

**Reasentamiento involuntario**  
**Política operativa y**  
**documento de antecedentes**

**Washington, D.C.**  
**Octubre de 1998 - No. IND - 103**

Esta Política Operativa OP-710 fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo el 22 de julio de 1998. Antes de que este documento fuese considerado en el Comité de Políticas del Directorio Ejecutivo, a partir de julio de 1996, se revisaron borradores de esta política en otras organizaciones no gubernamentales, en la Sexta Reunión sobre Medio Ambiente BID-ONGs desde el 27 al 30 de noviembre de 1995 en Curitiba, Brasil; en otras reuniones siguientes en la sede del Banco y a través del Internet.

Este documento fue preparado por un grupo de trabajo integrado por A. Deruyttere (SDS/IND), Jefe del Equipo, J. Renshaw, E. Rojas, R. Daughters, J. Branski, M.C. Perazza, A. Solórzano y N. Burroughs, con la contribución de M. Da Cunha y C. Albertos. Se recibieron comentarios adicionales de W. Arensberg, M. Bertrand, H. Green, M. Jeria, D.V. Martin, D. Rogers, A. Spilimbergo, J. Tejada, R. Tuazon, A. Uribe, P. Zoll, colegas de otros organismos multilaterales y otros. El documento fue editado por J. Nuñez del Arco, L. H. Thomas, M.E. Kyburz y L. Uribe.

# Indice

|  |    |
|--|----|
| Política operativa OP-710 .....                                      | 1  |
| Documento de antecedentes .....                                      | 9  |
| I. Introducción .....  | 9  |
| II. Marco de políticas del Banco .....                               | 11 |
| III. La experiencia de los bancos multilaterales de desarrollo ..... | 13 |
| A. El BID .....  | 13 |
| B. Otras instituciones .....   | 19 |
| IV. Aspectos clave .....   | 20 |
| A. Evitar el reasentamiento o reducirlo al mínimo .....              | 20 |
| B. Alcance de la política .....                                      | 21 |
| C. Evitar el empobrecimiento .....                                   | 23 |
| D. Participación de la comunidad .....                               | 24 |
| E. Comunidades indígenas .....                                       | 25 |
| F. Aspectos de género .....  | 26 |
| G. Rehabilitación e indemnización .....                              | 27 |
| V. Aspectos operacionales .....                                      | 31 |
| A. Cronograma y ciclo del proyecto .....                             | 31 |
| B. Control del área de reasentamiento .....                          | 31 |
| C. Adquisición de tierras .....                                      | 32 |
| D. Marco institucional para el reasentamiento .....                  | 32 |
| E. Seguimiento y evaluación .....                                    | 33 |
| F. Presentación de informes al Banco .....                           | 34 |
| VI. Conclusión .....   | 35 |
| Bibliografía .....   | 37 |
| Anexo  |    |

## **Política operativa OP-710**

## I. DEFINICIÓN Y ALCANCE

Esta política abarca todo desplazamiento físico involuntario de personas causado por un proyecto del Banco. Se aplica a todas las operaciones financiadas por el Banco, tanto del sector público como del privado, en las cuales el financiamiento del Banco esté encauzado directamente (como en el caso de los préstamos de inversión) o sea administrado por intermediarios (programas de obras múltiples, por etapas o de crédito multisectorial). Excluye los planes de colonización así como el asentamiento de refugiados o víctimas de desastres naturales.

## II. OBJETIVO

El objetivo de la política es minimizar alteraciones perjudiciales en el modo de vida de las personas que viven en la zona de influencia del proyecto, evitando o disminuyendo la necesidad de desplazamiento físico, y asegurando que, en caso de ser necesario el desplazamiento, las personas sean tratadas de manera equitativa y, cuando sea factible, participen de los beneficios que ofrece el proyecto que requiere su reasentamiento.

## III. PRINCIPIOS

Para lograr los objetivos globales de esta política, las operaciones que puedan requerir reasentamiento serán evaluadas y preparadas conforme a dos principios fundamentales.

**1. Se tomarán todas las medidas posibles para evitar o reducir al mínimo la necesidad de reasentamiento involuntario.** Se deberá realizar un análisis profundo de las alternativas del proyecto para identificar soluciones que sean viables desde el punto de vista económico y técnico, eliminando a la vez, o disminuyendo al mínimo, la necesidad de reasentamiento involuntario. Al examinar las ventajas y desventajas de las alternativas, es importante que se cuente con un cálculo razonable del número de personas que probablemente se verán afectadas y con una estimación de los costos del reasentamiento. Se deberá prestar especial atención a los aspectos socioculturales, tales como la trascendencia cultural o religiosa de la tierra, la vulnerabilidad de la población afectada o la disponibilidad de sustitución en especie de los activos, particularmente cuando tengan consecuencias intangibles importantes. Cuando un número considerable de personas o una proporción significativa de la comunidad afectada tendrían que ser reasentados y/o los impactos afecten bienes y valores que son difíciles de cuantificar y compensar, después de haber explorado las otras posibles opciones, se debe considerar seriamente la alternativa de no seguir adelante con el proyecto.

**2. Cuando el desplazamiento sea inevitable, se deberá preparar un plan de reasentamiento que asegure que las personas afectadas serán indemnizadas y rehabilitadas de manera equitativa y adecuada.** La indemnización y la rehabilitación son consideradas equitativas y adecuadas cuando aseguren que, en el plazo más breve posible, las poblaciones reasentadas y las receptoras:

- C lograrán unos estándares mínimos de vida y acceso a tierra, recursos naturales y servicios (tales como agua potable, saneamiento, infraestructura comunitaria, titulación de tierras) que sean, como mínimo, equivalentes a lo que tenían anteriormente;
- C recobrarán todas las pérdidas causadas por dificultades transitorias;

- C experimentarán un mínimo desmantelamiento de sus redes sociales, oportunidades de trabajo o producción y del acceso a recursos naturales y servicios públicos; y
- C dispondrán de oportunidades para el desarrollo social y económico.

#### IV. CONSIDERACIONES ESPECIALES

Existen ciertas características de contexto que afectarán a la preparación de los componentes de reasentamiento de una operación del Banco, a saber:

**1. Magnitud.** Cuando el número de personas que haya que reasentar sea pequeño (determinación que depende del marcode referencia concreto y del grado de desmantelamiento que represente para la comunidad), el grupo afectado no sea vulnerable y la titulación de los activos afectados sea clara, o el entorno institucional y el mercado ofrezcan oportunidades razonables para la sustitución de los activos o ingresos, y los factores intangibles no sean importantes, puede ser innecesaria la preparación de un plan de reasentamiento. En esos casos, se podrá tratar la reubicación por medio de disposiciones contractuales acordadas mutuamente antes de que avance el proyecto.

**2. La reubicación como objetivo del proyecto.** Cuando el objetivo principal de una operación consista en trasladar a las personas de áreas que no son adecuadas para el asentamiento humano, o cuando se trate de proyectos de mejoramiento urbano para ofrecer la infraestructura básica o resolver problemas de tenencia de la tierra, el principio rector consistirá en perturbar al mínimo a la población afectada. En el diseño y ejecución del plan de reasentamiento, se tomarán en cuenta los puntos de vista de la población afectada y, cuando sea posible, se establecerán procedimientos voluntarios para determinar qué hogares habrán de ser reubicados. El plan asegurará también que las personas desplazadas tengan acceso a oportunidades de empleo y servicios urbanos equivalentes o mejores.

**3. Análisis del riesgo de empobrecimiento.** Cuando la información de base indique que un número importante de las personas que se reasentarán pertenecen a grupos marginales o de bajos ingresos, se prestará especial consideración al riesgo de empobrecimiento que enfrentarán como consecuencia del reasentamiento debido a:

- C la pérdida de vivienda, tierras, acceso a propiedad común u otros derechos a bienes raíces, debido a la falta de titulación transparente, presiones económicas u otros factores;
- C la pérdida de empleo;
- C la pérdida de acceso a los medios de producción;
- C la inseguridad alimentaria y el aumento de la morbilidad y mortalidad;
- C la desarticulación de las redes sociales; y
- C la pérdida del acceso a la educación.

Se llevará a cabo tan pronto como sea posible, un análisis detallado que abarque consideraciones de género, étnicas, ingreso y otros factores socioeconómicos, a fin de determinar los riesgos y elaborar medidas preventivas para reducirlos al mínimo. En esas circunstancias, se ofrecerá como opción la indemnización en efectivo, sólo si las condiciones económicas y sociales de la población afectada, el entorno institucional y del mercado de vivienda, o los servicios complementarios incluidos en el plan de reasentamiento permitan que su inversión asegure el restablecimiento del nivel de vida de la población afectada.

**4. Comunidades indígenas.** Aquellas comunidades indígenas o de otras minorías étnicas de bajos ingresos, cuya identidad está basada en el territorio que han ocupado tradicionalmente son especialmente vulnerables al empobrecimiento y dislocación que puede producir el reasentamiento. A menudo carecen de derechos formales de propiedad sobre las tierras de las cuales dependen para su sustento y se encuentran en desventaja para presentar reclamos de indemnización y rehabilitación. Por lo tanto, el Banco sólo respaldará operaciones que conlleven el reasentamiento de comunidades indígenas o de otras minorías étnicas de bajos ingresos en áreas rurales, si el Banco puede comprobar que:

- C el componente de reasentamiento beneficiará directamente a la comunidad afectada en relación con su situación anterior;
- C los derechos consuetudinarios de la comunidad se reconocerán plenamente y se recompensarán en forma equitativa;
- C las opciones de indemnización incluirán reasentamiento basado en la compensación de tierra por tierra; y
- C las comunidades afectadas hayan otorgado su consentimiento fundamentado a las medidas de reasentamiento y compensación.

**5. Préstamos globales y sectoriales.** En ciertos tipos de operaciones del Banco, donde las inversiones de infraestructura no están específicamente identificadas antes de la aprobación del proyecto, no es posible incluir la preparación de planes de reasentamiento en la preparación del proyecto mismo. Sin embargo, es necesario incluir en este tipo de operaciones, medidas diseñadas para asegurar que cualquier reasentamiento que se requiera posteriormente sea llevado a cabo de acuerdo a los lineamientos y políticas del Banco como sigue:

**i. Préstamos globales.** Cuando una operación global (como crédito global, obras múltiples, por etapas, fondos de inversión social, desarrollo municipal) proporciona financiación a través de agencias intermediarias para subproyectos que no son identificados *ex-ante*, no es posible preparar planes de reasentamiento con antelación. Se identificarán los posibles efectos en materia de reasentamiento, mediante el análisis de una muestra de proyectos y de consideraciones generales sobre los tipos de proyecto que se prevé financiar, y se los tratará conforme a los lineamientos de reasentamiento involuntario. Cuando se identifique que el proyecto podrá tener un impacto de reasentamiento, se realizará un análisis del marco jurídico e institucional local para identificar y elaborar mecanismos de ejecución adecuados. El reglamento operativo incluirá procedimientos para identificar aquellos proyectos que puedan conllevar reasentamiento y para aplicar los requerimientos que cumplen con las políticas y lineamientos del Banco en materia de reasentamiento involuntario.

**ii. Préstamos sectoriales.** Algunos préstamos sectoriales son diseñados para promover el crecimiento e inversión en sectores que requieren la construcción de infraestructura que probablemente dará lugar a reasentamiento involuntario (tales como transporte, generación de electricidad, agua y saneamiento y otros). En los casos identificados arriba en los que los préstamos sectoriales incluyan iniciativas para fortalecer la capacidad institucional y reformar el marco regulador, se promoverán disposiciones acertadas para el uso de prácticas adecuadas de reasentamiento.

**6. Reasentamiento temporal.** Cuando un proyecto requiera la reubicación temporal de personas, las actividades de reasentamiento estarán sujetas a consideraciones y criterios que sean congruentes con esta política y, a la vez, se tomará en cuenta la naturaleza temporal del desplazamiento. El objetivo continúa siendo reducir al mínimo la perturbación de la población afectada. Se dedicará especial atención a evitar los impactos negativos e irreversibles (tales como la pérdida permanente de empleo), a la prestación de servicios temporales adecuados y, cuando sea apropiado, a la indemnización por dificultades causadas por la transición.

## V. CRITERIOS PARA EL DISEÑO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE REASENTAMIENTO

Una vez que se haya llegado a la conclusión de que: (i) la alternativa de proyecto que incluye un componente de reasentamiento es la más adecuada para lograr los objetivos del proyecto; e (ii) que se necesita elaborar un plan completo de reasentamiento, se aplicarán los siguientes criterios:

**1. Información de base.** Se deberá recopilar información confiable de base con la mayor antelación posible, la cual deberá incluir datos sobre el número de personas que se reasentarán, así como sus características socioeconómicas y culturales, incluida la desagregación por género. Por otra parte, la información constituirá una base importante para la definición de criterios de elegibilidad y los requisitos de indemnización y rehabilitación.

**2. Participación de la comunidad.** El plan de reasentamiento incluirá los resultados de las consultas que se realicen de una manera oportuna y socioculturalmente adecuada con una muestra de personas representativas de las comunidades desplazadas y receptoras. Durante la etapa de diseño, se realizarán consultas que continuarán durante la ejecución y el seguimiento del plan, ya sea de manera directa o por la vía de instituciones representativas y organizaciones de la comunidad. Se identificarán con cuidado los subgrupos más vulnerables para asegurar que sus intereses están debidamente representados en el proceso.

