

DESPLAZAMIENTO Y RESTRICCIONES DE ACCESO A LOS RECURSOS

Programa de conservación, medios de vida y gobernanza

Noviembre de 2016

Este documento expone la posición de FFI sobre el desplazamiento y ofrece orientación sobre la gestión de los procesos de reubicación y compensación. La orientación se basa en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, desarrolladas y promovidas por los bancos de desarrollo¹ y otros, incluidas las organizaciones internacionales de conservación.

El desplazamiento se refiere al desplazamiento físico, la reubicación o el reasentamiento, así como al desplazamiento económico, es decir, la pérdida o la restricción del acceso a los recursos de los que dependen las personas para su subsistencia.

La posición de FFI

FFI se esfuerza por garantizar que sus actividades de conservación no perjudiquen o socaven a las personas pobres, vulnerables o marginadas que dependen de los recursos naturales o viven junto a ellos, y siempre que sea posible trata de conservar la biodiversidad de forma que mejore el bienestar local y la equidad social.² Nos comprometemos a respetar los derechos humanos, a promover su protección y realización dentro de nuestros programas de conservación, y a apoyar los sistemas de gobernanza que puedan garantizar esos derechos.³

FFI trata de mantener esta posición en todas sus asociaciones, incluso con los departamentos gubernamentales, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil.

Derechos humanos: titulares de derechos y titulares de obligaciones

Los derechos humanos se expresan en una serie de instrumentos internacionales que incluyen tratados, leyes, pactos y protocolos. Existe una amplia gama de derechos humanos y pueden clasificarse de varias maneras, incluyendo por ejemplo los derechos sustantivos (como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación) y los derechos de procedimiento (como el derecho a participar en los procesos políticos y el derecho a la información).

Todos los seres humanos son titulares de derechos; cada persona tiene derecho a sus derechos humanos sin discriminación. Los responsables de la realización de los derechos son titulares de obligaciones. Históricamente se ha considerado que esto se refiere a los Estados, ya que son parte de los tratados internacionales y están obligados por el derecho internacional. Sin embargo, cada vez se reconocen más las responsabilidades de los agentes no estatales y las ONG y los agentes del sector privado⁴ también se consideran ahora como titulares de deberes que comparten ciertas responsabilidades en materia de derechos. El consenso es que todos los actores tienen la obligación de, al menos, respetar los derechos en el ámbito de su influencia y poder.

¹ La orientación se basa, en particular, en *el Requisito de Desempeño 5: Adquisición de Tierras, Reasentamiento Involuntario y Desplazamiento Económico* del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

² Esta declaración de posición fue aprobada por el Consejo de FFI en 2005.

³ FFI es uno de los miembros fundadores de la Iniciativa para la Conservación de los Derechos Humanos (<http://www.thecihr.org>), un consorcio de ONG internacionales dedicadas a la conservación que tratan de mejorar la práctica de la conservación promoviendo la integración de los derechos humanos en la política y la práctica de la conservación.

⁴ Los principios 1 y 2 del Pacto Mundial de las Naciones Unidas se refieren a los derechos humanos y establecen que Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados internacionalmente (Principio 1); y asegurarse de que no son cómplices de abusos de los derechos humanos (Principio 2). El Pacto Mundial de las Naciones Unidas pretende animar a las empresas de todo el mundo a adoptar e informar sobre la aplicación de políticas sostenibles y socialmente responsables. <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>

Obligaciones de los titulares de obligaciones

Las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales se entienden comúnmente como las siguientes:⁵

- **Respetar los derechos:** abstenerse de realizar acciones que interfieran directa o indirectamente en el disfrute de los derechos de las personas, por ejemplo, mediante un desalojo inadecuado o no compensado y/o forzado.
- **Proteger los derechos:** garantizar (por ejemplo, mediante la regulación y la aplicación) que las acciones de terceros no interfieran en el disfrute de los derechos de las personas contra los abusos de los derechos humanos y las acciones de terceros
- **Promover y cumplir los derechos** - tomar medidas positivas tales (por ejemplo, a través de la legislación y la política) para crear un entorno propicio en el que las personas puedan disfrutar de sus derechos (promover) y proporcionar los derechos cuando las personas no puedan hacerlo por sí mismas, por ejemplo, proporcionando ayuda (cumplir).

