

Fase de consulta



PROMABEN

Informe de evaluación y consulta BR MICI002/2010

Mayo de 2011



Informe sobre la fase de evaluación y consulta

Mayo de 2001

Resumen ejecutivo

Proyecto: Programa de Saneamiento de la Cuenca Estrada Nueva, PROMABEN (BR-L1065 - 1998/OC-BR)

Ubicación: Belém, Estado de Pará, Brasil

Políticas operativas que se aplican: Política de Disponibilidad de Información (OP-102) y Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710).

Equipo de evaluación y consulta: Isabel Lavadenz (Ombudsperson) y Ana Núñez (investigadora adjunta especial).

Fase de elegibilidad: El 17 de diciembre de 2010 la Ombudsperson consideró que la solicitud era elegible, de conformidad con los criterios de elegibilidad y exclusión que se incluyen en la política que establece el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI).

Fase de evaluación: El equipo del MICI dirigió una evaluación que se basó en un examen documental, entrevistas con el equipo de proyecto, audioconferencias con el Solicitante, y una visita sobre el terreno a Belém, Estado de Pará (Brasil) del 6 al 11 de febrero de 2011. Las conclusiones y actividades de facilitación del equipo del MICI permitieron la creación in situ de una mesa de diálogo para buscar soluciones, con lo cual se llegó a un acuerdo al final de la visita sobre el terreno.

Conclusiones de la evaluación: El Solicitante y la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) debían intercambiar información clave, destinada a facilitar la determinación de puntos en común para llegar a un acuerdo final. La UCP se había topado con una serie de dificultades para identificar y comunicarse con el titular legítimo de la propiedad. El Solicitante y su padre debían proporcionar documentación básica a la UCP, cumplir con el programa de reasentamiento de PROMABEN y completar un catastro socioeconómico obligatorio. Por su parte, la UCP debía proporcionar información adicional al Solicitante con respecto al programa general de reasentamiento, además de la metodología de valoración de las indemnizaciones.

Asimismo, el MICI constató que los vecinos y las demás personas afectadas por el proyecto se encontraban mayormente a favor del proyecto, pero con inquietudes sobre el proceso de reasentamiento. Las inquietudes giraban en torno a la recepción de información incompleta sobre el proyecto y valores de reemplazo poco realistas que, en opinión de las personas entrevistadas, resultan insuficientes para restablecerles las condiciones socioeconómicas (es decir, adquirir una casa similar en una zona comparable de la ciudad).

Fase de consulta: El equipo del MICI facilitó la instauración de una mesa de diálogo para buscar soluciones entre el Solicitante y su padre (el legítimo titular de la propiedad), y los equipos sociales y jurídicos de la UCP. Los principales acuerdos alcanzados fueron los siguientes: (i) la UCP brindó información adicional al Solicitante sobre el programa general de reasentamiento, además de la metodología de valoración de las indemnizaciones; (ii) el padre del Solicitante cumplió con el programa de reasentamiento de PROMABEN y completó un catastro socioeconómico obligatorio; (iii) la UCP debía responder a las observaciones del Solicitante con respecto al posible valor adicional de dos mejoras específicas que se habían realizado a la casa, sobre el monto de indemnización final; (iv) el Solicitante y su padre aceptaron en principio la indemnización; (v) se le pidió a la UCP que retirara el caso del Solicitante de un proceso de adquisición forzosa iniciado ante la Secretaría Municipal de Asuntos Jurídicos (SEMAJ); (vi) el Solicitante debía proporcionar la documentación jurídica pertinente para impugnar o ratificar una petición de último momento presentada por su ex pareja de hecho respecto de la misma propiedad.

Conclusiones de la consulta: Las partes se mostraron muy colaboradoras y trabajaron en pos de lograr una solución, y se llegó a un acuerdo al final de la mesa de diálogo para encontrar una solución, sobre los siguientes temas: acceso a la información para ambas partes, cumplimiento con el programa de reasentamiento de PROMABEN, divulgación de la metodología de valoración de las propiedades, y aceptación en principio de la indemnización. La **fase de consulta concluyó** antes de que se pudiera firmar el contrato formal para la transferencia de los derechos entre el legítimo titular de la propiedad y la UCP¹ debido a un cambio de circunstancias. Tal como se informó durante la mesa de diálogo para buscar una solución, la ex pareja de hecho del Solicitante presentó un reclamo de indemnización paralelo respecto de la misma propiedad. El MICI no puede intervenir en la facilitación de dicho acuerdo, dado que se considera que la petición legal de un tercero queda fuera del alcance del proceso de consulta del MICI.

Función del MICI y próximos pasos: En lo referente a la Solicitud, el equipo del MICI fue decisivo a la hora de facilitar los acuerdos clave y definir los próximos pasos entre el Solicitante y la UCP. El MICI controló el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, y el **6 de mayo de 2011** dio el caso por oficialmente **concluido**.

En cuanto a mejorar la calidad de la respuesta de PROMABEN a los reclamos actuales o futuros, el MICI y la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) sugirieron y proporcionaron los aportes técnicos para la creación de un mecanismo local para la presentación de reclamos a nivel del proyecto. El mecanismo local de PROMABEN para la presentación de reclamos constituirá para los beneficiarios una primera instancia centralizada donde presentar sus consultas, peticiones y reclamos, y recibir una respuesta razonada, coherente y oportuna. Los próximos pasos del MICI se centrarán en el trabajo inicial con el equipo de proyecto, y en brindar asistencia técnica adicional al mecanismo local para la presentación de reclamos cuando así se requiera.

