



Consulta significativa con las partes interesadas

Esta publicación sobre consulta significativa con las partes interesadas fue preparada bajo el liderazgo de Janine Ferretti, jefa de la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG, por sus siglas en inglés) del Banco Interamericano de Desarrollo. La publicación fue escrita por Reidar Kvam. El anexo sobre mecanismos de quejas y reclamos fue escrito por Isabel Lavadenz. El equipo central estuvo compuesto por Caroline Giffon Wee, Joaquin Espinoza y Claudio Guglielmelli. Especialistas ambientales y sociales de ESG aportaron revisiones y valiosos comentarios sobre los borradores. Se recibieron comentarios y sugerencias significativas de la Vicepresidencia de Sectores del BID, gerentes sectoriales, Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) y la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Todas las fotos son cortesía de Reidar Kvam.

Se agradecen encarecidamente las contribuciones de las personas arriba mencionadas.

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Kvam, Reidar.

Consulta Significativa con las Partes Interesadas: Series del BID sobre riesgo y oportunidad ambiental y social / Reidar Kvam. p. cm. – [Monografía del BID; 545]

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development projects-Latin America-Citizen participation. 2. Economic development projects-Caribbean Area-Citizen participation. 3. Economic development projects-Social aspects-Latin America. 4. Economic development projects-Environmental aspects-Latin America. 5. Economic development projects-Social aspects-Caribbean Area. 6. Economic development projects-Environmental aspects-Caribbean Area. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales. II. Título. III. Serie.

IDB-MG-545

Códigos JEL: O15; O19; P48; Q56

Palabras clave: consulta pública, participación de las partes interesadas, mecanismos de quejas y reclamos



Copyright

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObras Derivadas [CG-IGO 3.0 BY-NC-ND] licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivada [CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO] [<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>] y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI [UNCITRAL]. El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

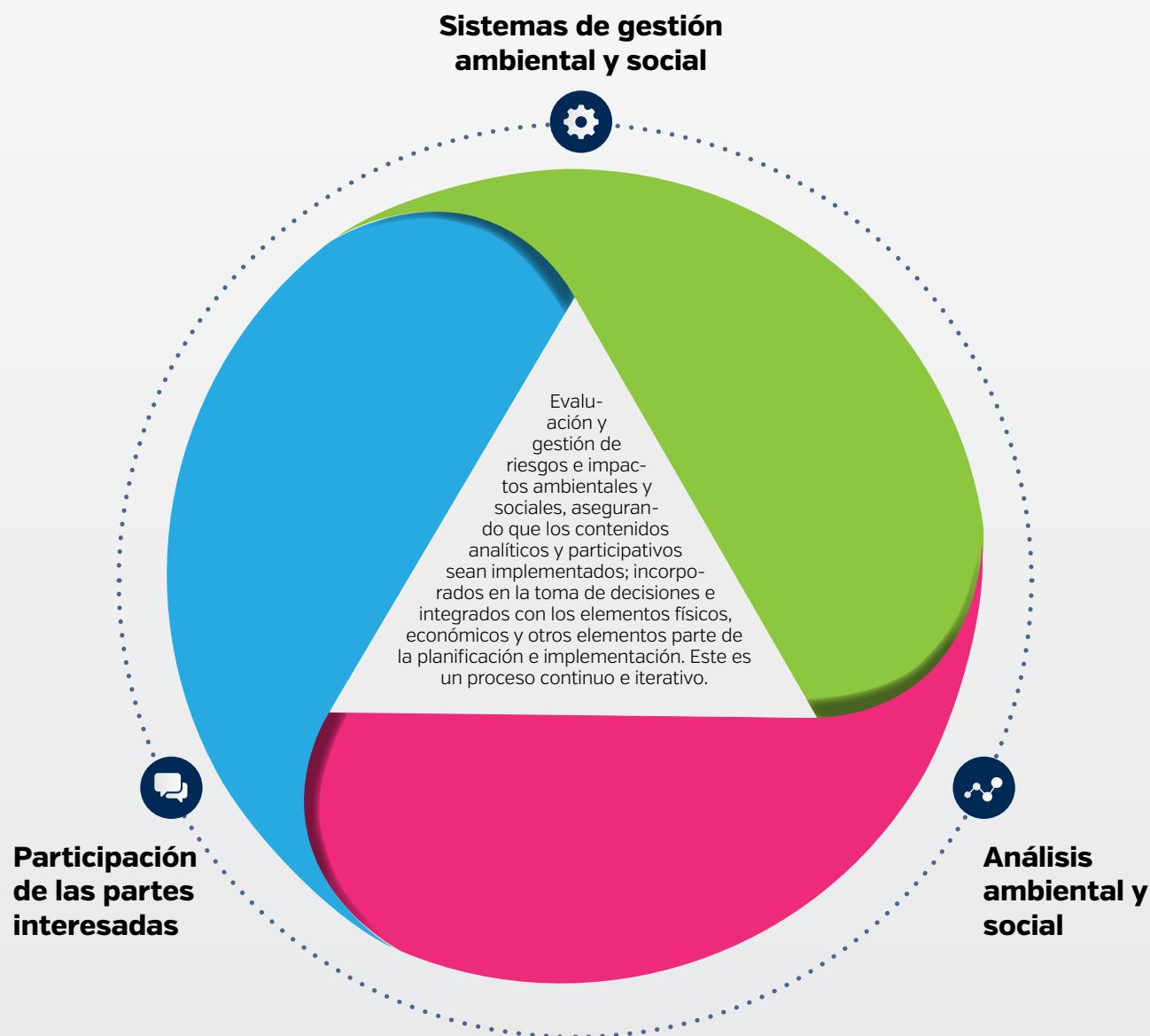
Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Consulta significativa con las partes interesadas

Acerca de esta serie

Esta publicación ha sido producida por la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de una serie de buenas prácticas de evaluación y gestión de riesgos y oportunidades ambientales y sociales. La serie procura ofrecer orientación a profesionales y formuladores de políticas sobre los requisitos de las políticas y buenas prácticas internacionales, y promover una aplicación más consistente y mejor coordinada de los principios de sostenibilidad ambiental y social.



Acerca de la ESG

La Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG, por sus siglas en inglés) del BID identifica y gestiona los impactos y riesgos ambientales y sociales de las operaciones del Banco con el fin de alcanzar una viabilidad ambiental y social a largo plazo y promover el desarrollo sostenible en la región.

ÍNDICE

PARTE 1. RESEÑA	2
Introducción y contexto	3
Reseña del contenido	4
Objetivos de la consulta con las partes interesadas.....	4
Responsabilidades.....	5
Plazos, claridad y proporcionalidad	6
Terminología	7
¿Qué hace que una consulta con las partes interesadas sea significativa?	8
Concordancia con los principios de derechos humanos	9
Alcance de la consulta con las partes interesadas.....	10
 PARTE 2: DIEZ ELEMENTOS DE LA CONSULTA SIGNIFICATIVA CON LAS PARTES INTERESADAS.....	12
Integración de la consulta con las partes interesadas en el ciclo del proyecto	13
Diez elementos de la consulta con las partes interesadas.....	14
1. Identificación de asuntos prioritarios: el proceso de evaluación.....	16
2. Análisis de las partes interesadas y plan de consulta	19
3. Información previa.....	24
4. Foros y métodos adecuados para el proceso de consulta	28
5. Mecanismos de quejas y reclamos	34
6. Decisiones de diseño e implementación que tienen en cuenta las perspectivas de las partes interesadas.....	36
7. Retroalimentación a las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones	39
8. Datos de línea de base, planes de acción y sistemas de gestión.....	40
9. Documentación y divulgación pública	43
10. Consulta continua con las partes interesadas durante la implementación.....	45
 PARTE 3: ANEXOS	48
I. Consulta con las partes interesadas en diferentes circunstancias.....	49
Aspectos de género	49
Reasentamiento involuntario	50
Pueblos indígenas	53
II. Mecanismos de quejas y reclamos a nivel de proyecto	57
III. Modelos de instrumentos y formatos.....	67
Modelos de términos de referencia	67
Esquema de planificación para el proceso de consulta	76
Matriz de análisis de las partes interesadas.....	79
Mecanismos de quejas y reclamos: herramientas de evaluación	82
Mecanismos de quejas y reclamos: indicadores	88
Informe sumario del proceso de consulta.....	91
IV. Bibliografía y recursos	95

PARTE 1

RESEÑA



Introducción y contexto

La consulta transparente y significativa con las partes interesadas claves constituye la piedra angular de la toma de decisiones fundamentada y la buena gobernanza. En la mayoría de los países, la ley requiere alguna forma de consulta pública en relación a la planificación, aprobación e implementación de los proyectos, y todas las instituciones financieras internacionales (IFI) han adoptado políticas y procedimientos para incorporar la consulta con las partes interesadas en los proyectos y programas que apoyan. En los últimos años, las IFI como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) han fortalecido y desarrollado directrices sobre la participación de las partes interesadas. El Banco Mundial y el BERD han adoptado normas de política independientes que requieren consulta y participación de las partes interesadas.

Este incremento de la atención a la consulta y a la participación más amplia de las partes interesadas es un reflejo de la experiencia, que muestra que es necesario fortalecer la práctica en esta área. La poca de calidad, real o percibida, de la consulta es un tema recurrente en los reclamos a los mecanismos de recurso y rendición de cuentas de las IFI, como el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Banco Interamericano de Desarrollo o el Panel de Inspección del Banco Mundial.

Esta publicación ha sido preparada por la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG, por sus siglas en inglés) del BID. Forma parte de una serie de publicaciones que el BID planea producir en 2017 para abordar la necesidad de una mejor orientación en asuntos sociales en los proyectos financiados por el Banco¹. Esta publicación está dirigida principalmente al personal que planifica e implementa proyectos de desarrollo, en particular a los especialistas ambientales y sociales que integran los equipos de proyecto. En términos más amplios, debería ser pertinente para los formuladores de políticas y profesionales en general.

La publicación describe principios y contenidos que deberían estar presentes en un proceso de consulta para que se considere “significativo”. En ese sentido, es consecuente con las políticas de salvaguardias ambientales y sociales del BID², y refleja tanto los requisitos explícitos e implícitos en estas políticas, así como los procedimientos y requisitos que las acompañan. También es congruente en términos generales con los requisitos de las políticas de otras IFI y con la legislación nacional de numerosos países. Asimismo, la publicación se basa en las buenas prácticas internacionales desarrolladas no sólo por las IFI sino también por las agencias de las Naciones Unidas como el PNUD, el ámbito académico, la sociedad civil, entre otros, a través de políticas formales o de guías, y, más informalmente, a través de la continua experiencia práctica de casos. Con el tiempo, esta experiencia de casos puede ser formalizada o hacerse más explícita a medida que se vayan actualizando las políticas y los procedimientos.

Si bien la publicación se centra en la consulta y la participación de las partes interesadas a nivel de proyectos de inversión (como proyectos de transporte, de infraestructura o de educación), los mismos principios de participación significativa de las partes interesadas se aplican en otros niveles, como los procesos de evaluación ambiental y social estratégica o los análisis a nivel de país. En todos los niveles, un proceso de consulta debe basarse en los principios descritos en esta nota: debe ser transparente e inclusivo, debe considerarse como una contribución a la hora de tomar decisiones, y las partes interesadas deben recibir comentarios sobre cómo han sido tratados sus aportes.

- 1 Las publicaciones programadas de esta serie incluyen documentos sobre evaluación de impacto social, pueblos indígenas y reasentamiento involuntario.
- 2 Las políticas del BID pertinentes para la consulta con partes interesadas y la gestión del riesgo ambiental y social incluyen las siguientes, en orden cronológico de aprobación por parte del Directorio Ejecutivo del BID:
 - Políticas operativas de reasentamiento involuntario [OP-710], 1998
 - Política de cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales [OP- 703], 2006
 - Política operativa sobre los pueblos indígenas [OP- 765], 2006
 - Política de gestión de riesgo de desastres [OP- 704], 2007
 - Política de acceso a información [OP-102], 2010
 - Política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo [OP- 761], 2010

Por último, esta publicación no debería ser leída como un modelo estándar o una “receta única”, ya que no es factible debatir en detalle todas las circunstancias posibles. Si bien la publicación sugiere principios claves y presenta una orientación general, no pretende ser un sustituto del buen juicio y la experiencia, ni de la referencia a requisitos legales, políticas y normas de procedimiento relevantes en contextos específicos³.

Reseña del contenido

La **sección I** resume los objetivos y responsabilidades asociados a la consulta con las partes interesadas. Presenta una breve reseña de una parte de la terminología relacionada con el tema y destaca principios claves acerca de la forma de entender la “consulta significativa con las partes interesadas”: se trata de un **diálogo y una participación bidireccional** más que de una divulgación unidireccional de información; es un **proceso**, y no uno o unos pocos eventos aislados; e **involucra a las personas en las comunidades afectadas y a otras partes interesadas relevantes**. La sección I también introduce el principio de proporcionalidad, según el cual el proceso de consulta en el contexto de cada proyecto depende del riesgo, el alcance y la complejidad del mismo.

La **sección II** contiene una descripción de los diez elementos que la consulta con las partes interesadas debería incluir a lo largo del ciclo de un proyecto estándar. Estos elementos no son necesariamente secuenciales; varios aspectos se superponen, son iterativos y pueden requerir diferentes acciones en diferentes momentos.

Los **anexos** proporcionan más detalles técnicos y orientación sobre diversos aspectos, y algunos modelos de formatos que pueden utilizar los profesionales.

Objetivos de la consulta con las partes interesadas

La consulta significativa con las partes interesadas añade valor a los proyectos de diferentes maneras:

- Captura los **puntos de vista y percepciones** de personas que pueden verse afectadas o que tienen interés en un proyecto de desarrollo, y proporciona un medio para que esas opiniones sean tenidas en cuenta como aportes a un diseño y una implementación del proyecto mejorados, lo cual evita o reduce los impactos adversos y aumenta los beneficios.
- Constituye una fuente importante de **validación y verificación** de datos obtenidos en otros lugares, y mejora la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental y social.
- Ayuda a las personas a entender sus **derechos y responsabilidades** en relación con un proyecto.
- Mayor transparencia y participación de las partes interesadas aumentan **la confianza, la aceptación del proyecto y la apropiación local**, aspectos claves para la sostenibilidad del proyecto y resultados de desarrollo.
- Es un requisito del BID y otras instituciones financieras⁴, en conformidad con las políticas ambientales y sociales, en proyectos que tienen el potencial de provocar daño a personas o al medio ambiente.

³ El BID ha desarrollado protocolos internos, modelos de formatos y guías relacionadas con la consulta, vinculados con hitos específicos y requisitos de divulgación durante el ciclo de un proyecto.

⁴ Esto incluye los bancos comerciales que son miembros de la Asociación de los Principios del Ecuador. Actualmente (junio de 2017), noventa instituciones financieras en 37 países han adoptado oficialmente los Principios del Ecuador, cifra que abarca más del 70% de la deuda internacional de financiamiento de proyectos en los mercados emergentes. La consulta con las partes interesadas y su participación son requisitos en proyectos financiados por estos bancos.

- Es esencial para la **credibilidad y la legitimidad** de las agencias ejecutoras y de las instituciones financieras internacionales como el BID.

Responsabilidades

En los proyectos financiados por el BID⁵, la consulta con las partes interesadas es una responsabilidad asumida por el prestatario a través de la agencia implementadora del proyecto. La institución financiera que apoya el proyecto es responsable de asegurar que el proyecto cumpla con las políticas y los requisitos pertinentes. En el caso del BID, esta responsabilidad rige a lo largo de todo el ciclo del proyecto. En ese sentido, el BID tiene un rol complementario al del prestatario, que incluye explicar, aconsejar, brindar apoyo y verificar. El BID puede contribuir con asesoría sobre los términos de referencia para estudios y consultas, revisar y comentar acerca de la calidad del trabajo realizado y contribuir con formación y capacitación para fortalecer a las instituciones locales. Esto se puede llevar a cabo en diferentes niveles: el BID puede trabajar con las autoridades pertinentes del proyecto como una unidad de implementación del proyecto (PIU, por sus siglas en inglés), y puede brindar asesoría y capacitación, así como también participar en un nivel más estratégico o programático, por ejemplo, a través de iniciativas dirigidas a fortalecer los sistemas de país y la capacidad de implementación.