Respetar los derechos humanos en el contexto del desplazamiento

El desplazamiento se refiere al desplazamiento físico, la reubicación o el reasentamiento, así como al desplazamiento económico, es decir, la pérdida o la restricción del acceso a los recursos de los que dependen las personas para su subsistencia. Cuando las comunidades no tienen derecho a rechazar la adquisición de tierras o las restricciones en el uso de la tierra o de los recursos que dan lugar al desplazamiento, el reasentamiento se considera involuntario. En el derecho internacional de los derechos humanos, la protección contra el desalojo forzoso se otorga específicamente a través del derecho a una vivienda adecuada y el derecho a elegir residencia.

El desplazamiento y el reasentamiento involuntario son cuestiones importantes en los proyectos de desarrollo a gran escala, por lo que se han elaborado una serie de principios rectores clave, principalmente en relación con las políticas de los bancos multilaterales de desarrollo, pero también aplicables de forma más amplia.⁶

- Evitar el desplazamiento y las restricciones de acceso de las comunidades dependientes de los recursos en la medida de lo posible y, cuando sea necesario, minimizar y mitigar sus impactos.
- Preste especial atención a los impactos y necesidades de los grupos vulnerables. Evitar especialmente el desplazamiento de los pueblos indígenas y, cuando sea necesario como medida excepcional, sólo con su consentimiento libre, previo e informado.
- Las personas afectadas deben ser compensadas por la pérdida de tierras, recursos y otros bienes a los que tienen derechos legítimos (consuetudinarios o legales), y los recursos alternativos deben ser sostenibles y (al menos) económica y culturalmente coherentes con las pérdidas sufridas.
- Debe darse prioridad a las estrategias de reasentamiento basadas en la tierra para aquellos que pierden los derechos (consuetudinarios o legales) sobre la misma.
- Todas las personas afectadas deben ser consultadas de forma significativa y deben tener la oportunidad de participar en la planificación y ejecución de los programas de reasentamiento, incluyendo el acceso a los mecanismos de reclamación adecuados.

A continuación se exponen las orientaciones sobre cómo poner en práctica estos principios. Si se siguen, las orientaciones apoyan y son coherentes con el respeto de los derechos humanos.

A la hora de facilitar el reasentamiento y la compensación de las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento, incluidas las restricciones al acceso a los recursos, son relevantes las cuestiones relacionadas con la **participación** y el **consentimiento libre, previo e informado**.

Participación

La participación es un derecho procesal ampliamente reconocido y es fundamental para la realización de muchos otros derechos procesales y sustantivos. Se puede distinguir entre formas superficiales de

La participación en la que la gente es informada o consultada sobre las decisiones que les afectarán sin ninguna oportunidad de influir en esas decisiones, y una participación más significativa en la que la gente sí tiene la oportunidad y el tiempo para considerar cómo se verá afectada, compartir sus preocupaciones y negociar alternativas. Los principios rectores de la participación son los siguientes:⁷

- Los procesos participativos deben estar "bien gobernados" (transparentes, responsables, legítimos, justos e inclusivos).
- Debe haber suficiente capacidad para que todos los implicados (miembros de la comunidad, personal de las agencias gubernamentales, actores de la sociedad civil, etc.) participen de forma significativa, lo que puede requerir el fortalecimiento de la capacidad de algunos o de todos los grupos.

⁵ Springer, J et al (2011) *Conservación y derechos humanos: Cuestiones y contextos clave*

⁶ Véase Springer, J et al (2011) *Conservation and Human Rights: Key Issues and Contexts* y el *Requisito de Desempeño 5 del BERD: Land Acquisition, Involuntary Resettlement and Economic Displacement*.