¹ Como parte del programa de reasentamiento, la UCP y el titular de los derechos de propiedad firman un contrato ordinario de aceptación y transferencia de los derechos de tenencia.

Índice

1.	ANTECEDENTES.....	1
1.1	La solicitud.....	1
1.2	El proyecto	1
2.	PROCESO DE EVALUACIÓN.....	4
2.1	Visita sobre el terreno.....	4
2.2	Hallazgos de la evaluación.....	5
3.	FASE DE CONSULTA	6
3.1	Síntesis relativa a la mesa de diálogo para buscar soluciones	6
3.2	Situación de la solicitud.....	6
4.	PRÓXIMOS PASOS.....	7
5.	LECCIONES APRENDIDAS.....	7
	Anexo 1: Recomendaciones para la creación de un Mecanismo local para la presentación de reclamos	10
	Anexo 2: Imágenes.....	14

1. ANTECEDENTES

1.1 La solicitud

El Sr. Jose Nildo Trinidad da Costa (el Solicitante) presentó un reclamo ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) el 4 de octubre de 2010, en el cual alegaba que se vio afectado en forma adversa, directa y sustancial por un incumplimiento de la Política de Disponibilidad de Información (OP-102) y de la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el Proyecto PROMABEN (1998/OC-BR). En concreto, el Solicitante reclamaba que (i) la comunicación con los beneficiarios del proyecto ha sido arbitraria, mal estructurada y poco clara; (ii) desconocía cuál era la metodología de valoración, y (iii) el valor de mercado de su propiedad era sustancialmente superior a la indemnización que le había ofrecido PROMABEN (en otras palabras, la indemnización que le ofreció PROMABEN como parte del plan de reasentamiento le es insuficiente para restablecer las condiciones socioeconómicas de su persona y su familia). El 17 de diciembre de 2010 la Ombudsperson consideró que la solicitud era elegible.

1.2 El proyecto

El objetivo de desarrollo de PROMABEN es apoyar a la Municipalidad de Belém en el mejoramiento de las condiciones ambientales y sociales de la cuenca urbana de Estrada Nueva. Los objetivos específicos comprenden, entre otros, los siguientes: "... (ii) mejorar las condiciones de vivienda de la población que reside en la zona, mediante el ordenamiento urbano, esfuerzos para la regularización de la tenencia del suelo, la adopción de soluciones habitacionales adecuadas y la implantación de áreas de esparcimiento". El monto del préstamo asciende a US\$68.750.000, y la Municipalidad de Belém proporciona cofinanciamiento por un monto idéntico. El Directorio Ejecutivo del BID aprobó el préstamo el 9 de julio de 2008. PROMABEN ha sufrido demoras en la puesta en práctica del proyecto debido a una serie de desafíos, que incluyen reclamos de las personas afectadas por el proyecto, referidos a la concepción original de la infraestructura del mismo, además de asuntos relativos a la puesta en práctica del plan de reasentamiento. El equipo de proyecto del BID está en vías de lograr una prórroga para la fecha de cierre y reasignar el presupuesto restante.

La zona que rodea al proyecto presenta numerosos asentamientos informales, a menudo construidos sobre los canales. La zona posee una cobertura adecuada de abastecimiento de agua, pero carece de servicios de saneamiento y gestión de desechos. La combinación de aguas servidas y desechos que se vierten hacia los canales, algunos de los cuales están estancados, podría constituir un potencial riesgo a la salud y un foco de riesgo ambiental para la población de la zona. Asimismo, la zona del proyecto es naturalmente proclive a sufrir inundaciones, debido a que por ella cruzan numerosos manantiales pequeños (*igarapés*) que se ven inundados periódicamente por las tremendas crecidas del río Guama. El riesgo de sufrir inundaciones se ve exacerbado por la creciente cantidad de asentamientos informales y la falta de una infraestructura adecuada para manejar y controlar las inundaciones.

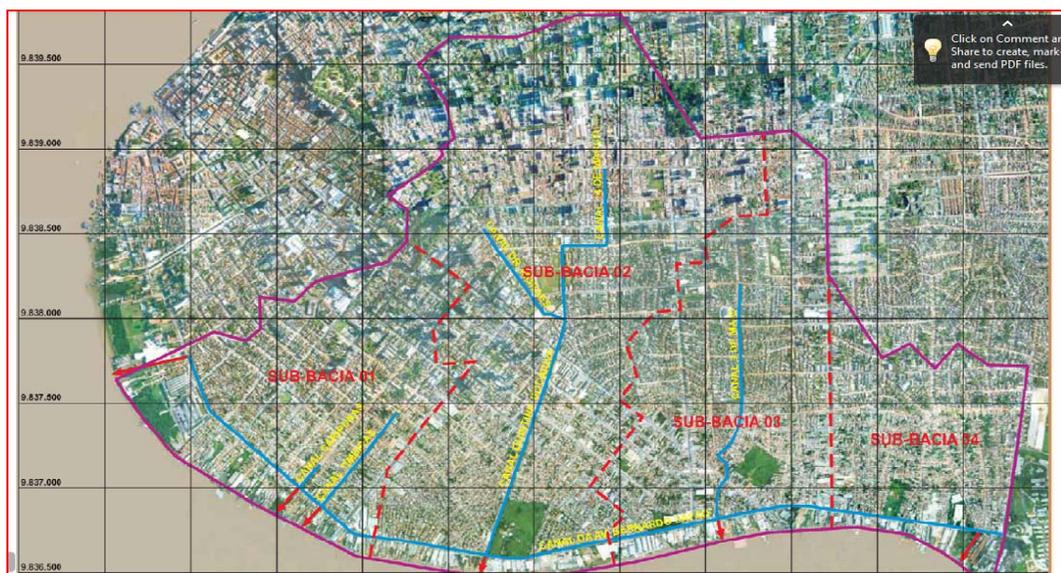
Imagen 1: Vivienda construida sobre el canal, afectada por las inundaciones



