyo objetivo es obtener respuestas verbales o escritas acerca de los posibles efectos de un proyecto propuesto. La consulta durante la planificación de una evaluación del impacto ambiental no es una ocasión para defender o promover un proyecto.

Quizá sea necesaria la intervención de traductores, intérpretes y facilitadores con aptitudes para los idiomas, las interacciones multiculturales y las comunicaciones. Puesto que las consultas deben ser verificables, su desarrollo puede grabarse en cinta o tomar nota por escrito. Los participantes pueden firmar una planilla de asistencia o puede recurrirse a alguien con conocimiento del lugar para que prepare una lista de los asistentes.

La población afectada por los efectos ambientales de un proyecto puede hacer que asistan organizaciones no gubernamentales con un conocimiento técnico del gobierno y las comunidades locales. Más adelante se hace referencia al caso especial de los grupos indígenas.

Las consultas pueden tener lugar en reuniones públicas, en pequeñas reuniones informales o por medio de encuestas especiales. El lugar de la consulta debe estar al alcance de todos los interesados. Para abarcar a todas las comunidades quizá sea necesario llevar a cabo varias reuniones regionales sucesivas. En las reuniones públicas puede ocurrir que no haya una representación adecuada de grupos minoritarios de la comunidad, como núcleos étnicos o religiosos, ancianos, jóvenes o mujeres. Debe prestarse especial atención a las consultas con esos sectores, por medio de canales informales, reuniones especiales o entrevistas individuales.

Es probable que haya diversas circunstancias que influyan en la planificación de las consultas. Puede ocurrir que no haya habido información pública o reuniones acerca de un proyecto, mucho menos en relación con sus efectos ambientales. Si no hubo información pública previa, el componente de la consulta referente a la distribución de información debe preceder en varios días al diálogo. Quizá las reuniones abiertas no constituyan un mecanismo familiar para el diálogo entre dependencias del gobierno y el público. Si las reuniones públicas no constituyen una práctica habitual, para el debate abierto se requerirá un moderador, o habrá que recurrir a otros métodos, como las reuniones por separado con muchos grupos vecinales pequeños.

b. Consulta sobre los resultados de las evaluaciones del impacto ambiental

Hay que dar a las personas afectadas la oportunidad de pronunciarse con respecto a las medidas paliativas de los efectos ambientales que se hayan diseñado, especialmente si no participaron en el diseño. Aunque hayan hecho un aporte, por ejemplo en el transcurso de las encuestas de las características socioculturales y de las necesidades o aspiraciones de la comunidad, es preciso consultarlas acerca de las recomendaciones de la evaluación que puedan afectarlas. El diseño final debe reflejar las reacciones de la comunidad que se hayan recibido durante esta consulta.

c. Documentación de las consultas con los grupos afectados

Los resultados de las consultas deberán constar en documentos. Los correspondientes a las consultas en la planificación de la evaluación deberán adjuntarse a la ficha ambiental y constituir un anexo de los términos

de referencia de la evaluación del impacto ambiental que se someten a la División de Protección del Medio Ambiente para su examen y aprobación. La documentación sobre los resultados de la consulta relativa al plan de reasentamiento debe incluirse en los informes de la misión de análisis y constituir un anexo del resumen ambiental.

d. Consultas con grupos indígenas

Muchos grupos indígenas se caracterizan por: 1) un alto grado de independencia de otros sectores de la sociedad del país; 2) una economía predominantemente de subsistencia, basada en la caza, la pesca y la agricultura de rotación; 3) un estilo de vida errante o seminómada, que requiere territorios relativamente vastos; 4) una cultura material sencilla; 5) una organización política poco institucionalizada, basada en aldeas independientes, relativamente pequeñas, y combinada con una estructura social y familiar a menudo compleja; 6) lenguaje y sistemas culturales y religiosos propios; y 7) una relación singular con la tierra, determinada no sólo por la adaptación económica del grupo al entorno concreto que habita, sino también por el sistema social y familiar, la cosmogonía, la religión y los rituales¹.

Diversos factores pueden influir en la forma de las consultas con las comunidades indígenas. En la mayoría de los casos quizá se necesite la intervención de antropólogos experimentados a fin de obtener información de los grupos indígenas y consultar con ellos en el curso de la planificación de la evaluación del impacto ambiental. Entre los factores que influyen en esas consultas se cuentan:

C La existencia o inexistencia de una relación de confianza entre las instituciones del gobierno y las comunidades indígenas. De ello dependerá la franqueza y validez del diálogo.

C Las barreras idiomáticas que puedan existir, y que exigirán la contratación de intérpretes u otras personas que dominen el idioma indígena o el dialecto local.

C La capacidad de la comunidad para comprender los cambios que el proyecto causaría, que puede ampliarse mediante ayudas visuales, visitas de dirigentes locales importantes o proyectos similares, o visitas a la comunidad de personas afectadas por proyectos similares.