Tanto el prestatario como el BID tienen la responsabilidad de documentar el proceso de consulta. Los anexos, parte 3, proporcionan algunos modelos de formatos, que pueden ser útiles para llevar adelante esta tarea.

En algunas situaciones, una participación más directa del BID en los eventos de consulta puede ser lo más adecuado. Si bien el prestatario debe planificar y realizar las consultas, se recomienda que el personal del BID observe eventos de consultas seleccionados como parte de la preparación del proyecto y la debida diligencia, y verifique la información proporcionada. Esto debería hacerse como rutina en todas las operaciones de mayor riesgo⁶, al menos en base a una muestra en casos de múltiples eventos.

En casos excepcionales puede que sea apropiado que el personal del BID emprenda consultas independientes con las partes interesadas claves. Por ejemplo, si existen preocupaciones sobre la capacidad del prestatario para realizar consultas suficientemente sistemáticas e integrales, si el personal del BID tiene motivos para creer que hay un potencial de represalias, o si los niveles de confianza son bajos entre las personas afectadas por el proyecto y las autoridades públicas o del proyecto. En estos casos, el BID podría llevar adelante conversaciones confidenciales para asegurar una plena comprensión de los asuntos y preocupaciones relevantes. Si en esas conversaciones surgen cuestiones importantes para el diseño y la implementación del proyecto, el personal del BID debería comunicar las principales recomendaciones al prestatario, y proteger los nombres de quienes han solicitado el anonimato. Estas conversaciones y consultas separadas también pueden proporcionar una base más adecuada para la propia documentación y el apoyo del BID al proyecto, y para brindar asesoría y apoyo al prestatario.

⁵ Si bien esta publicación se refiere a los requisitos y la práctica del BID, en otras IFI se aplican requisitos similares.

⁶ El BID y la mayoría de las instituciones de financiamiento del desarrollo clasifican los proyectos basándose en el riesgo ambiental y social: los proyectos de alto riesgo son de categoría A, los de riesgo moderado son de categoría B y los de bajo riesgo son de categoría C. El nuevo Marco Ambiental y Social del Banco Mundial adopta un enfoque algo diferente, y categoriza los proyectos en una escala de cuatro puntos que es actualizada a lo largo de la vida de un proyecto: riesgo alto, considerable, moderado y bajo.

Plazos, claridad y proporcionalidad

La importancia de la consulta con las partes interesadas es comprendida y aceptada por la mayoría. Sin embargo, a veces existe la inquietud de que el proceso de consulta retrase la planificación e implementación del proyecto, añada costos, cree tensiones y conflictos o genere expectativas irrazonables. Estas son inquietudes válidas, pero evitar la participación transparente con las partes interesadas no elimina estos problemas. Al contrario, puede exacerbarlos, por ejemplo, fomentando rumores y recelo que den origen a una oposición local al proyecto.

Esta nota adopta la perspectiva de que una buena consulta con las partes interesadas no sólo es un requisito, también añade valor real a los proyectos. Ese valor se vuelve más visible si los costos de transacción y los retrasos se mantienen en un nivel mínimo. Esto se puede conseguir de tres maneras:

En primer lugar, es preciso asegurar que la preparación y organización del proceso de consulta con las partes interesadas **comience lo antes posible** en el ciclo del proyecto. La consulta con las partes interesadas requiere un enfoque sistemático. Si empieza demasiado tarde, no habrá suficiente tiempo para emprender las consultas de manera significativa, y la falta de consultas adecuadas puede crear problemas y oposición local, lo cual puede retrasar o poner en riesgo otros aspectos de la planificación e implementación del proyecto. Idealmente, la detección de los asuntos y las partes interesadas claves puede comenzar en la etapa de concepción o de identificación, mientras que las consultas en la práctica pueden celebrarse algo más tarde, dependiendo del proyecto, en coordinación con el proceso de diseño del proyecto. Tanto la programación de las consultas como el proceso en su conjunto deben ser planificados cuidadosamente, de modo que los retrasos o las consultas inadecuadas no se conviertan en cuellos de botella para el proyecto en su conjunto. Los plazos deben coincidir con los requisitos en lo que se refiere a la divulgación del proyecto, su aprobación y otros hitos. Si el proceso de consulta se lleva a cabo de forma sistemática y adecuada, no tiene por qué ser un factor de retraso. Se puede realizar en paralelo y de manera iterativa con otros aspectos de la planificación del proyecto, como los diseños de ingeniería⁷. Un error habitual es concebir la consulta como algo separado y sin relación con otros elementos de planificación del proyecto, e iniciarla demasiado tarde.

En segundo lugar, los retrasos y los costos se pueden reducir teniendo claridad acerca de los requisitos y las buenas prácticas, y garantizando que las personas y las instituciones responsables de las consultas tengan **las competencias y los recursos** necesarios para gestionar el proceso. Los retrasos suelen ser causados por una planificación o implementación deficiente del proceso de consulta con las partes interesadas, donde la falta de competencia o de capacidad, o la integración insuficiente de las consideraciones ambientales y sociales en el proceso general de la toma de decisiones, pueden llevar a errores costosos. Esto se analizará más detalladamente en la parte 2.

En tercer lugar, esta nota no propone una “receta única” para la consulta. El **principio de proporcionalidad** debería determinar el nivel de esfuerzo: en los proyectos sin riesgo o con riesgo bajo, el proceso de consulta normalmente puede limitarse a una simple divulgación de la información. Los proyectos con un riesgo moderado deberían tener un diálogo bidireccional con las partes interesadas afectadas, mientras que los proyectos complejos, de gran escala o de riesgo mayor, requieren una relación más sistemática y rigurosa con todas las partes interesadas. Incluso en esos casos, es poco probable que el proceso de consulta con las partes interesadas se convierta en un cuello de botella si se comienza tempranamente, es bien gestionado y se integra con otros aspectos de la planificación e implementación del proyecto.

La buena consulta y participación de las partes interesadas son una inversión. Requieren un esfuerzo proporcional al riesgo y complejidad del proyecto, y si bien esto puede verse como un costo o un factor de retraso, la insuficiente participación de la comunidad y las consultas inadecuadas con las partes interesadas pueden generar costos mucho más altos que los de un esfuerzo inicial⁸. Una vez que la confianza se ha roto o se produce una crisis que debe resolverse, el costo en los

7 Por iterativa se entiende que los diversos aspectos del proyecto deberían informarse mutuamente y adaptarse como corresponda. Los diseños preliminares pueden dar claves sobre cómo se identifica a las partes interesadas y cómo se llevan a cabo las consultas iniciales; dichas consultas pueden a su vez servir para modificar y mejorar los diseños.

8 Una manera de ilustrar esto es el “triángulo de gestión del proyecto”: un proyecto puede ser rápido, bueno o barato. Es posible elegir dos de ellos. Rara vez se pueden optimizar los tres. Para hacerlo adecuadamente y de manera oportuna se necesitan recursos apropiados y atención de parte de la gerencia.

retrasos del proyecto o de las acciones necesarias para abordar retroactivamente el problema puede ser significativo y requerir una atención considerable de la gerencia del proyecto. Asimismo, esta situación puede dañar la reputación de una institución durante mucho tiempo y generar pérdida de apoyo político, falta de credibilidad y costos adicionales. En algunos casos, incluso, los proyectos han tenido que ser abandonados. Por lo tanto, emprender consultas sistemáticas y significativas y demostrar que los puntos de vista de las partes interesadas se reflejan en el diseño e implementación de los proyectos es en beneficio de todos.

Terminología

A menudo se utilizan términos diversos indistintamente y se produce cierta confusión a propósito de las diferencias entre participación, consulta, participación de las partes interesadas y otros términos. En este documento, y en concordancia con la política del BID, la expresión “consulta con las partes interesadas” se usa como un término amplio que abarca una línea continua de participación e intensidad, proporcional al riesgo y la complejidad, como se señaló antes⁹. En ese sentido, la expresión “partes interesadas” se refiere a individuos, grupos o instituciones que tienen algo en juego o un interés en el proyecto: puede que se vean afectados por éste (ya sea positiva o negativamente) o puede que tengan un interés en el proyecto y se encuentren en posición de influir en sus resultados, como se ilustra en el gráfico abajo.



La nota analiza cómo el proceso de consulta comprende diversos aspectos o elementos que deberían ser abordados tempranamente en la fase de preparación del proyecto.

⁹ Otras instituciones, como el Banco Mundial y la IFC utilizan el término "participación de las partes interesadas" para describir una gama de consultas y enfoques de participación en los proyectos (véanse el Marco Ambiental y Social 2016 del Banco Mundial y Normas de desempeño 2012 de la IFC).

Los niveles de consulta y participación pueden incluir:

- **Compartir información** como una comunicación unidireccional fundamentalmente. Esto puede ser adecuado como la principal forma de tomar contacto con el público en circunstancias de bajo riesgo, en las cuales el proyecto no pretende involucrar activamente a las comunidades o a otras partes interesadas en un diálogo. La participación consiste, en gran parte, en la divulgación pública de información relacionada con el proyecto de una manera transparente y accesible, y en disponer de un medio que permita a los miembros del público solicitar información adicional o comunicar sus preocupaciones y recomendaciones.
- **La consulta como diálogo bidireccional:** en proyectos de riesgo y complejidad moderados¹⁰, en los que existe un potencial de impactos adversos que activaría las políticas de salvaguardias, se consulta a las partes interesadas a través de un proceso bidireccional activo de participación y diálogo. Es necesario compartir la información con las partes interesadas pertinentes, generalmente de una manera desagregada que refleje el contexto local, y capturar, documentar y analizar los puntos de vista de las partes interesadas.
- **La participación y el empoderamiento:** los proyectos de riesgo y complejidad sustancial o alto requieren un proceso de participación de las partes interesadas más significativo e informado. Esto se basa en los principios del diálogo descritos antes, pero implica una participación más activa de las partes interesadas para definir e implementar aspectos relevantes de un proyecto. En ciertas circunstancias de alto riesgo, las políticas y las buenas prácticas requieren que las partes interesadas tengan una verdadera voz en la toma de decisiones del proyecto, y que se transfiera un cierto nivel de autoridad en la toma de decisiones a las comunidades locales y a los grupos de partes interesadas. Un ejemplo es cuando un proyecto requiere un acuerdo o consentimiento formal de las partes interesadas afectadas¹¹.

¿Qué hace que una consulta con las partes interesadas sea significativa?

Hay varios criterios que deben cumplirse para que un proceso de consulta con las partes interesadas sea considerado significativo. Sobre todo, no debe ser concebido como uno o varios eventos aislados, organizado en un formato preestablecido para “rellenar una casilla” o para cumplir un requisito de la licencia. La consulta debería estar precedida por un análisis del proyecto, de su contexto y de sus impactos potenciales, y por una identificación de las partes interesadas relevantes; a estos pasos debería seguirles una consideración genuina de las opiniones y preocupaciones de las partes interesadas en relación con la planificación y la implementación del proyecto.

Adicionalmente a la necesidad de análisis previo y posterior seguimiento, una consulta significativa con las partes interesadas debería reflejar los siguientes diez principios:

1. El proceso de consulta con las partes interesadas tiene que ser continuo e iterativo a lo largo del ciclo del proyecto, y comenzar lo más temprano posible.
2. Debe asegurar que **las diferentes categorías de partes interesadas estén representadas y participen**. Esto puede incluir individuos y grupos, así como instituciones locales formales e informales.
3. Tiene que contar con **suficientes recursos**. Esto abarca tanto los presupuestos, el personal, la capacidad y la voluntad de las autoridades del proyecto para tomar en serio las opiniones de las partes interesadas y modificar los diseños y la implementación del proyecto con el fin de reflejar las preocupaciones de las partes interesadas donde sea posible. Puede que esto incluya

¹⁰ Véase parte 2.1, “Identificación de asuntos prioritarios: el proceso de evaluación” para una discusión sobre riesgo.

¹¹ Véase parte 3, anexo I, apartado sobre pueblos indígenas, “Consulta con las partes interesadas en diferentes circunstancias”, para una discusión sobre el tema.

la necesidad de fortalecer la capacidad de las partes interesadas afectadas, a fin de establecer una igualdad de condiciones para que participen diferentes grupos.

4. Debe ser **transparente y basarse en información objetiva**, incluyendo sobre el alcance de la consulta y la capacidad de las partes interesadas para influir en las decisiones del proyecto.
5. Debe ser **equitativa y no discriminatoria**, y garantizar que las partes interesadas afectadas más pobres o más vulnerables tengan voz.
6. Las partes interesadas deben tener **información previa** sobre aspectos relevantes del proyecto, en el idioma, el formato y la manera que sean apropiados para ellos. Diferentes grupos y diferentes contextos necesitarán enfoques diferentes, pero, como mínimo, esta información debería transmitirse de forma que sea comprensible y accesible para todos.
7. Los eventos de consulta y los demás foros o medios para involucrarse con las partes interesadas deben ser **respetuosos y estar exentos de coerción**. Es preciso proteger de represalias a las partes interesadas que expresen su preocupación o sus críticas contra el proyecto o las autoridades.
8. La **confidencialidad de la información y las partes interesadas** debe estar asegurada cuando sea apropiado.
9. Para ser significativo, un proceso de consulta también debe **evitar la consulta sin un objetivo claro** o las discusiones excesivas que no conducen a ninguna parte¹².
10. El proceso debe ser **documentado sistemáticamente y sus aspectos relevantes tienen que ser divulgados de manera pública**.

Estos principios serán debatidos más detalladamente en la sección II pues están relacionados con diferentes elementos del proceso de consulta.

Concordancia con los principios de derechos humanos

La consulta significativa con las partes interesadas forma parte de la base internacional de los derechos humanos, definida en diversas conferencias, resoluciones y declaraciones. Un hito en relación con la participación es el Convenio 169 de la OIT [1989], el único tratado internacional que se ocupa exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas. El acuerdo declara que *"...dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente"*. Estos principios fueron establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [2007], según la cual *"los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas..."*. También rigen principios similares para otros grupos: la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 afirma que *"el niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo..."*. La Organización de las Naciones Unidas ha resaltado que el derecho al desarrollo debe incorporar los principios de los derechos humanos de **igualdad, no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas**, lo cual tiene particular relevancia para el trabajo del BID y otras IFI. Las políticas de salvaguardias del BID se basan en estos principios.

¹² En varios casos, las partes interesadas han contribuido al proceso de consulta de buena fe, sin ver resultados durante un tiempo razonable. Si existe el riesgo de que pueda transcurrir un largo tiempo antes de que las partes interesadas vean los beneficios concretos de los proyectos, se les debería informar sobre ello.

La aplicación de un enfoque de salvaguardias representa un enfoque para el desarrollo basado en derechos. Cuando las comunidades afectadas reciben una compensación por los impactos adversos que el proyecto está causando o contribuyendo con, no debería entenderse como un “beneficio” del proyecto que se da a los “beneficiarios” locales. El respeto de los derechos humanos evitando, reduciendo o compensando por los impactos adversos es un requisito normativo y obligatorio. Las personas tienen derecho a ser consultadas y a no verse sometidas a impactos adversos sin compensación o ayuda. Se trata de derechos, y las personas afectadas son “titulares de derechos”, mientras que las autoridades responsables del proyecto son “titulares de deberes”.¹³ Si esos derechos no son respetados, las personas tienen derecho a un recurso, como se señala en la sección sobre mecanismos de quejas y reclamos. La aplicación exitosa de las políticas de salvaguardias desde una perspectiva de derechos es el resultado de contar con las normas y los marcos adecuados, de la efectividad y la capacidad de respuesta de las instituciones involucradas, del conocimiento que las personas tienen de sus derechos y de su capacidad de someter las instituciones a una rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, los proyectos apoyados por el BID y otras IFI brindan una importante oportunidad para ayudar a los países miembros a cumplir con sus obligaciones en el marco de la legislación internacional de derechos humanos y para demostrar la capacidad de rendición de cuentas y obligaciones extraterritoriales de las Instituciones Financieras Internacionales.