Fotografía gentileza del equipo de proyecto de PROMABEN

El proyecto financiará la construcción de obras de infraestructura como redes hidráulicas, viales y de saneamiento. La ejecución general del proyecto se divide en cuatro subcuencas o *sub-bacias* (véase el Mapa 1 que se incluye a continuación). Cada subcuenca se subdivide a su vez en zonas más pequeñas o trechos (véase el Mapa 2 a continuación). Actualmente se está ejecutando en el terreno la Subcuenca 1, trecho 1.

Mapa 1. Zona del proyecto PROMABEN

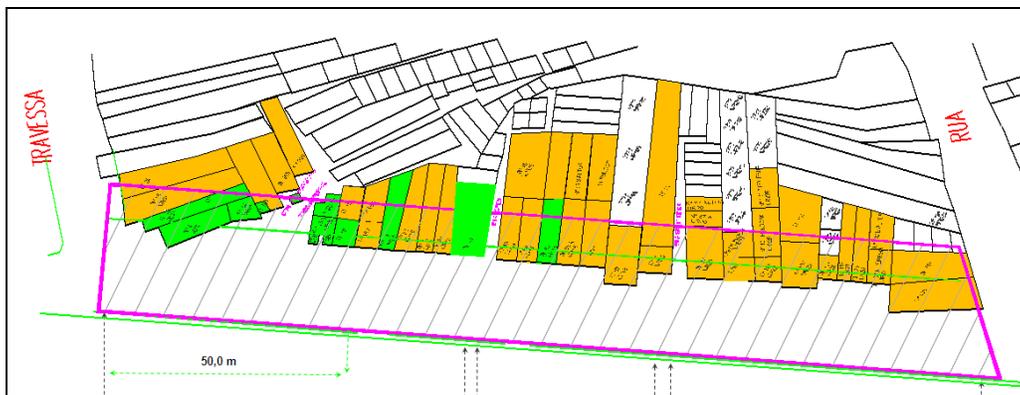


Fotografía gentileza del equipo del proyecto de PROMABEN

El Componente 1 del proyecto, mejora del drenaje urbano, respalda la rehabilitación de 2,3 kilómetros del canal, además de 15 hectáreas para la construcción de parques lineales a lo largo de los canales rehabilitados. En este contexto, el Componente 1 de PROMABEN incluye un plan de reasentamiento para aproximadamente 1.100 familias y 150 empresas directamente afectadas por la rehabilitación del canal. Un plan de reasentamiento involuntario (*Plano Diretor de Reassentamento de População e Atividades Econômicas*) incluye la prestación de servicios urbanos básicos a la población que vive en la zona del proyecto, medidas para regularizar la tenencia de tierras en las zonas adyacentes a los canales rehabilitados y el otorgamiento de derechos de propiedad a las familias y empresas reasentadas.

Las consultas e inquietudes de la comunidad durante el diseño y ejecución inicial del proyecto permitieron la realización de dos cambios importantes en el plan de desarrollo de infraestructura original del proyecto, a saber: (i) eliminación de la construcción de una cuenca de acumulación; y (ii) modificación del canal de Caripunas, que dejó de ser un canal abierto para transformarse en un canal cerrado. Esas dos medidas oportunas lograron reducir considerablemente la presión social y justifican los costos y demoras del caso. Si bien las mismas parecen haber sido decididas para minimizar los asuntos relativos al reasentamiento, quizás se deba profundizar el análisis del impacto sobre la infraestructura hidráulica.

Mapa 2. PROMABEN Trecho 1 (detalle)



Tal como se mencionó anteriormente, en la actualidad PROMABEN está ejecutando la Subcuenca 1, trecho 1. En el Mapa 2 se exhibe la zona original del proyecto (zona coloreada) y los edificios afectados. Tal como se muestra en el Mapa 2, algunos edificios se ven afectados únicamente en forma parcial. Inicialmente se preveía demoler totalmente todos los edificios que se superpusieran en forma total o parcial con la zona del proyecto original. PROMABEN tenía previsto construir una zona comercial para reasentar a las empresas que eran propiedad de los beneficiarios de la zona demolida restante que se ubicaba más allá de la zona original del proyecto. No obstante, los propietarios de los hogares están mostrando un fuerte interés en permanecer en la zona adyacente a la zona original del proyecto y por ende, que sus hogares sean demolidos solamente en forma parcial, o reconstruidos en la zona remanente de su propiedad. A efectos de evitar una reubicación

siempre que sea posible, el equipo de proyecto revisará el plan de reasentamiento para tomar estas inquietudes en cuenta al decidir tanto el diseño general de la zona comercial como su ubicación.