2. Consultas durante el proceso de reasentamiento

Una vez que se hay determinado que el reasentamiento es inevitable, la consulta durante el proceso debe ajustarse a los procedimientos establecidos en la etapa de planificación. En esta etapa, las consultas deben contener los mecanismos que permitan la participación en el diseño y ejecución de los programas de rehabilitación. Generalmente, se pueden usar en la preparación del plan de reasentamiento los mismos métodos y formatos utilizados para las consultas con la comunidad en las etapas iniciales. En esta etapa, las consultas deben apuntar a resolver los conflictos dentro del grupo, crear consenso en torno a las estrategias acordadas y elaborar mecanismos para que el grupo desarrolle su autonomía después del reasentamiento.

Las consultas son también un importante componente de los procedimientos de evaluación y control. En esta etapa, las consultas permiten una plena evaluación de los beneficios del proyecto de reasentamiento y de los obstáculos que se oponen a él.

¹ Véase, también, el documento del BID titulado Estrategias y procedimientos para los problemas socioculturales relacionados con el medio ambiente, 1990.

C. Bibliografía

Appleby, Gordon. 1992. Manual for Resettlement Procedures, preparado para el curso de capacitación del Banco Mundial sobre aplicación de los lineamientos para el reasentamiento.

Beebe, James. 1993. Basic Concepts and Techniques of Rapid Appraisal. Trabajo presentado al taller sobre evaluación rápida patrocinado por The Washington Association of Professional Anthropologists y el programa de antropología de The American University.

Scrimshaw, S. y Hurtado, E. 1987. Rapid Assessment Procedures (Procedimientos de evaluación rápida). Publicación conjunta de la Universidad de las Naciones Unidas (Tokio), el UNICEF y el Centro Latinoamericano de los Angeles de la Universidad de California.

ANEXO III

Manual Operacional del Banco Mundial Directriz Operacional

Junio de 1990
OD 4.30

Esta no es una traducción oficial del Banco Mundial. Fue hecha por el Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, Uruguay.

REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO

Introduction

1. Esta directriz describe la política del Banco¹ y los procedimientos en reasentamiento involuntario, así como las condiciones que deben reunir los prestatarios en las operaciones que involucran reasentamientos involuntarios². La planificación y financiación de los componentes de un reasentamiento o de proyectos independientes son una parte integral de la preparación para proyectos que provocan desplazamiento involuntario. Cualquier operación que implique la adquisición de tierra o que esté contextualizada como un proyecto de Categoría A o B para propósitos de evaluación ambiental³, debe ser revisada en los inicios del ciclo de proyecto, por potenciales requerimientos de reasentamiento (para. 20).

2. Proyectos de desarrollo que desplazan personas involuntariamente⁴ generalmente dan lugar a serios problemas económicos, sociales y ambientales: los sistemas de producción son desmantelados; los bienes productivos y las fuentes de ingresos se pierden; las personas son reubicadas en medios donde sus capacidades productivas pueden ser menos aplicables y la competencia por los recursos mayor; las estructuras comunitarias y conexiones sociales se debilitan; los grupos familiares son dispersados y la identidad cultural, autoridad tradicional y el potencial para la mutua ayuda se ven disminuidos. El reasentamiento involuntario puede ocasionar perjuicios serios a largo plazo, empobrecimiento y daño

¹ *Banco+ incluye AIF y *préstamos+ incluye créditos.

² Ver asimismo *reasentamiento involuntario en proyectos de desarrollo+, Material Técnico del Banco Mundial No.80 (Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1988).

³ OD 4.00, Anexo A, *Evaluación ambiental+, para. 18.

⁴ Dichos proyectos pueden incluir la construcción o establecimiento de (a) presas, (b) nuevos pueblos o puertos, (c) viviendas e infraestructura urbana, (d) minas, (e) grandes plantas industriales, (f) vías de ferrocarril o carreteras, (g) canales de irrigación, y (h) parques nacionales o áreas protegidas. Refugiados de desastres naturales, guerra o contiendas civiles también son reasentados involuntarios, pero no se los contempla en esta directriz (ver OD 8.50, *Asistencia de Recuperación de Emergencia+).

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

ambiental, salvo que se planifique cuidadosamente y se tomen medidas apropiadas⁵.

Objetivos de programa

3. El objetivo del programa de reasentamiento del Banco es asegurar que la población desplazada por un proyecto reciba beneficios de esto. El reasentamiento involuntario es una parte integral del propósito del proyecto y debe ser manejado desde las primeras etapas de la preparación del proyecto (para. 28), tomando en cuenta la siguientes consideraciones de principios:

- a) Se debe evitar o minimizar, cuando sea factible, el reasentamiento involuntario, y explorar todos los planes alternativos viables en el proyecto. Por ejemplo, el reordenamiento de los caminos o las reducciones en la altura de los diques pueden reducir significativamente las necesidades de reasentamiento.
- b) Los planes de reasentamiento deben ser desarrollados cuando el desplazamiento es inevitable. Todo reasentamiento involuntario debe ser concebido y ejecutado como **programas de desarrollo**, proveyendo a los reasentados de suficientes recursos de inversión y oportunidades para **compartir los beneficios del proyecto**. Las personas desplazadas deben ser (i) compensadas por sus pérdidas al costo total de reposición previo a su traslado actual; (ii) asistidas en el traslado y apoyadas durante el período de transición en el sitio de reasentamiento; y (iii) asistidas en sus esfuerzos por mejorar los niveles de vida anteriores, su capacidad de generar ingresos, y los niveles de producción, o por lo menos restablecerlos. Se le debe prestar particular atención a las necesidades de los grupos de reasentamiento más pobres.
- c) La participación de la comunidad en la planificación e implementación del reasentamiento debe ser estimulada. Se deben establecer normas de organización social apropiadas y las instituciones sociales y culturales de los reasentados y de sus huéspedes⁶ deben ser apoyadas y utilizadas lo más posible.
- d) Los reasentados deben ser integrados social y económicamente a la comunidad huésped para minimizar los impactos adversos en dicha comunidad. La mejor forma de lograr esta integración es planificar el reasentamiento en áreas beneficiarias del proyecto y a través de la consulta con los futuros huéspedes.
- e) La tierra, la vivienda, la infraestructura y otras compensaciones deben ser otorgadas a la población adversamente afectada, grupos indígenas⁷, minorías étnicas y población pastoril quienes pueden tener usufructo o derechos de costumbre sobre la tierra o sobre otros recursos tomados para el

⁵ OD 4.00, Anexo A, *Evaluación Ambiental+, para. 2 y anexo A3.

⁶ Comunidades huéspedes que reciben a reasentados.

⁷ Ver OMS 2.34, *Pueblos tribales en los proyectos financiados por el Banco+, a ser reeditado como OD 4.40, *Pueblos tribales+.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

proyecto. La ausencia de título legal sobre la tierra por parte de estos grupos no debe ser un impedimento para la compensación.

Planificación del reasentamiento

4. Cuando desplazamientos masivos⁸ de poblaciones son inevitables, se requiere un plan de reasentamiento detallado, cronogramado y un presupuesto. Los planes de reasentamiento deben ser elaborados en torno a una estrategia de desarrollo y un acuerdo global tendientes a mejorar o al menos a restaurar la base económica de los reubicados. La experiencia indica que la compensación monetaria, por sí sola, es inadecuada. El asentamiento voluntario puede formar parte de un plan de reasentamiento, si se incluyen medidas dirigidas a las circunstancias especiales de reasentados involuntarios. Se debe dar preferencia a estrategias de reubicación basadas en la tenencia de la tierra para personas desplazadas de la agricultura. Si no hay disponibilidad de tierra adecuada, se pueden utilizar estrategias no basadas en la tierra, construidas en torno a oportunidades de empleo o auto-empleo.

Contenido del plan

5. El contenido y el nivel de detalle de los planes de reasentamiento, los cuales variarán según las circunstancias, sobre todo de acuerdo a la magnitud del reasentamiento, deberían incluir normalmente una declaración de objetivos y criterios, un sumario ejecutivo y disposiciones para lo siguiente:

- a) responsabilidades organizativas (para. 6);
- b) participación de la comunidad e integración con las poblaciones huéspedes (paras. 7-10);
- c) estudio socio-económico (para. 11);
- d) marco legal (para. 12);
- e) lugares alternativos y selección (para. 13);
- f) tasación y compensación por los bienes perdidos (paras. 14-16);
- g) tenencia de la tierra, adquisición y transferencia (para. 17);

⁸ Cuando sólo unas pocas personas (por ejemplo alrededor de 100 a 200 individuos) deben ser reubicados, es posible que los únicos requerimientos sean una apropiada compensación por los bienes, apoyo logístico por el traslado, y una subvención para la reubicación. Sin embargo, los principios en los cuales se basa la compensación son los mismos que para grupos más numerosos.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

- h) acceso a capacitación, empleo y crédito (para. 18);
- i) vivienda, infraestructura y servicios sociales (para. 19);
- j) protección y gestión ambiental (para. 20); y
- k) programa de implementación, supervisión y evaluación (paras. 21-22).

Estas actividades deben ser preparadas con sus costos estimados, presupuestadas y programadas en coordinación con los trabajos de obra del proyecto de inversión principal.

Responsabilidades organizativas

6. La responsabilidad de reasentamiento es del prestatario. El marco organizativo para manejar el reasentamiento debe ser desarrollado durante la preparación y se debe proveer de recursos adecuados a las instituciones responsables. La organización responsable del reasentamiento debe ser fortalecida en la medida que las entidades ejecutoras de la infraestructura o de otros proyectos específicos sectoriales carezcan de la experiencia y perspectivas necesarias para programar e implementar el reasentamiento. Una alternativa es crear una unidad especial de reasentamiento dentro de la entidad del proyecto: esto puede facilitar el compromiso de otras agencias que trabajan en esta línea. Otra alternativa es confiar el reasentamiento a la administración regional o local, que conoce la población y el área, que puede movilizar expertos locales, que habla el idioma de los reasentados, y que en definitiva será responsable de la integración de los reasentados a la población y el área de los huéspedes. También, puede haber un campo considerable para involucrar a organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la planificación, implementación y supervisión del reasentamiento⁹.