Alcance de la consulta con las partes interesadas

Los asuntos pertinentes para las partes interesadas y el proceso de consulta en un proyecto específico no pueden ser predeterminados. Dependiendo del tipo de proyecto y de contexto local, podría haber un número casi infinito de asuntos pertinentes de un proyecto y de preocupaciones de las partes interesadas. Diferentes sectores plantean diferentes tipos de riesgos y oportunidades. Todos pueden ser relevantes: el contexto local, como las dimensiones de vulnerabilidad y exclusión social; el conflicto y la fragilidad; los aspectos de gobernanza; los sistemas de tenencia de la tierra; la presencia de grupos indígenas; los riesgos de desastres naturales, y las preocupaciones de las partes interesadas sobre la contaminación, el ruido o los hábitats críticos, entre otros.

Además, las partes interesadas dentro del contexto de un proyecto no son homogéneas. Diferentes grupos pueden tener diferentes preocupaciones y estas preocupaciones (y las propias partes interesadas) pueden cambiar a lo largo del tiempo. Incluso cuando las autoridades del proyecto creen estar familiarizadas con el contexto local y los probables impactos del proyecto, es probable que las partes interesadas tengan conocimiento de problemas en los que las autoridades del proyecto no habían pensado, y los planteen. Por lo tanto, una regla de las consultas con las partes interesadas consiste en mantener una mente abierta para determinar el alcance y el contenido del proceso de consulta.

Más allá de esperar lo inesperado, hay algunos aspectos claves que se espera sean incluidos en el proceso de consulta con las partes interesadas. Estos son:

- **Identificación de las partes interesadas.** El análisis de las partes interesadas es un elemento clave en un proceso de consulta. El análisis inicial de cuáles son las categorías relevantes de partes interesadas afectadas debería ser verificado y corregido según sea necesario sobre la base de las conversaciones con las comunidades locales y otras personas familiarizadas con el contexto del proyecto. El análisis de las partes interesadas se abordará más detalladamente en la sección II.

¹³ Las expresiones “titulares de derechos” y “titulares de deberes” se utilizan en el ámbito de los derechos humanos, pero son menos habituales en los proyectos de desarrollo, donde no es inusual que los beneficios del proyecto se presenten como mecenazgo o caridad proveniente “de arriba” y donde las partes interesadas locales a veces son tratadas como receptores pasivos en lugar de participantes activos con derechos.

- **Determinación de impactos potenciales, tanto positivos como negativos.** Las partes interesadas locales que pueden verse afectadas por el proyecto desempeñan un rol fundamental para definir los beneficios y los potenciales impactos adversos del proyecto, y cómo estos pueden afectar a las personas, los hogares y las comunidades. El proceso de consulta debería abordar este tipo de información para complementar estudios y evaluaciones ya realizadas.
- **Alternativas de diseño.** Se debería consultar a las partes interesadas locales acerca de sus opiniones y sugerencias relacionadas con alternativas para el diseño del proyecto, por ejemplo, cuando un cambio en el trazado de un nuevo camino puede reducir impactos adversos y producir mayores beneficios. Los aportes de las partes interesadas a las decisiones del diseño son claves para identificar maneras de evitar y minimizar impactos adversos.
- **Diseño de arreglos de mitigación y compensación.** En el caso de los impactos adversos residuales que no pueden evitarse o minimizarse mediante un diseño alternativo del proyecto, las partes interesadas locales deberían presentar sus aportes a los planes de acción y participar en la definición de los mecanismos más adecuados para la mitigación o compensación. No sólo es probable que ofrezcan perspectivas y sugerencias valiosas, sino que, además, el hecho de implicarlos en estas decisiones a través de la participación activa probablemente creará una mejor aceptación y apropiación local del proyecto.
- **Arreglos institucionales.** Se debería consultar a las partes interesadas acerca de los arreglos de implementación del proyecto. En muchos casos, las instituciones locales existentes pueden desempeñar un rol importante en el proyecto, por ejemplo, a través de los mecanismos locales de resolución de conflictos que pueden convertirse en parte de los mecanismos de quejas y reclamos del proyecto. Las comunidades locales también pueden contribuir a la implementación del proyecto mediante el monitoreo participativo u otros medios.



PARTE 2

DIEZ ELEMENTOS DE LA CONSULTA SIGNIFICATIVA CON LAS PARTES INTERESADAS



Integración de la consulta con las partes interesadas en el ciclo del proyecto

Las fases de preparación e implementación de los proyectos de desarrollo tienen diversos hitos. El proceso de consulta con las partes interesadas debe estar estrechamente alineado con las distintas instancias de decisión a lo largo del proyecto, idealmente desde las primeras conversaciones sobre el alcance y la viabilidad. La agencia responsable del proyecto tendrá que definir los asuntos sobre los que se realizarán las consultas, a quiénes se consultará, qué forma adoptarán las consultas, cómo se reflejarán los resultados de las conversaciones con las partes interesadas en el diseño e implementación del proyecto y de qué modo participarán las partes interesadas durante todo el proyecto.

Es importante designar al responsable de la coordinación de este proceso desde el comienzo y asegurar que cuente con las competencias y los recursos adecuados. En los casos en los que la agencia responsable carezca de los conocimientos especializados necesarios para el análisis y proceso de consulta, puede resultar conveniente añadir estos conocimientos mediante el empleo de consultores o asesoría de paneles de expertos. Sin embargo, es necesario vigilar que dicha “contratación externa” no derive en la abrogación de responsabilidad. Dado que una consulta significativa requiere tener en cuenta las opiniones de las partes interesadas y que estas se reflejen en las decisiones de planificación e implementación del proyecto, los responsables de este proceso deberían tener autoridad suficiente en la estructura de administración general para proporcionar recomendaciones creíbles que se consideren en condiciones de igualdad con las consideraciones técnicas y financieras, entre otros aspectos. Un error habitual es otorgarles la realización de las consultas con las partes interesadas a trabajadores sociales relativamente jóvenes o especialistas en comunicaciones que tienen poca o ninguna influencia en las decisiones “duras” del proyecto relacionadas con el presupuesto, los diseños de ingeniería y otras cuestiones de la gestión del proyecto. Si bien estos especialistas pueden desempeñar un rol importante, es esencial que las autoridades del proyecto decidan sobre los asuntos vinculados con los impactos ambientales y sociales de manera informada. Los encargados de coordinar la planificación e implementación del proyecto (a menudo organizados en una unidad de implementación del proyecto, UIP¹⁴) tendrán que entender plenamente los aportes de las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones del proyecto y comprometerse a tenerlos en cuenta.

Este proceso no debe ser abordado a la ligera. En contextos complejos, puede ser tanto complicado como polémico. Son pocas las organizaciones que han desarrollado la capacidad necesaria para relacionarse con las partes interesadas de manera significativa¹⁵. No se trata de ciencia ni de arte: se trata más bien de una habilidad, que necesita una cuidadosa atención a los principios claves, combinados con la experiencia. La tarea requiere la comprensión analítica de un científico social, la sensibilidad de un organizador comunitario y las habilidades de organización de un gestor de proyecto. Es raro encontrar estas cualidades asociadas en una sola persona. Normalmente, se precisa un enfoque de equipo multidisciplinario.

14 No es inusual que una UIP carezca del personal completo hasta que el proyecto haya sido formalmente aprobado y se haya proporcionado el financiamiento. Esto no debería usarse como un argumento para retrasar el despliegue de los recursos de personal requeridos para emprender la consulta con las partes interesadas a fin de reflejarla en una planificación del proyecto, pues es tan esencial como tener la capacidad de ingeniería o presupuestaria necesaria durante la fase de planificación.

15 Generalmente el BID y otras IFI proporcionan orientación y fortalecimiento de capacidad a clientes en contextos de proyectos individuales, pero debería reconocerse que esto a menudo se ha hecho de una manera ad hoc. El BID trabaja para fortalecer la capacidad del cliente y alinearse más estrechamente con los sistemas del propio país. En ese marco, este texto sobre las consultas con las partes interesadas se publicará en español y en inglés, y en el segundo semestre de 2017 el BID lanzará un curso de formación en línea.

Diez elementos de la consulta con las partes interesadas

Esta publicación aborda diez aspectos y elementos que deberían estar presentes en el proceso de consulta con las partes interesadas e incorporados en la preparación y ejecución del proyecto. Los diez elementos son:



1. Identificación de asuntos prioritarios

¿Cuáles son los riesgos¹⁶ y las oportunidades probables que surgen del proyecto?



2. Análisis de las partes interesadas y plan de consultas

¿A quién afecta el proyecto y quién tiene intereses que pueden influir en los resultados? ¿Cómo se relacionará el proyecto con ellos?



3. Información previa

¿Cómo se proporcionará información a las partes interesadas antes de la consulta y de los eventos de consulta de manera significativa?



4. Foros y métodos adecuados para el proceso de consulta

¿Cómo deberían organizarse los eventos de consulta?



5. Mecanismos de quejas y reclamos

¿Cómo pueden pedir reparación las partes interesadas cuando piensan que el proyecto les está causando un daño a ellos o al medio ambiente?



6. Decisiones sobre el diseño e implementación que tienen en cuenta las perspectivas de las partes interesadas

¿Cómo se abordarán las preocupaciones y recomendaciones de las partes interesadas en la toma de decisiones del proyecto y en el sistema de gestión general?

¹⁶ Desde una perspectiva de las salvaguardias se pone énfasis en el riesgo para las personas y el medio ambiente más que para la agencia del proyecto o la institución que lo financia.



7. Retroalimentación a las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones

¿Cómo se informará a las partes interesadas sobre las decisiones del proyecto y la manera en que se han incorporado sus opiniones y aportes?



8. Datos de línea de base, planes de acción y sistemas de gestión

¿Cuáles son los planes de acción que implementará el proyecto para reducir el riesgo y mejorar los beneficios para las partes interesadas del proyecto? ¿De qué forma el proyecto establecerá y mantendrá un sistema de gestión adecuado para abordar los asuntos ambientales y sociales?



9. Documentación y divulgación pública

¿Cuáles son los mecanismos establecidos para documentar y divulgar información relevante del proyecto?



10. Consultas continuas con las partes interesadas durante la implementación

¿Cuáles son los mecanismos establecidos para asegurar que se mantiene a las partes interesadas informadas e involucradas durante la implementación del proyecto?

Estos elementos rara vez se producen de manera secuencial o diferenciada. Puede que se solapen parcial o totalmente; pueden suceder en etapas y ser iterativos. Se requiere criterio y experiencia profesional para determinar cuál es el mejor enfoque para cada proyecto. Abordar estos problemas de forma explícita y sistemática es clave para diseñar y emprender un proceso de consulta significativa con las partes interesadas.

Los diez elementos se analizan con más detalles en las siguientes secciones. Para cada tema se sugieren algunas preguntas que se incluyen en forma de una lista de verificación¹⁷.

¹⁷ Se recomienda que en la documentación del proceso los equipos del proyecto resuman de qué manera se han abordado estos aspectos.



1. Identificación de asuntos prioritarios: el proceso de evaluación

El primer paso en un proceso de consulta significativa consiste en identificar las probables oportunidades y riesgos ambientales y sociales que pueden preocupar a las partes interesadas. Algunos pueden ser evidentes y tangibles: un proyecto que requiere la adquisición de tierras para la construcción de infraestructura probablemente implicará el desplazamiento físico y económico de las personas. Puede que otros impactos no sean tan visibles y requieran estudios y discusiones en profundidad antes de ser identificados. Un proyecto puede favorecer inadvertidamente a las elites locales y contribuir a una mayor desigualdad social y económica. También puede tener diferentes impactos en diferentes sectores y en diferentes aspectos. Por ejemplo, un proyecto lineal como un gasoducto puede cubrir largas distancias y pasar por distintos tipos de comunidades, zonas ecológicas y administraciones. Esto debería ser tenido en cuenta al analizar los problemas que afectan a las partes interesadas o son de su interés.

Generalmente, el análisis de los probables impactos del proyecto se lleva a cabo a través de un proceso de evaluación. La mayoría de los países exige una evaluación de impacto ambiental (EIA), que es un buen punto de partida. Cumplir la legislación nacional es un requisito en todos los proyectos. Sin embargo, aunque es necesario, no siempre es suficiente. Las brechas entre los sistemas nacionales y los requisitos de IFI como el BID son habituales¹⁸. El contenido y el alcance de la EIA varía, y en la legislación nacional la EIA y las audiencias públicas suelen ser consideradas requisitos para obtener la licencia más que como un instrumento de gestión permanente y adaptativa. Asimismo, las prácticas nacionales tienden a centrarse en asuntos relacionados con el entorno físico, mientras que los temas sociales reciben una atención menos explícita. Cada vez más las buenas prácticas internacionales se basan en un enfoque más amplio y equilibrado tanto de los impactos sociales como de los ambientales, ya sea mediante la realización de una EIA y una evaluación de impacto social (EIS) por separado, o preferiblemente a través de un enfoque integrado, es decir, de una evaluación de impacto ambiental y social (EIAS) en la que los aspectos analíticos y participativos se integran en una gestión general del proyecto de manera continua.

Si bien las políticas de salvaguardias ambientales y sociales se ocupan fundamentalmente de la gestión del riesgo, el proceso de evaluación también debería identificar beneficios potenciales y oportunidades de desarrollo desde una perspectiva ambiental y social. En ese sentido, las partes interesadas locales deberían ser consultadas para confirmar que los beneficios son culturalmente adecuados, que existe interés y apropiación del proyecto, y para garantizar la identificación de las oportunidades de beneficios adicionales y su incorporación al proyecto¹⁹.

Como se señaló anteriormente, los proyectos con diferentes niveles de riesgo y complejidad requerirán diferentes grados de esfuerzo. Algunos aspectos se pueden estipular mediante requisitos de procedimiento²⁰, pero el criterio caso por caso también debe ser aplicado.

¹⁸ Los funcionarios del proyecto pueden estar preocupados que el cumplimiento de los requisitos más amplios de una IFI pueda generar un conflicto con la legislación nacional. Sin embargo, esto es inusual. En lugar de ser contrarios a la legislación de los países, a menudo los requisitos de las IFI se suman a dicha legislación y son complementarios. Han sido aprobados por los gobiernos miembros, que han firmado un acuerdo según el cual los requisitos de las IFI tienen que ser aplicados en proyectos financiados por esas IFI. Si bien producir una reseña de las brechas y similitudes entre los sistemas nacionales y los requisitos del BID (y de otras IFI) se sitúa fuera del alcance de esta nota, se recomienda que para un determinado país y sector se lleve a cabo un análisis de la brecha, a fin de trabajar a partir de normas y capacidades existentes y evitar la duplicación de los esfuerzos.

¹⁹ El principio de combinar la gestión del riesgo con mejores oportunidades de desarrollo es explícito en la política de género del BID y en la política sobre los pueblos indígenas, y debería ser un objetivo en todos los proyectos en los que rigen las políticas de salvaguardias.

²⁰ Por ejemplo, los proyectos del BID pertenecientes a la categoría A deben llevar a cabo dos rondas de consultas con grupos de partes interesadas relevantes.

Al analizar el riesgo en un proyecto deberían tenerse en cuenta tanto los riesgos de impactos adversos causados por el proyecto a las personas o al medio ambiente como los riesgos que podrían dificultar que el proyecto cumpla sus objetivos. Al identificar asuntos prioritarios para las consultas y relacionamiento con las partes interesadas resulta útil agrupar el riesgo en tres categorías definidas en función de si son impactos adversos potenciales del proyecto o hacia el proyecto.