- Se debe incluir un tiempo suficiente en los procesos de toma de decisiones para permitir una verdadera participación.
- La participación debe ser equitativa, prestando especial atención a garantizar la accesibilidad y la "voz" de aquellos que puedan estar marginados o ser vulnerables. Esto puede implicar recursos financieros, técnicos, de tiempo y de otro tipo adicionales para algunos grupos, así como la atención a cuestiones de lengua y cultura.
- Los procesos deben basarse en el respeto mutuo entre los participantes y fomentarlo, incluyendo roles sustantivos y un reparto de poder adecuado.
- La representación y el liderazgo deben ser inclusivos y eficaces.
- La participación debe ser una parte integral de cualquier actividad o ciclo de proyecto, comenzando al principio de las actividades y continuando a través del diseño, la gestión, el seguimiento y la evaluación del proyecto/programa.

Consentimiento libre, previo e informado

El consentimiento libre, previo e informado (CLPI)⁸ es el principio según el cual una comunidad tiene derecho a dar o negar su consentimiento a los proyectos o acciones propuestos que les afectarán, en particular a las tierras y recursos que posee, ocupa o utiliza habitualmente. El CLPI se estableció inicialmente en relación con los pueblos indígenas, pero se está extendiendo cada vez más a los pueblos no indígenas afectados por proyectos.

Los principios del CLPI son los siguientes:

- Las negociaciones entre las empresas, los gobiernos u otros proponentes de proyectos y las comunidades locales deben estar libres de fuerza, intimidación u otras presiones.
- Debe solicitarse el consentimiento de las comunidades antes de la autorización por parte de otros organismos (por ejemplo, la concesión de licencias por parte del gobierno) y antes de que se lleve a cabo cualquier actividad que pueda afectarles. Debe haber un tiempo de espera adecuado para permitir el proceso de toma de decisiones de las propias comunidades.
- Las comunidades deben tener una comprensión completa y precisa de las implicaciones para ellas y sus tierras para que puedan tomar una decisión informada. La información debe estar disponible en un formato y un lenguaje fácilmente comprensible y disponible en fuentes independientes.
- La forma del consentimiento será específica para cada contexto y deberá buscarse en las distintas fases de un proyecto, en lugar de hacerlo de una sola vez. Hay que dar a las comunidades tiempo suficiente para que decidan si están de acuerdo con el proyecto o no, utilizando procesos de decisión definidos por la comunidad.

Debe buscarse el consentimiento de aquellos que tienen reclamaciones legales o consuetudinarias sobre las tierras y los recursos. En situaciones en las que las partes interesadas de la comunidad no tienen específicamente el derecho al CLPI, seguirán teniendo el derecho a la consulta y a la participación. El compromiso y el diálogo tempranos y activos con las comunidades locales siguen siendo importantes y deben estar libres de intimidación y plenamente informados.

Desplazamiento, reasentamiento e indemnización: orientación práctica

El reasentamiento involuntario puede afectar negativamente a los medios de vida y al bienestar de las personas afectadas, y puede dejar al proponente expuesto a acciones legales. El consenso de la mayoría de los bancos de Desarrollo es que debe evitarse el reasentamiento involuntario, pero cuando esto no sea posible deben establecerse medidas para abordar y reducir cualquier impacto adverso.

Cuando existe un estado de derecho suficiente y derechos de propiedad seguros, suele haber mecanismos apropiados para proporcionar una compensación adecuada por el desplazamiento. Sin embargo, cuando la tierra y los recursos naturales son propiedad del Estado en virtud del derecho estatutario y no se reconocen los derechos de propiedad o uso consuetudinarios, puede que no existan mecanismos suficientes para hacer frente a los impactos del desplazamiento. En todos los casos, los acuerdos negociados, en los que se proporciona a las personas y comunidades afectadas una compensación e incentivos justos y apropiados, pueden ayudar a mitigar los impactos negativos y evitar el uso de la expropiación y la fuerza.