**3. Indemnización y rehabilitación.** Las opciones de indemnización y rehabilitación deberán ofrecer un valor equitativo de sustitución de los activos perdidos, así como los medios necesarios para restablecer la subsistencia y el ingreso, reconstruir las redes sociales que respaldan la producción, servicios y asistencia mutua e indemnizar por las dificultades causadas por la transición (como pérdida de cosechas, costos del desplazamiento, interrupción o pérdida del empleo, pérdida de ingresos y otros). Las medidas se deben tomar a tiempo para asegurar que las dificultades producidas por la transición no se prolonguen de manera innecesaria y causen daños irreparables. Las opciones ofrecidas deberán ser adecuadas para las personas afectadas y reflejar sus capacidades y aspiraciones realistas. El conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación deberá tener en cuenta los activos intangibles, especialmente los activos sociales y culturales no monetarios, en particular en el caso de las poblaciones rurales con derechos consuetudinarios a la tierra y los recursos naturales. Cuando se incluyan opciones de vivienda y servicios, deberán ser adecuadas para el entorno social y cultural y, como mínimo, deberán satisfacer los estándares mínimos de vivienda y acceso a servicios básicos, independientemente de las condiciones anteriores al reasentamiento. El diseño de los paquetes de indemnización así como los mecanismos de consulta comunitaria y toma de decisiones incluidos en el programa de reasentamiento, tomarán en cuenta las características de la población reasentada que será identificada en la información de base desagregada por género, pertenencia étnica, edad y otros factores que señalen su vulnerabilidad y/o sus necesidades especiales.

**4. Marco jurídico e institucional.** En el plan de reasentamiento se deberá identificar el entorno jurídico e institucional en cuyo marco se aplicarán las medidas de indemnización y rehabilitación. El primer paso que se debe dar al elaborar el conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación consistirá en determinar los derechos de las personas afectadas en el marco de las leyes y normas aplicables, identificar los servicios o beneficios sociales a los cuales hayan tenido acceso y asegurar que se disponga de recursos suficientes. El siguiente paso consiste en evaluar las medidas eventuales adicionales para restablecer el sustento de la población afectada al nivel anterior al reasentamiento y diseñar mecanismos que tengan la capacidad de prestación de los bienes y servicios necesarios, incluidos procedimientos eficaces y rápidos para la solución



de controversias. De esa manera, el conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación podrá funcionar en el marco de las limitaciones de las leyes e instituciones locales, complementándolas con medidas específicas del proyecto únicamente cuando sea necesario. Esta acción conducirá a la identificación de deficiencias en los marcos institucionales y reglamentarios en el ámbito local, que no necesariamente habrá que incorporar al plan de reasentamiento, pero que eventualmente podrán tratarse por medio del fortalecimiento institucional u otros componentes en el caso de que el prestatario y el Banco convengan en ello.

**5. Medio ambiente.** Los planes de reasentamiento deberán tomar en cuenta las consideraciones ambientales para prevenir o aliviar los efectos causados por el desarrollo de infraestructura, la mayor densidad demográfica del área receptora o la demanda excesiva de recursos naturales y las presiones sobre zonas ecológicamente vulnerables. Cuando la magnitud del componente de reasentamiento o la naturaleza de las zonas afectadas así lo requiera, para cada uno de los lugares de reubicación propuestos se realizará una evaluación del impacto ambiental, incluida la capacidad de sustento y efectos socioeconómicos en la comunidad receptora y el plan de ordenación ambiental se incluirá en el plan de reasentamiento.

**6. Cronograma.** Se deberá preparar un plan de reasentamiento preliminar como parte de la evaluación del impacto ambiental y social (EIA). Este plan incluirá un proceso significativo de consulta con la población afectada y deberá ser parte del EIA antes de que se realice la misión de análisis. Deberá incluir información suficiente para que sea evaluada junto con los otros componentes del proyecto, que deberá constar, como mínimo, de:

- C evidencia de que se han tomado medidas apropiadas para prevenir nuevos asentamientos en la zona que estará sujeta a reasentamiento;
- C una fecha límite tentativa para determinar la elegibilidad en materia de indemnización;
- C una estimación del número de personas que serán reasentadas, la cual deberá estar fundamentada en datos suficientemente confiables;
- C una definición de las diversas opciones que estarán disponibles en el marco del conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación;
- C un cálculo aproximado del número de personas que serán elegibles para cada una de las opciones;
- C el presupuesto y calendario de ejecución preliminares;
- C un diagnóstico de la viabilidad del marco reglamentario e institucional incluyendo la identificación de los aspectos por resolver y;
- C evidencia de que se ha consultado con las poblaciones afectadas. El plan se resumirá en el Informe de Impacto Ambiental y Social (ESIR).

Se presentará un plan de reasentamiento final a la Administración del Banco, para su aprobación, como complemento del Informe de Impacto Ambiental y Social, antes de que los documentos correspondientes a la operación se distribuyan al Directorio Ejecutivo para su consideración. El plan final deberá incluir:

- C la definición del conjunto final de opciones de indemnización y rehabilitación;
- C los criterios de elegibilidad para cada opción;
- C un cálculo razonablemente exacto del número de personas sujetas a cada opción o una combinación de ellas;
- C disposiciones institucionales y/o un mecanismo de ejecución en cuyo marco se puedan implementar las leyes y normas locales que sean aplicables y que estén relacionadas con la expropiación, los derechos de propiedad y la gestión de las actividades de reasentamiento de manera oportuna, que asigne responsabilidades claras para la ejecución de todos los componentes del plan de reasentamiento y que ofrezca una coordinación adecuada con los otros componentes del proyecto;

- C el presupuesto final financiado en el marco del presupuesto global del proyecto;
- C el calendario de ejecución de las actividades que se deben llevar a cabo para prestar los bienes y servicios incluidos en el conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación, con vinculación a los puntos principales del proyecto global para que los lugares de reubicación (u otros servicios) estén disponibles de manera oportuna;
- C disposiciones para la consulta y la participación de entidades locales (públicas o privadas) que puedan contribuir a la ejecución y asumir la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de los programas y la infraestructura;
- C disposiciones de seguimiento y evaluación, incluido el financiamiento, desde el inicio del período de ejecución hasta la fecha establecida como objetivo para la rehabilitación plena de las comunidades reasentadas;
- C disposiciones para acuerdos de supervisión participativa, los cuales se podrán utilizar, junto con el seguimiento, como sistema de alerta para identificar y corregir problemas durante la etapa de ejecución;
- y
- C un mecanismo para la solución de controversias relacionadas con tierras, indemnización y otros aspectos del plan.

**7. Seguimiento y evaluación.** El componente de reasentamiento de una operación debe estar cubierto completa y específicamente en los informes de progreso del proyecto total e incluido en el marco lógico de la operación. Las actividades de seguimiento se enfocarán en el cumplimiento del plan de reasentamiento en cuanto a las condiciones sociales y económicas alcanzadas o mantenidas en las comunidades reasentadas y receptoras. El plan y el convenio de préstamo especificarán los requisitos de seguimiento y evaluación y sus cronogramas. Cuando sea posible, indicadores cualitativos y cuantitativos serán incluidos como puntos de referencia para evaluar en intervalos de tiempo críticos aquellas condiciones relacionadas con el progreso de la ejecución del proyecto total. La evaluación final se planeará según la fecha estimada de la finalización del plan, es decir, el momento en que se espera que los estándares de vida para los que el plan fue diseñado se han alcanzado. En el caso de los préstamos globales, los reglamentos operativos requerirán la aprobación del Banco del plan de reasentamiento antes de que se haga el compromiso de financiar cualquier subproyecto que requiera reasentamiento. El sistema de seguimiento proveerá supervisión y evaluación multidisciplinaria en la medida que la complejidad de los respectivos planes de reasentamiento lo requiera.

## **VI. COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS DEL BANCO**

La aplicación de esta política se facilitará con lineamientos operacionales globales sobre reasentamiento involuntario que publicará la Administración. También, se aplicará de manera congruente con todas las otras políticas y lineamientos pertinentes del Banco. Algunas de las referencias, entre otras, incluyen las Políticas sobre Preparación, Evaluación y Aprobación de Proyectos (OP-302), Vivienda y Desarrollo Urbano (OP-751), Disponibilidad de Información (OP-102), la Mujer en el Desarrollo (OP-761) y Medio Ambiente (OP-703) entre otras.

## **Documento de antecedentes**

# I. Introducción

Este documento de antecedentes trata sobre aspectos clave relacionados con el concepto, diseño, preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los componentes de reasentamiento de proyectos financiados por el Banco, basados en la experiencia del propio Banco en reasentamiento involuntario, así como en las lecciones adquiridas por otros organismos de desarrollo. Además de presentar antecedentes para la propuesta de política sobre reasentamiento involuntario, trata las cuestiones que planteó el Directorio Ejecutivo en el debate sobre el perfil de la política (GN-1936, 2 de julio de 1996). La política propuesta es consistente con el mandato general del Octavo Aumento de Recursos en lo referente a la reducción de la pobreza y equidad social y su mandato específico sobre reasentamiento involuntario y se ha diseñado para sistematizar y fortalecer la práctica del Banco en este importante ámbito.

El reasentamiento de un número importante de personas a un lugar diferente puede producir “un trastorno económico y cultural profundo de los individuos que se ven afectados, así como de la trama social de las comunidades locales” (Cernea, 1988). Esto los puede poner en riesgo de empobrecimiento temporal o permanente, especialmente cuando los grupos afectados ya son pobres o vulnerables. Estos riesgos y pérdidas pueden ocurrir aún cuando el reasentamiento es un objetivo, como en el caso de los proyectos de desarrollo o mejoramiento urbano. Además, los impactos no se limitan a las personas trasladadas y reasentadas físicamente, sino que también pueden afectar a la población receptora y tener repercusiones en un área más amplia, como resultado de la pérdida o alteración de las oportunidades económicas, los servicios y la infraestructura.

Los proyectos del Banco pueden afectar o influir, directa o indirectamente, en los patrones de ocupación y asentamiento urbanos o rurales que ocurren voluntariamente. También pueden apoyar esfuerzos locales relacionados con esquemas de colonización o con la provisión de servicios para refugiados o víctimas de desastres naturales en casos de emergencia. Sin embargo, la presente política está diseñada para cubrir sólo aquellos casos donde una operación del Banco produce o contribuye a la creación de condiciones que desorganizan el modo de vida de un grupo de personas hasta el punto que su única alternativa es reasentarse (véase cuadro A del Anexo para una tipología de reasentamiento voluntario e involuntario que puede ocurrir en proyectos financiados por el Banco) <sup>1</sup>.

La gestión del reasentamiento involuntario es compleja y requiere tener en cuenta no sólo el número de personas afectadas, sino también la gravedad de las consecuencias. Si estos aspectos no se manejan de manera adecuada, pueden tener efectos importantes sobre los resultados económicos y sociales de un proyecto de desarrollo <sup>2</sup>. Para asegurar que estos aspectos son tratados de manera adecuada, se deben establecer principios de política claros, complementados por lineamientos operacionales más detallados que describan las medidas que deben tomarse en cada una de las etapas del ciclo de proyecto.

---

<sup>1</sup>Los programas de asentamiento urbano y rural están siendo considerados en el contexto de las políticas y estrategias de desarrollo urbano y rural del Banco.

<sup>2</sup>Banco Mundial (1990). Véase también BID (1985, 1988 y 1991).

Se prevé que una declaración de política del Directorio Ejecutivo:

- C definiría los objetivos del Banco en lo que respecta al reasentamiento involuntario,
- C precisaría el alcance y los criterios para la acción del Banco en aquellos proyectos que causan reasentamientos,
- C ofrecería un marco para el seguimiento y la evaluación sistemáticos del reasentamiento involuntario causado por proyectos del Banco, y
- C respaldaría el diálogo de la Administración con los prestatarios sobre las actividades e inversiones que se deben incorporar a los proyectos que ocasionan reasentamiento involuntario.

En la política se enuncian los principios que regirían el enfoque que aplicaría el Banco con respecto a los reasentamientos, para mitigar, cuando no sea posible evitar, las dificultades económicas y sociales que crean los proyectos enfocados para objetivos de desarrollo destinados a beneficiar a la comunidad más amplia, pero que afectan negativamente las actividades económicas y modos de vida de algunas personas.

Las implicaciones operacionales en cuanto al diseño y la ejecución de planes de reasentamiento están tratadas en el borrador de los lineamientos operacionales, que se finalizarán para complementar la política aprobada por el Directorio Ejecutivo.

## II. Marco de políticas del Banco

El Banco ha tomado varias medidas técnicas y operacionales para considerar en sus operaciones los aspectos relacionados con el reasentamiento. En 1984, se realizó el primer esfuerzo conducente a tratar sistemáticamente los aspectos de reasentamiento en el contexto operacional mediante la aprobación y uso de listas de verificación, por sector, de los factores sociales y culturales que se debían tener en cuenta en la preparación, el análisis y la ejecución de proyectos financiados por el Banco para maximizar los resultados positivos de los proyectos y evitar o mitigar los impactos adversos. La lista de verificación para el sector hidroeléctrico dio mucha importancia al reasentamiento involuntario.

En junio de 1990, la acción anterior se complementó con la adopción por parte del Comité de Medio Ambiente del Banco de las “Estrategias y Procedimientos para Temas Socioculturales en relación con el Medio Ambiente” que sirvió de marco para la revisión de los aspectos de reasentamiento de las operaciones del Banco y para la implementación de varios principios básicos, incluidos los siguientes:

- C la consideración de alternativas antes de seguir adelante con una operación que conlleve reasentamiento;
- C la inclusión del componente de reubicación en el diseño global del proyecto, el cronograma de ejecución y el presupuesto, basándolo en estudios de base de calidad sobre las características económicas y socioculturales y en las necesidades y aspiraciones de la población afectada;
- C la definición cuidadosa de las responsabilidades institucionales asegurando que se disponga de la viabilidad y especialización institucional necesarias;
- C el énfasis en la importancia que tiene la consulta con la comunidad y la participación de ésta;
- C el ofrecimiento de un conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación conducente a restablecer o mejorar el bienestar socioeconómico de las nuevas comunidades; y
- C el reconocimiento y la protección de los derechos especiales y de las necesidades de las comunidades indígenas.