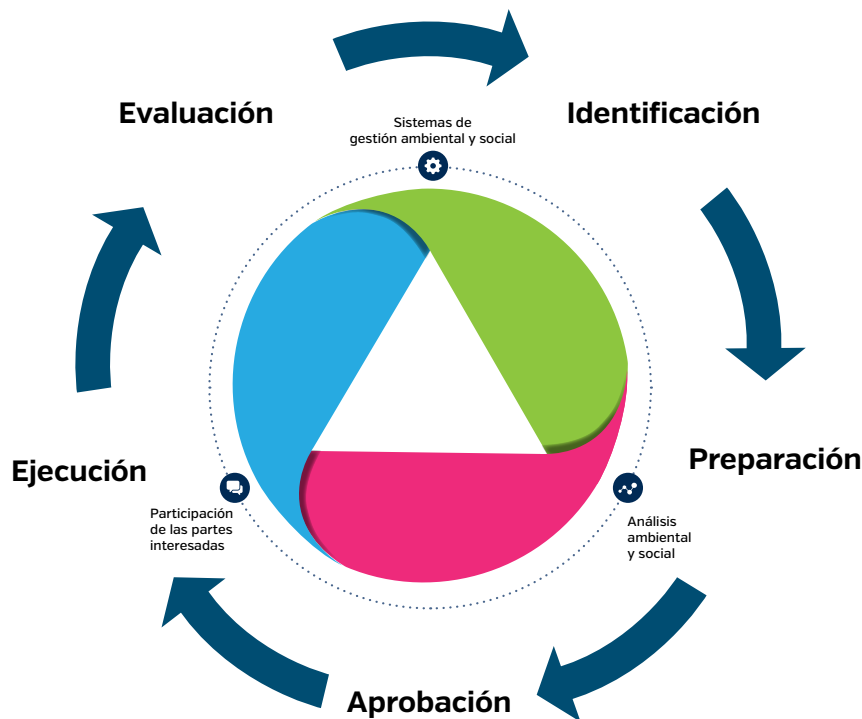
- **Impactos directos:** impactos adversos provocados por el proyecto y directamente atribuibles a él, como el desplazamiento causado por la adquisición de tierras o los impactos negativos en los hábitats naturales.
- **Impactos indirectos y acumulativos:** impactos en los que el proyecto es uno de varios factores que confluyen. Por ejemplo: el flujo laboral provocado por el aumento de oportunidades económicas al que el proyecto contribuyó, el trabajo infantil o forzado en una cadena de suministros, la reducción del ingreso de los comerciantes locales como consecuencia del nuevo trazado para un camino o el aumento de la contaminación en una cuenca donde hay muchas otras fuentes de contaminación.
- **Riesgo contextual:** hay factores de riesgo que el proyecto no provoca ni contribuye a provocar, pero que pueden exacerbar los riesgos específicos del proyecto para las personas, para el medio ambiente o para el éxito del propio proyecto. Los riesgos de esta categoría incluyen el conflicto y la violencia, la inestabilidad política, las estructuras de gobernanza débiles, la tensión étnica y religiosa, la vulnerabilidad y la baja resiliencia de las poblaciones afectadas ante el impacto, y los riesgos de desastres naturales o de cambio climático.

En un caso de riesgo contextual, como el de una gobernanza débil en el entorno operativo más amplio, es poco probable que un proyecto pueda reducir esos riesgos directamente. Sin embargo, será importante incluir procedimientos operativos transparentes, sujetos a una supervisión independiente, para minimizar el riesgo de corrupción, la captura por la élite, el nepotismo u otros aspectos relacionados con la gobernanza. De la misma manera, es probable que un proyecto que opera en una situación de conflicto y violencia no sea capaz de abordar las causas directas de dichos riesgos, pero tendrá que tomar medidas especiales para proteger a los trabajadores del proyecto, a las poblaciones afectadas y a otras partes interesadas claves. Allí donde se despliegan fuerzas de seguridad, ya sean privadas o públicas, deberían aplicarse los estándares de las buenas prácticas internacionales, como los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos.

Estos factores de riesgo se pueden evaluar de diferentes maneras. Se espera que el proceso de evaluación de impacto ambiental y social identifique la mayoría de los asuntos prioritarios. El propio proceso de consulta añadirá información y mejorará la comprensión de los riesgos. Sin embargo, no es necesario analizar todo esto a través de la recopilación de datos primarios, también es posible consultar fuentes secundarias de datos y estudios, como descripciones de riesgos contextuales, allí donde se encuentren disponibles. Es preciso tener en cuenta una consideración: es posible que algunos impactos no sean visibles ni fácilmente predecibles tempranamente en el ciclo de vida del proyecto. Esto sucede, particularmente, con los impactos indirectos y acumulativos. Por lo tanto, es importante ver la gestión de riesgo como un proceso continuo a lo largo del ciclo del proyecto²¹.

²¹ En la Guía sobre Evaluación de Impacto Social y en el Marco de Gestión de Riesgos de la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales del BID que se publicarán próximamente se podrá obtener más información sobre la identificación del riesgo y la oportunidad.

Los tres pilares fundamentales para abordar el riesgo ambiental y social mediante el análisis, los enfoques participativos y los sistemas de gestión adecuados como un proceso iterativo en el ciclo del proyecto se ilustran en el siguiente gráfico.



Lista de verificación

- ☒ ¿Se han identificado los beneficios y los riesgos ambientales y sociales mediante un proceso de evaluación?
- ☒ ¿Se han identificado los riesgos de manera integral, cubriendo los riesgos directos y los indirectos y acumulativos del proyecto, así como los riesgos contextuales más amplios?
- ☒ ¿Se ha consultado a las partes interesadas locales sobre cómo perciben los beneficios y los riesgos?



2. Análisis de las partes interesadas y plan de consulta

En raras ocasiones, o quizá nunca, los riesgos y los beneficios de un proyecto están distribuidos de forma uniforme en una población. Generalmente hay ganadores y perdedores, y un proyecto tiene que analizar cómo se ven afectados los diferentes grupos. Una vez que se ha emprendido una estimación temprana de los asuntos prioritarios, el próximo paso consiste en determinar de qué manera estarán distribuidos, probablemente, los riesgos y los beneficios entre las partes interesadas a fin de planificar el modo en el que el proyecto se relacionará con diferentes grupos e individuos. A esto se suele denominar “análisis de las partes interesadas”. Un objetivo clave del análisis de las partes interesadas es identificar con claridad a aquellos que pueden verse afectados negativamente por los impactos del proyecto o resultar excluidos injustamente de sus beneficios. Esto debería llevarse a cabo poniendo un énfasis particular en los grupos pobres y vulnerables para garantizar que no se vean afectados de forma desproporcionada y evitar o mitigar cualquier impacto adverso.

Todas las IFI exigen la consulta con las partes interesadas que pueden verse afectadas por un proyecto. Las partes interesadas también incluyen a las personas que pueden no resultar afectadas directamente y a otros grupos que pueden poseer información y recursos capaces de beneficiar el proyecto. Esto puede incluir a otras agencias del gobierno, individuos y grupos con conocimientos especializados específicos, como los expertos independientes, y personas que tienen interés en el proyecto y pueden influir en sus resultados.

Hay dos pasos que son claves para identificar a las partes interesadas para los fines de una consulta:

- I. Identificar las categorías de partes interesadas relevantes.**
- II. Determinar con quién relacionarse y de qué manera dentro de cada categoría de partes interesadas.**

La identificación de las partes interesadas relevantes requiere una visión clara y comprensión de la naturaleza del proyecto y del contexto local. Sin embargo, llevar a cabo un análisis de las partes interesadas no tiene por qué ser complicado ni tomar mucho tiempo. En muchos casos se puede realizar con insumos de las fuentes de datos existentes y conversaciones con informantes claves. Un buen enfoque puede ser organizar una discusión o taller temprano en el ciclo del proyecto e invitar a un grupo multidisciplinario de personas con conocimientos del contexto para elaborar una lista inicial de categorías de partes interesadas y asuntos prioritarios. Además de las autoridades del proyecto, los académicos y representantes de las ONG locales a menudo pueden contribuir al análisis. También se puede convocar a los expertos y a las demás personas que colaboran a constituir un grupo asesor que pueda estar activo a lo largo de la vida del proyecto. Este es el enfoque recomendado en los proyectos de mayor riesgo o complejidad.

El análisis de las partes interesadas también debería basarse en el proceso de evaluación de impacto ambiental y social, utilizando tanto fuentes de datos primarias como secundarias, verificadas o modificadas con información adicional del propio proceso de consulta. El análisis de las partes interesadas no debería limitarse a los que se podría considerar impactos e intereses “objetivos”; también debería evaluar la comprensión y las percepciones que tienen del proyecto las partes interesadas. Las personas actúan sobre la base de lo que creen y valoran y no siempre interpretan un proyecto y sus impactos de la misma manera que las autoridades del proyecto y los “expertos”.

Dependiendo del contexto del proyecto, el proceso de consulta puede ser relativamente amplio en las primeras etapas de la evaluación [tratadas en la sección anterior], enfocándose inicialmente en identificar, evitar y minimizar el impacto adverso mediante diseños alternativos. En ese sentido, el riesgo residual tendría que ser abordado a través de planes de acción determinados que permitan mitigar o compensar a los afectados. Las consultas específicas relacionadas con esos planes de implementación pueden abarcar un número más limitado de individuos o grupos entre los directamente afectados o involucrados.

Las categorías de partes interesadas relevantes variarán de un proyecto a otro, pero las que siguen son típicas de grupos cuyas opiniones deberían tenerse en cuenta:

- Personas y grupos afectados negativamente.
- Beneficiarios previstos.
- Trabajadores del proyecto y sus representantes.
- Personal de la agencia ejecutora y sus consultores.
- Otras agencias de gobierno que contribuyen al proyecto (por ejemplo, la autoridad de adquisición de tierras, los servicios de extensión que pueden colaborar con el proyecto, etc.).
- Responsables de las políticas del gobierno y autoridades locales.
- Sociedad civil (ONG locales e internacionales, organizaciones comunitarias, grupos religiosos, medios de comunicación, etc.).
- Instituciones académicas y de investigación.
- Grupos de interés organizados (asociaciones empresariales, sindicatos, otros).
- Empresas privadas relevantes que operan en el área del proyecto o que se prevé que jueguen un rol en el proyecto.
- Instituciones financieras, como el BID.

Normalmente, estos grupos deberían ser divididos en subcategorías. Por ejemplo, entre las personas afectadas negativamente puede haber individuos cuyas tierras o recursos sean afectados por la adquisición de tierras del proyecto. Esta categoría debería ser fraccionada en subcategorías por el tipo de impacto (desplazamiento físico, pérdida de medios de vida, pérdida de acceso a recursos naturales, etc.), junto con los correspondientes derechos de compensación u otra asistencia y apoyo. El estatus socioeconómico, la diversidad social y los aspectos de género deberían ser evaluados, ya que un proyecto puede tener diferentes impactos en las personas de acuerdo con su situación de tenencia de la tierra, nivel de pobreza, origen étnico, discapacidad y ocupación, entre otras identidades sociales potencialmente relevantes.

Debido a que el género es casi siempre un determinante clave en la capacidad de las personas de tener acceso a los beneficios de un proyecto, así como para establecer la vulnerabilidad ante impactos adversos, el análisis de las partes interesadas tendría que abordar las relaciones de género de forma explícita. Para ello, se debe tener en cuenta el control diferente que tienen hombres y mujeres sobre los bienes, los recursos productivos, las oportunidades de empleo y la toma de decisiones. La línea de base y los datos utilizados en el monitoreo y la evaluación de impacto deberían estar desagregados por género y otras categorías de partes interesadas relevantes.

En caso de representación formal mediante la cual algunos son escogidos para representar a comunidades más grandes en las discusiones, estas personas deberían contar con la confianza de la gente que representan y ser seleccionadas de acuerdo con un proceso definido por los representados. También tendrían que estar obligados a consultar e informar regularmente a aquellos que representan.



El análisis de las partes interesadas y el plan de consultas deberían contemplar cómo el proyecto puede afectar de manera diferente a hombres y mujeres, y, cómo asegurar que se tengan en cuenta las preocupaciones de las mujeres durante el proceso de consulta. [Paraguay, 2007]

Las personas se organizan tanto en estructuras formales como en instituciones y redes informales. Las reglas y normas de conducta locales, las estructuras de poder y los mecanismos como el mecenazgo y las relaciones de compadrazgo²² pueden influir en cómo las personas perciben un proyecto e interactúan con él. Un buen análisis de las partes interesadas debería considerar si estas instituciones informales son relevantes en un contexto de proyecto, y de qué forma lo son. Los líderes informales reconocidos en la comunidad local pueden ser buenos recursos como informantes claves en el proceso de consulta.

A menudo se formula la pregunta de quién está más legitimado o es más representativo entre los grupos de partes interesadas. Los funcionarios de gobierno o los socios del sector privado pueden ver a algunos individuos o grupos como más importantes que otros, con más autoridad para contribuir a decisiones relacionadas con el diseño y la implementación del proyecto. Sin embargo, es fundamental no confundir la autoridad formal de la toma de decisiones con la legitimidad para expresar opiniones y preocupaciones. El punto esencial para una consulta significativa de las partes interesadas consiste en asegurar que se escuchen diferentes opiniones, incluso las de aquellos grupos que se oponen al proyecto, y que se las considere seriamente en la toma de decisiones. No es inusual que las autoridades del proyecto se muestren reacias a consultar a algunos grupos que ven como irrelevantes o que pueden oponerse al proyecto. Se debería hacer un esfuerzo para superar esos reparos y promover un proceso de consulta más abierto e incluyente, que comprenda a los opositores políticos. Excluir a algunos grupos puede provocar graves problemas

²² *Compadrazgo* se refiere a la relación de parentesco, de "copaternidad", habitual en América Latina. Generalmente implica complejos vínculos y obligaciones mutuas entre los "compadres", a menudo a través del patronazgo y las expectativas de apoyo y lealtad.



más tarde, y es probable que se recojan opiniones útiles incluso al interactuar con quienes se muestran como críticos del proyecto. Si se toman en serio sus preocupaciones, la oposición puede ser reducida o neutralizada.

Entre las autoridades del proyecto, sería importante tener en cuenta que las personas responsables en el aspecto político y en el administrativo pueden cambiar durante el proyecto. Las elecciones nacionales y locales pueden generar cambios en el liderazgo político y provocar retrasos en la preparación e implementación del proyecto; los cambios en el liderazgo administrativo pueden dar lugar a prioridades o enfoques diferentes; y el tiempo transcurrido entre la preparación y la implementación del proyecto puede provocar una falta de continuidad.

En numerosas situaciones puede ocurrir que las personas responsables de la implementación del proyecto no hayan participado en su preparación y conozcan o se identifiquen poco con los temas claves relacionados con la gestión de riesgo ambiental y social. Asimismo, pueden surgir nuevos conflictos como resultado de procesos políticos. Es importante tener presentes esta situación para que el proyecto pueda abordar aspectos sujetos a cambio y en evolución, y pueda vincularse con los grupos de partes interesadas en ese contexto variable.

Los métodos y enfoques propuestos para relacionarse con las partes interesadas deberían ser consistentes con los requisitos de las políticas y los plazos establecidos para diferentes tipos de proyectos. Como se ha señalado en la sección anterior, los proyectos que implican un mayor riesgo generalmente tienen requisitos más estrictos. De la misma manera, las circunstancias complejas, como las situaciones que involucran reasentamiento o impactos en los pueblos indígenas, precisan una atención especial y tienen requisitos particulares. Por ejemplo, la política del BID sobre reasentamiento involuntario que afecta a pueblos indígenas exige que “...las comunidades afectadas hayan otorgado su consentimiento fundamentado a las medidas de reasentamiento y compensación.” Un plan de consultas con las partes interesadas debería contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- Principales categorías y subcategorías de partes interesadas.
- El tipo de interés en el proyecto: probables impactos o beneficios, o intereses; positivos o negativos.
- Características claves [situación social, factores culturales, ubicación, tamaño, capacidad organizacional y nivel de influencia, vulnerabilidad o exclusión social].
- De qué manera se relacionará el proyecto con cada uno de los diferentes grupos [cómo proporcionará información previa significativa, si usará reuniones públicas, grupos focales, informantes claves o entrevistas estructuradas como instancias o formatos para vincularse, etc.].

Una vez que el proceso de consulta ha comenzado, el análisis de las partes interesadas y el plan de consultas deberían ser actualizados sobre la base de información proporcionada por las partes interesadas. Además, el plan de consultas se puede ampliar o actualizar permanentemente con la siguiente información adicional:

- Preocupaciones y recomendaciones claves manifestadas por las diferentes categorías y subcategorías de partes interesadas.
- El modo en que el diseño y la implementación del proyecto abordarán las opiniones de cada uno de los grupos de partes interesadas.
- La forma en que el proyecto proporcionará retroalimentación a las partes interesadas sobre cómo sus opiniones se reflejan en las decisiones del proyecto.
- El modo en que el proyecto busca relacionarse con los diferentes grupos de partes interesadas durante el resto de la preparación del proyecto y durante la implementación.