Participación de la comunidad e integración con la población huésped

7. La mayoría de las personas desplazadas prefieren trasladarse como una parte de una comunidad, barrio o grupo familiar preexistente. La aceptabilidad de un plan de reasentamiento puede ser aumentada y se puede amortiguar la ruptura original en el reasentamiento si se traslada a la gente en grupos, reduciendo la dispersión, manteniendo normas de organización grupal existentes, y considerando el acceso a la propiedad cultural¹⁰ (templos, centros de peregrinación, etc.), si es necesario, a través de la reubicación de la propiedad.

8. El compromiso en la planificación previa al traslado, de reasentados involuntarios y huéspedes, es un punto crítico. Es de esperar una resistencia inicial a la idea de reasentamiento involuntario. Para obtener cooperación, participación y una facilitación de la tarea, tanto huéspedes como reubicados necesitan estar

⁹ Ver OD 14.70, *Comprometiendo a organizaciones no gubernamentales en las actividades apoyadas por el Banco+.

¹⁰ Ver OPN 11.03, *Gestión de la propiedad cultural en los proyectos financiados por el Banco+, a ser reeditado como OD 4.50, * Propiedad Cultural+.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

sistemáticamente informados y ser consultados sobre sus opciones y derechos durante la preparación del plan de reubicación. También, deberían tener la oportunidad de elegir una alternativa de reasentamiento entre varias. Estos pasos pueden ser dados directamente o a través de representantes y líderes formales e informales. La experiencia ha demostrado que las ONGs locales pueden ofrecer una asistencia valiosa y asegurar una viable participación de la comunidad. Más aún, se deben promover, para los reasentados y los huéspedes, arreglos institucionales, como reuniones periódicas entre los funcionarios del proyecto y las comunidades, para que éstas puedan comunicar sus preocupaciones sobre el programa de reasentamiento al personal del proyecto a lo largo de la planificación e implementación¹¹. Se debe prestar particular atención para asegurar que los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, las minorías étnicas, los sin tierra y las mujeres, estén representados adecuadamente en estas negociaciones.

9. El plan debe estar dirigido a mitigar el impacto del reasentamiento en las poblaciones huéspedes. Se debe informar y consultar con las comunidades huéspedes y con los gobiernos locales. Se debe reembolsar rápidamente cualquier pago adeudado a los huéspedes por concepto de tierras u otros bienes otorgados a los reasentados. Se pueden desarrollar conflictos entre los huéspedes y los reasentados en la medida que se incrementen las demandas sobre la tierra, el agua, los montes, servicios, etc., o si a los reubicados se les otorga servicios y vivienda superiores a los de los huéspedes. Las condiciones y servicios en la comunidades de los huéspedes deberían mejorar, o al menos no deteriorarse. Al mejorar la educación, el suministro de agua, la atención de la salud y los servicios productivos a ambos grupos, se promueve un clima social mejor para su integración. A la larga, la inversión extra ayudará a prevenir conflictos y asegurar los objetivos del proyecto.

10. Para asegurar un reasentamiento exitoso, se requiere de una transferencia a tiempo de la responsabilidad de la agencia de asentamiento a los asentados mismos. Por el contrario, puede surgir una relación de dependencia, y los recursos de la agencia pueden trabarse en un número limitado de proyectos continuamente supervisados. Se debe promover el liderazgo local, para asumir la responsabilidad del manejo ambiental y del mantenimiento de la infraestructura.

Estudio socioeconómico

11. Los planes de reasentamiento deben estar basados en información reciente acerca de la escala e impacto de reasentamiento en la población desplazada. Además de describir las características típicas de cada núcleo familiar, los estudios socioeconómicos deben describir (a) la magnitud del desplazamiento; (b) información sobre el total de recursos de la población afectada, incluyendo el ingreso derivado del sector informal y actividades no granjeras, y de la propiedad común; (c) el alcance de lo que dichos grupos experimentarán en cuanto a pérdidas parciales o totales de sus bienes; (d) la infraestructura pública y los

¹¹ Pueden surgir controversias de varios tipos en el proceso de implementación del plan de reasentamiento acordado. Estos conflictos pueden tomar la forma de apelaciones relacionadas con la compensación a pagar a las personas afectadas, conflictos entre las personas desplazadas y la población huésped, apelaciones a la agencia encargada de la implementación del reasentamiento con respecto a servicios prometidos, etc. Es, por lo tanto, importante idear esquemas de resolución de conflictos para todos los planes de reasentamiento. Estos esquemas deben, en la medida de lo posible, tener en cuenta procedimientos existentes para resolver disputas en el país o el área en cuestión.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

servicios sociales que serán afectados; (e) instituciones formales e informales (como organizaciones comunitarias, grupos rituales, etc.) que pueden apoyar programando e implementando los programas de reasentamiento; y (f) actitudes en cuando a las opciones de reasentamiento. Se deben conducir estudios socioeconómicos, registrando los nombres de las familias afectadas, lo antes posible para prevenir oleadas de población sin derechos a la compensación.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

Marco legal

12. Se requiere un amplio conocimiento de los temas legales derivados de los reasentamientos para programar un plan factible del mismo. Se debe realizar un análisis para determinar la naturaleza del marco legal para el reasentamiento previsto, incluyendo (a) la amplitud del poder de propiedades eminentes, la naturaleza de la compensación asociada con ellas, tanto en términos de tasación metodológica como del tiempo de pago; (b) los procedimientos legales y administrativos aplicables, incluyendo el proceso de apelación y el margen de tiempo normal para estos procedimientos; (c) títulos de tierra y procedimientos de registro; (d) leyes y regulaciones relacionadas a las agencias responsables de la implementación del reasentamiento y aquéllas relacionadas a las compensaciones por tierra, consolidación, usufructo de tierra, medio ambiente, usufructo del agua y bienestar social.