Estos principios se reafirmaron en el “Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco” (AB-1704, párrafo 2.44[g]), que se aprobó en 1994, en el cual se manifiesta que:

“el Banco continuará aplicando las estrategias y procedimientos elaborados para los proyectos que requieren el traslado de poblaciones. Esto incluirá la consulta con los afectados..., la incorporación de los problemas de reasentamiento en las evaluaciones del impacto ambiental y la preparación de planes detallados de reasentamiento... Cuando un proyecto contenga un componente de reasentamiento, se preparará el plan pertinente en las primeras etapas de diseño del proyecto que estará disponible cuando se presente la operación al Directorio. Dicho plan se incluye en los resúmenes ambientales y en las evaluaciones de impacto ambiental. Además, el Banco mantendrá una lista de todos los proyectos en curso que incluyan el reasentamiento de comunidades y continuará actualizando sus procedimientos y normas en esta materia”.

Desde 1991, el borrador de principios y lineamientos sobre reasentamiento involuntario, que se basa en las “Estrategias y Procedimientos para Temas Socioculturales en relación con el Medio Ambiente” del Banco de 1990, así como en las normas y buenas prácticas del Banco Mundial y de otras organizaciones internacionales, ha servido como fuente de referencia para el personal del Banco y de los prestatarios, así como para el Comité de Medio Ambiente en el papel que le incumbe de mejoramiento de la calidad<sup>3</sup>. Los lineamientos han sido actualizados por la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (SDS/IND) para reflejar las investigaciones y prácticas actuales sobre aspectos de reasentamiento. La aprobación de la política propuesta constituiría un objetivo y una declaración transparente de cuáles son las normas mínimas aceptables y permitiría que el Comité del Medio Ambiente e Impactos Sociales (CESI) finalice la redacción de los lineamientos y los publique.

---

<sup>3</sup>A partir del 1 de enero de 1997, el Comité del Medio Ambiente (CMA) fue sustituido por el Comité de Medio Ambiente e Impactos Sociales (CESI) a fin de reflejar el alcance más amplio y los procedimientos revisados de este cuerpo interdepartamental.

### III. La experiencia de los bancos multilaterales de desarrollo

#### A. El BID

Desde 1970, al menos 120 de los proyectos del Banco han conllevado, o se prevé que conllevarán, reasentamiento involuntario. Del total, 54 ya han sido totalmente desembolsados, 56 están en etapa de ejecución y los 10 restantes se encuentran en el inventario de proyectos <sup>4</sup>. Una revisión de la base de datos recientemente establecida en el Banco sobre proyectos que conllevan reasentamiento involuntario revela que aunque no hay mucha información detallada disponible sobre el diseño, la ejecución y los resultados de los componentes de reasentamiento, se pueden inferir algunas conclusiones significativas sobre la presencia, magnitud, distribución sectorial y existencia de planes de reasentamientos.

Se dispone de información sobre el **número de personas** afectadas en 75 de los proyectos mencionados, con un total de más de 650.000 personas, de las cuales alrededor de 480.000 están afectadas por los proyectos actualmente en ejecución. No obstante, teniendo en cuenta que no se dispone de información para los 45 proyectos restantes, es probable que el número total de personas afectadas sea muy superior (véase el Cuadro 1).

**Cuadro 1. Número de personas afectadas**

| Estado del proyecto        | Número de proyectos | Número de personas afectadas | Proyectos con información |            | Proyectos sin información disponible |            |
|----------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------------|------------|--------------------------------------|------------|
|                            |                     |                              | Número                    | Porcentaje | Número                               | Porcentaje |
| Proyectos desembolsados    | 54                  | 145.004                      | 26                        | 48%        | 28                                   | 52%        |
| Proyectos en ejecución     | 56                  | 483.105                      | 45                        | 80%        | 11                                   | 20%        |
| Proyectos en el inventario | 10                  | 25.189                       | 4                         | 40%        | 6                                    | 60%        |
| <b>Total</b>               | <b>120</b>          | <b>653.298</b>               | <b>75</b>                 | <b>62%</b> | <b>45</b>                            | <b>38%</b> |

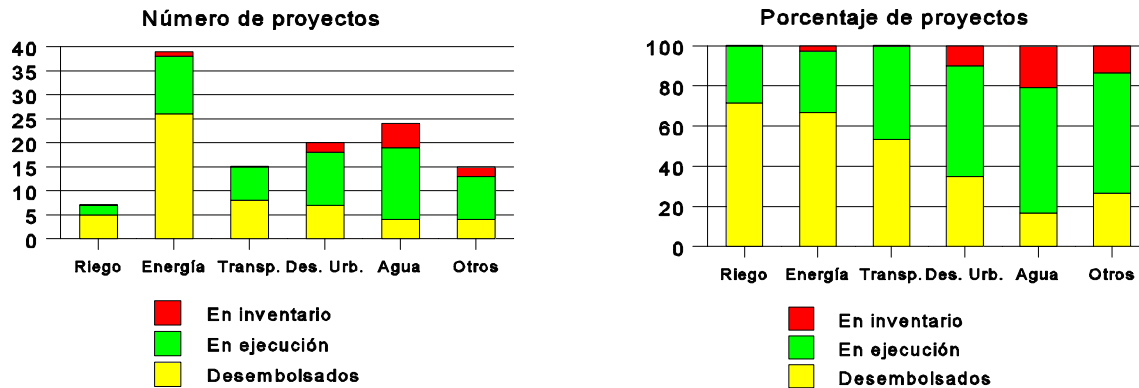
---

<sup>4</sup>Información actualizada hasta el mes de diciembre de 1997.



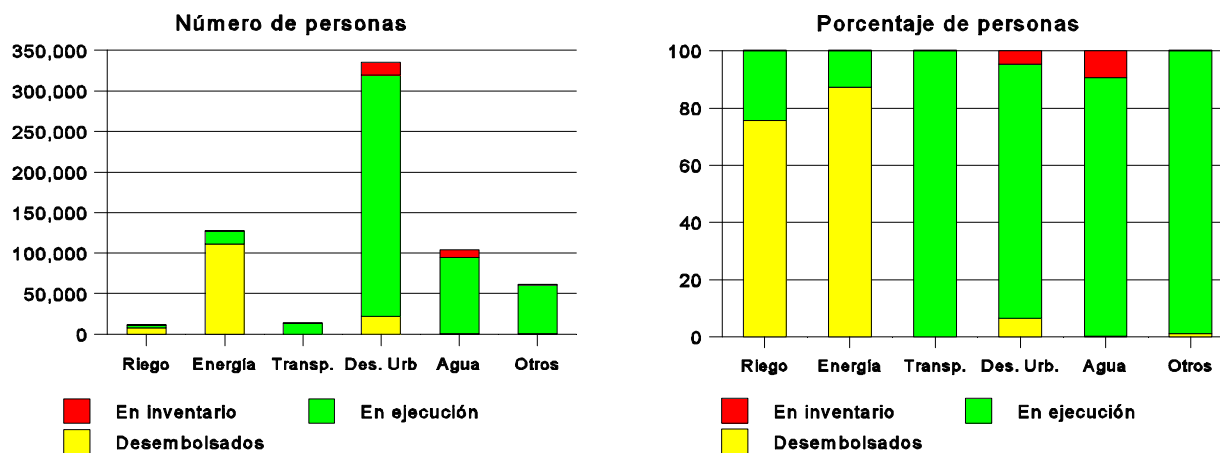
Una revisión de los proyectos del Banco que conllevan reasentamiento involuntario muestra que éste ocurre en diferentes **sectores y tipos de operaciones**. Los sectores en los que ha habido un mayor número de reasentamientos son el de energía, especialmente los proyectos hidroeléctricos; desarrollo urbano, en particular los proyectos de lotes y servicios para comunidades urbanas marginales; transporte, incluida la construcción de carreteras principales y programas múltiples de obras viales; agua y saneamiento; y riego. También ha habido casos de reasentamiento involuntario en un pequeño número de proyectos en otros sectores, incluidos turismo, industria, programas ambientales y fondos de inversión social. Una de las tendencias más destacadas es el aumento gradual del porcentaje de proyectos de infraestructura urbana incluyendo agua y saneamiento y desarrollo urbano (véase el Gráfico 1). De los proyectos desembolsados que involucraron reasentamiento, sólo un 8% correspondieron al sector de abastecimiento de agua y saneamiento, en comparación con un 27% de los proyectos en ejecución y un 50% de los proyectos en el inventario.

**Gráfico 1**  
**Proyectos con componente de reasentamiento por sectores**  
**y estado de ejecución del proyecto**



Esta tendencia se refleja de una manera más pronunciada en el número de personas afectadas por los proyectos de desarrollo urbano. Este sector representa el 15% de las personas afectadas por proyectos desembolsados, en comparación con 62% de las personas afectadas por proyectos en ejecución. De la misma manera, se ha producido una disminución en el número de proyectos de energía y riego y en el número de personas afectadas por los proyectos en estos sectores (véase el Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Personas afectadas por sectores y estado de ejecución del proyecto**



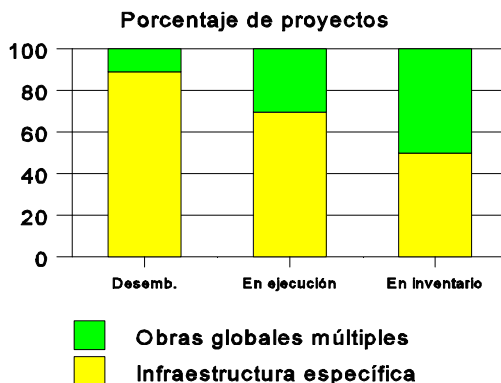
Las tendencias mencionadas se reflejan también en la creciente importancia de los proyectos de reasentamiento en zonas urbanas. En los proyectos desembolsados, el 14% de las personas afectadas vivían en zonas urbanas, cifra que se incrementa a 81% en los proyectos en ejecución y a 100% en los proyectos en el inventario. En los proyectos desembolsados, el 34% de las personas afectadas vivía exclusivamente en zonas rurales, comparado con el 1% en los proyectos en ejecución y cero en los proyectos que están en el inventario del Banco. El resto de la población procedía de zonas urbanas y rurales combinadas, o la documentación era insuficiente<sup>5</sup> (véase el Cuadro B del Anexo).

En el pasado, casi todos los reasentamientos involuntarios se daban en proyectos de infraestructura específicos en los que los componentes de reasentamiento podían ser planificados con antelación. Sin embargo, hoy en día, muchos de los proyectos financiados por el Banco que causan reasentamiento involuntario son obras globales múltiples u operaciones por etapas (“time-slice”), en los cuales los componentes de reasentamiento no siempre pueden ser preparados en las etapas iniciales del proyecto (véase el Gráfico 3).

---

<sup>5</sup> En el análisis no se han incluido cuatro proyectos de desarrollo urbano en Chile que afectaron a un gran número de personas y tuvieron efectos sociales significativos ya que existen dudas sobre si los reasentamientos pueden clasificarse de involuntarios. En todos ellos, el reasentamiento se debió a mejoras en las condiciones de vida de poblaciones marginadas que corrían grandes riesgos como resultado de posibles inundaciones y deslizamientos de tierra.

**Gráfico 3**  
**Proyectos con componente de reasentamiento, por modalidad de préstamo y estado de ejecución del proyecto**



El **perfil socioeconómico** de las personas afectadas por los proyectos del Banco no está bien documentado. En 39% de los proyectos desembolsados y en 57% de los proyectos en ejecución, no se dispone de información sobre el perfil de empleo de los desplazados. Se carece de información sobre las características socioculturales de las personas afectadas en un 87% de proyectos desembolsados y en un 80% de proyectos en ejecución. La información disponible indica que, en general, las personas afectadas por los proyectos de reasentamiento provienen de grupos de bajos ingresos y están empleadas en la agricultura de subsistencia, pesquería, minería, industria, comercio y actividades de servicios. La mayor parte de las personas afectadas por los proyectos desembolsados eran pequeños agricultores o trabajadores sin tierras, mientras que la mayoría de las personas afectadas por los proyectos que actualmente están en ejecución viven en poblaciones urbanas marginadas y se caracterizan por elevadas tasas de desempleo y una dependencia marcada del sector informal.

La **distribución por país** de los proyectos que involucran reasentamiento involuntario también ha cambiado a lo largo del tiempo. En la actualidad, el 50% de los proyectos de reasentamiento en el inventario corresponden a países del grupo A, comparado con el 55% de proyectos en ejecución y el 31% de los proyectos desembolsados (véase el Cuadro C, Anexo 1). Con respecto a la población, el 85% de las personas afectadas por los proyectos en ejecución corresponde a países del grupo A, en comparación con el 69% afectado por proyectos desembolsados (véase el Cuadro D, Anexo).

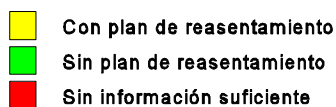
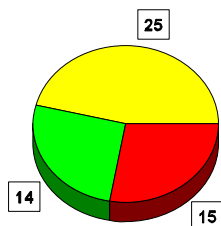
Del análisis de los 54 proyectos desembolsados se desprende que en casi la mitad de ellos, el tema de reasentamiento quedó reflejado en las condiciones contractuales. En 25 de los proyectos desembolsados, hay evidencia documentada de la existencia de un **plan de reasentamiento**; 14 no contaron con un plan de reasentamiento y en los 15 casos restantes, no queda claro si se preparó un plan de reasentamiento (véase el Gráfico 4). Trece de los 24 proyectos con evidencia de un plan de reasentamiento no ofrecen información suficiente para evaluar la calidad de dicho plan, 5 fueron considerados aceptables por el Banco y los 7 restantes fueron considerados inadecuados según lo definido en la política propuesta. Las deficiencias observadas incluyeron una base conceptual débil, una coordinación deficiente con el proyecto que causó el desplazamiento, la falta de consulta y participación de las personas afectadas e información de base deficiente. Ello dio lugar a una subestimación de las personas afectadas, una preparación inadecuada del presupuesto para reasentamiento, la falta de atención a las medidas de rehabilitación y la ausencia de un marco jurídico

institucional adecuado. En sólo dos de los 25 proyectos desembolsados que cuentan con un plan de reasentamiento, existe evidencia de que se consultó a la comunidad afectada y de que ésta participó en el diseño.