En el plan de consultas es útil resumir estos elementos, organizados por categorías y subcategorías de partes interesadas, en un formato de matriz²³.

Lista de verificación

- ☒ ¿Se ha realizado un análisis de las partes interesadas?
- ☒ ¿El análisis identifica grupos y subgrupos que pueden verse afectados negativamente, que son beneficiarios potenciales o que pueden influir en los resultados del proyecto?
- ☒ ¿El análisis se ha desagregado por género y grupos potencialmente vulnerables?
- ☒ ¿Se ha preparado un plan de consultas que incluya un resumen de cómo el proyecto busca relacionarse con los diferentes grupos de partes interesadas?
- ☒ ¿El análisis y el plan de consultas tienen en cuenta los mecanismos institucionales y los procesos de toma de decisiones locales?

²³ En el anexo III, Modelos de Instrumentos y Formatos, figura un ejemplo que contiene dos cuadros con (i) Análisis de las partes interesadas y plan de consulta y (ii) Documentación de eventos de consulta.



3. Información previa

Existen dos tipos de difusión y divulgación de información que son requeridos durante la preparación y la implementación del proyecto.

En primer lugar, la **divulgación formal de información al público en general**. Se trata, fundamentalmente, de una difusión unidireccional de información, o “impulso”. Debería contener suficientes detalles acerca del proyecto y sus probables impactos para permitirles a los miembros del público interesados entender qué se planea, y ser capaces de relacionarse con el proyecto para buscar más información o comentar sobre algunos aspectos. Esta información suele brindarse en el sitio web de un proyecto o de una agencia de gobierno, generalmente, cuando los planes y los diseños se encuentran en una etapa avanzada. En el BID, los requisitos generales relacionados con la divulgación pública están descritos en la Política de Acceso a la Información [2010]. Los requisitos específicos para que el prestatario divulgue información sobre las salvaguardias y sus instrumentos se detallan en las diversas políticas de salvaguardias.

El segundo tipo de divulgación no está especificado tan claramente en la legislación y en los requisitos de las políticas, pero es igual de importante. Se trata de la **información más detallada que se les proporciona a grupos de partes interesadas específicos en el marco de un proceso bidireccional directo de consulta y diálogo con ellos**. Esta información debería ser suministrada con bastante antelación a los eventos de consulta en la práctica. Generalmente,



Ejemplo de buenas prácticas: [2013] en un proyecto del sector privado en Colombia se presentaron estudios y datos técnicos a las comunidades locales utilizando gráficos e imágenes que eran fáciles de entender y discutir.

debería ser presentada de una manera diferente a la que se usó para la divulgación pública más amplia. Tendría que estar diseñada a la medida de los intereses, necesidades y probables preocupaciones de los distintos grupos. Para este proceso de diálogo más sistemático se debería entregar a las personas información clara sobre cómo el proyecto probablemente los afectará, de una manera y en un formato que sea comprensible y fácilmente accesible. La información técnica que aparece en un sitio web rara vez es significativa como información de contexto para este fin. Al contrario, la información debería estar disponible en lugares, formatos y lenguas locales adecuados. Si algunas de las partes interesadas son analfabetas puede ser necesaria la comunicación oral o el uso de imágenes.

En muchos casos, lo más conveniente será enviar invitaciones formales o por escrito a un evento de consulta, sobre todo cuando se trate de reuniones públicas más estructuradas. En otros casos, podrán utilizarse métodos más informales, como conversaciones con informantes claves o grupos focales.

Como mínimo, la información que se comunica antes de los eventos de consulta debe incluir:

- La naturaleza del proyecto y de qué manera podría afectar a los diferentes grupos de partes interesadas a nivel local. Debido a que, probablemente, diferentes grupos se verán afectados de manera diferente, en la medida de lo posible, la información proporcionada debería adaptarse a los diferentes grupos de partes interesadas.
- De estar disponibles, estudios e informes técnicos deberían ser puesto a disposición, por ejemplo, información de las evaluaciones de impacto ambiental y social. En esos casos, puede ser necesario simplificar o resumir los informes técnicos para evitar la jerga técnica y hacerlos más comprensibles para los no especialistas.
- Las partes interesadas deberían ser consultadas acerca de en qué formato y de qué manera consideran que la información es más útil (esto se podría hacer mediante ilustraciones, juegos de rol, videos u otros medios, además de las comunicaciones por escrito u orales tradicionales).
- Una agenda preliminar para los eventos que resuma los temas que se discutirán.
- Cuáles son los derechos y responsabilidades de las personas en el marco del proyecto, y cómo pueden contribuir al diseño e implementación del proyecto.

Para que el proceso de consulta sea significativo, se debe contemplar la posibilidad de que se produzca una modificación del diseño o de la implementación del proyecto. Si se han tomado todas las decisiones antes de la reunión con las partes interesadas y no se contempla la posibilidad de tener en cuenta sus aportes, cualquier conversación con las partes interesadas locales será una simple difusión de información y no una consulta. Un evento de ese tipo no es compatible con las buenas prácticas internacionales.



La participación en los eventos de consulta debería ser voluntaria y libre de coerción o intimidación. Las personas deberían ser plenamente conscientes de sus derechos, de manera que sepan qué esperar, cuáles son sus derechos y cómo obligar a las instituciones a rendir cuentas. Sin embargo, al informar a las personas de estos derechos, las autoridades del proyecto también deberían clarificar cuál es el alcance del proyecto y cuáles son los temas que probablemente se discutirán, ya que no todas las demandas u opiniones de las partes interesadas se pueden incluir. Es posible que, en algunos proyectos, como los de desarrollo comunitario local basados en la demanda, se permita a las personas elegir entre un conjunto de opciones de inversiones locales permitiendo una gran participación y una toma de decisiones conjunta. En otros proyectos las opciones pueden ser más limitadas. Manejar las expectativas significa que el alcance del cambio, las modificaciones de diseño o los beneficios adicionales tienen que ser completamente transparentes. De otra manera, las personas podrían pedir apoyo para actividades que se encuentran fuera del alcance del proyecto (por ejemplo, en el marco de un programa educativo, los miembros de la comunidad podrían solicitar apoyo para cuestiones de agua y saneamiento).

Las percepciones y preocupaciones de las personas son importantes y deberían ser escuchadas, aunque habría que evitar que las opiniones personales y los rumores dominen la discusión. La objetividad y la honestidad son fundamentales para construir confianza, ya que las personas suelen tener percepciones poco claras o no realistas de cómo un proyecto puede afectarlas, tanto en relación con los beneficios como con los potenciales



Las personas deben ser conscientes de sus derechos en relación con un proyecto o programa (Honduras 2007).

impactos adversos. Los plazos deberían ser comunicados con claridad, al igual que los motivos de los retrasos cuando estos se producen. Si la información se proporciona de manera clara y comprensible, puede contribuir a evitar incertidumbres y preocupaciones acerca del futuro. Esto tiene una importancia crucial en situaciones relacionadas con reasentamiento, que pueden ser traumáticas para las personas afectadas. También es fundamental evitar malentendidos en términos de cuánta relevancia se les dará a los aportes de las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones: es probable que si las expectativas no se cumplen se produzca una pérdida de confianza y de apoyo de la comunidad. En algunos casos, las personas que participan en una consulta pueden tener expectativas poco realistas. No todos los grupos de partes interesadas entienden la complejidad del proceso y no todas las partes interesadas aceptan que sus opiniones puedan no ser los únicos aportes legítimos en la toma de decisiones. La mejor manera de evitar esos malentendidos es proporcionar una comunicación transparente acerca del proceso y brindar retroalimentación clara a las partes interesadas (ver apartado sobre Retroalimentación a las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones).

No se deberían exagerar los beneficios esperados para las comunidades locales. Un ejemplo de esto es la oportunidad de empleo local. Las personas podrían esperar un empleo permanente cuando en realidad el empleo puede ser más bien temporal, generalmente para trabajadores no calificados o semicalificados durante una fase de construcción²⁴.

Los plazos para suministrar la información previa varían de acuerdo con la naturaleza del proyecto y el contexto local. En muchos casos, será la legislación nacional la que estipulará el momento en que la información deberá estar disponible, antes de los eventos de consulta. Como regla general, el proceso debería contar con suficiente tiempo para que las partes interesadas puedan discutir la información entre ellos y acudir a los eventos de consulta con opiniones informadas. Varias comunidades consideran que un proceso interno de construcción de consenso es importante, y las autoridades del proyecto deberían brindar tiempo suficiente para que estas discusiones y procesos de toma de decisiones internas tengan lugar. Como mínimo, se debería proporcionar información previa tres o cuatro días antes de un evento de consulta. En algunas situaciones, por ejemplo, en los proyectos que implican riesgos altos para los pueblos indígenas, hace falta más tiempo: se recomienda al menos una o dos semanas.

Lista de verificación

- ☒ ¿Se ha proporcionado información fiable a los grupos de partes interesadas relevantes, accesible en lugares, idiomas y formatos adecuados?
- ☒ ¿Se ha dado suficiente tiempo a las partes interesadas para revisar y discutir la información entre ellos antes que se les pida participar en eventos de consulta?

²⁴ Las oportunidades y los beneficios del desarrollo no deberían confundirse con los montos de compensación o las medidas de mitigación para contrarrestar los impactos adversos. La compensación por impactos adversos causados por el proyecto o a los que el proyecto ha contribuido debería realizarse sobre la base del principio de que las personas afectadas no sufren una pérdida neta. Por lo tanto, no hay un umbral superior fijo para el monto de compensación que se debe pagar. En casos extremos, esa compensación podría afectar negativamente la tasa de retorno total prevista para el proyecto, pero esto debería resolverse ponderando la viabilidad general del proyecto, no reduciendo los niveles de compensación a los que las personas tienen derecho. Se puede encontrar más información relacionada con este tema en el apartado Reasentamiento involuntario de la sección Consultas con las partes interesadas en diferentes circunstancias, en el anexo I.



4. Foros y métodos adecuados para el proceso de consulta

La forma de consulta debería adaptarse a la naturaleza del proyecto y basarse en el análisis de las partes interesadas y el plan de participación. Se puede considerar una combinación de diferentes tipos de participación, tales como:

- Asambleas o reuniones públicas.
- Talleres y seminarios.
- Consultas con informantes claves.
- Grupos focales.
- Mesas redondas.
- Discusiones como parte de la realización de encuestas o censos.
- Consultas a través de medios electrónicos.
- Campañas desensibilización y difusión

A menudo el proceso de consulta necesitará varios eventos separados y diferentes formatos, y es posible que requiera el seguimiento y la participación en distintos momentos con las mismas partes interesadas. Diferentes métodos y tipos de eventos serán adecuados para diferentes grupos. He aquí algunos ejemplos:

- Si un proyecto abarca una gran área geográfica, las consultas y las discusiones deberían celebrarse en diferentes lugares para que pueda asistir la mayor cantidad de gente posible.
- Es probable que se deban tener en cuenta consideraciones temporales sobre cuándo celebrar las consultas: puede ser preferible contactar a la gente un fin de semana o por la tarde-noche en lugar de en días laborables.
- Puede ocurrir que algunas personas sean migrantes laborales y se encuentren lejos de la comunidad local.
- Algunas personas pueden ser usuarios estacionales de tierras y recursos, como algunos grupos nómadas o dedicados al pastoreo.
- Si los eventos se celebran a cierta distancia de los hogares, puede ser necesario disponer de transporte para algunas personas y algunos grupos, como los ancianos o discapacitados.
- Si se invita a las personas a una consulta, pero no participan, será necesario llevar a cabo más esfuerzos focalizados o de difusión o para llegar a ellas.
- Las personas que ocupan de manera informal o ilegal un espacio, como los habitantes de barrios marginales urbanos, o los migrantes de otros países que no tienen permiso de residencia pueden necesitar garantías de que el proceso de consulta se realiza en un “espacio seguro” y de que no serán expulsados ni perjudicados en ningún otro sentido.

Durante el proceso de consulta, es probable que los grupos de interés organizados hagan escuchar su voz y puedan ser influyentes, mientras que los grupos pobres y vulnerables podrían verse impedidos de expresar sus opiniones. Con el fin de garantizar un acceso equitativo y justo al proceso, debería hacerse un esfuerzo especial para asegurar que los grupos marginales o vulnerables no estén en desventaja, y para reconocer que los impactos adversos pueden afectarlos más que a otros. Por lo tanto, la consulta significativa con las partes interesadas requiere no sólo que se identifiquen diferentes grupos sino también que se lleve a cabo una evaluación de sus intereses y su nivel de influencia. En ese sentido, debería realizarse un esfuerzo especial para garantizar que se tengan en cuenta las opiniones y preocupaciones de aquellos cuyas voces no siempre son escuchadas. En lugar de intentar asegurar una representatividad general, el proceso de consulta debería captar y considerar las opiniones de diversos grupos de manera desagregada. Con esa premisa, la selección de los participantes o representantes de las comunidades y otros grupos no debería realizarse sobre la base de un muestreo aleatorio de la población general. Para la consulta y participación de las partes interesadas, la combinación de un muestreo estratificado y selectivo generalmente resulta más adecuado²⁵. En las grandes poblaciones, las discusiones cara a cara y las consultas con grupos claves deberían combinarse con información pública y campañas de divulgación que lleguen al mayor número de personas, donde todos tengan la oportunidad de formular sus preguntas y preocupaciones.

No existe ninguna regla respecto al número total de participantes, o porcentaje de una población. Más que números totales, el enfoque recomendado consiste en asegurar que cada uno de los grupos y subgrupos de partes interesadas identificados esté bien representado y tenga la oportunidad de expresar sus opiniones.

El formato más habitual para los eventos de consulta es el de las asambleas o reuniones públicas, que normalmente se celebran a nivel comunitario. Antes de organizar estos eventos, es útil promover sesiones de orientación o talleres de sensibilización para las autoridades que participan en el proyecto, a fin de garantizar que escucharán y respetarán a todos los participantes, y para que todos los involucrados entiendan de que se trata tanto de pedir que la gente exprese sus opiniones y preocupaciones como de divulgar información acerca del proyecto.

Los puntos claves que es preciso cubrir durante los eventos de consulta son:

- Explicar los objetivos de la discusión, la forma en que se estructurará el evento y el seguimiento previsto.
- Acordar una agenda para la discusión. En algunas circunstancias, particularmente en casos de bajos niveles de confianza, puede ser necesario acordar un protocolo formal antes de que las discusiones tengan lugar.
- Resumir la información sobre el proyecto que han recibido las personas antes del evento de consulta [véase el apartado anterior].
- Manejar las expectativas y definir con claridad el rol que juegan las consultas en la toma de decisiones.

²⁵ El muestreo estratificado divide a la población en grupos separados y el muestreo selectivo es una muestra no probabilística seleccionada con base en las características de una población y en el objetivo del estudio.

- Asegurar que, como mínimo, la discusión abarque las percepciones y expectativas de las personas acerca de los beneficios y los impactos adversos potenciales del proyecto, la forma en que se pueden evitar o minimizar los impactos adversos, los mecanismos adecuados de mitigación y los mecanismos institucionales y organizativos apropiados (véase el apartado “Alcance de la consulta con las partes interesadas” en la parte 1).
- Dar suficiente tiempo para que las personas expresen sus opiniones. Contemplar la posibilidad de realizar discusiones de seguimiento, si fuera necesario.
- Seleccionar facilitadores sobre la base de su capacidad para escuchar, explicar y ser empáticos. Cuando sea posible, elegir facilitadores que sean conocidos y que cuenten con la confianza de la población local. Si se requieren traducciones, utilizar personas bilingües siempre que sea posible.
- Resumir los puntos planteados y cómo se realizarán las acciones de seguimiento y cómo se brindará retroalimentación.
- Explicar de qué modo las personas se pueden comunicar con el proyecto y cuál es su derecho a una reparación si el proyecto no llega a cumplir sus obligaciones o se percibe como fuente de daño.