2. PROCESO DE EVALUACIÓN

2.1 Visita sobre el terreno

El 6 de febrero de 2011, un equipo del MICI se unió a la misión para examinar la ejecución de PROMABEN. Los objetivos del examen de la ejecución comprendieron los siguientes: (i) evaluar la situación actual del proceso de reasentamiento, especialmente con respecto al plan de indemnización; (ii) verificar la calidad y disponibilidad en el tiempo de opciones de vivienda adecuadas; (iii) hacer el seguimiento del avance de la puesta en práctica de las medidas socio-ambientales y el grado de cumplimiento con las salvaguardias ambientales y sociales del BID; (iv) apoyar al equipo de proyecto en la identificación de medidas destinadas a mejorar la capacidad del equipo de proyecto para coordinar y gestionar los aspectos ambientales y sociales del mismo, especialmente en la zona de reasentamiento; (v) participar en el proceso de evaluación del MICI.

El MICI y el equipo de proyecto celebraron reuniones de trabajo con los representantes de la Municipalidad de Belém, diferentes equipos de la UCP, contratistas, personas afectadas por el proyecto, vecinos y el Solicitante. Entre las comprobaciones generales que se obtuvieron en el terreno se destacan los siguientes puntos:

- Las partes se mostraron muy dispuestas a colaborar y trabajaron para llegar a una solución
- La evaluación permitió que se formara una mesa de diálogo para buscar una solución in situ
- La fase de consulta concluyó debido a un cambio de circunstancias (un reclamo de indemnización paralela presentado por la ex pareja de hecho del Solicitante sobre la misma propiedad). El MICI no puede intervenir en un asunto donde haya una petición legal de un tercero, situación que se considera fuera del alcance del proceso de consulta del MICI
- No fue necesario realizar entrevistas con otras autoridades en esta oportunidad
- El equipo del MICI identificó una serie de asuntos metodológicos, técnicos y de procedimiento adicionales que podrían ser objeto de nuevos reclamos o que podrían generarlos. A efectos de prevenir, contemplar y responder a las inquietudes de las posibles personas afectadas por el proyecto, el equipo del MICI recomendó establecer un mecanismo local para la presentación de reclamos a nivel del proyecto para contemplar las solicitudes inherentes a este complejo proyecto en el terreno
- El equipo del MICI proporcionó aportes técnicos para la creación del mecanismo local para la presentación de reclamos durante la visita sobre el terreno. Asimismo, se elaboró una tipología de temas y situaciones, en forma conjunta con el personal de la UCP. El equipo de proyecto está creando un plan de acción que prevé una iniciativa para el fortalecimiento de capacidades, destinada a apuntalar la instauración y puesta en práctica temprana del mecanismo local para la presentación de reclamos.

2.2 Hallazgos de la evaluación

El proyecto está ubicado sobre terrenos de propiedad federal, adyacentes al río Guama o *Tierra de Marina*. Como consecuencia, hay un acceso limitado a los derechos de propiedad individual, excepto a través de una donación realizada por el gobierno nacional (la *Unión*). Las donaciones confieren dos tipos de dominio² sobre la tierra: (i) *dominio pleno* otorgado por la Municipalidad de Belém o la *Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém* (CODEM); y (ii) *dominio útil*, otorgado por la Prefectura Municipal de Belém o por CODEM por medio de un contrato especial, llamado *uso especial para fines de vivienda*³. Dicho contrato, otorgado a los habitantes de la zona del proyecto, incluye una posible expropiación de la propiedad en virtud de la existencia de un “proyecto urbano ejecutado por la Prefectura de Belém” (es decir, el de PROMABEN) y estipula un reemplazo de vivienda en especie como indemnización.

Las indemnizaciones se calculan tomando en cuenta los derechos de tenencia de la tierra, la superficie de la propiedad y las mejoras realizadas a la vivienda con respecto a ciertos valores predeterminados establecidos por la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT). La UCP tiene en cuenta dos tipos principales de derechos de tenencia de la tierra al calcular las indemnizaciones: (i) el propietario, a quien se le otorgó el contrato original de uso especial para fines de vivienda (*uso especial para fins de moradia*), o que fue parte de posteriores transferencias legítimas; y (ii) el ocupante que no posee derechos de propiedad sobre la tierra. Esta limitada tipología de derechos de tenencia de la tierra y alternativas de indemnización posteriores podría limitar potencialmente el pleno reconocimiento de los activos de los beneficiarios del proyecto y podría estar reñida con la Política Operativa 710 del BID, sobre Reasentamiento Involuntario. En efecto, la OP-710 reconoce que “...la mayoría de las personas afectadas por los proyectos de desarrollo pertenecen a los sectores más pobres de la comunidad y a menudo carecen de título sobre la tierra o la vivienda que ocupan. En estos casos, el plan de reasentamiento deberá incluir un conjunto de medidas de recuperación que [...] mantengan el nivel de sustento de los afectados”.