De los 56 proyectos en ejecución, en 38 de ellos se elaboraron, o se les exigió que elaboraran, un plan de reasentamiento mientras que en 11 de ellos no se preparó un plan de esa naturaleza, ya sea porque no se trataba de una condición contractual o porque las actividades de reasentamiento se limitaban al pago de una indemnización. En los siete proyectos restantes, no está claro si se preparó un plan de reasentamiento (véase el Gráfico 5). Esto indica que, en años recientes, ha habido una tendencia importante hacia el mejoramiento de la preparación de los componentes de reasentamiento. Sin embargo, hay todavía un número importante de proyectos que no contienen información suficiente sobre la necesidad de preparación de un plan de reasentamiento.

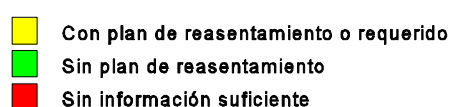
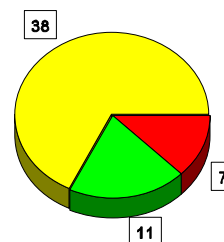
**Gráfico 4**  
**Plan de reasentamiento**  
**en proyectos desembolsados**

Número de proyectos



**Gráfico 5**  
**Plan de reasentamiento**  
**en proyectos en ejecución**

Número de proyectos



En un 26% de los proyectos desembolsados y un 25% en ejecución, no se dispone de información sobre el nivel de **participación** de la comunidad afectada. La documentación disponible indica distintos grados de participación, que oscilan desde la diseminación de información hasta las consultas y negociaciones sobre las condiciones del reasentamiento. Algunos ejemplos obtenidos tanto de los proyectos desembolsados como de los que están en ejecución incluyen los siguientes:

- C se informó a las personas afectadas por medio de reuniones especiales o se distribuyó el plan de reasentamiento entre la población afectada;
- C se crearon o fortalecieron mecanismos adecuados, tales como comités, para permitir un diálogo permanente;
- C se realizaron consultas con los líderes comunitarios, pero no se dispone de información para determinar la calidad de las consultas ni de los resultados;

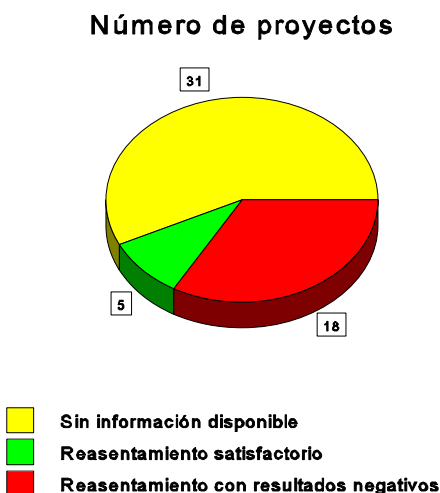
- C la participación se limitó a escoger entre dos opciones previamente determinadas;
- C la comunidad escogió el lugar de reasentamiento y aprobó los diseños para los edificios comunitarios y las unidades de vivienda; y
- C se tomaron en cuenta las opiniones de las personas afectadas y la formulación final de las soluciones de reasentamiento se ajustó conforme a los resultados de las consultas.

A pesar de la información incompleta, se puede deducir que se ha producido una mejora gradual en la participación de la comunidad afectada. De hecho, en 30% de los proyectos desembolsados hay evidencia de la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y esta proporción aumenta al 68% en los proyectos actualmente en ejecución (véase el Cuadro E del Anexo).

La implementación del reasentamiento se documentó en 42 de los proyectos desembolsados, en 14 de los cuales se informó que se había realizado de manera satisfactoria, mientras que en los otros 28 se presentaron problemas. Los problemas identificados con más frecuencia se refieren a sobrecostos, demoras en la ejecución del proyecto o del componente de reasentamiento y aumentos de conflictos sociales (véase el Cuadro F del Anexo).

En 31 de los proyectos desembolsados no se dispone de información sobre los *impactos* del reasentamiento en la población afectada; en sólo 5 de los 23 proyectos desembolsados en los cuales está documentado el impacto, se produjeron resultados que se consideraron satisfactorios ya que se restablecieron o mejoraron las condiciones de vida de las personas desplazadas. En los 18 proyectos restantes, se informó que los efectos sobre la población afectada habían sido negativos, con resultados a largo plazo que incluyeron una movilidad descendente en la escala social y el colapso de las redes socioeconómicas de las comunidades (véanse el Gráfico 6 y el Cuadro G del Anexo).

**Gráfico 6**  
**Impacto del reasentamiento**  
**en los proyectos desembolsados**



En conclusión, el análisis de la base de datos del Banco sobre proyectos que involucran reasentamiento involuntario indica que la mayoría de las personas afectadas generalmente proviene de grupos de bajos ingresos y que la mayor parte de los proyectos de esa naturaleza corresponden a países del grupo A. Asimismo, el análisis indica:

- C un crecimiento significativo en la cartera del Banco del número de proyectos de desarrollo y mejoramiento de infraestructura urbana, lo cual aumenta la proporción de reasentamientos urbanos en comparación con reasentamientos rurales;
- C un cambio gradual en el tipo de préstamos, de proyectos de infraestructura específicos a proyectos de operaciones globales múltiples, préstamos sectoriales y operaciones por etapas (“time-slice”);
- C la escasez de información disponible sobre los componentes de reasentamiento involuntario en los proyectos del Banco; y
- C la mejoría gradual en la preparación del reasentamiento y en el nivel de participación de la comunidad afectada, aunque todavía hay un importante número de proyectos en ejecución en los que no ha sido requerido un plan de reasentamiento.

Estas observaciones indican la necesidad de realizar mejoras en la planificación e implementación de los componentes de reasentamiento y subrayan la importancia de que se elabore un criterio más sistemático en lo que se refiere a la documentación, seguimiento y evaluación de las actividades de reasentamiento.

Esto está respaldado por los estudios que realizó en 1985 la antigua Oficina de Evaluación de Operaciones (OEO), la cual evaluó la experiencia de seis proyectos financiados por el Banco que conllevaron reasentamientos <sup>6</sup>. Las conclusiones del resumen de las evaluaciones señalaron:

- C la necesidad de evitar conflictos sociales, demoras y sobrecostos que se pueden producir cuando no se preparan o implementan de manera adecuada los componentes de reasentamiento;
- C la necesidad de preparar planes de reasentamiento detallados basados en estudios de diagnóstico profundos;
- C lo inadecuado de los pagos en efectivo como único medio de indemnización;
- C la necesidad de incluir los costos del reasentamiento en el financiamiento global del proyecto; y
- C la importancia de ofrecer medidas económicas de rehabilitación.

Lo anterior respalda la necesidad de una política de reasentamiento que tome en cuenta las lecciones aprendidas y sirva de vehículo para la aplicación sistemática de principios básicos consistentes con las políticas actualmente vigentes en otras organizaciones internacionales.

## **B. OTRAS INSTITUCIONES**

---

<sup>6</sup>GN-1551 Banco Interamericano de Desarrollo, *Resumen de Evaluaciones de Proyectos Hidro-eléctricos*, diciembre de 1985. Este documento sintético se fundamenta en seis estudios de caso, a saber, PPR-09/82; PPR-15/87; OER-40/84; PPR-18/84; OER-41/84; y OER-42/84. En junio de 1988, la Oficina de Evaluación de Operaciones realizó otro estudio de caso: OEO-56/88, Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluación ex post del proyecto de desarrollo urbano integrado de Buenaventura: Subproyecto de vivienda y reubicación.*

El Banco Mundial, así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Asiático de Desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación tienen políticas de reasentamiento con principios similares basadas en el análisis de experiencias pasadas. Un estudio sobre reasentamiento involuntario en operaciones del Banco Mundial (Cernea, 1988) indica problemas similares a los identificados por el BID. El estudio observó que los componentes de reasentamiento no lograron restablecer, y menos mejorar, el bienestar social y económico de la población desplazada, principalmente porque el componente de reasentamiento no fue considerado una parte integral del proyecto global. Como consecuencia hubo un diseño inadecuado del componente de reasentamiento, una falta de comprensión de las complejidades políticas, culturales y económicas que conlleva el reasentamiento y una asignación inadecuada de recursos financieros e institucionales. El estudio del Banco Mundial concluyó que:

- C el prestatario debe llevar a cabo una planificación y preparación detalladas antes de la evaluación del proyecto principal;
- C es necesario contar con opciones viables desde el punto de vista social y económico para restablecer la capacidad productiva de las poblaciones desplazadas ubicándolas en tierras financiadas por el proyecto y utilizando estrategias de empleo y;
- C se debe supervisar periódicamente la implementación de las operaciones de reasentamiento de manera profesional y firme para ayudar a que los organismos de ejecución cumplan con las políticas del Banco Mundial y las estipulaciones de los contratos de préstamo.





## IV. Aspectos clave

En la declaración de una política formal sobre reasentamiento es necesario tratar los siguientes aspectos:

- C la necesidad de explorar detenidamente todas las alternativas para minimizar o evitar la necesidad de reasentamiento;
- C una declaración clara del alcance de aplicación de los requisitos del Banco;
- C medidas para evitar el empobrecimiento de la población afectada;
- C medidas para asegurar que las personas afectadas por el proyecto participen en la preparación de un plan de reasentamiento que se adecúe a sus necesidades y capacidades;
- C la necesidad de tratar los asuntos específicos de las comunidades indígenas y de las mujeres <sup>7</sup>; y
- C la necesidad de preparar un conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación que sean consistentes con la legislación nacional, que restablezcan el nivel de vida sin distorsionar los mercados locales y que eviten los efectos negativos sobre el medio ambiente.

Además, la política tratará algunos de los procedimientos operacionales y las disposiciones institucionales necesarios para llevar a cabo un plan de reasentamiento adecuado.

### A. EVITAR EL REASENTAMIENTO O REDUCIRLO AL MÍNIMO

La bibliografía disponible sobre reasentamiento, así como la propia experiencia del Banco, demuestran que se trata de una actividad compleja, costosa y arriesgada, que a menudo no logra restablecer, y menos mejorar, las condiciones socioeconómicas de la población desplazada (Suárez et al, 1984). Asimismo, muchas veces es difícil cuantificar el costo económico y social total del reasentamiento, por lo cual, cuando sea posible, se debe evitar o disminuir al mínimo. Para ello, es necesario que se tomen seriamente en cuenta todos los lugares o diseños alternativos que evitarían el reasentamiento o que minimizarían el número de personas afectadas. Una vez que las otras posibles opciones hayan sido exploradas, otra alternativa adicional que se debe evaluar es la posibilidad de no seguir adelante con el proyecto.

Un principio fundamental consiste en que la población desplazada no debe ser obligada a subsidiar un proyecto, especialmente porque la experiencia indica que, en general, las poblaciones afectadas corresponden a los grupos más pobres y vulnerables (Mahatrapa, 1991). Esto se puede percibir en el caso de los proyectos hidroeléctricos, que en general están ubicados en zonas remotas y, sin embargo, generan electricidad que beneficia a los consumidores de centros urbanos grandes. La situación es más compleja en los proyectos de desarrollo urbano y transporte, en los cuales la población afectada también puede recibir algunos beneficios directos del proyecto. No obstante, en ambos casos, al realizar el cálculo de los beneficios netos del proyecto, se debe incorporar el costo de la indemnización y de las medidas de rehabilitación, así como el valor de las pérdidas intangibles o no mitigadas. También se deben incluir en el paquete de beneficios del proyecto global, los beneficios netos que recibirá la población reasentada. Para ello, es necesario disponer de información suficiente

---

<sup>7</sup> Las guías operativas tratan con más detalle las necesidades específicas de los ancianos.

para realizar estimaciones razonables en estos ámbitos, que, a su vez, requiere un nivel elevado de planificación y preparación que puede ser respaldado por medio de instrumentos de asistencia técnica, incluida la Facilidad para la Preparación de Proyectos.

Se debe dar seria consideración a la posibilidad de no realizar el proyecto, en particular si las ventajas y desventajas de los beneficios que ofrece en comparación con los costos de reasentamiento son superiores a un nivel aceptable, o si la población afectada es especialmente vulnerable. En el caso de las comunidades indígenas, que normalmente tienen un apego especial a su tierra y carecen de influencia sobre las decisiones que se toman a nivel regional o nacional, la opción de reasentamiento muy probablemente no será viable (véase apartado E. Comunidades Indígenas). En los proyectos que afectan a comunidades que tradicionalmente se basan en la tierra, los proponentes del proyecto deberán demostrar que:

- C el proyecto es indispensable para el desarrollo adecuado de la zona y que no puede volverse a diseñar para evitar el traslado de la comunidad;
- C hay opciones de sustituir tierras por tierras que pueden ofrecer condiciones de vida similares; y
- C los miembros de la comunidad están dispuestos a considerar un conjunto de servicios sociales y programas de apoyo que les permitiría restablecerse en un nuevo lugar.

## **B. ALCANCE DE LA POLÍTICA**

### **Definición de “personas afectadas por el proyecto”**

Se define el alcance de la política para evitar prejuzgar quién “tiene derecho” a recibir indemnización, rehabilitación, o ambas, en el marco de un plan de reasentamiento. Para ello, las personas afectadas por el proyecto se denominan personas “desplazadas” y las actividades relacionadas con su reubicación y rehabilitación se denominan “de reasentamiento”. La determinación de la elegibilidad para los beneficios es un aspecto complejo del plan de reasentamiento que tiene que tratarse en el contexto de cada proyecto, tomando en consideración la naturaleza de las pérdidas experimentadas (vivienda, tierras, empleo, acceso a recursos comunes, dismantelamiento de las redes sociales, comerciales y culturales). Con respecto a los criterios de elegibilidad, es fundamental que se disponga de definiciones justas, equitativas y de fácil comprensión que tomen en cuenta esas pérdidas. Los criterios deberán tratar aspectos relacionados con la fecha límite de elegibilidad para recibir indemnización, la definición de los derechos de propiedad o posesión y una definición de “hogar” y los derechos del hogar que tome en consideración el potencial que encierran las cuestiones relacionadas con el género. Estos temas están tratados con más detalle en las guías operativas sobre reasentamiento involuntario.