A continuación se exponen los principales requisitos para un proceso de reasentamiento e indemnización bien gestionado.⁹

⁷ Springer, J et al (2011) *Conservación y derechos humanos: Cuestiones y contextos clave*

⁸ Para más información sobre el CLPI, véase <http://www.fauna-flora.org/wp-content/uploads/Free-Prior-and-InformedConsent1.pdf>

⁹ En las referencias que figuran al final de este documento se pueden encontrar orientaciones completas y detalladas.

Consulta y participación informada y significativa

Se debe consultar a las personas y comunidades afectadas (incluidas las comunidades de acogida, cuando sea pertinente) y facilitar su participación temprana e informada en los procesos de toma de decisiones. Las discusiones con los miembros de la comunidad deben celebrarse en un momento y lugar acordados y no deben incluir participantes que se consideren coercitivos o intimidatorios. Las personas afectadas deben tener la oportunidad de participar en la negociación de los paquetes de compensación, los requisitos de elegibilidad, la asistencia al reasentamiento, la idoneidad de los lugares de reasentamiento propuestos y el calendario propuesto. La consulta continuará durante la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la compensación y el reasentamiento y deberán establecerse canales o mecanismos para el diálogo continuo. Quienes faciliten el proceso deberán revelar plenamente sus propios intereses y su relación con el proyecto y su(s) proponente(s).

Censo y evaluación socioeconómica

Debe realizarse un censo y una evaluación socioeconómica para identificar quiénes serán desplazados, parcial o totalmente, por el proyecto, así como para determinar quiénes tendrán derecho a recibir compensación y asistencia. La evaluación también debe proporcionar una descripción de las condiciones socioeconómicas de las mujeres y los hombres de la zona del proyecto, incluyendo una comprensión de los medios de subsistencia y de cómo éstos se relacionan con el uso de los recursos naturales y las dependencias. Un proceso de cartografía participativa permite a los miembros de la comunidad evaluar y cartografiar cualquier área que sea importante para ellos (incluida cualquier de importancia cultural). También es importante comprender los derechos de acceso y uso de la tierra y los recursos naturales, tanto los legales como los consuetudinarios. Debe tenerse en cuenta a los usuarios estacionales de los recursos que pueden no estar presentes durante el tiempo del censo/evaluación pero que pueden tener reclamaciones sobre los recursos afectados y/o cuyo acceso a los recursos puede verse afectado. La evaluación debe considerar todos los recursos relevantes para las personas afectadas -incluyendo los recursos terrestres, forestales y marinos- y no sólo los situados en su lugar de residencia o cerca de él.

Identificación de las partes interesadas vulnerables

La evaluación socioeconómica debe incluir la identificación de los individuos y grupos que puedan verse afectados de forma diferencial o desproporcionada por el proyecto debido a su situación de desventaja o vulnerabilidad (debido, por ejemplo, a su edad, género o etnia). Deben tomarse medidas para garantizar que puedan participar en los procesos de consulta y negociación y que no se vean aún más perjudicados por el proyecto.

Clasificación de los desplazados

El censo y la evaluación socioeconómica establecerán el estatus de los desplazados, lo que ayudará a determinar el nivel de compensación y apoyo que se debe proporcionar. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Grupo del Banco Africano de Desarrollo tienen clasificaciones similares de las personas desplazadas, como las siguientes:

- los que tienen derechos legales formales sobre la tierra u otros bienes (incluidos los derechos consuetudinarios y tradicionales reconocidos por las leyes nacionales);
- aquellos que no tienen derechos legales formales sobre la tierra o los bienes en el momento del censo, pero que tienen una reclamación reconocida o reconocible en virtud de las leyes nacionales (incluidas las personas que pueden no tener bienes o fuentes directas de sustento derivadas del lugar del proyecto, pero que tienen vínculos espirituales y/o ancestrales con la tierra); o
- aquellos que no tienen ningún derecho legal reconocible o reclamación sobre la tierra que ocupan. Esta tercera categoría incluye a los ocupantes ilegales que reclaman o hacen uso de la tierra sin derechos legales formales, y a otros, que pueden tener reclamos de usufructo o consuetudinarios sobre la tierra afectada u otros recursos no reconocidos o reconocibles bajo las leyes nacionales.