Asimismo, el proyecto posee limitaciones legales en la legislación nacional para indemnizar a las personas afectadas por encima de los valores calculados a través de dicha metodología. Con el fin de contemplar las posibles deficiencias de la política OP-710, la UCP podría incluir el concepto de rehabilitación, a efectos de proporcionar “soluciones extrajurídicas para las pérdidas experimentadas por la población reasentada, sin que sea necesario realizar cambios importantes en la legislación local⁴”.

² El dominio respecto de un bien puede considerarse *directo*, característico del propietario; o *útil*, característico de la persona que hace uso del bien a cambio del pago de una cuota. El titular de un dominio *útil* puede usar el bien y beneficiarse del mismo, siempre y cuando pague esa cuota. Si se produce un incumplimiento en el pago de la cuota, ello podría llevar a la potencial confiscación del dominio de parte del usuario *directo*.

³ El *uso especial para fines de vivienda* otorga el derecho a usar una propiedad en forma indefinida y, en la zona del proyecto PROMABEN, prevé una posible expropiación futura y una indemnización habitacional en especie.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (1998), Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario (OP-710), p. 24 de la versión en español.

Por último, la UCP ha experimentado y aún experimenta dificultades en la realización de un examen adecuado de la situación jurídica de los reasentados, debidas fundamentalmente a la falta de registros completos sobre los derechos de la propiedad. La UCP estima que la mayoría de los beneficiarios del proyecto carece del derecho legal formal a la tierra.

El plan de acción, actualmente en vías de preparación por el equipo de proyecto, apunta a solucionar estos asuntos, de conformidad con las recomendaciones establecidas en el informe de la misión.

3. FASE DE CONSULTA

3.1 Síntesis relativa a la mesa de diálogo para buscar soluciones

El 10 de febrero, simultáneamente con la Evaluación del MICI, la Ombudsperson del proyecto actuó como facilitadora de una mesa de diálogo para buscar soluciones entre el Solicitante, su padre, y los equipos de asesores sociales y jurídicos de la UCP. Durante la sesión, el Solicitante y la UCP llegaron a los siguientes acuerdos:

- El Solicitante y su padre presentaron la documentación pertinente⁵, a efectos de documentar la titularidad del padre respecto de la propiedad, completaron el catastro socioeconómico obligatorio y cumplieron con el programa de reasentamiento de PROMABEN
- La UCP proporcionó información adicional al Solicitante sobre el proceso general de reasentamiento, además de la metodología de valoración de las indemnizaciones que se aplica a la propiedad; acordó examinar la valoración de la propiedad del Solicitante a la luz de dos mejoras realizadas a la vivienda, que constan en el catastro socioeconómico y ameritan una respuesta oportuna y justificada al Solicitante; y acordó retirar el caso del Solicitante del proceso de adquisición forzosa ante la Secretaría Municipal de Asuntos Jurídicos (SEMAJ).

Entre las principales conclusiones de la mesa de diálogo para buscar una solución se incluyen las siguientes:

- La unidad jurídica de la UCP informó al Solicitante y a su padre sobre el reclamo de indemnización que paralelamente figura en la UCP respecto de la misma propiedad, presentado por la ex pareja de hecho del Solicitante, junto con la documentación de respaldo que indicaba que presumiblemente el padre del Solicitante había transferido la propiedad a su hijo, y les permitió a su hijo y a la pareja de hecho de este último invertir en la realización de mejoras sustanciales a la vivienda. Como consecuencia, el Solicitante aceptó proporcionar la documentación legal pertinente para impugnar o ratificar dicha petición.
- El MICI no puede actuar como mediador en este asunto entre terceros, el Solicitante y la UCP.

3.2 Situación de la solicitud

La actuación del MICI fue decisiva para facilitar la celebración de acuerdos clave y definir los próximos pasos entre el Solicitante y la UCP. El MICI supervisó la ejecución de los acuerdos

⁵ Documentos: Escritura de compraventa, poder otorgado por el padre del Sr. Trinidad y cédula de identidad.

alcanzados durante la mesa de diálogo para buscar soluciones, a saber: (i) la UCP debía proporcionarle al Solicitante un examen oportuno y justificado de la valoración y retirar el caso del Solicitante de un proceso de adquisición forzosa ante la SEMAJ; y (ii) el Solicitante debía proporcionar la documentación legal pertinente para impugnar o ratificar una petición presentada por su ex pareja de hecho, por la cual reclamaba el 50% del monto de la indemnización.

El 16 de febrero la UCP realizó un examen de la valoración de la propiedad, a la luz de las dos mejoras realizadas a la vivienda, según consta en el catastro completado por el Solicitante y su padre. La UCP estimó que dichas mejoras no ameritaban una modificación del valor final de la indemnización. Asimismo, la UCP se retiró del proceso de adquisición forzosa de la SEMAJ; el 22 de febrero dicha Secretaría envió oficialmente el proceso nuevamente a la UCP.