### **Tipos de operaciones**

La política propuesta se aplicaría a todas las operaciones del Banco independientemente de su estructura, fuente o tipo de financiamiento, lo cual incluye operaciones del sector privado, obras múltiples, líneas de crédito por la vía de intermediarias crediticias y, cuando sea pertinente, operaciones por etapas (“time-slice”) y préstamos sectoriales.

Las operaciones del sector privado presentan desafíos especiales debido al ciclo más corto de aprobación por parte del Banco y a las relaciones más complejas entre el patrocinador del sector privado y los organismos directamente responsables del reasentamiento. En el caso de dichos proyectos, puede ser necesario llegar a

acuerdos especiales entre el Banco, el patrocinador y los organismos del sector público. El principio de que un proyecto debe incorporar el costo de indemnización y rehabilitación de las personas afectadas se aplica de igual manera a los proyectos del sector privado y los costos relacionados con el reasentamiento deben ser incluidos en su totalidad en el análisis económico y financiero de la operación.

Cuando se trata de proyectos de obras múltiples, préstamos sectoriales y algunas operaciones por etapas (“time-slice”), la aplicación de la política requiere que exista un acuerdo entre el Banco y el prestatario en lo que se refiere a procedimientos, para asegurar que el reasentamiento involuntario sea mínimo, identificar cuáles serán las personas afectadas y elaborar medidas de mitigación apropiadas. En estas operaciones, se deben definir las responsabilidades institucionales y financieras y se deberá disponer de fondos suficientes, en lo posible incluidos en el marco del préstamo, para tener la certeza de que en el ámbito local se traten de manera equitativa los aspectos de reasentamiento. Debido a que uno de los objetivos más amplios de la política consistiría en apoyar la creación de un entorno en el cual el trato equitativo de las personas afectadas por el proyecto constituya la norma de todos los proyectos públicos y privados, sean o no financiados por el Banco, podrá ser apropiado en algunos casos respaldar reformas de las leyes y normas a nivel municipal para mejorar el marco en el cual se tratarían los aspectos de reasentamiento. En algunos casos, el Banco podrá utilizar mecanismos de cooperación técnica para examinar y preparar proyectos de leyes, lo cual ayudará también a evitar el trastorno, los sobrecostos y las distorsiones económicas causadas por las actividades de reasentamiento en otros proyectos no financiados por el Banco.

### **Reasentamiento voluntario versus reasentamiento involuntario**

La política reconoce que todas las comunidades desplazadas enfrentan pérdidas y desafíos similares. No obstante, su alcance se limita al desplazamiento y reasentamiento que se produce como resultado de un desarrollo planificado y que es involuntario aunque, en última instancia, a veces el reasentamiento puede ser aconsejable como en el caso de los proyectos de desarrollo urbano que trasladan grupos de población de zonas peligrosas o inadecuadas para el asentamiento humano. Esta política no se aplica a los planes de colonización rural, que en gran medida son voluntarios y entrañan personas o grupos que están dispuestos a enfrentar las dificultades del reasentamiento. Excluye también la reubicación de refugiados y víctimas de desastres naturales, desplazados por acontecimientos repentinos y muchas veces no previsible, que no permiten consultar y planificar y, por lo tanto, no constituyen iniciativas de desarrollo planificadas que permiten incorporar los aspectos de reasentamiento en el diseño del proyecto (véase Cuadro A en el Anexo para una tipología de reasentamientos).

### **Reasentamiento urbano y rural**

La política propuesta aplica a los casos de reasentamiento involuntario tanto en áreas urbanas como rurales. Como se ha indicado en la primera sección, en la cartera del Banco el tema del reasentamiento involuntario es cada vez más un fenómeno urbano. El reasentamiento puede causar problemas específicos en entornos urbanos. En las ciudades, la ubicación es un elemento esencial para que los grupos de bajos ingresos tengan acceso al empleo y servicios públicos y urbanos que ofrece el sector público. Cuando es necesario reubicar a las personas que viven en zonas peligrosas, como por ejemplo las que pueden estar sujetas a inundaciones, deslizamientos o niveles elevados de contaminación, o en zonas afectadas por la ejecución de obras públicas, las consideraciones de costo a menudo favorecen el reasentamiento en tierras situadas en la periferia urbana. Esto a menudo deja a la población sin sus fuentes de ingreso y servicios habituales y presenta el riesgo de que aumente su nivel de pobreza. Evitar estos efectos secundarios negativos es una preocupación fundamental de los programas de reasentamiento urbano, lo cual conduce a la preparación de un conjunto de medidas

complejas de rehabilitación que incluyen terrenos con servicios, soluciones habitacionales y la reconstrucción de las redes sociales, económicas y de servicios.

No obstante, en general, los grupos de bajos ingresos en áreas urbanas son más capaces de adaptarse a los cambios de vivienda y empleo y pueden estar dispuestos a aceptar una amplia gama de alternativas siempre y cuando no representen un empobrecimiento mayor o una disminución de su nivel de vivienda y prestación de servicios. En cambio, en las zonas rurales tradicionales, los pobres a menudo tienen aptitudes limitadas y pueden estar menos dispuestos o tener menor capacidad para aprovechar nuevas oportunidades económicas fuera del sector agropecuario. Las necesidades básicas se cubren por medio de la agricultura de subsistencia y explotación forestal, tierras de pastoreo y ríos, sobre los cuales la población tiene derechos de usufructo generalmente aceptados y cuya economía se basa a menudo en una red compleja de relaciones familiares y vínculos sociales que puede ser difícil de duplicar en un nuevo entorno. En las zonas rurales tradicionales, el derecho consuetudinario a la tierra y los recursos naturales son un elemento fundamental y, en ellas, a menudo no existe un mercado desarrollado de tierra cultivable y puede ser necesario proveer tierra para sustituir la que se pierde en lugar de ofrecer una indemnización en efectivo. Por otra parte, los planes de reasentamiento deben tener en cuenta cómo mantener el sentido de comunidad aumentando de manera simultánea la amplitud de oportunidades económicas disponibles para la población.

### C. EVITAR EL EMPOBRECIMIENTO

Generalmente, el reasentamiento afecta negativamente a los grupos más pobres y vulnerables, tales como los colonizadores urbanos espontáneos o los pequeños agricultores que carecen de título para sus tierras. Estos grupos merecen la atención central de los programas de reasentamiento debido a que las limitaciones de las leyes y normas que rigen la expropiación e indemnización a menudo dificultan la sustitución de los activos y oportunidades perdidas. Por otra parte, su falta de educación formal muchas veces los coloca en desventaja para tratar con las autoridades y, como resultado de ello, sus demandas son ignoradas y su nivel de pobreza aumenta.

Las personas que no son pobres ni vulnerables y que cuentan con títulos oficiales para sus activos en general no se ven afectadas de manera adversa por el reasentamiento. Los procedimientos locales de expropiación usualmente ofrecen indemnización adecuada por sus activos perdidos o afectados, siempre y cuando se utilicen metodologías adecuadas de valorización y mecanismos eficaces de apelación. Cuando la indemnización es adecuada, las personas tienden a trasladarse antes de que sean desplazadas por el proyecto y sustituyen sus activos, servicios o fuentes de ingresos por la vía del mercado.

Hay una serie de factores que pueden conducir al empobrecimiento de la población reasentada (Cernea, 1996). El riesgo principal consiste en **la pérdida del acceso a la vivienda o a la tierra**, especialmente en el caso de los colonizadores espontáneos que no tienen derechos de propiedad formales pero para quienes los derechos de usufructo son fundamentales. En algunos casos, el desplazamiento puede interrumpir la continuidad de la ocupación de un terreno para el cual eventualmente se habrían adquirido derechos legales. Si no se ofrece a las personas afectadas un lugar para vivir y, en el caso de las zonas rurales, tierras para producción de subsistencia o empleo estable, lo más probable es que pasen a las filas de los indigentes. Los pequeños agricultores pueden ser empujados por debajo del nivel de subsistencia si se produce una disminución en el tamaño o la calidad de su propiedad, de la misma manera que los grupos de bajos ingresos no están en condiciones de encontrar sustitución similar para su vivienda debido al aumento del valor de la tierra. El acceso común a zonas de pastoreo, de recolección de leña y productos forestales o la pesca puede representar también un elemento importante en la estrategia global de subsistencia.

El segundo riesgo es la **pérdida de empleo**. En las zonas rurales, los agricultores arrendatarios, aparceros y trabajadores agrícolas son especialmente vulnerables porque muy raras veces tienen aptitudes que puedan aplicarse fuera del sector agropecuario. En las zonas urbanas, muchos de los pobres dependen de actividades comerciales informales, que tienden a concentrarse en el centro de la ciudad y les es imposible encontrar oportunidades similares si se los reubica en la periferia urbana. Los planes temporales de empleo, por ejemplo, los que surgen de un proyecto, sin previsiones de capacitación o complementarias, aplazan pero no resuelven y, en todo caso, pueden empeorar, el riesgo de desempleo en el largo plazo.

Otro riesgo es la **inseguridad alimentaria** que conduce a un aumento de la morbilidad y mortalidad como resultado de la pérdida de ingreso, cosechas y acceso a otros recursos de subsistencia, que pueden intensificarse por cambios en la estrategia de subsistencia y la dieta que disminuyen la capacidad de resistencia a las enfermedades, especialmente en los niños y ancianos. También la **salud** de la población desplazada puede también verse comprometida por enfermedades vectoriales y transmitidas por el agua, particularmente en los proyectos de represas, por la exposición a un volumen mayor de polvo, contaminación y desperdicios y por enfermedades introducidas a la zona por nuevos residentes, incluidas las enfermedades transmitidas por contacto sexual que transportan los trabajadores de la construcción.

También existe el riesgo de que los niños **pierdan oportunidades de educación** ya que pueden verse obligados a abandonar la escuela cuando se mudan o a ingresar a la fuerza de trabajo para complementar el ingreso disminuido del núcleo familiar. Muchas veces, el compromiso a la educación es bajo en las comunidades más pobres, por lo cual estos trastornos temporales, que de por sí son muy perjudiciales, pueden tornarse permanentes, salvo que se ofrezcan incentivos para asegurar la reintegración de los niños en la escuela.

Todos los riesgos anteriores están exacerbados por el **desmantelamiento de las redes de respaldo social y por la pérdida de acervos culturales**. Muchas veces, las redes funcionan como un sistema de ayuda mutua y fuente de servicios y transferencia de ingresos que pueden constituir la única red de seguridad social de la cual disponen los pobres. Los acervos culturales como elemento vital de la identidad de la comunidad, ofrecen un marco para la conducta constructiva y agregan sentido y propósito a las relaciones comunitarias. Estos aspectos son muy susceptibles a la desarticulación, son difíciles de evitar y casi imposibles de rectificar y pueden tener un efecto importante sobre la conducta y la motivación del grupo desplazado (Sowell, 1996). Los riesgos de marginalización y pérdida de la identidad cultural son particularmente graves en el caso de las comunidades indígenas, cuyas necesidades sociales, culturales y educativas son muy peculiares, con lo cual se les hace más difícil adaptarse a los efectos perturbadores del desplazamiento.

Las consideraciones mencionadas anteriormente también tienen validez para las comunidades receptoras. La integración de las comunidades reasentadas y de las receptoras puede transformarse en un factor positivo únicamente si se toma plenamente en consideración la capacidad de carga del entorno y si las comunidades receptoras están preparadas para recibir a los recién llegados. Se deben dar incentivos a la comunidad receptora para que ésta perciba el reasentamiento como un beneficio y no una invasión de sus recursos e integridad. Una de las maneras de lograrlo es ofreciendo a los miembros de la comunidad recientemente integrada el mismo acceso a servicios e instalaciones de igual calidad.

## **D. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD**

Un enfoque participativo asegura mayor grado de aceptación y un plan de reasentamiento más realista y flexible. El proceso de información y consulta con las comunidades desplazada y receptora ayuda a empoderarlas y las alienta a manifestar sus demandas y prioridades por medio de canales institucionales en

lugar de valerse de medios que pueden potenciar los posibles conflictos. Organizaciones comunitarias sólidas facilitan el proceso de reasentamiento. También estimulan a la comunidad a asumir la responsabilidad de contribuir a la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura para evitar acciones de oportunistas y a que desempeñen un papel activo en el seguimiento del avance de las actividades de reasentamiento. En el “Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco” se manifiesta que “...es posible reforzar el trabajo del Banco mediante el acceso del público a la información, lo cual garantizaría el interés y la participación de las poblaciones afectadas y de las ONG locales, cuyos aportes pueden contribuir a asegurar que los proyectos del Banco sean mejor diseñados” (AB-1704, párrafo 2.95).

Es preciso realizar un análisis social para identificar los grupos u organizaciones de “interesados”, en particular aquellos que representan a los sectores más pobres y vulnerables de la población <sup>8</sup> y elaborar mecanismos para promover y organizar el proceso de consulta y participación de manera incluyente, transparente y eficaz y evitar manipulación por parte de actores que no representan los intereses de la comunidad. Las ONG locales, las organizaciones de base y los organismos del gobierno responsables de las actividades de reasentamiento y de la operación y mantenimiento de los servicios y la infraestructura, deben participar activamente en la preparación y ejecución del plan de reasentamiento.

## **E. COMUNIDADES INDÍGENAS**

El reasentamiento y la rehabilitación de comunidades indígenas <sup>9</sup> y otros grupos étnicos minoritarios de bajos ingresos que viven en áreas rurales es particularmente difícil. La identidad de muchas de estas comunidades está estrechamente vinculada con el territorio que ocupan. Para ellos, el territorio a menudo tiene una importancia significativa desde el punto de vista espiritual y emocional, además de constituir la base económica del sustento de la comunidad. Además, las comunidades indígenas suelen ser más vulnerables que otros sectores de la población porque a menudo carecen de títulos formales sobre las áreas de las cuales dependen para su subsistencia. Aún cuando las comunidades se encuentren en posesión de títulos formales de las tierras que usan más intensivamente, a menudo dependen de un área más extensa para su subsistencia. Adicionalmente, las comunidades indígenas, por lo general, están en una situación de desventaja para demandar una compensación equitativa. Viven en áreas rurales aisladas y, a menudo carecen de educación formal y enfrentan barreras lingüísticas, obstáculos culturales y prejuicios raciales, así como la falta de recursos financieros y de contactos políticos y sociales necesarios para influenciar las decisiones que se tomen en las capitales regionales o nacionales.