Sitios alternativos y selección

13. Un paso crítico, tanto para reasentamientos rurales como para los urbanos, es la identificación de varios sitios posibles de reubicación y la demarcación de los sitios elegidos. Para reasentamientos basados en la tierra, la potencial productividad del nuevo sitio y las ventajas locativas deben ser al menos equivalentes a las del antiguo sitio. El Banco promueve iniciativas como *tierra por tierra+, reemplazando la tierra perdida al menos por una tierra equivalente. Para los colonos rurales, la irrigación, el rescate de terrenos, el desarrollo del cultivo de árboles, la intensificación de la producción y otras innovaciones, frecuentemente pueden ofrecer un potencial productivo adecuado en parcelas limitadas de tierra para los reasentados agrícolas, aún en países con alta densidad de población. Se debe prestar atención, al seleccionar los lugares, a la disponibilidad de fuentes de ingreso no por concepto de granja (pesca, recolección de los frutos de los montes, empleo zafral) para complementar el ingreso de la granja. Para los reasentados urbanos, el nuevo sitio debe asegurar un acceso similar al empleo, infraestructura, servicios y oportunidades de producción. Tanto para reasentamientos rurales como para los urbanos, el prestatario debe (a) desarrollar arreglos institucionales y técnicas para identificar y preparar los lugares de reubicación, por ejemplo juntar varias parcelas pequeñas, recuperación de tierras baldías, nivelación de tierras y terraplenar; (b) hacer cronogramas y presupuestos para la preparación del lugar y su transferencia; (c) realizar los arreglos legales para la transferencia de títulos a los reasentados; y (d) considerar, cuando sea necesario, una congelación temporaria en las transacciones de tierras dentro del área de reubicación para prevenir especulaciones sobre la misma. Aunque el Banco normalmente no desembolsa en adquisiciones de tierra, puede financiar mejoramientos en la tierra para acomodar a los reasentados.

Tasación y compensación por bienes perdidos

14. La tasación de los bienes perdidos se debe hacer de acuerdo al costo de su reemplazo. La compensación se facilita (a) prestando especial atención a que sean satisfactorios los arreglos legales en cuanto al título de la tierra, registro y lugar de ocupación; (b) difundiendo entre la gente a ser desplazada las leyes y regulaciones sobre tasación y compensación; (c) estableciendo criterios para determinar la elegibilidad de los núcleos familiares afectados, por ejemplo, familias que han perdido sólo parcialmente sus bienes pero que aún así no tienen viabilidad económica, deben ser sujetas a un reasentamiento total; y (d) desarrollando mecanismos para evitar usurpaciones y ocupaciones ilegales, incluyendo una afluencia de no residentes que

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

tomen ventaja de tales beneficios participando en los arreglos de compensación, esto se puede prevenir con un registro inicial con los números y nombres de los pobladores afectados y sujetos a compensación/rehabilitación.

15. Hay algunos tipos de pérdida que no pueden ser fácilmente evaluados o compensados en términos monetarios, tales como el acceso a (a) servicios públicos; (b) clientes y proveedores; © pesca, pastoreo, áreas forestales. Se debe, por lo tanto, realizar intentos de establecer el acceso a recursos equivalentes y culturalmente aceptables y la posibilidad de ganar en oportunidades.

16. Los grupos vulnerables con riesgo particular son los pueblos indígenas, los sin tierra o los semisin tierra, las familias bajo la responsabilidad de la mujer. Estos grupos, de ser desplazados, pueden no quedar amparados por la legislación nacional de compensación por tierras. El plan de reasentamiento debe incluir la asignación de tierras o estrategias de ingreso-salario culturalmente aceptables para proteger la sobrevivencia de estas personas.

Tenencia de la tierra, adquisición y transferencia

17. Los planes de reasentamiento deben analizar los principales sistemas de tenencia de la tierra y su transferencia, incluyendo la propiedad común y los sistemas de usufructo sin una base titular legal, en vigor a través de mecanismos reconocidos localmente para la asignación de tierras. El objetivo es considerar los derechos formales y los de costumbre de la forma más igualitaria posible a la hora de idear reglas de compensación y procedimientos. El plan debe apuntar a las cuestiones que surgen de los distintos sistemas de tenencia existentes en el área de un proyecto. Esto incluye (a) la elegibilidad de las poblaciones dependientes de la tierra para su compensación; (b) los procedimientos de tasación aplicables a distintos tipos de tenencia; y (c) los procedimientos de reivindicación disponibles en el caso de disputas por adquisiciones de tierra. Los planes deben contener, en las primeras etapas del desarrollo del proyecto, disposiciones para orientar las inspecciones de tierras y la regularización de su tenencia. La planificación debe asimismo prever el tiempo aproximado necesario para adquirir y transferir la tierra.