La ventaja de las reuniones públicas como formato de consulta es que el proyecto puede tomar contacto con un gran número de partes interesadas y que hay un grado de transparencia en el proceso debido a que todos reciben la misma información y escuchan la discusión. Este es el enfoque habitual en América Latina y el Caribe, donde la legislación nacional y la práctica local a menudo requieren que estos eventos públicos se celebren y queden documentados. Desde el punto de vista legal o de procedimiento, otras formas de consultas pueden no ser consideradas igualmente legítimas. Si bien uno o más eventos públicos formales deberían ser considerados un requisito necesario en el proceso de consulta, rara vez es suficiente. Desde la perspectiva de buenas prácticas, los eventos públicos deberían complementarse con otros métodos que propicien la participación y la consulta a las partes interesadas. Existe un cierto número de problemas potenciales relacionados con los eventos de consulta pública que el proyecto tendría que evitar, como los que promueven los funcionarios públicos o las autoridades del proyecto que transmiten información a las comunidades locales acerca de un proyecto en lugar de facilitar un diálogo bidireccional y un proceso de escucha de las propuestas. Estos eventos suelen reunir a personas con escasa o nula información o sin previo aviso, e incluso cuando se produce un diálogo bidireccional en lugar de una divulgación unidireccional de la información, el formato implica que los eventos estén generalmente dominados por unos pocos individuos, más elocuentes o poderosos. En ese marco, puede ocurrir que no se escuchen las voces de algunos. Hay sociedades donde las mujeres rara vez hablan en presencia de los hombres y donde posiblemente tengan una movilidad y una autoridad más limitadas. Esto significa que si la única instancia de consulta es una gran asamblea pública es poco probable que sus opiniones sean captadas adecuadamente. De la misma manera, si las discusiones se celebran en el idioma de un grupo dominante como el español, los miembros de las comunidades indígenas que hablan una lengua diferente se encontrarán en una situación de desventaja.

Por lo tanto, debería llevarse a cabo una evaluación de la capacidad de las partes interesadas para participar en el proceso de consulta a fin de saber si es preciso implementar medidas especiales para facilitar su participación. Algunos grupos pueden carecer de la capacidad organizativa para participar en las consultas de la comunidad, no comprendan cómo funcionan los proyectos, sean intimidados por las autoridades externas y sientan timidez para expresar sus preocupaciones, o bien que las comunidades no tengan la cohesión social necesaria para llegar a una comprensión y una opinión compartidas acerca del proyecto.

Debido a que en las asambleas públicas más grandes las reglas de juego desiguales son habituales, el proyecto debería procurar entender si las partes interesadas locales son capaces de participar de manera significativa y, en caso de ser necesario, pensar en un apoyo o en una formación adicional para fortalecer la capacidad local que se requiere. También se tendría que contemplar la posibilidad de combinar reuniones públicas con discusiones de grupos focales, mesas redondas o entrevistas de informantes claves, para asegurar que existe una consulta directa con cada una de las categorías y subcategorías pertinentes de las partes interesadas identificadas, y que sus



Las discusiones con las partes interesadas pueden ser tensas y conflictivas y los equipos del proyecto tienen que estar preparados para escuchar los reclamos de las personas sin tomar una posición defensiva [foto de las consultas con la comunidad de Nazo en Panamá, en 2008].

opiniones son escuchadas. Estas discusiones podrían involucrar a mujeres, jóvenes, personas con discapacidad u otros grupos relevantes que quizá no estén adecuadamente representados en un contexto más amplio. Este también es un ámbito donde el personal del BID puede desempeñar un rol positivo para verificar que el proceso de consulta no esté dominado por los grupos más poderosos y para reducir la probabilidad de que la elite capture los beneficios del proyecto.

El proyecto debería ser respetuoso del tiempo de las personas y programar las discusiones y eventos en lugares y momentos que posibiliten la asistencia de la mayoría de los individuos. Si bien no se recomienda pagarles a las personas para que asistan a los eventos de consulta, estas deberían tener cubiertos sus costos directos, como el costo del transporte en los casos en que los eventos se celebran a cierta distancia de los hogares. En ese sentido, el proyecto también debería darles de comer y de beber para garantizar que no incurran en gastos personales.

El proceso de consulta debería ser público y transparente, lo cual significa que los eventos específicos como las reuniones comunitarias deberían celebrarse en lugares y en formatos que permitan la participación libre de las personas. En la medida de lo posible, deberían evitarse las conversaciones por separado con individuos o pequeños grupos a puertas cerradas, a fin de reducir la probabilidad de intimidación, colusión o corrupción. Sin embargo, el proyecto debería adoptar medidas para proteger la confidencialidad de las personas si los asuntos tratados son particularmente delicados y en situaciones de tensión y conflicto, donde puede haber riesgo de represalias contra individuos o grupos.

Siempre que sea posible, en las consultas con diferentes grupos de partes interesadas debería seguirse un principio de negociación de buena fe, especialmente si hay un riesgo significativo o alto de impactos adversos y si existe el objetivo de alcanzar un acuerdo formal con las comunidades.



Además de los principios de consulta significativa con las partes interesadas tratados anteriormente, las negociaciones de buena fe deberían caracterizarse por la voluntad de todas las partes de participar en el proceso, el acuerdo sobre la naturaleza del proceso y la disposición a cambiar o modificar las posiciones iniciales.

Es poco probable que las opiniones de las partes interesadas sean homogéneas o unificadas. Por lo tanto, no es realista esperar que un proyecto tenga un apoyo total. El acuerdo o el consentimiento por parte de una comunidad, por ejemplo, indígena, no significa que no habrá opiniones divergentes entre algunos. Es importante tener en cuenta estos escenarios: es posible que las comunidades lleguen a una visión colectiva que todos o la mayoría de los miembros consideren legítima, pero también es factible que otras comunidades permanezcan divididas en sus opiniones sobre el proyecto y su propio rol. En esas situaciones, debería buscarse una mediación entre las diferentes facciones para llegar a acuerdos. Es importante que la mediación la lleve a cabo una tercera parte confiable, por ejemplo, el clero local, los líderes del lugar, los ancianos o representantes de ONG fiables y creíbles.

Es posible que algunas comunidades intenten llegar a una posición que puedan presentar a las autoridades del proyecto como representativa de una visión de consenso a fin de proyectar un frente común ante quienes no habitan en el lugar. Dicha posición debería ser respetada, aunque las autoridades del proyecto tendrían que ser conscientes de que lo que se comunica como apoyo al proyecto puede ocultar tensiones y desacuerdos subyacentes: puede haber conflictos y rivalidades dentro de los grupos de partes interesadas y entre ellos; puede ser que la decisión colectiva se haya logrado ignorando las opiniones de segmentos vulnerables o de aquellos con menos voz dentro de la comunidad, puede haberse producido un cierto grado de “coerción colectiva” que permitió que la mayoría o los más poderosos entre los miembros de la comunidad presionaran a otros para que aceptaran la opinión mayoritaria, aunque esto no fuera conveniente para los intereses de las personas involucradas. Por ejemplo, la provisión de infraestructura local a menudo comprende el uso de tierras comunitarias sin compensación como contribución de la comunidad al proyecto. Esto puede funcionar bien en muchos casos, pero también hay ocasiones en las que elites locales “ofrecen” las tierras de las familias más pobres. Aquellos que se ven presionados en este sentido pueden ser incapaces de resistir, puesto que resistir significa la marginación u otras sanciones dentro de la comunidad. No siempre es fácil captar esta dinámica, pero el proceso de análisis y consulta debería procurar comprender las opiniones y preocupaciones de todas las categorías de partes interesadas pertinentes, como se señaló en secciones anteriores.

En algunos casos, los activistas que defienden la justicia social y ambiental han sido perseguidos e incluso asesinados. El análisis del proyecto y el proceso de participación deberían tener en cuenta estos riesgos, sobre todo en contextos donde hay intereses económicos o políticos poderosos que amenazan la posesión de las tierras, los recursos o los medios de vida de las personas pobres o vulnerables. El personal del BID y de otras IFI debería mostrarse particularmente atento a cualquier indicación de que los opositores al proyecto están siendo amenazados o sometidos a cualquier tipo de intimidación. Si esto ocurre, debería plantearse como una preocupación a la gerencia del proyecto y deberían adoptarse medidas adecuadas. Estas medidas incluyen la suspensión o la cancelación del proyecto.

Por último, es importante establecer y comunicar a las partes interesadas la forma en que pueden hacer aportes y formular sugerencias adicionales al proyecto. Debería existir un canal de comunicación abierto y sencillo al que puedan tener acceso las partes interesadas durante todo el ciclo del proyecto, tanto en la preparación como en la implementación.

Un aspecto que también debería ser considerado es el desfase entre los eventos de consulta y la implementación del proyecto en la práctica. No es inusual que entre la fase de planificación y las actividades del proyecto en el terreno haya un largo período. Normalmente, las comunidades locales no están familiarizadas con los trámites burocráticos, legales y técnicos que deben realizarse antes de que un proyecto sea efectivo. Al consultar con las partes interesadas locales, el personal del proyecto debería comunicarles los plazos previstos antes de que puedan ver los resultados locales de los proyectos, ya que un retraso importante podría generar decepción y frustración y un menor apoyo al proyecto.

Lista de verificación

- ☒ ¿El proceso de consulta diseñado es adecuado para diferentes grupos y subgrupos de partes interesadas?
- ☒ ¿Los grupos vulnerables o marginales han tenido la oportunidad de expresar sus opiniones y preocupaciones?
- ☒ ¿Se han adoptado medidas para proteger a las personas de represalias, donde sea pertinente?
- ☒ ¿Se ha informado a las partes interesadas sobre cómo se pueden comunicar con el proyecto en el futuro?



5. Mecanismos de quejas y reclamos

La creación de un mecanismo de quejas y reclamos (MQR) a nivel de proyecto es una parte importante de la prevención y la gestión del riesgo ambiental y social. Las partes interesadas afectadas, ya sean individuos o grupos, deberían tener acceso a un mecanismo transparente, justo y equitativo que pueda actuar con cierto grado de independencia del proyecto. Los MQR son mecanismos públicos o privados que reciben y tratan las preocupaciones existentes. Tener un MQR operativo a nivel de proyecto es responsabilidad del prestatario²⁶. Se requiere un MQR cuando existe el riesgo de impactos potenciales adversos, como impactos que causan desplazamientos, o impactos negativos en los pueblos indígenas, pero es buena práctica siempre tener uno. Las poblaciones afectadas por el proyecto también pueden comunicar sus preocupaciones y reclamos acerca de la naturaleza del proceso de consulta en sí mismo, por ejemplo, si se sienten excluidas.



En principio, a nivel de proyecto, el MQR debería cumplir cuatro objetivos:

- I. Informar la **toma de decisiones** relacionadas con el diseño y desarrollo del proyecto, lo cual significa que debe integrar un sistema de gestión del proyecto.
- II. Servir como mecanismo de **resolución** oportuna de un problema e impedir que los problemas escalen y se conviertan en un conflicto social.
- III. Actuar como un mecanismo **de recurso y rendición de cuentas** que les permita a las personas buscar reparación cuando sea necesario.
- IV. Formar parte del proceso de monitoreo y evaluación del proyecto, y contribuir al **aprendizaje** institucional.

²⁶ Instituciones financieras internacionales como el BID y el Banco Mundial han creado mecanismos de rendición de cuentas, por los cuales las poblaciones afectadas pueden presentar reclamos y quejas. Cabe señalar que, al emprender las investigaciones sobre el cumplimiento, generalmente estos mecanismos de rendición de cuentas sólo tienen autoridad para revisar si el personal y la gerencia de la IFI han cumplido sus propias políticas y requisitos. Como la planificación y la implementación del proyecto son responsabilidades que corresponden al prestatario, el mecanismo de recurso y rendición de cuentas de la IFI debería complementarse con un MQR robusto a nivel del proyecto.

Como sucede con otros aspectos de las consultas con las partes interesadas, el diseño de un MQR debería ser proporcional al riesgo y a la complejidad del proyecto. En ese sentido, tendría que ser establecido con base en el análisis de asuntos prioritarios a través del proceso de evaluación descrito anteriormente, y su estructura y su funcionamiento deberían ser discutidos con los grupos de partes interesadas. Asimismo, el MQR debería procurar resolver las preocupaciones oportunamente, sin costo alguno para los reclamantes u otros usuarios del mecanismo, y garantizar que no habrá represalias contra quienes presenten quejas o reclamos. Si bien el MQR es específico de cada proyecto, no debería impedir el acceso a los recursos judiciales o administrativos. Allí donde sea posible, el MQR debería recurrir a los mecanismos institucionales locales establecidos, por ejemplo, en la mediación de conflictos. Puesto que todas las partes interesadas afectadas deberían tener fácil acceso al MQR, se debería prestar atención a cómo establecer este mecanismo en diferentes tipos de proyectos. Por ejemplo, en proyectos que cubren grandes zonas, como un programa nacional con diversos subcomponentes en distintas ubicaciones, puede ser necesario tener varios puntos de contacto. Cuando las obras estén siendo realizadas por contratistas y subcontratistas, es posible que lo más conveniente sea contar con un MQR general para el proyecto, combinado con puntos de entrada más localizados a nivel de los contratistas.

En cuanto a los plazos, la consulta sobre el diseño y las funciones de un MQR, así como su preparación deberían comenzar tempranamente, en el período de planificación del proyecto. Idealmente, el MQR debería estar operativo antes de que el proyecto sea diseñado y presentado para su aprobación, puesto que muchas de las preocupaciones de las partes interesadas probablemente surgirán durante la fase de preparación. El MQR debería seguir funcionando durante toda la fase de implementación del proyecto [para acceder a más información sobre el MQR véase parte 3, anexo II].

Lista de verificación

- ☒ ¿Se ha creado un MQR y está integrado en el sistema de gestión ambiental y social del proyecto?
- ☒ ¿Qué rol jugó la consulta con las partes interesadas en el diseño del MQR?
- ☒ ¿Las personas afectadas tienen conocimiento de la existencia del MQR y es este fácilmente accesible?
- ☒ ¿El MQR tiene el mandato y autoridad para abordar y resolver preocupaciones planteadas por las partes interesadas y para influir en las decisiones de diseño e implementación del proyecto?



6. Decisiones de diseño e implementación que tienen en cuenta las perspectivas de las partes interesadas

Al analizar los aportes de las partes interesadas a las decisiones del proyecto, se deberían formular cuatro tipos diferentes de decisiones:

- I. Cómo se pueden reflejar los aportes de las partes interesadas en los diseños revisados y mejorados del proyecto básico y en su implementación.
- II. De qué manera los aportes de las partes interesadas pueden proporcionar la base para sumar al proyecto beneficios adicionales y específicos a las comunidades locales.
- III. Cómo se deberían evitar, minimizar o compensar los impactos adversos potenciales.
- IV. Cuáles son los mecanismos institucionales y organizacionales más adecuados para que el proyecto tenga capacidad de respuesta ante las necesidades y preocupaciones de las partes interesadas.

Las personas deberían tener la oportunidad de conocer y comentar los arreglos de implementación propuestos que se relacionan con asuntos que los afectan, incluyendo cómo diseñar el mejor mecanismo de quejas y reclamos posible, como se señaló en la sección anterior.

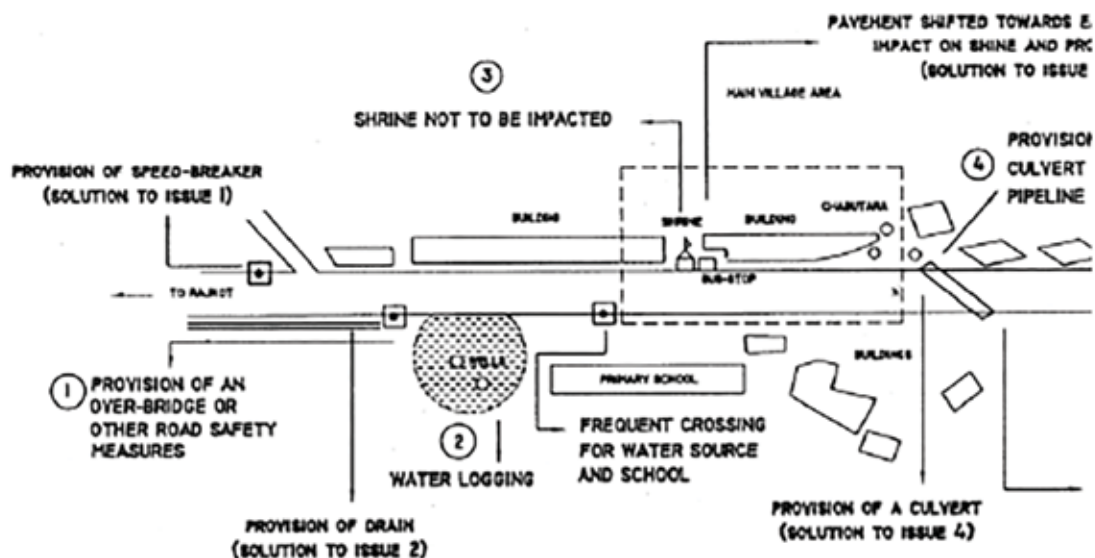
Asimismo, deberían contemplarse discusiones de seguimiento con las mismas partes interesadas. Por ejemplo, cuando los planes del proyecto, tal como los planes de reasentamiento se encuentran en una etapa de borrador avanzada, las personas deberían tener la oportunidad de opinar sobre lo que se propone y sobre las diferentes opciones disponibles.