Las poblaciones indígenas que viven en áreas remotas de tierras bajas de América Latina con limitada capacidad de carga, que no participan en la economía de mercado, dependen de una variedad de actividades, incluyendo la caza, la pesca, la recolección y la agricultura de quema y roza, que requieren de áreas extensas de tierra, son especialmente vulnerables a los impactos causados por los proyectos de infraestructura que conlleven reasentamiento. Sólo en circunstancias excepcionales, la política permitiría que el Banco apoye

---

<sup>8</sup>Véase Habitat, 1991, en el cual se observa que la falta de éxito puede atribuirse en gran medida a las oportunidades limitadas de participación de los reasentados en el proceso de toma de decisiones.

<sup>9</sup> Para el propósito de esta política, el término comunidades indígenas se refiere a “los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.” Convención 169 de la OIT, artículo 1, párrafo b.

operaciones que requieren el desplazamiento de estas comunidades indígenas. Para que el Banco considere excepciones, el Banco debe asegurar que: 1) las personas afectadas se desplazarán sólo a corta distancia; 2) las soluciones de sustitución de tierras por tierras sean parte de las opciones de compensación; 3) habrá garantías que sus derechos como poblaciones indígenas sobre tierra y recursos naturales, incluyendo demarcación y titulación de tierras se respetarán; 4) las comunidades afectadas hayan dado su consentimiento con pleno conocimiento al reasentamiento y a otras medidas de mitigación y hayan participado plenamente en el diseño del plan de compensación; y, 5) la pérdida de patrimonio cultural (como enterramientos o sitios sagrados) y el desmantelamiento de los patrones actuales de organización socio-cultural serán minimizados y compensados.

Las comunidades indígenas y otras de minorías étnicas que están menos aisladas, que participan de la economía de mercado y comprenden gran parte de la población rural, como en el caso de las comunidades campesinas de los Andes o en los altiplanos de América Central, se encuentran en menor riesgo de perder su identidad étnica como resultado de un reasentamiento involuntario. Sin embargo, en estos casos el plan de reasentamiento asegurará que la comunidad se beneficie directamente como resultado del proyecto (por ejemplo, por medio de un mejor acceso a los mercados y los servicios) y las opciones de indemnización estarán basadas en el consentimiento con pleno conocimiento de las comunidades e incluyen sustitución de tierras por tierras y alternativas culturalmente apropiadas por la pérdida de derechos consuetudinarios y patrimonio cultural.

## **F. ASPECTOS DE GÉNERO**

En general, los efectos del desplazamiento son particularmente graves para las mujeres. En zonas urbanas marginales, que actualmente representan la gran mayoría de proyectos que conllevan reasentamiento involuntario, muchos de los hogares están encabezados por mujeres que tienen que combinar su papel de principal generadora de ingresos con la realización de labores domésticas, incluyendo el cuidado de los niños. Esta doble carga significa que las mujeres muchas veces no están presentes o están subrepresentadas en las organizaciones comunitarias locales.

Los estudios de base deberían estar desagregados por género, así como el análisis de los riesgos y los costos económicos asociados con el reasentamiento. Reviste particular importancia el que se considere la situación de los hogares que están encabezados o sustentados por una mujer y se identifiquen los activos y actividades productivas de las mujeres que se verán afectadas por el reasentamiento. La planificación del reasentamiento deberá incluir procedimientos para asegurar que las mujeres sean consultadas de manera independiente y puedan expresar sus preferencias sobre las distintas opciones que estén en consideración. Por lo tanto, la planificación del reasentamiento debe tomar en consideración los puntos de vista de las mujeres afectadas y debe reflejar sus prioridades, que pueden ser muy diferentes a las de los hombres.

El conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación deberá garantizar el trato equitativo de las mujeres productoras y trabajadoras, a las cuales se deberá ofrecer programas de indemnización y rehabilitación que cubran la pérdida de sus activos personales, actividades productivas y recursos de propiedad común y no se deberá asumir que la indemnización en efectivo se distribuirá en iguales proporciones dentro del hogar. En el caso de que el reasentamiento represente un traslado a un lugar situado a distancia considerable del original, se deberá analizar el costo del tiempo adicional requerido para las mujeres, en comparación con los hombres, y, en el caso que corresponda, se deberán tomar medidas específicas para tratar las desventajas que las mujeres enfrentan en esta materia. Cuando el reemplazo de la vivienda se haga utilizando sistemas de autoayuda o de ayuda mutua para la construcción, se deberá prestar especial atención a los compromisos y limitaciones específicas de la mujer y realizar una evaluación realista sobre sus posibilidades para participar en ellos. El

seguimiento y la evaluación deberán considerar también los distintos efectos de la reubicación, rehabilitación e indemnización sobre el hombre y la mujer.

## **G. REHABILITACIÓN E INDEMNIZACIÓN**

### **Necesidad de rehabilitación**

Una vez que se ha llegado a la conclusión de que el reasentamiento es inevitable, el próximo paso consiste en elaborar un plan que minimice el impacto sobre las comunidades afectadas y, cuando sea posible, les permita beneficiarse del proyecto o del desarrollo de su futura área de influencia. El plan de reasentamiento debería percibirse como una oportunidad para el desarrollo económico y social y no como una actividad de mitigación y deberá centrarse en satisfacer las necesidades de las personas afectadas más que en dejar el paso libre para el proyecto principal.

Como mínimo, los impactos negativos del reasentamiento deben ser completamente compensados, de manera que, tras un período lo más corto posible de transición, las personas desplazadas puedan recuperar su nivel de vida anterior e integrarse a la comunidad en la cual hayan sido reasentadas. Cuando las condiciones de vida de las personas se vean afectadas por el reasentamiento, ya sea por la pérdida de tierra, activos productivos o de acceso a empleo tanto en el sector formal como informal, el prestatario tendrá la responsabilidad de asegurar que la base productiva y la capacidad de generar ingresos sea mejor o por lo menos igual a la anterior. Para ello, habrá que indemnizar por activos perdidos y corrientes de ingresos y será necesario restablecer la capacidad del grupo de funcionar como una unidad socioeconómica. El reasentamiento es un proceso que se inicia antes de la aprobación formal del proyecto y no necesariamente culmina con la terminación de las actividades de reubicación, oportunidad en la cual a menudo recién comienza la reconstrucción de la comunidad. Esto subraya la importancia de planificar en las primeras etapas del proyecto y la necesidad de hacer un seguimiento de la ejecución hasta las fechas posteriores a la ejecución que se establecieron como meta para el logro de los objetivos de rehabilitación (Escudero, 1988).

Esto implica que el Banco sólo deberá financiar proyectos que conlleven reasentamiento involuntario si puede asegurar que existe un acuerdo y cierto compromiso tangible del gobierno de:

- C realizar los estudios, encuestas y consultas con la comunidad afectada para definir el alcance del componente de reasentamiento;
- C definir los procedimientos y criterios necesarios para asegurar que se cuenta con opciones equitativas para resolver los problemas causados por el desplazamiento; y
- C comprometer los recursos humanos y financieros necesarios para la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de reasentamiento.

Los costos del programa de reasentamiento, con excepción de los correspondientes a la adquisición de tierras, usualmente serán financiados por el Banco. El conjunto de medidas de indemnización y rehabilitación deberá:

- C identificar todos los elementos que respaldan el nivel de vida de los desplazados;
- C compensar la pérdida de activos que las personas afectadas posean o utilicen de alguna manera;
- C restablecer, reemplazar o sustituir los bienes, servicios y oportunidades de las personas afectadas por el proyecto a un nivel que sea, como mínimo, equivalente al original;
- C aliviar o compensar las dificultades de la transición, tales como los gastos de mudanza, pérdida de cosechas e ingreso, e interrupción de actividades, tales como la asistencia de los niños a la escuela; y



- C establecer criterios de elegibilidad que serán claros, equitativos y objetivos y que deben incluir una definición del hogar y las fechas límite para la evaluación de los derechos a la indemnización y otros beneficios.

Además de cumplir con las condiciones mínimas, algunas experiencias exitosas de reasentamiento han demostrado que el reasentamiento puede ser un instrumento para mejorar las condiciones de vida de los grupos marginales (véase el Cuadro G, Anexo). Los programas de reasentamiento pueden constituir experiencias piloto de desarrollo comunitario que utilizan criterios participativos y de autoayuda para prestar servicios básicos y ofrecer oportunidades económicas a los pobres, objetivo que es totalmente consistente con el mandato de reducción de la pobreza del Informe sobre el Octavo Aumento de Recursos del Banco.

Una consideración que a menudo se deja de lado es la del capital social, es decir, los lazos que unen a una comunidad y permiten que funcione. Estos activos son difíciles de definir y mucho más difíciles de cuantificar y sin embargo abarcan algunos de los elementos de mayor importancia y con menos posibilidades de ser restablecidos, particularmente en las comunidades de bajos ingresos en las cuales las redes de asistencia mutua ofrecen bienes y servicios por medio del intercambio y del compartir responsabilidades. Dichas redes pueden incluir servicios informales de crédito y transferencia de ingreso y constituyen a menudo la única red de seguridad de que disponen los pobres; son parte del sentido de identidad o de pertenencia a una comunidad y su interrupción puede causar graves consecuencias psicológicas, entre ellas, estrés y conducta antisocial (Cox y Jiménez, 1990). Los pasos que se sigan para restablecer el capital social conducirán a acciones refocalizadas durante la etapa de reasentamiento y la fase posterior a la reubicación y podrán incluir:

- C el mantenimiento de la integridad física de los grupos reasentados;
- C el respaldo del desarrollo de organizaciones de base que puedan sustituir o mejorar los servicios perdidos como resultado del desplazamiento, tales como los de crédito y guarderías infantiles;
- C el desarrollo de nuevas oportunidades de trabajo para compensar la pérdida de ingresos; y
- C la organización del apoyo a los grupos comunitarios y la prestación de servicios de orientación personal.

### **Opciones de indemnización**

La indemnización puede llevarse a cabo de muchas maneras, incluyendo el reemplazo en especie de la vivienda, tierras u otros activos, así como la indemnización en efectivo. En muchos casos, la equiparación de la indemnización de pagos en efectivo es problemática. El desplazamiento puede afectar gravemente a algunos sectores de la población, en particular a los pobres, de forma que trascienda al valor monetario de la propiedad perdida. La reubicación puede privar a las personas de su principal fuente de ingresos y, en algunas ocasiones, puede constituir una amenaza para la paz social y la identidad cultural. A menudo, el reasentamiento involuntario crea problemas jurídicos, sociales, políticos y económicos que van más allá de la mera indemnización en efectivo y que pueden cuestionar la viabilidad del proyecto en términos de desarrollo sostenible y equilibrado (Shihata, 1995).

La experiencia del Banco Mundial y del BID en materia de reasentamiento indica que el pago en efectivo no constituye por sí solo una estrategia adecuada debido a que: a) dicho pago es muchas veces insuficiente para reemplazar los activos perdidos por otros de valor equivalente, y b) los desplazados carecen a menudo de las oportunidades o conocimientos para utilizar dichos pagos en la sustitución de los activos y oportunidades perdidas. Además, las presiones para resolver las necesidades inmediatas de alimentos, vivienda temporal, atención de la salud o amortización de deudas resultan en la utilización del dinero recibido por concepto de indemnización antes de que sea invertido en vivienda o activos productivos. Éste es, en particular, el caso de los grupos de bajos ingresos, cuya situación puede llevar a un empobrecimiento permanente. Por ello, se debe

ofrecer asistencia a los desplazados para encontrar vivienda, tierras o empleo alternativos y esto reviste particular importancia cuando se trata de personas que dependen de la tierra para su sustento.

La indemnización en efectivo puede ser adecuada para los grupos de mayores ingresos; no obstante, se deberá proceder con cautela. Uno de los riesgos consiste en que grupos bien organizados pueden utilizar su posición para exigir niveles de indemnización mucho más elevados de los que representaría el costo de reemplazo, lo cual daría lugar a controversias, demoras en la ejecución del proyecto y, en algunas ocasiones, a la invasión del lugar del proyecto por especuladores que prevean beneficiarse de los pagos de indemnización.

### **Consideraciones jurídicas**

La mayoría de los países prestatarios tienen legislación que faculta al estado a expropiar propiedad para uso público, que se conoce como la facultad de dominio eminente. Sin embargo, dichas leyes rara vez consideran la indemnización más allá de los pagos en efectivo por derechos de propiedad formales. Incluso en este contexto se producen dificultades cuando las disposiciones de valoración de las leyes locales son obsoletas o no prevén la sustitución del activo perdido por uno de igual valor o de capacidad productiva comparable. Asimismo, dichas leyes protegen únicamente a los propietarios y rara vez hacen referencia a los derechos de los ocupantes que no tienen título pero que dependen de la propiedad para su sustento.

La mayor parte de los marcos reguladores son inadecuados para tratar la indemnización de derechos consuetudinarios o pérdida de oportunidades de empleo y, en la mayoría de los casos, las limitadas definiciones de los derechos de propiedad pueden incluso constituirse en obstáculos para el reconocimiento de activos. 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 complementen el derecho local y mantengan el nivel de sustento de los afectados, si bien deberán además tener en cuenta las diferentes formas de uso u ocupación. Se pueden citar como ejemplos el reconocimiento del título de jure para las personas que con el tiempo habrían obtenido titulación de la propiedad que ocupan, versus ocupantes que podrían ser indemnizados adecuadamente por medio de la identificación de unidades de alquiler o arrendamiento de precio similar. Las leyes locales a menudo no ofrecen indemnización equitativa para las personas afectadas que no son propietarias ni poseen terrenos, tales como los no ocupantes que gozan de los derechos establecidos por la costumbre de acceso a tierras para fines de producción o recreación, los aparceros, trabajadores agrícolas y otros trabajadores que pierden su principal fuente de ingreso como resultado del proyecto de desarrollo.

