

Introducción

1. El reasentamiento involuntario se refiere al desplazamiento físico (reubicación o pérdida de vivienda) y al desplazamiento económico (pérdida de activos o de acceso a activos que ocasiona pérdida de fuentes de ingreso o medios de subsistencia) como resultado de la adquisición de tierras para un proyecto.¹ El reasentamiento se considera involuntario cuando las personas o comunidades afectadas no tienen derecho a negarse a la adquisición de tierras que da como resultado el desplazamiento. Esta situación se presenta en casos de: (i) expropiación según la ley o restricciones sobre el uso de la tierra basadas en dominio eminente², y (ii) acuerdos negociados en los que el comprador puede recurrir a la expropiación o imponer restricciones legales sobre el uso de la tierra si fracasan las negociaciones con el vendedor.

2. Si no se maneja adecuadamente, el reasentamiento involuntario puede dar lugar al empobrecimiento de las personas y comunidades afectadas y causar privaciones graves y prolongadas a las mismas, así como daño ambiental y tensión social en las zonas hacia las que han sido desplazadas. Por estas razones, el reasentamiento involuntario debe evitarse o, al menos, reducirse al mínimo. Sin embargo, cuando resulta inevitable, deben planificarse y aplicarse cuidadosamente medidas apropiadas para mitigar los impactos adversos sobre las personas desplazadas y las comunidades receptoras³. La experiencia demuestra que la participación directa del cliente en las actividades de reasentamiento puede dar como resultado una implementación más oportuna, eficiente y eficaz en función de costos de esas actividades, así como en enfoques innovadores que mejoren los medios de subsistencia y condiciones de vida de los afectados por el reasentamiento.

3. Los acuerdos negociados ayudan a evitar la expropiación y eliminan la necesidad de recurrir a la autoridad del gobierno para desalojar a personas por la fuerza. Los acuerdos negociados normalmente pueden lograrse brindando compensación justa y apropiada y otros incentivos o beneficios a las personas o comunidades afectadas, y mitigando los riesgos de asimetría de la información y de poder de negociación. Se insta a los clientes a que adquieran los derechos a la tierra mediante acuerdos negociados, en la medida de lo posible, incluso si tienen los medios legales para obtener acceso a la tierra sin el consentimiento del vendedor.

Objetivos

- Evitar o, al menos, reducir al mínimo los reasentamientos involuntarios en la medida de lo posible, explorando diseños alternativos del proyecto
- Mitigar los impactos sociales y económicos adversos derivados de la adquisición de tierras o de las restricciones en su uso por las personas afectadas: (i) proporcionando compensación por la pérdida de activos a costo de reposición, y (ii) garantizando que las actividades de reasentamiento se lleven a cabo con una apropiada divulgación de información, consulta y participación informada de las personas afectadas
- Mejorar o, al menos, restablecer los medios de subsistencia y los niveles de vida de las personas desplazadas
- Mejorar las condiciones de vida entre las personas desplazadas brindándoles vivienda adecuada con seguridad de tenencia⁴ en los lugares del reasentamiento

Alcance de Aplicación

¹ La adquisición de tierras incluye la compra directa de la propiedad y la compra de los derechos de acceso, tales como derechos de vía.

² Dichas restricciones pueden incluir restricciones de acceso a zonas designadas legalmente como de conservación de la naturaleza.

³ Se entiende por comunidad receptora cualquier comunidad que acoge a personas desplazadas.

⁴ El lugar de reasentamiento ofrece seguridad de tenencia cuando protege a las personas reasentadas contra desalojos forzosos.

Norma de Desempeño 5 Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario

30 de abril del 2006

4. La aplicabilidad de esta Norma de Desempeño se establece durante el proceso de Evaluación Social y Ambiental, mientras que la ejecución de las acciones necesarias para cumplir con los requisitos de esta Norma de Desempeño se maneja a través del Sistema de Gestión Social y Ambiental del cliente. Los requisitos de la evaluación y del sistema de gestión se exponen en la Norma de Desempeño 1.