Acceso a la capacitación, al empleo y al crédito

18. Normalmente no se puede confiar en el crecimiento económico general para proteger el bienestar de la población afectada por el proyecto. Es por esta razón que se necesitan estrategias de empleo alternativas para las personas desplazadas que no sean agricultores, o para el caso de que las tierras disponibles no sean suficientes para acomodar a los agricultores desplazados. El plan de reasentamiento debe, de ser factible, explotar nuevas actividades económicas, haciéndolas posibles a través de la principal inversión requeridora del desplazamiento. Capacitación vocacional, asesoramiento para empleo, transporte al trabajo, empleo en el proyecto de inversión principal o en las actividades de reasentamiento, establecimiento de industrias, incentivos a firmas para su establecimiento en la zona, crédito y extensión para pequeñas empresas o reservas de piscicultura, y preferencia en empleos en el sector público deben ser considerados, dondequiera que sean pertinentes.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

Vivienda, infraestructura y servicios sociales

19. Se deben asignar los recursos adecuados para proveer de vivienda, infraestructura (por ejemplo, suministro de agua, vías de comunicación, centros de atención sanitaria) de modo de asegurar la viabilidad económica y social de las comunidades reasentadas¹².

Se deben preparar los solares, realizar trabajos de ingeniería y diseños arquitectónicos para otorgar vivienda, infraestructura y servicios sociales. En la medida que las viviendas comunitarias o autoconstruidas son frecuentemente más aceptadas y más adecuadas a las necesidades de los reasentados que las viviendas levantadas por conductores, una opción que se debe ofrecer a las comunidades es la de tener un local central con la infraestructura adecuada, planes con distintos modelos, materiales de construcción, asistencia técnica y *subvenciones para la construcción+ (para los reasentados que no perciban ingresos mientras construyen sus casas). La planificación de viviendas, infraestructura y servicios debe tener en cuenta el crecimiento de la población.

Protección ambiental y gestión

20. El proceso de categorización para una evaluación ambiental (EA) normalmente clasifica los proyectos que involucran reasentamientos involuntarios en la Categoría A¹³. De acuerdo a esto, la EA de la inversión principal que requiere de reasentamiento debe tener en cuenta los impactos ambientales potenciales del mismo. El plan de reasentamiento debe ser desarrollado en coordinación con la EA y debe definir los límites del área de reubicación y calcular el incremento de la densidad poblacional por unidad de tierra. En proyectos agrícolas (en los que la reubicación se realiza en los alrededores de una represa o en un área de posesión río abajo), si la población reasentada entrante es grande en relación a la población huésped, temas ambientales como la deforestación, el sobrepastoreo, la erosión del suelo, el saneamiento y la contaminación pueden adquirir gran relevancia y los planes deben incluir medidas apropiadas para mitigar estos efectos, incluyendo capacitación de los desalojados, o, en su defecto, prever la selección de lugares alternativos. Los reasentamientos urbanos traen aparejados otros asuntos relacionados a la densidad (por ejemplo, capacidad del transporte, acceso al agua potable, sistemas de saneamiento, facilidades sanitarias, etc.). Una gestión ambiental constructiva que provenga del plan de mitigación de la EA¹⁴, puede otorgar buenas oportunidades y beneficios tanto a los reasentados como a las poblaciones huéspedes (por ejemplo, forestación compensatoria financiada por el proyecto no sólo reemplaza los bosques sumergidos por las represas sino que

¹² Pueden ser importantes los servicios de salud, particularmente para mujeres embarazadas, niños y ancianos/as, durante y después de la reubicación, para prevenir aumentos en la morbilidad y mortalidad debido a malnutrición, la presión debido al desarraigo, y el riesgo generalmente mayor de enfermedades provenientes del agua.

¹³ Ver OD 4.00, Anexo A, *Evaluación Ambiental+, y Anexo B, *Política Ambiental para presas y proyectos de represa+. Las implicancias ambientales de reasentamiento involuntario serán discutidas más adelante bajo el para. 6.0, *Temas especiales en la evaluación ambiental+, en *Libro de referencia de la evaluación ambiental+ (Washington, D.C.: El Banco Mundial, a ser editado).

¹⁴ Ver Anexo A1, para. 2, en OD 4.00, Anexo A, *Evaluación Ambiental+.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

también ofrece empleo abundante). Si las consecuencias previsibles sobre el medio ambiente son inaceptables, se deben encontrar lugares para una reubicación alternativa o adicional.

Programa de implementación, supervisión y evaluación

21. La duración del reasentamiento debe ser coordinada con la implementación del componente principal de la inversión del proyecto que requiere del reasentamiento. Todos los planes de reasentamiento deben incluir un programa de implementación para cada actividad desde las líneas básicas a la preparación, reubicación actual y las actividades económicas y sociales posteriores a la reubicación. El plan debe incluir una fecha límite para alcanzar las metas esperadas en cuanto a los beneficios previstos para los reasentados y los huéspedes.