Las consideraciones mencionadas indican que, en las primeras etapas de preparación del proyecto, se deberá preparar un estudio sobre el marco jurídico que incluirá un conocimiento claro de las leyes de expropiación, indemnización y rehabilitación, así como sobre el marco institucional para la implementación de la legislación y las actividades de reasentamiento. La preparación del plan de reasentamiento y la negociación del contrato de préstamo podrán incluir medidas que traten las deficiencias identificadas. Esto se podrá lograr utilizando el concepto de rehabilitación para ofrecer soluciones extrajurídicas para las pérdidas experimentadas por la población reasentada, sin que sea necesario realizar cambios importantes en la legislación local, salvo que el prestatario indique que está dispuesto a efectuar una amplia reforma del marco jurídico e institucional.

### **Impacto sobre el medio ambiente**

Las opciones de reasentamiento deben tomar en cuenta las limitaciones ambientales de los lugares de reubicación propuestos. Cada uno de ellos deberá ser evaluado a fin de determinar si es adecuado para el asentamiento humano y, además, en términos de su capacidad de carga. También se deberán tener en cuenta

elementos tales como la proximidad a parques naturales, bosques, zonas pantanosas y otras zonas de sensibilidad ecológica para evitar la expansión de la frontera agrícola a áreas frágiles o infértiles, o el agotamiento de los recursos naturales. En muchos casos, será necesario realizar una evaluación del impacto ambiental. Al considerar lugares alternativos, se deberán tomar en cuenta los impactos y riesgos ambientales que se deberán tratar como parte del proyecto global y del plan de reasentamiento. En general, la infraestructura deberá cumplir con las normas ambientales aceptables y se deberán incluir planes de gestión para la prevención y el alivio de los impactos ambientales.

## **V. Aspectos operacionales**

### **A. CRONOGRAMA Y CICLO DEL PROYECTO**

Para examinar las alternativas del proyecto con el fin de evitar el reasentamiento cuando sea posible, es necesario que en las primeras etapas se evalúen la magnitud y la naturaleza de dicha acción. Por lo tanto, el desarrollo del plan de reasentamiento debe estar relacionado con las etapas de preparación del proyecto principal para evaluar su viabilidad como parte del proyecto general, estudio que deberá abarcar el costo y los beneficios de todos los componentes. Esto significa que el plan de reasentamiento debe estar listo para ser evaluado junto con todos los otros componentes del proyecto.

Para evitar demoras, sobrecostos o presiones indebidas para reasentar a la población afectada, se deben realizar encuestas tempranas de las poblaciones afectadas y receptoras y al mismo tiempo identificar alternativas viables para el reasentamiento y la rehabilitación. Es necesario desarrollar de manera suficiente la definición de los criterios de elegibilidad y los componentes del plan para que, de esa manera, se pueda preparar y evaluar el plan de financiamiento, si bien se debe proceder con cautela para evitar la especulación y migración a la zona del proyecto y asegurar la completa identificación de todas las personas que reúnen los requisitos para recibir indemnización. Las etapas del plan de reasentamiento deberán seguir una secuencia y ajustarse a un cronograma que esté vinculado directamente con el avance de otros componentes del proyecto.

### **B. CONTROL DEL ÁREA DE REASENTAMIENTO**

Evitar la afluencia de nuevos colonos al área vacante es un aspecto central para asegurar el éxito de los programas de reasentamiento. El manejo de este factor requiere una buena planificación y comunicación con la comunidad afectada. Cuando el área vacante vaya a ser utilizada para las instalaciones físicas del proyecto, es esencial que la construcción proceda tan rápido como sea posible una vez que haya ocurrido el reasentamiento para evitar que el área vuelva a ser ocupada. Se deben tomar medidas para la protección temporal del área (vallas, policía, equipo de vigilancia). Cuando el área vaya a permanecer sin ocupación habitacional (como en el caso de zonas de amortiguación, áreas protegidas o zonas inseguras, por ejemplo) el prestatario debe asegurar que hay suficientes recursos para controlar la zona durante un periodo de tiempo más largo, o que la operación incluye medidas para ese propósito. Todavía más importante, el programa de reasentamiento debe ser complementado con un plan que provea desincentivos para la reocupación del área y que desarrolle y promueva alternativas realistas para vivienda en el área vacante. Si el programa de reasentamiento no está acompañado de dicho plan, es improbable que las áreas permanezcan desocupadas y, consecuentemente, la operación fracasará en la consecución de sus objetivos.

Una vez que la decisión de proceder con el reasentamiento ha sido hecha y una fecha límite ha sido establecida, es esencial conseguir la ayuda de la comunidad para controlar el acceso al área de reasentamiento entendiendo que una ocupación adicional puede llevar a la disolución de los recursos disponibles para la indemnización. En este contexto, es también importante diseñar paquetes de indemnización justos, equitativos y que ofrezcan oportunidades para un mejoramiento del modo de vida sin crear golpes de suerte, percibidos o reales, que serían suficientes para atraer a nuevos colonos. Este mecanismo de control social basado en la comunidad puede ser

utilizado a lo largo del periodo de ejecución del plan de reasentamiento como parte del esfuerzo de seguimiento y monitoreo.

### **C. ADQUISICIÓN DE TIERRAS**

La preparación temprana facilita la selección y adquisición de lugares para la reubicación o de los terrenos y viviendas que se necesitan para una sustitución en especie (Banco Mundial, 1978). Se deberán identificar terrenos o propiedades adecuadas y se deberá disponer de fondos para su adquisición. Como principio, se deberá incluir en el presupuesto global del proyecto el costo de adquisición de tierras u otras propiedades, junto con todos los otros componentes del plan de reasentamiento. A fin de asegurar la disposición de recursos suficientes en el momento oportuno, los costos de reasentamiento, con la excepción de la adquisición de tierras, podrán ser financiados por el Banco, salvo que el prestatario demuestre, durante la etapa de evaluación, que dispondrá de los fondos necesarios. Para ello, será necesario establecer condiciones contractuales que definan las asignaciones presupuestarias, metas y cronograma para la adquisición de tierras que se financiarán con fondos de contrapartida local.

### **D. MARCO INSTITUCIONAL PARA EL REASENTAMIENTO**

El marco institucional es otro aspecto operacional clave. El prestatario deberá demostrar que se han identificado claramente las responsabilidades institucionales y que las instituciones responsables disponen de personal y fondos suficientes para:

- C realizar las encuestas de base,
- C evaluar y pagar indemnización,
- C identificar, adquirir y preparar lugares para la reubicación,
- C construir viviendas e infraestructura para los reasentados y las comunidades receptoras,
- C ofrecer asistencia para el traslado y el período de transición,
- C ofrecer servicios de salud, educación, empleo, orientación individual y otros que sean parte del conjunto de medidas de rehabilitación, y
- C tomar la responsabilidad de la operación y mantenimiento de la infraestructura que se ha creado.

Los organismos responsables de los distintos elementos del plan de reasentamiento deberán estar bien coordinados y podrán incluir organismos públicos sectoriales, así como ONGs y grupos comunitarios que participen en la ejecución del programa de reasentamiento. Además de la asignación clara de responsabilidades, será necesario preparar acuerdos formales o contratos antes de la iniciación de la etapa de ejecución. Los organismos que participen deberán ser seleccionados con fundamento en su experiencia y compromiso con los programas de desarrollo de la comunidad, así como en su especialización técnica.

En proyectos que serán desarrollados por el sector privado, el Banco aplica los mismos requisitos sustantivos con respecto a reasentamiento involuntario de aquellos proyectos desarrollados por instituciones gubernamentales. Consecuentemente, el acuerdo entre el prestatario privado y el gobierno en cuanto a sus respectivas responsabilidades con respecto a reasentamiento involuntario, debe establecerse muy claramente y debe reflejarse en los términos de venta o acuerdos de arriendo y concesión. La identificación de la responsabilidad para los costos y la ejecución del componente de reasentamiento será negociado por las partes interesadas como parte de la estructura económica, financiera y operacional del proyecto. Desde el punto de vista del Banco como prestador, el prestatario privado será responsable de:

- C demostrar, como parte del proceso de seguimiento del proyecto, que el plan de reasentamiento, sin reparar en quien será responsable de la ejecución del mismo, satisface los requisitos del Banco;
- C asegurar que los términos del convenio con el gobierno asigne responsabilidades y provea recursos suficientes y garantías para la ejecución del plan de reasentamiento de una manera oportuna; y
- C estar de acuerdo que la ejecución insatisfactoria del plan de reasentamiento es un hecho de incumplimiento bajo los convenios suscritos con el gobierno y con el Banco. Se deberán realizar acuerdos con las diferentes agencias locales (como las entidades sectoriales, las municipalidades, las autoridades provinciales y del estado, por ejemplo) según se necesite y deberán ser documentadas en acuerdos complementarios según lo requerido por las leyes locales.

En el caso de los proyectos de reasentamiento de envergadura, se deberán establecer mecanismos para:

- C la solución simple y transparente de controversias, en particular en lo que se refiere a los reclamos de indemnización, para evitar procedimientos judiciales y administrativos prolongados;
- C servicios especializados de asesoramiento para ayudar a los organismos ejecutores a resolver los problemas imprevistos que surjan; y
- C una base para que los organismos locales o los grupos comunitarios eventualmente asuman la responsabilidad de la operación y mantenimiento en el largo plazo de la infraestructura y los servicios.

A menudo ha resultado eficaz la creación de comités y grupos consultivos integrados por representantes de las autoridades locales, ONGs, miembros de la comunidad y especialistas locales, para intercambiar ideas sobre el diseño de opciones y hacer el seguimiento de las actividades durante la fase de ejecución. Asimismo, la organización de grupos comunitarios para tareas tales como la planificación, el diseño, la construcción y la operación de la infraestructura en el lugar del reasentamiento pueden constituir un punto de partida útil para la reconstrucción y el desarrollo de los vínculos sociales entre las comunidades reasentadas y receptoras (BID, 1989, 1992 y 1995).

Dado que los proyectos financiados por el Banco constituyen sólo una fracción de los que requieren reasentamiento en un determinado país, es importante que se promueva el desarrollo de la capacidad institucional para el diseño y la ejecución de planes de reasentamiento adecuados. Éste es el elemento clave para tratar los aspectos de reasentamiento que surgen en las operaciones de obras múltiples, por etapas (“time-slice”) y sectoriales en sectores que requieren la construcción de infraestructura (tales como transporte, generación de electricidad, agua y saneamiento y otros), así como en los proyectos que reciben asistencia técnica del Banco en la etapa de preparación del proyecto o de los estudios de factibilidad. El Banco puede respaldar las actividades de desarrollo institucional por la vía de la asistencia técnica o como componentes específicos de préstamos sectoriales, programas de reforma del estado y la divulgación de prácticas óptimas.

## **E. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Durante la ejecución del plan de reasentamiento, las interacciones entre los distintos organismos y la complejidad de la coordinación de varias tareas simultáneas pueden producir dificultades. El plan de reasentamiento deberá incluir disposiciones para el seguimiento y la presentación de informes a fin de que el prestatario y el Banco puedan identificar los problemas a medida que surjan y para que se cuente con el tiempo necesario para realizar ajustes. En los programas de reasentamiento más grandes, las disposiciones deben incluir seguimiento independiente y se deberán concentrar en las condiciones sociales y económicas de las personas afectadas. Al mismo tiempo, podrá servir como mecanismo para recopilar datos independientes que se utilizarán en la evaluación ex post del componente de reasentamiento. Todos los organismos que participen deberán presentar informes de manera periódica que se podrán consolidar con los informes de progreso del

proyecto, las evaluaciones de mitad de período y los informes de terminación de proyecto. El componente de reasentamiento se deberá incluir en los informes de progreso de proyecto global y en el marco lógico de la operación.

El plan de reasentamiento no termina una vez que la población afectada ha sido instalada físicamente en su nuevo entorno. El período de adaptación y rehabilitación social posterior es más difícil de administrar y de evaluar a pesar de que es un elemento fundamental para determinar el éxito del plan de reasentamiento. Para evaluar los logros del programa de reasentamiento, se deberá realizar una evaluación de las metas posteriores a la ejecución utilizando para ello indicadores cualitativos y cuantitativos claramente definidos. Después de la ejecución del proyecto, se deberá continuar recopilando datos durante un plazo adecuado y, en el caso de los programas de reasentamiento de mayor envergadura, se deberá realizar una evaluación ex post para que el prestatario y el Banco puedan intercambiar ideas sobre la necesidad de aplicar medidas correctivas adicionales y aprender de la experiencia adquirida para mejorar las operaciones futuras.

## **F. PRESENTACIÓN DE INFORMES AL BANCO**

Los informes presentados periódicamente al Banco deberán incluir el reasentamiento cuando haya tenido lugar, tanto en el caso de proyectos de obras múltiples, por etapas (“time-slice”) y sectoriales, como de proyectos de infraestructura específicos. Los informes de progreso del proyecto, las evaluaciones de mitad de período y los informes de terminación del proyecto deberán incluir una evaluación del avance logrado en el programa de reasentamiento y de sus efectos sobre las condiciones socioeconómicas de las poblaciones reasentadas y receptoras. El programa de evaluación del Banco deberá incluir también un examen periódico y detallado de una muestra de proyectos con un componente de reasentamiento. Si no se dispone de informes sistemáticos, es imposible determinar si la política de reasentamiento y su aplicación están en realidad protegiendo contra el empobrecimiento a las personas afectadas por el proyecto.