5. La presente Norma de Desempeño se aplica al desplazamiento físico o económico resultante de los tipos de transacciones de tierras siguientes:

- Tipo I: Derechos sobre la tierra para un proyecto del sector privado adquiridos mediante expropiación u otros procedimientos obligatorios
- Tipo II: Derechos sobre la tierra para un proyecto del sector privado adquiridos mediante acuerdos negociados con los propietarios o con personas con derechos legales sobre la tierra, incluyendo derechos consuetudinarios o tradicionales reconocidos o reconocibles bajo las leyes del país, si el fracaso de las negociaciones hubiera dado lugar a la expropiación u otro procedimiento obligatorio.⁵

El párrafo 18 y parte del párrafo 20 más adelante se aplican a personas desplazadas sin derechos legales reconocibles sobre las tierras que ocupan y que no reclaman un derecho a esas tierras que pueda ser legalmente reconocido.

6. La presente Norma de Desempeño no se aplica a reasentamientos resultantes de transacciones voluntarias de tierras (a saber, transacciones de mercado donde el vendedor no está obligado a vender y el comprador no puede recurrir a la expropiación ni a otros procedimientos obligatorios, de fracasar las negociaciones.) En el caso de impactos económicos, sociales y ambientales adversos a causa de otras actividades del proyecto que no sean la adquisición de tierras (a saber, pérdida de acceso a activos o recursos o restricciones sobre el uso de la tierra), estos se evitarán, reducirán al mínimo, mitigarán o compensarán por medio del proceso de Evaluación Social y Ambiental conforme a la Norma de Desempeño 1. En caso de que estos impactos se volvieran significativamente adversos durante cualquier etapa del proyecto, el cliente debe considerar la aplicación de los requisitos de la Norma de Desempeño 5, aun cuando inicialmente no haya habido ninguna adquisición de tierras.

Requisitos

Requisitos generales

Diseño del proyecto

7. El cliente considerará los diseños de proyectos alternativos viables para evitar o, al menos minimizar, el desplazamiento físico o económico, y a la vez poner en la balanza los costos y beneficios ambientales, sociales y financieros.

Compensación y beneficios para las personas desplazadas

8. En los casos donde no se pueda evitar el desplazamiento, el cliente deberá ofrecer a las personas y comunidades desplazadas compensación por la pérdida de activos valorados al costo total de reposición y otra asistencia⁶ para ayudarles a mejorar o, al menos, a restablecer su nivel de vida o medios de subsistencia, de conformidad con lo dispuesto en esta Norma de Desempeño. Las normas para la compensación serán transparentes y congruentes con el proyecto. En casos en los

⁵ Dichas negociaciones puede realizarlas la compañía privada que adquiere la tierra o un agente de dicha compañía. En el caso de proyectos del sector privado donde el gobierno adquiere los derechos a la tierra, las negociaciones puede llevarlas a cabo el gobierno o la compañía privada como agente del gobierno.

⁶ Según de describe en los párrafos 18 y 20

Norma de Desempeño 5 Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario

30 de abril del 2006

que los medios de subsistencia de las personas desplazadas dependen de la tierra o en los que la tierra tiene propietarios colectivos, el cliente ofrecerá compensación que contemple la entrega de tierra, en la medida de lo posible⁷. El cliente ofrecerá oportunidades a las personas y comunidades desplazadas para obtener beneficios de desarrollo apropiados del proyecto.

Consultas

9. Luego de la divulgación de toda la información pertinente, el cliente deberá realizar consultas y facilitar la participación informada de las personas y comunidades afectadas, incluyendo las comunidades receptoras, dentro de los procesos de toma de decisiones relacionados con el reasentamiento. Las consultas continuarán durante la ejecución, supervisión y evaluación del pago de la compensación y del reasentamiento para lograr resultados congruentes con los objetivos de la presente Norma de Desempeño.

Mecanismo de atención de quejas

10. El cliente establecerá un mecanismo de atención de quejas congruente con la Norma de Desempeño 1 para recibir y resolver las inquietudes acerca de las compensación y reubicación que puedan formular las personas desplazadas y los miembros de las comunidades receptoras, incluyendo un mecanismo para interponer recursos, diseñado para resolver conflictos de manera imparcial.