22. Los arreglos para supervisar la implementación del reasentamiento y la evaluación de su impacto deben ser llevados a cabo por el prestatario durante la preparación del proyecto y deben ser ejecutados durante la supervisión¹⁵. La supervisión ofrece tanto un sistema de alarma para los gestores del proyecto como un espacio para que los reasentados puedan plantear sus necesidades y sus reacciones ante la ejecución del reasentamiento. Las unidades de supervisión y evaluación deben ser formadas idóneamente y provistas de personal especializado en reasentamientos. La supervisión interna de la agencia implementaria puede requerir el apoyo adicional de supervisores independientes para asegurar información completa y objetiva. Para reasentamientos grandes es deseable realizar informes anuales y periódicos. Se debe requerir al prestatario que continúe con las evaluaciones sobre el impacto, por un período razonable luego que el reasentamiento y las actividades de desarrollo ya explicitadas hayan sido completadas. Asimismo, se debe solicitar al prestatario que informe al Banco sobre sus conclusiones.

El papel del Banco y las opciones del proyecto

23. El Banco apoya los esfuerzos de los prestatarios a través de (a) asistencia en la elaboración y evaluación del programa de reasentamiento, de las estrategias, leyes, regulaciones y planes específicos; (b) financiamiento de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de las agencias responsables del reasentamiento; y © financiamiento directo de los costos de inversión para el reasentamiento. A veces el Banco puede financiar el reasentamiento aunque no haya financiado la inversión principal que ocasiona la necesidad de desplazamiento y reasentamiento (para. 26).

24. El Jefe del Proyecto (TM) debe informar al prestatario sobre la política de reasentamiento del Banco. El TM, desde las primeras etapas del proyecto y conjuntamente con el apoyo del personal operacional, de investigación y legal del Banco, debe evaluar las políticas del gobierno, las experiencias, las instituciones y el marco legal que son el contexto del reasentamiento. En particular, el TM necesita asegurar que el reasentamiento involuntario sea evitado o minimizado, que las leyes y regulaciones en relación a personas desplazadas ofrezcan compensaciones suficientes para reponer los bienes perdidos, o al menos restablecer

¹⁵ Ver OD 10.70, *Supervisión y evaluación de proyectos+.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

sus niveles de vida anteriores, la capacidad de ingreso y los niveles de producción.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

25. Lo adecuado del plan de reasentamiento debe ser examinado por expertos en asuntos sociales, técnicos y legales. Especialistas en reasentamientos deben visitar los posibles lugares de reasentamiento para examinar su conveniencia. En el caso de reubicaciones masivas, estos expertos deben integrarse a juntas independientes de examen técnico o ambiental¹⁶.

26. El financiamiento del Banco para el reasentamiento puede estar disponible de las siguientes maneras: (a) como un componente del principal proyecto de inversión que ocasiona desplazamientos y requiere de reasentamientos; (b) si su magnitud lo justifica, como un proyecto independiente de reasentamiento con condicionamientos apropiados, tanto para ellos como para la contraparte, procesado e implementado en paralelo con el proyecto de inversión que ocasiona el desplazamiento. Este último enfoque puede atraer más la atención del país y del Banco en la búsqueda de una resolución efectiva a los temas del reasentamiento; © como un préstamo para inversión sectorial¹⁷. Cuando las necesidades específicas del reasentamiento de cada subproyecto no se conocen de antemano, el prestatario debería aprobar los programas de reasentamiento, los principios de planificación, las negociaciones institucionales, y fijar criterios que concuerden con el programa y los requerimientos del Banco como condición al préstamo. Se debe entregar un estimativo de la población total a ser desplazada y de todos los costos del reasentamiento, así como una evaluación de los lugares propuestos para el reasentamiento. Los subproyectos de préstamos para inversiones sectoriales deben ser fiscalizados por la agencia implementaria para asegurar su consistencia, y deben ser aprobados individualmente por el Banco. En el caso de tratarse de países con una serie de operaciones que requieren de reasentamientos, los esfuerzos para mejorar el marco político, institucional y legal del reasentamiento deben formar parte del diálogo continuo sobre el país y el sector entre el Banco y el gobierno. Estos esfuerzos deben estar adecuadamente reflejados en el trabajo económico y sectorial y en los materiales y escritos sobre estrategias del país.

Procesamiento y documentación

27. El Vice Presidente Regional (RVP) debe estar informado de los grandes temas del reasentamiento, y se debe solicitar su orientación cuando sea necesario. La División Ambiental Regional (RED), el Departamento Legal (LEG) y los especialistas en asentamientos del Sector Política e Investigación, deben ser consultados o incluidos, si es necesario, en los análisis sobre temas de reasentamiento involuntario a lo largo del ciclo del proyecto.

¹⁶ Ver OD 4.00, Anexo B, *Política ambiental para presas y proyectos de represa+.

¹⁷ Ver O.D. 1.00, *Metas del Banco e instrumentos+, y OD 8.20, *Inversión sectorial y préstamos de mantenimiento+, ambos a ser editados.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

Identificación

28. La posibilidad de reasentamiento involuntario debe ser determinada tan pronto como sea posible y descrita en todos los documentos del proyecto. El TM debe (a) resumir brevemente en el Sumario Inicial Ejecutivo del Proyecto (SIEP)¹⁸ la magnitud, estrategia y cronograma del reasentamiento; (b) informar a los prestatarios del programa de reasentamiento del Banco; © examinar la experiencia anterior del prestatario en operaciones similares; (d) invitar a las agencias responsables del reasentamiento a discutir sus programas, planes y disposiciones institucionales, legales y de consultas para el reasentamiento; y (e) de ser apropiado, asegurar que asistencia técnica sea otorgada a tiempo a los prestatarios. Esta asistencia debe incluir la utilización de los recursos del fondo para la preparación de proyectos (PPF)¹⁹ para planificar el reasentamiento y crear capacidad institucional.