Como se ha dicho anteriormente, las partes interesadas no representan un grupo homogéneo. Es poco probable que sus opiniones sean siempre las mismas y no es realista esperar un pleno consenso o acuerdo entre todos. Por lo tanto, al analizar los aportes de las partes interesadas es preciso reflejar las opiniones y preocupaciones de los diferentes grupos, buscar un apoyo amplio siempre que sea posible y seguir relacionándose con aquellos que se oponen al proyecto, así como considerando maneras de abordar sus preocupaciones, cuando sea adecuado.

En algunas circunstancias de alto riesgo, por ejemplo, en proyectos que afectan a los pueblos indígenas, se requiere un acuerdo o consentimiento formal²⁷. Incluso en estas situaciones, el “acuerdo” no significa necesariamente unanimidad de opinión. Puede alcanzarse aún si algunos individuos o grupos de la comunidad muestran su desacuerdo. Lo más importante es que la decisión sea tomada por las autoridades reconocidas de la comunidad, y que los miembros de la comunidad respeten esta decisión como legítima. Si no se puede demostrar un acuerdo de ese tipo, es necesario encontrar alternativas al proyecto o a los aspectos específicos del proyecto ante los que se manifiestan objeciones.

El análisis de cómo las opiniones de las partes interesadas tendrían que ser reflejadas en el diseño e implementación de un proyecto debería verse como un proceso continuo en lugar de un evento o un punto de decisión únicos. Este es el caso particularmente en proyectos en los que el diseño se realiza por etapas, como en los proyectos con múltiples subproyectos o en los proyectos lineales del tipo gasoducto u oleoducto. Hay numerosas decisiones relacionadas con el diseño de ingeniería que pueden ser mejoradas teniendo en cuenta los aportes de las partes interesadas, lo cual puede evitar o reducir impactos adversos potenciales, ya sean ambientales o sociales. Por ejemplo: el trazado de un camino se puede cambiar para evitar dañar los bienes de la comunidad,

²⁷ Para una discusión más detallada sobre los pueblos indígenas y el consentimiento véase parte 3, anexo I, “Consulta con las partes interesadas en diferentes circunstancias”.



Ejemplo de buenas prácticas: el diseño revisado de un proyecto de carretera después de una discusión con los miembros de la comunidad local sobre cómo maximizar los beneficios y minimizar los impactos adversos potenciales [Gujarat, India, 1998].

las creencias culturales y espirituales pueden ser incorporadas en el diseño de un programa de salud, la comprensión de las preferencias de las mujeres para organizar su trabajo puede mejorar el diseño de proyectos de agua y saneamiento.

Un tipo cada vez más habitual de proyecto es el que contempla un enfoque programático, es decir, un proyecto más grande con múltiples subcomponentes o actividades, en el que muchos de los detalles se deciden durante la implementación. Es el caso de los proyectos que se basan en la demanda, de los de desarrollo comunitario, de los de provisión de infraestructura local básica, de los de construcción de viviendas, los cuales, a menudo, se diseñan en términos generales antes de la aprobación del proyecto general. Si bien una muestra de los subproyectos o las partes de un programa general pueden tener los diseños finales antes de la aprobación, la mayoría de los subcomponentes no se conocen de forma previa a la fase de implementación del proyecto. En esas situaciones no es práctico ni realista consultar con todas las partes interesadas locales pertinentes, ya que no se conocen las zonas de impacto ni se tienen suficientes detalles para una consulta significativa. Tampoco es viable la divulgación de los estudios finales o de los resúmenes de las consultas. En su lugar, se recomienda un enfoque de dos niveles:

- I. Deberían hacerse consultas sobre el diseño general del proyecto y sus procedimientos para seleccionar e implementar subproyectos con los grupos que representan los probables grupos de partes interesadas. A menudo, diferentes grupos pueden estar representados por asociaciones regionales o nacionales, sindicatos, redes de pueblos indígenas, ONG locales y nacionales, etc.

- II. Los principios y elementos de la consulta significativa abordados en este documento deberían aplicarse en cada contexto a medida que se tomen decisiones sobre los subproyectos o las fases individuales del proyecto²⁸.

Los préstamos de los intermediarios financieros (IF) representan un caso especial. El problema clave que se debe evaluar con las operaciones de los IF antes de su aprobación es la capacidad de la agencia ejecutora en materia de gestión ambiental y social. En esta etapa puede que no sea práctico llevar a cabo una consulta directa con las partes interesadas externas. Sin embargo, el sistema de gestión ambiental y social de los IF debería contar con procedimientos definidos y capacidad para consultar con las partes interesadas afectadas y otras partes interesadas en los proyectos y en las actividades de préstamo.

Lista de verificación

- ☑ ¿La estructura de gestión del proyecto dispone que los asuntos ambientales y sociales se tengan en cuenta de manera integrada junto con las consideraciones relativas a la ingeniería, las financieras y otras?
- ☑ ¿Hay evidencia de cómo se han considerado las opiniones de las partes interesadas en la toma de decisiones relacionadas con el diseño y la implementación del proyecto?
- ☑ ¿Se puede demostrar que los aportes de las partes interesadas han contribuido a aplicar una jerarquía de mitigación, es decir, evitar, minimizar o compensar los impactos adversos?

28 En un programa muy grande y descentralizado puede resultar difícil asegurar que esto se haga sistemáticamente. Incluso la capacidad organizativa puede ser deficiente en un nivel descentralizado. Sin embargo, se debería realizar un esfuerzo para garantizar y verificar que el proceso es transparente, sistemático y no discriminatorio, y que el diseño y la implementación a nivel del subproyecto tienen en cuenta las opiniones de las partes interesadas.



7. Retroalimentación a las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones

Sucede con demasiada frecuencia que se les pide a las partes interesadas que asistan a un evento de consulta pública sin que se vuelva a saber de las autoridades del proyecto posteriormente. Esto no sólo es una falta de respeto al tiempo y a la participación de las personas, sino que también estimula el cinismo y las actitudes negativas hacia el proyecto. Por lo tanto, es importante mantener buenos registros de todas las consultas y discusiones, y resumir y compartir esto con los participantes a la brevedad posible, en un formato accesible y comprensible para todos. Las personas necesitan que se les demuestre que el proyecto está dispuesto a considerar sus opiniones y que el proceso de consulta es real y no un acercamiento puramente formal o un ejercicio de relaciones públicas.

La retroalimentación oportuna y pertinente con las partes interesadas acerca de cómo se abordan sus preocupaciones puede incluir:

- Un registro del lugar, el momento y las personas que participaron.
- Asuntos claves discutidos.
- Acuerdos alcanzados.
- Cómo se han tenido en cuenta o se tendrán en cuenta las recomendaciones de las partes interesadas en la toma de decisiones del proyecto.
- Cómo se espera que las decisiones adoptadas sobre la base de los aportes de las partes interesadas mejoren los beneficios y reduzcan o compensen los impactos adversos.
- Ámbitos de desacuerdo u opiniones divergentes, ya sea entre las partes interesadas o entre los participantes y las autoridades del proyecto, y los motivos por los que no se pueden incluir algunas recomendaciones.
- Futuros canales de comunicación, procesos de consulta previstos y el acceso a reparación mediante un mecanismo de quejas y reclamos.

Lista de verificación

- ☒ ¿Se les ha comunicado a las partes interesadas cómo sus aportes contribuirán a la toma de decisiones del proyecto?
- ☒ ¿Se han realizado registros sistemáticos de los eventos de consulta y se han compartido con las partes interesadas?



8. Datos de línea de base, planes de acción y sistemas de gestión

Los datos de línea de base de buena calidad son importantes en un proyecto por diversos motivos: contribuyen a fundamentar el diseño y la implementación del proyecto, son un insumo esencial en los planes de acción y los sistemas de gestión y se requieren para establecer comparaciones y evaluaciones acerca de los resultados e impactos del proyecto.

En su nivel más fundamental, cualquier proyecto debería ser capaz de responder a algunas preguntas básicas como parte de una evaluación final: ¿Las personas afectadas están mejor o peor que antes del proyecto? ¿Los cambios pueden atribuirse al proyecto o hay otros factores que contribuyen? Si un proyecto generó impactos adversos, como reasentamiento involuntario, ¿los mecanismos de mitigación han compensado adecuadamente esos impactos, de manera que las personas al final del proyecto no hayan experimentado una pérdida neta de sus bienes, sus medios de vida o su bienestar?

Si bien dichas comparaciones sólo se pueden realizar durante la implementación del proyecto o incluso después de la misma, los datos de línea de base y de referencia deberían establecerse en la preparación del proyecto²⁹. Por lo tanto, las discusiones y las consultas con los grupos de partes interesadas deberían complementarse con estudios más rigurosos como encuestas socioeconómicas y un censo completo cuando sea claro que se requerirá información de línea de base objetiva y cuantificable para identificar los derechos y las medidas de mitigación. Dichos estudios deberían realizarse como parte del proceso de evaluación de impacto ambiental y social y deberían completarse antes de que finalicen los planes específicos, como los planes de reasentamiento o un plan de gestión ambiental y social general.

Los datos deberían desagregarse por grupos sociales relevantes, como se señaló antes sobre el análisis de las partes interesadas. Tanto las personas afectadas negativamente como los beneficiarios del proyecto tendrían que estar desagregados por género y los indicadores de monitoreo deberían realizar un seguimiento de las medidas de prevención y mitigación según los resultados por sexo y género.

La unidad de análisis y derecho a apoyo variará según el contexto. Por ejemplo, en una situación que requiera reasentamiento, la unidad de análisis y derechos puede recaer en los individuos cuando se trate del restablecimiento de los medios de vida; en los hogares, cuando se trate del reemplazo de la vivienda y la propiedad; y en la comunidad, cuando se trate de sustituir bienes como escuelas, templos u otros bienes comunales.

El proceso de recopilación de datos para un censo y/o una encuesta socioeconómica debería utilizarse como método complementario de las consultas con las partes interesadas, permitiendo las conversaciones con los hogares y los miembros de la comunidad. La retroalimentación y comentarios de los encuestados deberían ser documentados y considerados entre otros aportes del proceso de consulta con las partes interesadas. Si se utilizan entrevistas estructuradas o encuestas, es importante que el diseño incluya preguntas abiertas y contemple la capacidad del personal del proyecto para sondear, con el fin de entender mejor las preocupaciones y prioridades a nivel local.

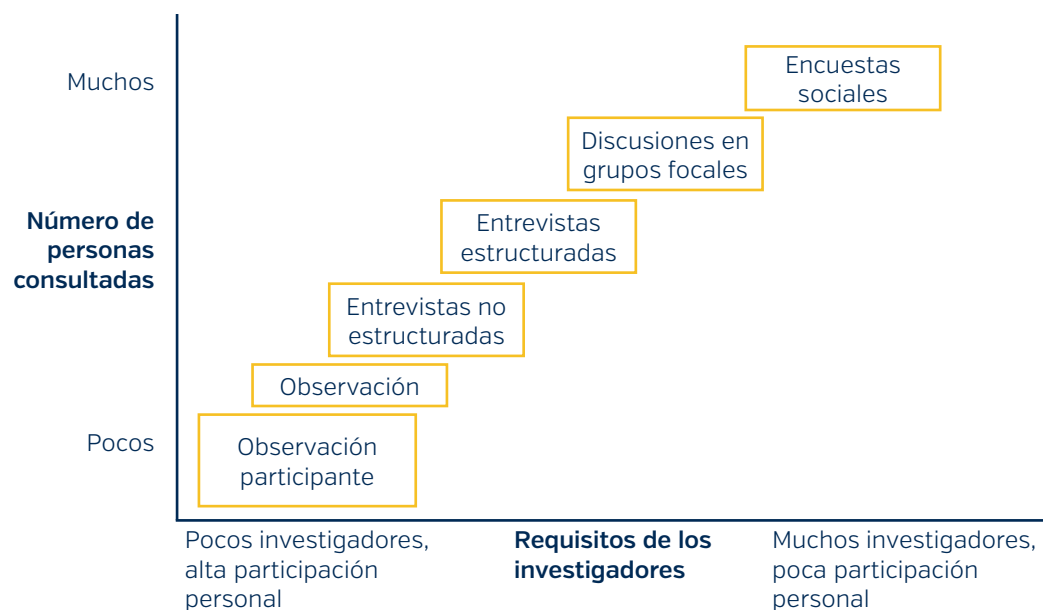
La validez y la fiabilidad de los datos de las encuestas se pueden mejorar en gran medida por medio de la verificación con las partes interesadas locales, que también pueden contribuir al diseño de la encuesta ayudando a identificar aspectos importantes que no son evidentes para quienes no habitan en el lugar. Esto también incluye tener en cuenta las percepciones de las personas y

²⁹ La discusión sobre los datos y la metodología que aparece en esta sección está relacionada con asuntos ambientales y sociales y aspectos de las consultas vinculados con ellos. En ese sentido, no es una discusión integral sobre los datos y las metodologías para el conjunto del proyecto.

no sólo los impactos e intereses “objetivos”. Si bien muchos impactos [positivos o negativos] son físicos y tangibles, y se pueden cuantificar, muchos otros son de carácter cualitativo, y sólo se pueden entender relacionándose con las personas afectadas. Estos aspectos más intangibles del bienestar de las personas pueden ser:

- El valor que otorgan las personas a los hábitats naturales y los ecosistemas.
- La importancia que le dan a la herencia cultural tangible e intangible, como los conocimientos tradicionales.
- Los vínculos rituales o espirituales con el lugar.
- La manera en que el capital social proporciona sistemas de reciprocidad y seguridad humana³⁰.
- La forma en que los patrones de desigualdad y exclusión social afectan a diferentes grupos, por ejemplo, el estatus de las mujeres en la sociedad.
- Los niveles de confianza en las instituciones locales.

Es importante entender problemas como estos, pero es difícil capturarlos mediante metodologías de encuestas tradicionales. Se recomienda una combinación de métodos, donde el diálogo sensible y respetuoso con las personas y comunidades locales afectadas sea parte integral del proceso. El uso de diferentes métodos y algunas implicaciones de las aproximaciones se ilustran en el siguiente gráfico.



³⁰ La expresión capital social se refiere a las relaciones y redes sociales de las personas. El capital social positivo gira en torno de la confianza, la reciprocidad y la cooperación. El capital social se puede encontrar en los grupos (vinculación) y entre los grupos (puente).

El proceso de consulta debería verse no sólo como una forma de proporcionar información sobre el proyecto a las partes interesadas y de recibir sus respuestas y reacciones sino también como una manera integral de obtener y verificar los datos necesarios para planear, implementar y evaluar un proyecto.

La consulta debería abarcar específicamente los borradores de los planes de acción, como los planes de reasentamiento. Antes de que estos estén terminados, las partes interesadas claves, sobre todo los grupos que pueden verse afectados negativamente, deberían tener la oportunidad de comentar cuán realistas y prácticos son los planes, si abordan preocupaciones y recomendaciones de las partes interesadas y cómo las partes interesadas pueden participar en las diferentes etapas. Es importante incluir a las partes interesadas afectadas de forma activa en el diseño e implementación de las medidas de reparación. Además de fortalecer la viabilidad y el probable éxito de los mecanismos de compensación, un enfoque participativo también puede reducir la dependencia y la sensación de ser víctimas o receptores pasivos de mecanismos de apoyo diseñados y proporcionados por otros.