Planificación y ejecución del reasentamiento

11. En los casos en que resulte inevitable el reasentamiento involuntario, el cliente realizará un censo con datos socioeconómicos de línea de base y apropiados para identificar a las personas que serán desplazadas por el proyecto, a fin de determinar quienes serán elegibles para recibir compensación y asistencia, y desalentar la llegada de personas sin derecho a dichos beneficios. De carecer el gobierno anfitrión de los procedimientos necesarios, el cliente deberá establecer una fecha límite para la elegibilidad de beneficiarios. Se documentará y divulgará la información acerca de la fecha límite en toda la zona del proyecto.

12. En el caso de las transacciones del Tipo I (adquisición de derechos de tierra mediante el ejercicio de dominio eminente) o del Tipo II (acuerdos negociados) que involucren el desplazamiento físico de personas, el cliente desarrollará un plan de acción o un marco de políticas de reasentamiento basándose en una Evaluación Social y Ambiental que cubra, como mínimo, los requisitos aplicables de la presente Norma de Desempeño, independientemente del número de personas afectadas. El plan o marco de políticas se diseñará con miras a mitigar los impactos negativos del desplazamiento, identificar las oportunidades de desarrollo y establecer los derechos de todas las categorías de personas afectadas (incluyendo a las comunidades receptoras de personas desplazadas), prestando especial atención a las necesidades de los grupos pobres y vulnerables (véase el párrafo 12 de las Norma de Desempeño 1). El cliente documentará todas las transacciones para adquirir los derechos sobre la tierra, así como las medidas de compensación y las actividades de reubicación. El cliente también deberá establecer procedimientos para supervisar y evaluar la ejecución de los planes de reasentamiento y, de ser necesario, emprender acciones correctivas. El reasentamiento se considerará completo cuando los impactos adversos de esa actividad se hayan resuelto de manera consecuente con los objetivos expresados en el plan o marco de políticas de reasentamiento, así como con los objetivos de la presente Norma de Desempeño.

13. En el caso de las transacciones del Tipo II (acuerdos negociados) que involucren desplazamiento económico (pero no físico) de personas, el cliente desarrollará procedimientos para ofrecer a las personas y comunidades afectadas compensación y otra asistencia para cumplir con los objetivos de la presente Norma de Desempeño. Los procedimientos establecerán los beneficios a los que tienen derecho de las personas o comunidades afectadas y garantizarán que éstos se entreguen en forma transparente, equitativa y según reglas aplicadas uniformemente. Se considerará completa la aplicación de los procedimientos cuando las personas y comunidades afectadas hayan recibido la compensación y otra asistencia conforme a los requisitos de la presente Norma de Desempeño. En los casos donde las personas afectadas rechacen las ofertas de

⁷ Véase también la nota al pie 9

Norma de Desempeño 5 Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario

30 de abril del 2006

compensación que cumplan con los requisitos de la presente Norma de Desempeño y, como resultado, se inicien expropiaciones u otros procedimientos legales, el cliente explorará oportunidades para colaborar con el agencia gubernamental a cargo, y si dicha agencia lo permite, tener una función activa en la planificación, ejecución y supervisión de reasentamiento.

Desplazamiento

14. Las personas desplazadas se pueden clasificar como personas que: (i) tienen derechos legales formales sobre las tierras que ocupan; (ii) no tienen derechos legales formales sobre las tierras, pero reclaman un derecho a esas tierras que es reconocido o reconocible según las leyes nacionales⁸; o (iii) no tienen derechos legales reconocibles sobre la tierra que ocupan y no reclaman un derecho a esas tierras que pueda ser legalmente reconocido.⁹ El censo establecerá la condición de las personas desplazadas.

15. La adquisición de tierras para el proyecto puede causar el desplazamiento físico de personas, así como su desplazamiento económico. Como consecuencia, tanto los requisitos para el desplazamiento físico como aquéllos para el desplazamiento económico pueden ser aplicables.