## VI. Conclusión

La necesidad de una política del Banco sobre reasentamiento involuntario es clara dada la importancia del tema en el Mandato del Octavo Aumento del Banco por su relación con sus objetivos de reducción de la pobreza y equidad social y los hallazgos basados en una revisión detallada de la experiencia del Banco con 120 proyectos que incluyen reasentamiento involuntario así como de las lecciones aprendidas por otros organismos de desarrollo. A pesar de que en los últimos años se han realizado notables mejoras, muchos de los proyectos que conllevan reasentamiento involuntario presentan problemas que podían haber sido evitados con una planificación cuidadosa y oportuna y una preparación y seguimiento adecuados.

La magnitud del reasentamiento involuntario en los proyectos del Banco (con cerca de medio millón de personas afectadas) así como los riesgos involucrados, requieren una aplicación más sistemática de los principios generales y presentación de informes con el fin de asegurar que se toman todas las medidas necesarias para:

- C minimizar los impactos del reasentamiento en las personas afectadas;
- C restaurar los modos de vida, como mínimo, a niveles anteriores al reasentamiento; y
- C tomar en cuenta las necesidades especiales de los grupos de la población particularmente vulnerables.

Dadas las circunstancias relacionadas con el perfil de las personas afectadas, el marco legal e institucional y la diversidad de los tipos de operación que causan el reasentamiento, la política presenta unos principios generales y unos requisitos de presentación de informes que serán detallados en las guías operativas que actualmente se encuentran en versión borrador.

El perfil de los proyectos financiados por el Banco que causan reasentamiento involuntario está cambiando, con las obras de infraestructura urbana reemplazando a los proyectos de energía de áreas rurales y los de transporte como la fuente más importante de reasentamiento involuntario y con las obras globales múltiples y préstamos sectoriales que están aumentando su proporción en la cartera del Banco de los proyectos que causan reasentamiento involuntario. La política y el documento de antecedentes, por lo tanto, tratan también temas relacionados al desarrollo de un marco regulador y capacidad institucional para que, cuando los impactos específicos del reasentamiento no se conozcan con antelación, existan disposiciones para que, cuando haya un reasentamiento, las medidas para mitigar y tratar los impactos sean consistentes con las disposiciones amplias incluidas en la política propuesta.





# Bibliografía

- Banco Asiático de Desarrollo. 1991. *Guidelines for Social Analysis of Development Projects*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1995. *Infraestructura básica y programa de saneamiento — Fortaleza*, Informe de Inspección del Proyecto. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Infraestructura básica y programa de saneamiento — Fortaleza*: BR-0186, Propuesta de préstamo. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Informe resumido sobre la planificación y ordenación ambiental de proyectos de embalse*. GN-1724. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Infraestructura básica y programa de saneamiento — Fortaleza*: Plan de reasentamiento (volúmenes 8 y 9 del plan básico). Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Evaluación ex post del proyecto de desarrollo urbano integrado en Buenaventura: Subproyecto de vivienda y reubicación*. OEO-56/88. Oficina de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1985. GN-1551. *Resumen de evaluaciones sobre proyectos hidroeléctricos*. Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1994. *Resettlement and development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*. Departamento del Medio Ambiente. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Directiva Operacional 4.30: Reasentamiento Involuntario*. Manual de Operaciones. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Agricultural Land Settlement*, Documento de Temas del Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. Washington, D.C.
- Burbridge, Peter y otros. 1988. *Environmental Guidelines for Resettlement Projects in the Humid Tropics*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma.
- Cernea, Michael M. 1996. *Impoverishment Risks and Likelihood Reconstruction: A Model for Resettling Displaced Populations*. Banco Mundial. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Involuntary Resettlement in Development Projects: Project Guidelines in World Bank Financed Projects*. Documento Técnico del Banco Mundial No. 80. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Cox, D. y Jiménez, E. 1990. “Achieving Social Objectives through Private Transfers: A Review”. *World Bank Research Observer*. Volumen 5.

- Davidson, Forbes y otros. 1993. *Guidelines for Managing Urban Relocation and Resettlement*. Países Bajos: Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, Centro para Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, Banco Mundial.
- Escudero, Carlos R. *Involuntary Resettlement in Bank Assisted Projects: An introduction to the Legal Issues*. Banco Mundial: Departamento Jurídico. Washington, D.C. 1988.
- Habitat. 1991. *Evaluation of Relocation Experience*, Nairobi: Centro para Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas.
- Mahapatra, L. K. 1991. “Development for Whom? Depriving the Dispossessed Tribals”, *Social Action*. Volumen 41, No.3.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 1991. *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement on Development Projects*. París: Comité de Asistencia para el Desarrollo.
- Shihata, Ibrahim. 1995. *The World Bank in a Changing World*. Capítulo 5: “Involuntary Resettlement in World Bank Financed Projects”. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Sowell, Thomas. 1996. *Migrations and Cultures: A World View*. Nueva York: Basic Books.
- Suárez, F., Franco, R. y Cohen, editores. 1984. *Efectos Sociales de las Grandes Represas de América Latina*. Buenos Aires: CILDES-ILPES.

**Cuadro A. Tipología de reasentamiento**

| Voluntario  |   | Involuntario  |  |   |   |
|---|---|---|--|---|---|
| - Reasentamiento es el resultado del deseo de las personas de mejorar sus condiciones de vida.<br>- Reasentamiento es un objetivo en sí mismo y/o una condición para mejorar las condiciones de vida (acceso a los medios de producción, mejor vivienda, etc.). |   | - Reasentamiento es el resultado de una causa externa.<br>- Caracterizado por: Mayor riesgo de empobrecimiento.<br>Largo periodo de tiempo en el cual el impacto ocurre y debe ser evaluado.  |  |   |   |
| Colonización  |   | Proyectos de Mejoramiento de Infraestructura Urbana*  | Causados por desastres naturales (terremotos, tormentas, huracanes, inundaciones)  | Causados por problemas sociales (guerras, hambre, apropiaciones de tierra, migración laboral)   | Causados por proyectos de desarrollo**  |
| Espontánea  | Dirigida*   |   |  |   |   |
| - Falta de planificación<br><br>- Con /Sin apoyo o control del gobierno   | - Planeado y deliberado<br><br>- Control del Gobierno y/o apoyo del Sector Privado.<br><br>- Oportunidad para participación comunitaria en la planificación | - Planeado y deliberado<br><br>- Control del Gobierno y/o apoyo del Sector Privado.<br><br>- Oportunidad para participación comunitaria en la planificación<br><br>- Reasentamiento relativamente reciente<br><br>- Comunidades tienen gran capacidad para adaptación y movilidad | - Emergencia, no hay tiempo para planificación<br><br>- Control del Gobierno y/o apoyo del Sector Privado.<br><br>- Falta de participación comunitaria en la planificación | - Emergencia, no hay tiempo para planificación<br><br>- Control del Gobierno y/o apoyo del Sector Privado<br><br>- Falta de participación comunitaria en la planificación | - Planeado y deliberado<br><br>- Control del Gobierno . y/o apoyo del Sector Privado<br><br>- Oportunidad para participación comunitaria<br><br>- Oportunidad para mitigar impactos negativos<br><br>- Reasentamiento se convierte en una oportunidad para mejorar las condiciones sociales y económicas, las leyes locales y el marco institucional del país |

\* El reasentamiento causado por colonización dirigida y proyectos de mejoramiento de infraestructura urbana puede también tener un componente involuntario.

\*\*La política de reasentamiento involuntario se aplica a esta categoría.

**Cuadro B. Personas afectadas, población rural y urbana  
por estado de ejecución del proyecto  
(1970 - 1997)**

|                 | Proyectos desembolsados | Proyectos en ejecución | Proyectos en inventario | Total personas afectadas |
|-----------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Rural           | 48458                   | 4422                   | 0                       | 52880                    |
| Urbana          | 20146                   | 391290                 | 25189                   | 436625                   |
| Mezclada        | 73250                   | 81137                  | 45400                   | 154387                   |
| Sin información | 3150                    | 6256                   | 14360                   | 9406                     |
| <b>Total</b>    | <b>145.004</b>          | <b>483.105</b>         | <b>25.189</b>           | <b>653.298</b>           |

**Cuadro C. Proyectos del BID con reasentamiento involuntario, por grupo de país  
(1970 - 1997)**

| Estado del proyecto           | Grupo A     |            | Grupo B   |            | Grupo C   |            | Grupo D   |              | Regional |             |
|-------------------------------|-------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|--------------|----------|-------------|
| Proyectos desembolsados<br>54 | 17          | 31%        | 14        | 26%        | 10        | 19%        | 1112      | 22%          | 1        | 2%          |
| Proyectos en ejecución<br>56  | 31          | 55%        | 4         | 7%         | 7         | 12%        | 1413      | 23%          | 1        | 2%          |
| Proyectos en inventario<br>10 | 85          | 50%        | 2         | 20%        | 0         | 0%         | 3         | 30%          | 0        | 0           |
| <b>Total<br/>120</b>          | <b>4953</b> | <b>44%</b> | <b>20</b> | <b>17%</b> | <b>17</b> | <b>14%</b> | <b>28</b> | <b>23.5%</b> | <b>2</b> | <b>1.5%</b> |

**Cuadro D. Personas afectadas, por grupo de país  
(1970 - 1997)**

| Estado del proyecto | Grupo A        |            | Grupo B       |           | Grupo C      |           | Grupo D       |           | Regional     |           |
|---------------------|----------------|------------|---------------|-----------|--------------|-----------|---------------|-----------|--------------|-----------|
|                     |                |            |               |           |              |           |               |           |              |           |
| Desembolsado        | 99531          | 69%        | 22658         | 16%       | 4588         | 3%        | 18227         | 13%       | 0            | 0         |
| En ejecución        | 412.883        | 85%        | 7302          | 1%        | 4345         | 1%        | 8575          | 2%        | 50000        | 11%       |
| En inventario       | 7.9            | 31%        | 1789          | 7%        | 0            | 0         | 15500         | 62%       | 0            | 0         |
| <b>Total</b>        | <b>520.314</b> | <b>80%</b> | <b>31.749</b> | <b>5%</b> | <b>8.933</b> | <b>1%</b> | <b>42.302</b> | <b>6%</b> | <b>50000</b> | <b>8%</b> |

**Cuadro E. Participación de la comunidad en proyectos con componente de reasentamiento  
(1970 - 1997)**

|                               | Con algún nivel de participación comunitaria |     | No claro |    | Sin participación comunitaria |     | Información no disponible |     |
|-------------------------------|--|-----|----------|----|-------------------------------|-----|---------------------------|-----|
|                               |  |     |          |    |                               |     |                           |     |
| Proyectos desembolsados<br>54 | 1516   | 30% | 3        | 6% | 21                            | 40% | 14                        | 26% |
| Proyectos en ejecución<br>56  | 3338   | 68% | 1        | 2% | 3                             | 5%  | 14                        | 25% |

**Cuadro F. Proyectos desembolsados que informaron de problemas durante la ejecución del componente de reasentamiento\*  
(1970 - 1997)**

| Resultados negativos                          | Sobrecostos |     | Demoras |     | Tensión social |     |
|---|-------------|-----|---------|-----|----------------|-----|
|   |             |     |         |     |                |     |
| Proyectos desembolsados con información<br>28 | 15          | 54% | 14      | 50% | 10             | 36% |

\* Los porcentajes se refieren al número de proyectos que informaron haber tenido problemas concretos. Algunos de los proyectos indicaron que se presentaron varios problemas, por lo tanto, las categorías no se excluyen mutuamente.

**Cuadro G. Algunos ejemplos de proyectos desembolsados con documentación sobre los impactos de reasentamiento**

| Grupos de países | Impacto negativo  | Impacto positivo  |
|------------------|---|---|
| Grupo A          | <p>1. La población se dispersó y las personas se tuvieron que reajustar por cuenta propia. No se sustituyó la producción agrícola y no se restablecieron las actividades comerciales y sociales previas.</p> <p>2. Las personas fueron desarraigadas de un equilibrio muy delicado en su sistema de producción. El bienestar declinó abruptamente después del reasentamiento.</p>   | <p>10. Los residentes fueron reubicados en un entorno socioeconómico más favorable que ofreció puestos de trabajo y medios informales de apoyo. Las instalaciones en materia de educación y salud fueron mejores que las anteriores.</p>        |
| Grupo B          | <p>3. Se abandonó la construcción de viviendas y los lugares de reubicación.</p> <p>4. La indemnización no fue suficiente para restablecer o mejorar las condiciones de vida. El reasentamiento afectó negativamente a las economías locales debido a que las personas perdieron sus tierras agrícolas.</p>   | <p>11. Las personas obtuvieron títulos de propiedad, mejoraron sus condiciones de vivienda, hubo un sentido de pertenencia en el entorno urbano y en la estructura social y mejoró el acceso a la infraestructura y servicios comunitarios.</p> |
| Grupo C          | <p>5. Las viviendas ofrecidas no fueron adecuadas para atender las necesidades de las personas. Asimismo, tuvieron dificultades para acceder a servicios públicos y la reubicación no restableció las condiciones de vida anteriores.</p>   | <p>12. Después de la reubicación, la mayoría de las personas eran propietarias de su tierra y se restableció totalmente la producción agrícola.</p>   |
| Grupo D          | <p>6. Las personas no pudieron pagar por las nuevas tierras que se les adjudicaron. Además, la calidad pobre de las tierras de reasentamiento, así como el hecho de que el momento del traslado y la distribución de la tierra no tomaron en cuenta el ciclo agrícola, resultó en la pérdida de cosechas.</p> <p>7. Las actividades de reasentamiento destruyeron el sistema socioeconómico existente y se informó sobre violaciones graves de derechos humanos de parte de las autoridades del país para abrir camino al proyecto de infraestructura.</p> <p>8. En un proyecto hidroeléctrico, debido a la insuficiencia de la asistencia, varias de las familias regresaron a la zona de la represa después de haber experimentado graves problemas de ajuste.</p> <p>9. El nivel de ingreso de las personas afectadas disminuyó como resultado, entre otras cosas, de no poder utilizar el río para transportar los productos agrícolas.</p> | <p>No se encontraron ejemplos.</p>  |