Preparación

29. Durante la preparación del proyecto, se debe establecer la factibilidad del reasentamiento, acordar una estrategia, bosquejar un plan de reasentamiento y preparar un presupuesto estimativo²⁰. Se deben identificar los costos totales del reasentamiento e incluirlos en el costo total del principal proyecto de inversión, más allá de la fuente financiera. Los costos de reasentamiento deben ser tomados como un punto en contra de los beneficios económicos del proyecto de inversión que ocasiona la reubicación. Cualquier beneficio neto a los reasentados (en comparación a las circunstancias de un *sin proyecto+) debe sumarse a la influencia de beneficios de la inversión principal. A pesar de que el componente reasentamiento o el proyecto independiente no necesitan ser económicamente viables en sí mismos, deben ser del menor costo posible, concordantemente con los programas mencionados anteriormente.

Evaluación inicial y negociación

30. Una condición para la evaluación inicial de proyectos que tienen que ver con reasentamiento es la sumisión del plan cronogramado de reasentamiento al Banco y un presupuesto que conforme el programa del mismo, con la excepción de préstamos de inversión sectorial, como está expuesto en el para. 26. Todos los FEPS finales deben confirmar que este requerimiento ha sido cumplido. La misión de evaluación inicial debe confirmar que (a) el reasentamiento involuntario y los infortunios humanos serán minimizados y los prestatarios podrán manejar el proceso; (b) el plan es adecuado, incluyendo el cronograma y el presupuesto

¹⁸ Ver Circular Op 87/03, *Procedimientos para procesar inversiones, préstamos y créditos*, archivada como OMS 2.00, a ser reeditada como OD 9.00, *Procesamiento y documentación para préstamos de inversión+.

¹⁹ Ver OMS 2.15, *Fondo para preparación de proyectos+, a ser reeditada como OD 8.00, *Fondo para preparación de proyectos y fondo para preparación de proyectos especiales+.

²⁰ Orientaciones detalladas para preparar y evaluar planes de reasentamiento son ofrecidas en *Reasentamientos involuntarios en proyectos de desarrollo+, Material Técnico del Banco Mundial, No.80, Anexo 1 (Washington D.C.: El Banco Mundial, 1988). Cuadros preformados de costos y guías para análisis económicos y financieros son ofrecidos en Anexo 2.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.

para el reasentamiento y las compensaciones; © el análisis económico y financiero es sólido; (d) existe disponibilidad de lugares adecuados y fondos para todas las actividades del reasentamiento; (e) existe factibilidad en la implementación de las negociaciones. A su vez deberá precisar el alcance del compromiso de los beneficiarios. Durante las negociaciones, el prestatario y el Banco deben acordar el plan de reasentamiento. Este plan y el deber del prestatario de llevarlo a cabo deben quedar reflejados en los documentos legales. Se deben pactar otras acciones necesarias relacionada con el reasentamiento. El informe de evaluación inicial preparado por el personal (IEIPP) y el Memorándum y Recomendaciones del Presidente (MOP) deben resumir el plan y declarar que está de acuerdo a los requerimientos del programa del Banco.

Ejecución y supervisión

31. Los componentes del reasentamiento deben ser supervisados a través de la ejecución²¹. La supervisión esporádica o tardía con respecto a la implementación invariablemente pone en riesgo el éxito del reasentamiento. Las misiones de supervisión del Banco deben estar compuestas por personal experto en el aspecto social, económico y técnico. Es altamente deseable que existan análisis anuales de reasentamientos masivos y análisis profundos del Banco de los progresos periódicos. Estos análisis deben ser planificados desde el comienzo para permitirle al Banco y al prestatario realizar los ajustes necesarios durante la ejecución del proyecto. Se puede alargar en el tiempo la completa recuperación producto del reasentamiento, lo que a menudo plantea la necesidad de que el Banco continúe su supervisión hasta bastante después que las poblaciones han sido reubicadas, a veces hasta después que el proyecto ha sido archivado.

Evaluación ex post

32. En informe final del proyecto²² presentado al Departamento de Operaciones de Evaluación, debe evaluar el reasentamiento y su impacto en las normas de vida de los reubicados y de la población huésped.

²¹ Ver OD 13.05, *Supervisión de proyectos+, particularmente para. 44-47.

²² Ver el memorándum OPNSV, *Guías para preparar los informes finales de proyectos+, 7 de junio de 1989, y OMS 3.58, *Guía general para preparar informes finales de proyectos+, los cuales deben ser combinados y reeditados como OD 13.55, *Informes finales de proyectos+.

Esta directiva se ha preparado para proporcionar orientación a personal del Banco Mundial; los temas que contiene no han sido tratados necesariamente en forma exhaustiva.