Desplazamiento físico

16. Cuando las personas que viven en la zona del proyecto tienen que mudarse a otro lugar, el cliente: (i) ofrecerá a las personas desplazadas alternativas entre las opciones de reasentamiento factibles, incluyendo el reemplazo adecuado de vivienda o compensación monetaria, según convenga; y (ii) brindará asistencia para la reubicación de acuerdo con las necesidades de cada grupo de personas desplazadas, prestando especial atención a las necesidades de los pobres y los vulnerables. Las alternativas de vivienda y/o compensación monetaria se ofrecerán a los afectados antes de la reubicación. Los sitios de reasentamiento nuevos construidos para las personas desplazadas ofrecerán mejores condiciones de vida.

17. En el caso de que se desplace físicamente a personas descritas en el párrafo 14 (i) o (ii), el cliente les ofrecerá una propiedad que reemplace a la afectada por el proyecto, con un valor igual o superior y características y ventajas de ubicación equivalentes o superiores, o una compensación monetaria al costo total de reposición, según convenga.¹⁰

18. En el caso de que se desplace físicamente a personas descritas en el párrafo 14 (iii), el cliente les ofrecerá opciones de vivienda adecuada con seguridad de tenencia, de manera que puedan reasentarse legalmente sin tener que enfrentar el riesgo de desalojo forzoso. En el caso de que las personas desplazadas posean y ocupen estructuras, el cliente las compensará por la pérdida de bienes distintos de la tierra, como viviendas y otras mejoras realizadas a la tierra, al valor total de reposición, siempre que esas personas hubiesen ocupado la zona del proyecto antes de la fecha límite para la determinación de elegibilidad. Se ofrecerá compensación en especie siempre que resulte factible. Sobre la base de consultas con dichas personas desplazadas, el cliente proporcionará suficiente asistencia para que puedan restablecer su nivel de vida en otro sitio alternativo.¹¹ El cliente no tendrá que compensar ni asistir a ocupantes oportunistas que se hubiesen introducido en la zona del proyecto después de la fecha límite.

⁸ Dichos derechos se podrían derivar de la posesión adversa o del derecho tradicional o consuetudinario.

⁹ Como ocupantes oportunistas e inmigrantes económicos que hayan llegado recientemente y que ocupan las tierras antes de la fecha límite.

¹⁰ El pago de una compensación monetaria por la pérdida de activos puede resultar apropiado cuando: (a) los medios de subsistencia no se basan en la tierra; b) los medios de subsistencia se basan en la tierra, pero la tierra que se toma para el proyecto es una pequeña fracción de los activos afectados y la tierra restante es económicamente viable; o (c) existen mercados activos para tierras, viviendas y mano de obra a los que acuden las personas desplazadas y hay suficiente oferta de tierras y viviendas. Los niveles de compensación monetaria deben ser suficientes para sustituir, al costo de reposición total en los mercados locales.

¹¹ La reubicación de los ocupantes informales en zonas urbanas a veces tiene aspectos positivos y negativos. Por ejemplo, las familias reubicadas podrían ganar en cuanto a seguridad de tenencia, pero podrían perder ventajas en cuanto a ubicación.

Norma de Desempeño 5

Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario

30 de abril del 2006

19. En casos de desplazamiento físico de comunidades de Pueblos Indígenas de sus tierras comunales tradicionales o históricas en uso, el cliente deberá cumplir con los requisitos aplicables de la presente Norma de Desempeño, así como de la Norma de Desempeño 7 (en particular el párrafo 14).

Desplazamiento económico

20. En caso de que la adquisición de tierras para el proyecto ocasione pérdida de ingresos o de medios de subsistencia, independientemente de que se desplace físicamente o no a las personas afectadas, el cliente cumplirá con los siguientes requisitos:

- Compensar de manera expedita a las personas económicamente desplazadas por la pérdida de activos o de acceso a los activos, por el valor total de reposición
- En los casos en que la adquisición de tierras afecte estructuras comerciales, compensar al propietario del negocio afectado por el costo del reestablecimiento de las actividades comerciales en otro lugar, por el ingreso neto perdido durante el período de transición, y por los costos de la transferencia y el reestablecimiento de la planta, la maquinaria y demás equipos
- Proporcionar una propiedad que reemplace a la afectada por el proyecto (por ejemplo, instalaciones agrícolas o comerciales) de igual o mayor valor, o compensación monetaria al valor total de reposición, según convenga, a las personas con derechos o títulos legales que sean reconocidos o reconocibles según la legislación nacional (véase el párrafo 14 (i) y el (ii))
- Compensar a las personas desplazadas económicamente que no tengan derechos legalmente reconocibles sobre las tierras (véase el párrafo (iii)) por activos perdidos (tales como cultivos, infraestructura de riego y otras mejoras realizadas a la tierra) distintos de la tierra, por el costo total de reposición. El cliente no tendrá que compensar ni asistir a ocupantes oportunistas que se hubieren introducido en la zona del proyecto después de la fecha límite.
- Brindar asistencia dirigida adicional (por ejemplo, facilidades crediticias, capacitación u oportunidades de empleo) y oportunidades para mejorar o, al menos, restaurar su capacidad de generar ingresos, niveles de producción y niveles de vida a las personas económicamente desplazadas cuyos medios de subsistencia o niveles de ingreso hayan sido afectados de manera adversa
- Ofrecer apoyo de transición a las personas económicamente desplazadas, en caso necesario, sobre la base de estimaciones razonables del tiempo requerido para restaurar su capacidad de generar ingresos, niveles de producción y niveles de vida

21. En el caso en que se desplace económicamente (pero no se reubique) a comunidades de Pueblos Indígenas como resultado de la adquisición de tierras relacionada con el proyecto, el cliente cumplirá con los requisitos aplicables de la presente Norma de Desempeño, así como los de la Norma de Desempeño 7 (en particular los párrafos 12 y 13).

Responsabilidades del sector privado en el reasentamiento manejado por el gobierno

22. En los casos en que la adquisición de la tierra y el reasentamiento sean responsabilidad del gobierno anfitrión, el cliente colaborará con el organismo pertinente del gobierno, en la medida que el organismo lo permita, para lograr resultados congruentes con los objetivos de la presente Norma de Desempeño. Además, en circunstancias donde la capacidad del gobierno sea limitada, el cliente tratará de desempeñar un papel activo durante la planificación, ejecución y supervisión del reasentamiento, conforme se describe en los párrafos 23 a 25 a continuación.

23. En el caso de transacciones del Tipo I (adquisición de derechos de tierra mediante expropiación u otros procedimientos legales) que involucren desplazamiento físico o económico y del Tipo II (acuerdos negociados) que involucren el desplazamiento físico, el cliente elaborará un plan (o un marco de política) que, junto con los documentos preparados por el organismo gubernamental responsable, abordarán los requisitos relevantes de esta Norma de Desempeño (los Requisitos Generales, con excepción del párrafo 13 y los requisitos para el Desplazamiento Físico y

Norma de Desempeño 5

Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario

30 de abril del 2006

el Desplazamiento Económico descritos anteriormente). El cliente puede necesitar incluir en su plan: (i) una descripción de los derechos de las personas desplazadas según lo dispuesto en las leyes y reglamentos aplicables; (ii) las medidas propuestas para cerrar las brechas entre dichos derechos y los requisitos de la presente Norma de Desempeño; y (iii) las responsabilidades financieras y de ejecución del organismo gubernamental y/o del cliente.

24. En el caso de las transacciones del Tipo II (acuerdos negociados) que impliquen desplazamiento económico (pero no físico), el cliente identificará y describirá los procedimientos que el organismo gubernamental responsable planea utilizar para compensar a las personas y comunidades afectadas. En el caso que dichos procedimientos no cumplan con los requisitos de la presente Norma de Desempeño (los Requisitos Generales, con excepción del párrafo 12 y los requisitos para el Desplazamiento Económico antes indicados), el cliente desarrollará sus propios procedimientos para complementar las acciones del gobierno.

25. Si el organismo gubernamental responsable lo permite, el cliente, en colaboración con el mencionado organismo: (i) ejecutará su plan o procedimientos establecidos de conformidad con el párrafo 23 o 24 anteriores, y (ii) supervisará las actividades del reasentamiento que emprenda el organismo gubernamental hasta que dicha actividad haya sido completada.