Entre febrero y marzo, la UCP recibió información suficiente para ratificar la legitimidad del reclamo de la ex pareja de hecho del Solicitante con respecto a la propiedad⁶. El Solicitante y su ex pareja de hecho se adhirieron por separado al programa de reasentamiento de PROMABEN el 21 y 24 de marzo, respectivamente. La UCP firmó dos contratos con el Solicitante y su ex pareja de hecho el 24 y 28 de marzo, respectivamente. En virtud de dichos contratos, el Solicitante y su ex pareja de hecho transfirieron sus derechos de tenencia de la tierra y aceptaron recibir, cada uno de ellos, la mitad de la indemnización total. La UCP ha iniciado las medidas de procedimiento correspondientes (por ejemplo, solicitud por escrito a la Secretaría Municipal de Urbanismo) para proceder al pago.

4. PRÓXIMOS PASOS

Desde que las partes abordaron, acordaron y dieron cumplimiento a los temas relativos al reclamo en marzo de 2011, los próximos pasos del MICI se centrarán exclusivamente en la labor de etapas iniciales junto con la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) para respaldar el diseño y la ejecución del mecanismo local para la presentación de reclamos, en caso de que así se requiera, y cuando se requiera. El Plan de acción de PROMABEN, actualmente en vías de creación por la ESG y el equipo de proyecto, prevé actividades de desarrollo de capacidades en este ejercicio fiscal, destinado a brindarle al mecanismo local para la presentación de reclamos las herramientas adecuadas y las prácticas óptimas que permitan abordar los interrogantes, inquietudes y reclamos de la comunidad a escala del proyecto.

5. LECCIONES APRENDIDAS⁷

La elaboración de proyectos que impliquen un reasentamiento involuntario es compleja por naturaleza y requiere de una preparación exhaustiva y una ejecución flexible, a efectos de evitar,

⁶ Incluye un dictamen del Juzgado de Familia, con fecha 15 de marzo de 2011, dirigido a la UCP para que ponga la indemnización total correspondiente al Solicitante y a su ex pareja de hecho a disposición de éstos por intermedio del Juzgado de Familia.

⁷ La política que establece el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación indica en el Artículo 76, literal (c) que las responsabilidades del Ombudsperson del proyecto incluirán “...brindar asesoramiento a las unidades operativas en las actividades destinadas a la resolución de problemas...”.

minimizar, gestionar y compensar adecuadamente las repercusiones negativas sobre las poblaciones desplazadas. El MICI observó que, en el caso de PROMABEN, los beneficiarios del proyecto estaban en general a favor del proyecto y comprendían las potenciales repercusiones positivas de mejorar la calidad de vida de la zona. No obstante, las personas afectadas por el proyecto manifestaron sus inquietudes con respecto al proceso de reasentamiento, especialmente en lo referente a que la información del proyecto estaba incompleta, los valores de reemplazo eran poco realistas, y dichas personas percibían que quedaban innecesariamente excluidos de los beneficios del proyecto. De acuerdo con los miembros de la comunidad entrevistados, los valores de reemplazo son insuficientes para restablecer las condiciones socioeconómicas (es decir, adquisición de un hogar similar en una zona comparable de la ciudad), y en varios casos, el reasentamiento total podía y debería evitarse.

El MICI y la ESG identificaron una serie de aspectos clave, principalmente en la ejecución del plan de reasentamiento, que podrían ser decisivos para mejorar los impactos en términos de desarrollo de proyectos similares, así como la ulterior ejecución de PROMABEN. Se analizaron los aspectos clave y las principales medidas alternativas, que se sintetizan a continuación:

- **Evaluación preliminar del marco jurídico con respecto a las políticas operativas del BID**

El análisis adicional de las deficiencias del marco jurídico local, centrado en la legislación aplicable para expropiación, indemnización y rehabilitación respecto de la Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario (OP-710), podría ser decisivo para identificar y recomendar medidas de indemnización destinadas a restablecer el nivel de sustento de las personas afectadas por el proyecto y evitar un empobrecimiento mayor. Tal como se incluye en la OP-710, “...En el plan de reasentamiento se deberá identificar el entorno jurídico e institucional en cuyo marco se aplicarán las medidas de indemnización y rehabilitación [...] [De esa manera, el conjunto de medidas... podrá] funcionar en el marco de las limitaciones de las leyes e instituciones locales, complementándolas con medidas específicas del proyecto únicamente cuando sea necesario”.

- **Análisis de las personas afectadas por el proyecto, impactos potenciales y opciones de reasentamiento**

Será decisivo contar con una evaluación socioeconómica y jurídica complementaria de la zona afectada por el proyecto, antes de diseñar cada plan de reasentamiento involuntario, para los siguientes casos:

- Elaborar una tipología de situaciones típicas que enfrentan las personas desplazadas y las posibles medidas de indemnización
- Identificar a la población vulnerable para la cual sea necesario tomar recaudos especiales
- Tener argumentos para ratificar o impugnar las afirmaciones de los propios habitantes con respecto a la propiedad de la tierra
- En la medida de lo posible, el reasentamiento debería evitarse, mitigarse y luego indemnizarse. Los planes de reasentamiento deberán considerar las alternativas para

minimizar el reasentamiento en el caso de los habitantes cuyas propiedades se vean afectadas únicamente en forma parcial por la huella del proyecto, y esta decisión deberá basarse en criterios técnicos y de equidad.