Es importante comprender los derechos legales y consuetudinarios que las personas pueden tener respecto a los recursos forestales, costeros y marinos y no sólo a la tierra en la que residen o cultivan.

Indemnización por desplazamiento

El desplazamiento se refiere tanto al desplazamiento físico como al económico. En el caso del desplazamiento físico, se debe ofrecer a las personas la posibilidad de elegir las opciones de reasentamiento y se les debe proporcionar asistencia para la reubicación. Debe proporcionarse a los desplazados una vivienda adecuada y seguridad de tenencia en los lugares de reasentamiento. El desplazamiento económico se refiere a la pérdida de ingresos o de medios de subsistencia, mediante, por ejemplo, la interrupción o la eliminación del acceso de una persona a su empleo o a sus bienes y recursos productivos. A las personas y comunidades desplazadas se les debe ofrecer una compensación por la pérdida de activos a un coste total de reposición, incluidos los costes de transacción. Cuando las pérdidas no puedan valorarse o compensarse en términos monetarios, la compensación en especie puede ser apropiada, pero los bienes o recursos deben tener un valor equivalente o superior y deben ser culturalmente apropiados. La compensación tiene por objeto restablecer y, si es posible, mejorar los medios de subsistencia y el nivel de vida de los afectados. La compensación debe proporcionarse antes del desplazamiento o la restricción del acceso a los recursos y debe tener en cuenta cualquier factor estacional (por ejemplo, en el calendario agrícola o pesquero).

Establezca y difunda la fecha límite (si procede)

Puede ser necesario fijar una fecha límite para desalentar la afluencia de personas que no tienen derecho a recibir compensación y asistencia. Normalmente se considera que es la fecha de finalización del censo y de la evaluación socioeconómica. La información relativa a la fecha límite estará bien documentada y se difundirá por toda la zona del proyecto.

Plan de acción de reasentamiento y/o plan de restauración de los medios de subsistencia

Deberá elaborarse un Plan de Acción para el Reasentamiento (PAR), junto con un Plan de Restauración de los Medios de Vida (PRM) o incorporándolo, según proceda. El alcance y el nivel de detalle del plan o los planes variarán en función de la magnitud del desplazamiento y de la complejidad de las medidas necesarias para hacer frente a los impactos adversos. Como mínimo, deberá incluirse lo siguiente:

- los objetivos del reasentamiento (y del PRL)
- descripción de los impactos del proyecto, identificando a todas las personas que serán desplazadas y un inventario de los bienes y recursos afectados
- demostración de que el desplazamiento es inevitable y se ha minimizado
- el marco legal para la adquisición de tierras y la compensación
- descripción del proceso de consulta con las personas afectadas sobre las alternativas aceptables, y el nivel de su participación en el proceso de toma de decisiones
- descripción de los derechos para todas las categorías de desplazados
- los métodos aplicados para valorar los bienes o recursos afectados, o el acceso a los mismos, a su coste total de reposición, y enumera las tasas de indemnización que deben pagarse
- descripción de otras medidas para mejorar o, como mínimo, restablecer los medios y el nivel de vida de los desplazados
- descripción del proceso de selección, adjudicación, preparación y titulación de terrenos relativos a la sustitución de viviendas
- asistencia para la reubicación que se proporcionará
- un calendario para la toma de tierras (o la aplicación de restricciones) y el pago de compensaciones
- descripción del proceso por el que los afectados pueden recurrir las valoraciones que consideren inadecuadas
- la responsabilidad institucional/organizativa de la aplicación del PAR/PRL y los procedimientos de reclamación
- un calendario y un presupuesto para la aplicación del PAR y/o del PRL
- detalles de las disposiciones para el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes

Divulgación de información

Las personas afectadas deben recibir información relevante sobre el proyecto para asegurarse de que comprenden los riesgos, los impactos y las oportunidades del mismo. La información debe proporcionarse en las lenguas locales y en formatos accesibles (por ejemplo, gráficamente si el nivel de alfabetización es bajo), a la comunidad en general y no sólo a los líderes comunitarios. La información contenida en el PAR/PRL debe resumirse y compartirse para garantizar que las personas afectadas comprendan los procedimientos de compensación y sepan qué pueden esperar en las distintas etapas del proyecto (por ejemplo, cuándo se les hará una oferta, cuánto tiempo tendrán para responder, los procedimientos de reclamación, los procedimientos legales que se seguirán si fracasan las negociaciones). Debe darse el tiempo suficiente para que las personas afectadas puedan considerar la información proporcionada. La eficacia de los métodos de comunicación y la comprensión por parte de las personas de la información técnica y de los acuerdos deben evaluarse periódicamente y se deben realizar ajustes si los niveles de comprensión son bajos.

Mecanismo de reclamación

Debe establecerse un mecanismo de reclamación que permita recibir, revisar y abordar las preocupaciones y quejas de las comunidades afectadas. Cualquier persona o grupo afectado tiene derecho a presentar una queja y el proponente del proyecto tiene la responsabilidad de responder en un plazo razonable.¹⁰

Apoyo independiente y especializado

Es aconsejable nombrar o asignar un gestor para el proyecto de reasentamiento y contratar a un especialista debidamente cualificado para que realice el censo y la evaluación socioeconómica de referencia y ayude en la preparación del PAR/PRL. También es aconsejable, en la medida de lo posible, contratar a un tercero neutral que apoye la facilitación de los debates con las comunidades. Es posible que también sea necesario facilitar a los desplazados el acceso a un tercero independiente que ayude a mediar en las negociaciones y proporcione información y asesoramiento adicional, incluido el asesoramiento jurídico si es necesario.

¹⁰ Para más información sobre los mecanismos de reclamación, véase <http://www.fauna-flora.org/wp-content/uploads/Grievancemechanisms.pdf>

Referencias

Grupo del Banco Africano de Desarrollo (2013) *Sistema integrado de salvaguardias Salvaguardia operativa 2: Reasentamiento involuntario, adquisición de tierras, desplazamiento de la población e indemnización*

http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Diciembre_2013

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (2014) *Requisito de desempeño de la política ambiental y social 1: Evaluación y gestión de los impactos y problemas ambientales y sociales*
Requisito de desempeño 5: Adquisición de tierras, reasentamiento involuntario y desplazamiento económico

Requisito de desempeño 10: Divulgación de información y compromiso de las partes interesadas
<http://www.ebrd.com/news/publications/policies/environmental-and-social-policy-esp.html>

FFI (2014) *Consentimiento libre, previo e informado*

<http://www.fauna-flora.org/wp-content/uploads/Free-Prior-and-Informed-Consent1.pdf>

FFI (2014) *Mecanismos de reclamación*

<http://www.fauna-flora.org/wp-content/uploads/Grievance-mechanisms.pdf>

Springer, J et al (2011) *Conservación y derechos humanos: Cuestiones y contextos clave*

http://www.thecihr.org/s/Conservation_and_Human_Rights_Key_Issues_and_Contexts.pdf

Para más información sobre las empresas y los derechos humanos, incluidas las iniciativas sectoriales y la orientación sobre cómo hacer operativos los derechos humanos, véase <https://business-humanrights.org/en/business-human-rights-a-briefintroduction>



The translation of this guidance/position and its dissemination to FFI partners has been funded by Arcadia, a charitable fund of Lisbet Rausing and Peter Baldwin



Fauna & Flora International
El edificio David Attenborough
Pembroke Street
Cambridge, CB2 3QZ Teléfono +44
(0) 1223 571000 Correo electrónico
info@fauna-flora.org