- A efectos de reflejar plenamente la realidad de los derechos de la tenencia de tierras de las personas afectadas por el proyecto, el estudio de las propiedades deberá incluir los derechos intermedios, como los contratos de adquisición otorgados por una persona que no sea el propietario, o una ocupación de larga data.
- **Consideraciones sobre comunicación y transparencia**
 - Sería beneficioso ejecutar plenamente una estrategia de comunicación diseñada para las diferentes personas afectadas por el proyecto, que incluya diversos aspectos del plan de reasentamiento, a saber:
 - Zonas afectadas por el proyecto, detalles de la solución propuesta y agentes involucrados
 - Temas específicos sobre reasentamiento y asistencia
 - Divulgación de la metodología de valoración de las indemnizaciones
- **Consideraciones sobre la ejecución del reasentamiento**
 - Cuando se analicen las alternativas de rehabilitación, algunos instrumentos que ya se han incluido en el plan de reasentamiento involuntario, como la *permuta*, podrían ser decisivos para mantener el nivel de vida de las personas afectadas por el proyecto, y se deberían ejecutar en su totalidad, tal como se prevé en el plan de reasentamiento involuntario de PROMABEN.
 - A medida que avanza la preparación del plan específico de reasentamiento dentro del plan de reasentamiento involuntario, estos planes más específicos deberían incluir formas innovadoras para facilitar el acceso de las personas afectadas por el proyecto a viviendas en el mercado privado, como propiedades similares previamente identificadas, o estaciones de trabajo con acceso a información sobre el mercado de la vivienda.
 - Cuando se realicen los trabajos de demolición, paralelamente se deberá realizar la debida rehabilitación de las propiedades remanentes, junto con la separación y eliminación de escombros, evitando cualquier riesgo innecesario a la salud provocado por las demoliciones parciales y los posibles escombros que queden en el lugar.

Imagen 2: Ejemplo de desechos de demolición que no se eliminaron adecuadamente



Fotografía gentileza del equipo del proyecto de PROMABEN

ANEXO 1: RECOMENDACIONES PARA LA CREACIÓN DE UN MECANISMO LOCAL PARA LA PRESENTACIÓN DE RECLAMOS

El MICI y la ESG sugirieron establecer un mecanismo local para la presentación de reclamos a nivel del proyecto, destinado a abordar los interrogantes, peticiones y reclamos de las personas afectadas por el proyecto PROMABEN. Dicho mecanismo representaría una primera instancia centralizada para los reclamantes, donde éstos podrán recibir una respuesta razonada, coherente y oportuna a sus inquietudes. El mecanismo local para la presentación de reclamos no reemplazaría sino que fortalecería las iniciativas actuales de parte de los equipos de asesores sociales, ambientales y jurídicos de PROMABEN y el Escritorio de Gestión Participativa (EGP).

La Municipalidad de Belém acordó fortalecer el EGP con un mecanismo local para la presentación de reclamos. El MICI proporcionó aportes técnicos para la creación de dicho mecanismo durante la misión. Asimismo, la ESG está dirigiendo la elaboración de un plan de acción para continuar con la ejecución de PROMABEN. Vinculado especialmente al mecanismo local para la presentación de reclamos, el plan de acción prevé una instancia conjunta entre la ESG y el MICI de fortalecimiento de capacidad destinada a apoyar la creación y puesta en práctica temprana de dicho mecanismo en este ejercicio fiscal.

Las características básicas que definen el correlacionamiento institucional, los procedimientos y las funciones del mecanismo local para la presentación de reclamos deberán estar en consonancia con las buenas prácticas comerciales de Brasil, así como las de otros países donde se hayan instrumentado satisfactoriamente tales programas.

La misión y el equipo local trabajaron en algunas de las características clave del mecanismo local para la presentación de reclamos. A continuación se resumen las características clave:

- **Independencia**
 - No depende de otras personas en el proceso de búsqueda de soluciones

- Tiene libertad de acción dentro del marco de la ley brasileña y opera en forma separada de la UCP
- Rinde cuentas a una institución fuera del proyecto, como la Prefectura
- **Imparcialidad**
 - No posee un interés particular
 - Es objetivo
 - Su único interés es minimizar el riesgo de conflicto y facilitar un proceso de búsqueda de soluciones
- **Eficiencia**
 - Es ágil a la hora de responder
 - Es una instancia centralizada para las personas afectadas por el proyecto, y está en coordinación con diferentes equipos de proyecto
 - Es proactivo
 - Busca generar el menor costo posible para el público
 - Articula y coordina la labor con todas las partes interesadas, a efectos de evitar demoras y una duplicación de tareas
 - Fomenta la comunicación en el momento debido
 - Posee las herramientas necesarias para realizar el trabajo en forma eficiente e independiente (la UCP debe proporcionar la información, el apoyo institucional, la sostenibilidad financiera y la capacidad técnica que se requieran, entre otras).

Tipología de situaciones y conflictos

El MICI recomendó crear una tipología de situaciones experimentadas por las personas desplazadas, y una descripción de las alternativas de reasentamiento disponibles, sobre la base de las lecciones aprendidas hasta el momento en lo relativo a la puesta en práctica. La tipología y las alternativas de reasentamiento contribuirán a facilitar que se identifiquen la situación y soluciones posibles a disposición de las personas desplazadas, además de las limitaciones sociales, técnicas o jurídicas de los organismos ejecutores. La tipología y las alternativas de reasentamiento serán decisivas para el mecanismo local para la presentación de reclamos y el Escritorio de Gestión Participativa, a efectos de poder minimizar los reclamos y potenciales conflictos y en última instancia, solucionarlos. El MICI propuso el establecimiento de un marco, en el cual se incluyen una serie de situaciones de primer nivel y las posibles alternativas del caso. Las variaciones de segundo y tercer nivel son numerosas y en consecuencia sólo se conocen en forma parcial.

A continuación se incluye un cuadro con algunos ejemplos.

SITUACIÓN	CAMBIO CON RESPECTO AL PRIMER NIVEL	RECLAMO	ALTERNATIVAS DISPONIBLES	REFERENCIAS	RESTRICCIONES
El ocupante no posee derechos de propiedad	Vive en la casa	Discrepa con la tasación	Indemnización por la vía judicial	Plan específico de reasentamiento, plan de reasentamiento involuntario, legislación...	Solamente se podrán reconocer las mejoras previstas en la ley
Ocupante con derechos adquiridos	No vive en la casa y no posee inquilino	Discrepa con la tasación	¿Intercambio?	- Plan de reasentamiento involuntario, etc.	Se podrán indemnizar la tierra y las mejoras realizadas
El ocupante quiere permanecer en el terreno que no se verá afectado	El edificio es habitable o se podrá construir un edificio - Aún no es habitable	No acepta una reubicación	¿Consolidar la ocupación ininterrumpida? Indemnización por la vía judicial	¿Decreto, plan de reasentamiento involuntario?	¿Indemnizar únicamente por la porción afectada y consolidar la propiedad del resto?
El edificio posee escaso valor	Con terreno - Sin terreno	El valor es insuficiente para restablecer el nivel de vida	Examinar el valor del módulo básico Aplicar una tasa para actualizar el valor ¿Bonificación por rehabilitación?	Política del BID, plan de reasentamiento involuntario, etc.	Marco jurídico y presupuesto
Titularidad de propiedad en disputa	En Juzgado de Familia Falta de legitimidad	Hay más de una persona que reclama una indemnización	Indemnización por la vía judicial	- Legislación, etc.	Legislación brasileña
Cese de la asistencia	Empresa Vivienda	Lucro cesante Pérdida de calidad de vida y pérdida financiera	Modificar la alternativa (por ejemplo, pasar de indemnización a intercambio) Reinstaurar la asistencia ¿Bonificación por lucro cesante?	Plan de reasentamiento involuntario, plan específico de reasentamiento, etc.	Procedimientos y presupuesto de PROMABEN
Se rechaza la solución de vivienda propuesta	No se acepta una unidad de vivienda para varias familias. Únicamente se acepta una casa para una sola familia.	Se rehúsa a continuar con asistencia de vivienda y pretende intercambiar una casa por otra	?	?	?

Procedimientos, integración y funciones

A efectos de que el mecanismo local para la presentación de reclamos funcione en forma eficaz y genere credibilidad entre los usuarios, es importante hacer hincapié en la naturaleza de las medidas extrajudiciales. El principio de eficiencia operativa es clave. El mecanismo local para la presentación de reclamos deberá (i) seguir procedimientos flexibles, diseñados para cada caso en particular; (ii) ser de fácil acceso, a efectos de permitir que las personas que se enfrenten a una situación difícil que no haya sido contemplada o resuelta en forma satisfactoria por la UCP en ninguna de sus instancias puedan ser escuchadas sin ceremoniales ni requisitos, y que reciban la información en un modo que les permita a todos comprenderla e interpretarla, y que no dé lugar a manipulaciones. En el cumplimiento de sus funciones, el mecanismo local para la presentación de reclamos dependerá únicamente de las organizaciones y asociaciones existentes en la zona del proyecto, como las Comisiones de Familia.

Idealmente, el mecanismo local para la presentación de reclamos deberá estar integrado por personal versado en la resolución de conflictos en los proyectos de desarrollo (con elementos como el reasentamiento, la salud ambiental, etc.), así como el contexto sociocultural de la zona. El mecanismo local para la presentación de reclamos deberá ser capaz de actuar como nexo entre los diferentes equipos de la UCP (jurídico, ambiental, social y de ingeniería), los contratistas que trabajan en el terreno y los beneficiarios del proyecto. El mecanismo local para la presentación de reclamos deberá representar a los ojos de los beneficiarios una instancia centralizada a nivel del proyecto donde presentar sus peticiones y reclamos, y recibir una respuesta razonable y justificada en forma oportuna.

Las funciones del personal del mecanismo local para la presentación de reclamos son eminentemente de facilitación, coordinación y articulación. Dicho mecanismo también podrá controlar el cumplimiento de los acuerdos celebrados; trabaja con la UPC, pero su principal interés no se concentra en la administración, sino en contribuir al mejor entendimiento y aceptación de la labor y sus resultados. Asimismo, tiene la obligación de informar acerca del cumplimiento de los objetivos de desempeño fijados para el proyecto. A efectos de cumplir con sus funciones, el mecanismo local para la presentación de reclamos puede forjar alianzas con instituciones académicas, ONG u otros agentes técnicos.

ANEXO 2: IMÁGENES