De la misma manera, se debería consultar a las partes interesadas sobre aspectos relevantes del sistema de gestión del proyecto, puesto que los afecta. Esto puede incluir discusiones sobre roles, competencias, plazos, quién tiene autoridad, cómo se coordinan los temas y cómo se espera que las partes interesadas se relacionen con el proyecto a lo largo de su ciclo de vida.

Lista de verificación

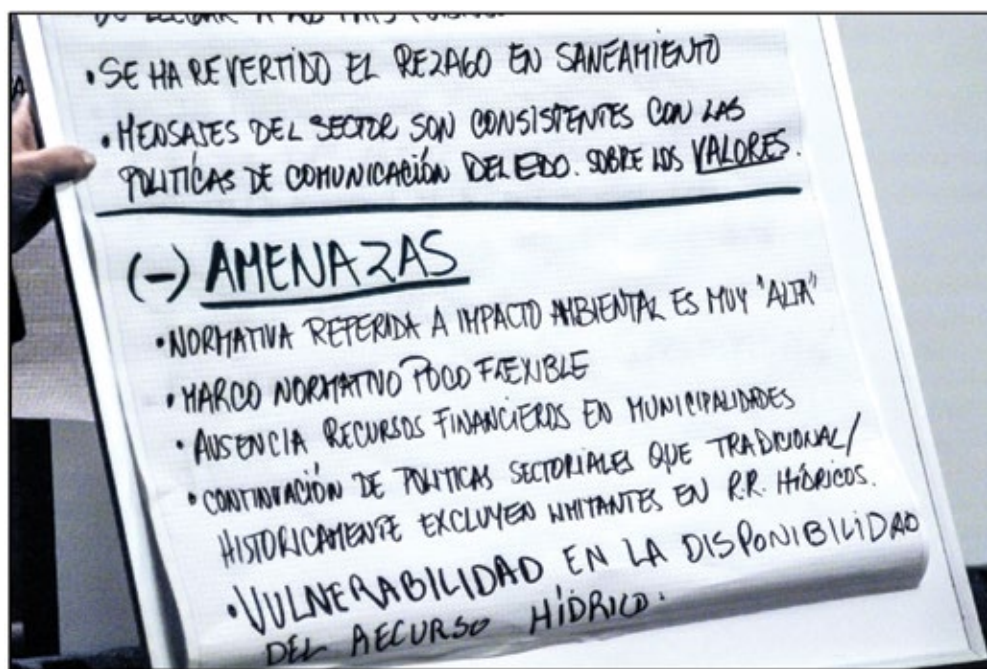
- ☒ ¿Se han recopilado datos de línea de base que permitirán una comparación de las intervenciones del proyecto “antes y después”, en relación con temas ambientales y sociales, en términos cuantitativos y cualitativos?
- ☒ ¿Los grupos de partes interesadas relevantes han sido consultados sobre la pertinencia y la validez de los datos, los planes de acción propuestos, la estructura de gestión y los arreglos institucionales?



9. Documentación y divulgación pública

Las consultas con las partes interesadas deberían ser sistemáticamente documentadas. No se trata sólo de guardar un registro sino de conservar la evidencia y los aportes realizados a las decisiones tomadas durante el ciclo del proyecto. Sin una documentación adecuada, no hay manera de verificar si un proceso de consulta es significativo o no. Esto es particularmente importante en situaciones en las que puede haber dificultades u oposición a un proyecto. Las personas se quejan con frecuencia de que no fueron consultadas de forma adecuada, y la única manera de responder a estos reclamos es documentar y demostrar cómo se llevaron a cabo las consultas, quién estaba representado y sobre qué bases se tomaron las decisiones.

Tanto el prestatario como la IFI están obligados a brindar la información al público y a divulgar de modo formal los documentos claves del proyecto. Además de los requisitos de la legislación nacional, el prestatario resume los aportes y las sugerencias hechas por las partes interesadas durante el proceso de consulta, proporciona una retroalimentación sistemática y refleja las opiniones de las partes interesadas en estudios y planes de acción relevantes, incluso en los planes revisados del diseño y la implementación de un proyecto, así como en las medidas o los planes de gestión del proyecto. La IFI divulga las evaluaciones llevadas a cabo por el prestatario, incluyendo los resultados de la consulta, y resume aspectos relevantes del proceso de consulta en documentos que se difunden en el sitio web de la IFI³¹.



Es importante documentar los resultados del proceso de consulta de una manera que sea clara para todos [México, 2006].

31 Para el BID, actualmente (2017) esto incluye la estrategia ambiental y social, el perfil de proyecto y el informe de gestión ambiental y social. Otras IFI tienen requisitos similares, aunque la terminología y los requerimientos de procedimiento varían.

Hay diferentes maneras de documentar el proceso de consulta con las partes interesadas. Cuando sea posible se debe mantener un registro por escrito y actas de los eventos de consulta, preferiblemente firmadas por los participantes y representantes de las autoridades del proyecto. En los casos en que se precise un consentimiento o acuerdo, como en situaciones de impactos adversos potenciales significativos sobre los pueblos indígenas, debería haber evidencia clara y accesible para todos de que se ha alcanzado ese acuerdo.

Los eventos de consulta también se pueden registrar mediante fotografías y grabación de imagen o sonido. Las partes interesadas que participen deberían tener información acerca de los métodos de documentación propuestos. Si algunas personas tienen objeciones respecto de la fotografía y/o las grabaciones de imagen o sonido puede que sea útil discutir esto y explicar que el objetivo de la grabación es asegurarse de que las opiniones de las personas no estén mal representadas o para que exista un registro adecuado de los puntos sobre los que haya acuerdo. Si las personas siguen objetando esos métodos, se deberían respetar sus opiniones y el hecho debería dejarse asentado en la documentación escrita. Además, se debe dejar claro a las personas si las opiniones particulares serán atribuidas a individuos específicos. Se debería contemplar la posibilidad de aplicar las llamadas “reglas de Chatham House”, según la cual los participantes pueden utilizar y repetir la información que han recibido, sin revelar la identidad o la afiliación de los individuos que han proporcionado la información o los comentarios. Si algunas partes interesadas señalan que quieren plena confidencialidad, esto debería respetarse, sobre todo si existe riesgo de represalias.

La divulgación pública de los documentos claves del proyecto es un requisito de las políticas de acceso a la información o divulgación de las IFI. El énfasis está puesto en lograr el máximo acceso a la información, de manera comprensible para el mayor número de personas posible. En muchos casos, las políticas y las normas ambientales y sociales individuales también tienen requisitos de divulgación.

El objetivo de la divulgación pública es proporcionar un acceso transparente a la información, pero también permitir a las partes interesadas comunicar sus opiniones y preocupaciones, y que esas opiniones sean tenidas en cuenta antes de que el proceso de toma de decisiones de diseño e implementación de los proyectos finalice. Por lo tanto, no es significativo sencillamente publicar los planes y documentos finalizados del proyecto, ya que las partes interesadas deberían tener el tiempo y la oportunidad para manifestarse ante los borradores de los documentos.

Lista de verificación

- ☑ ¿El proceso de consulta con las partes interesadas ha sido sistemáticamente documentado?
- ☑ ¿La información relevante del proceso de consulta ha sido puesta a disposición de las partes interesadas afectadas e interesadas?
- ☑ ¿Se han actualizado los documentos relevantes del proyecto como la EIAS a fin de reflejar los resultados del proceso de consulta antes de la aprobación del proyecto?
- ☑ ¿Se han divulgado públicamente documentos claves del proyecto antes de los hitos establecidos por las políticas y los procedimientos?



10. Consulta continua con las partes interesadas durante la implementación

Antes que un proyecto sea aprobado, las disposiciones explícitas relacionadas con la consulta continua con las partes interesadas deberían ser incluidas en los planes de acción y los documentos relevantes, como el plan de gestión ambiental o un plan de reasentamiento, y debería hacerse referencia a esos documentos en el acuerdo legal del proyecto. Asimismo, el proyecto tendría que asignar presupuesto a asegurar que se realice una consulta continua con las partes interesadas. En ese sentido, antes de una decisión para aprobar un proyecto debería estar disponible una evaluación sobre si el proyecto tiene la capacidad y los compromisos adecuados para implementar realmente lo que se ha descrito en diversos estudios y documentos. Esto es particularmente importante cuando los estudios y los planes han sido elaborados por consultores externos. Esos documentos pueden tener una buena calidad técnica, pero tal vez no haya suficiente comprensión ni apropiación de los planes por parte de los responsables de la implementación del proyecto.

Es importante que el proyecto prevea suficiente flexibilidad para el desarrollo secuencial del proceso de consulta, también durante la implementación del proyecto. Como es habitual que los diseños no estén terminados para todas las partes de un proyecto antes de que este sea aprobado, las partes interesadas locales deberían ser consultadas para que puedan proporcionar aportes al diseño final y a la implementación del proyecto, aun cuando esto suceda durante la ejecución del proyecto.



Relacionamiento continuo con las partes interesadas durante la implementación del proyecto [Brasil, 2007].



Los principios tratados en secciones anteriores también rigen para las consultas durante la implementación. Las consultas con las partes interesadas deberían basarse en un análisis de los problemas y de las partes interesadas relevantes, teniendo en cuenta que pueden haber surgido nuevas partes interesadas en el curso de la implementación. Debería haber información previa y divulgación, y se tendrían que considerar las opiniones de las partes interesadas antes de finalizar el proceso de toma de decisiones vinculadas con el diseño o la implementación. A lo largo de todo el proceso, las partes interesadas deberían tener acceso al mecanismo de quejas y reclamos del proyecto.

Un elemento importante de las consultas con las partes interesadas durante la implementación del proyecto consiste en gestionar circunstancias imprevistas. Ningún plan es perfecto, pueden producirse circunstancias imprevistas, y las dificultades de implementación son comunes. La medida de un sistema de gestión de riesgo ambiental y social robusto no está dada por garantizar que no se producirán impactos adversos (lo cual es imposible) sino por tener la capacidad de minimizar la probabilidad de que se produzcan riesgos, de identificar problemas y dificultades rápidamente cuando surgen y de responder efectiva y adecuadamente. Las consultas continuas y significativas con las partes interesadas son clave para esta gestión adaptativa. Los grupos de partes interesadas relevantes deberían ser informados y consultados a propósito de cualquier cambio significativo en el proyecto. Como mínimo, se debería informar regularmente a las personas afectadas sobre el progreso de los planes de implementación que les conciernen, y deberían tener la oportunidad para relacionarse con las autoridades del proyecto sin temor a intimidación o represalias.


El proceso de consulta debería ser monitoreado cuidadosamente durante la implementación³², y debería ser visto como un diálogo permanente con las partes interesadas. Una participación

³² El presupuesto y otros recursos deben ser asignados a este aspecto como parte de una propuesta general de proyecto. En el caso del BID y de otras IFI, este monto se puede incluir en la propuesta de préstamo.

significativa puede identificar problemas y ayudar a resolverlos antes de que se conviertan en conflictos mayores. También se debería pensar en establecer un proceso estructurado de monitoreo participativo. Esto significa empoderar a las partes interesadas locales para que se involucren en el diseño de un sistema de monitoreo, por ejemplo, estableciendo indicadores que son significativos para ellos y participando en el registro y el análisis de datos. Esto puede ser un medio útil para proporcionar información relevante a la gestión del proyecto. Además, constituirá un medio más transparente para que las partes interesadas afectadas verifiquen que el proyecto se desarrolla según lo acordado y comprueben el progreso que se ha logrado hacia los objetivos generales. Un sistema bien diseñado de monitoreo participativo puede suministrar más datos objetivos y promover un entendimiento compartido de los logros del proyecto que permita fortalecer la apropiación y el compromiso de la población local, así como la sostenibilidad general del proyecto.

Lista de verificación

- ☒ ¿Los planes del proyecto y los acuerdos legales reflejan el compromiso de una consulta continua con las partes interesadas durante la implementación?
- ☒ ¿Se han incorporado disposiciones para actualizar el análisis de las partes interesadas y el proceso de participación durante la implementación del proyecto a fin de reflejar los cambios en la composición de las partes interesadas o en los riesgos?
- ☒ ¿Existen mecanismos para las consultas con las partes interesadas antes de finalizar los diseños realizados durante la fase de implementación?



PARTE 3

ANEXOS

- I. Consulta con las partes interesadas en diferentes circunstancias
 - Aspectos de género
 - Reasentamiento involuntario
 - Pueblos indígenas
- II. Mecanismos de quejas y reclamos a nivel de proyecto
- III. Modelos de instrumentos y formatos
 - Modelos de términos de referencia
 - Esquema de planificación para el proceso de consulta
 - Matriz de análisis de las partes interesadas
 - Mecanismos de quejas y reclamos: herramientas de evaluación
 - Mecanismos de quejas y reclamos: indicadores
 - Informe sumario del proceso de consulta
- IV. Bibliografía y recursos

I. CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS EN DIFERENTES CIRCUNSTANCIAS³³

Aspectos de género

El BID tiene una política específica relacionada no sólo con la promoción de una mayor igualdad de género y oportunidades de desarrollo, sino también con asuntos vinculados con las salvaguardias que pueden afectar a hombres y mujeres de manera diferente³⁴. Esto convierte al BID en un organismo poco común entre las instituciones de financiamiento para el desarrollo.

Aunque no se expresa explícitamente en la política de género del BID, los principios de la política que trata las diferencias entre hombres y mujeres también deberían aplicarse a otras identidades sexuales (por ejemplo, lesbianas, gais, bisexuales, transexuales) cuando sea pertinente en un contexto de proyecto. La identidad de género y sexual puede influir en los impactos del proyecto [positivos y negativos] en diversos sentidos, y el proceso de evaluación y de consulta debería tener en cuenta estos aspectos y reflejarlos en las decisiones de diseño e implementación del proyecto. He aquí algunos ejemplos:

1. **Mejorar los beneficios.** La política de género del BID establece que el proyecto debería tratar de fortalecer la *“igualdad de género y las necesidades de mujeres y hombres sean escuchadas y atendidas en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación”* del proyecto. Esto se puede conseguir de diferentes maneras, por ejemplo, teniendo componentes específicos del proyecto para beneficiar a las mujeres o asegurando que el proyecto en general sea sensible a las necesidades de las mujeres.
2. **Evitar la desigualdad o la violencia.** Un proyecto diseñado para proporcionar beneficios al público en general, como un proyecto de salud o educación, puede provocar o exacerbar inadvertidamente las desigualdades de género o incluso contribuir a la violencia de género. Por ejemplo, si las clínicas están situadas en las ciudades, puede que las mujeres tengan más restricciones de movilidad que los hombres. En la práctica, esto puede llevar a que la salud de los hombres mejore y la de las mujeres se mantenga igual y, por lo tanto, el proyecto puede aumentar inadvertidamente la desigualdad entre hombres y mujeres. Aun los proyectos dirigidos a fortalecer la posición de las mujeres, por ejemplo, mediante oportunidades para obtener un ingreso, pueden provocar entre los hombres resentimiento o sensación de impotencia, y generar un aumento de la violencia doméstica.
3. **Evitar que los impactos adversos recaigan de forma desproporcionada en las mujeres.** Puede que un proyecto provoque impactos negativos: la construcción de un camino puede obstaculizar el acceso a una fuente de agua local. Si las mujeres fueran las principales responsables de buscar agua, el proyecto podría provocar un aumento del tiempo para realizar la tarea y hacer su trabajo más penoso. Otro ejemplo de impacto adverso ocurre cuando el desplazamiento provoca la pérdida de medios de vida tanto para hombres como para mujeres, pero sólo se ofrece empleo como compensación a los hombres.

33 En la actualidad [2017] el BID tiene tres políticas que abordan específicamente los riesgos y las oportunidades sociales. Abarcan el género, los reasentamientos involuntarios y los pueblos indígenas. Estos tres temas se tratan en las secciones siguientes. La mayoría de las otras IFI tiene políticas específicas que engloban el reasentamiento y los pueblos indígenas, y si bien no siempre se considera a los asuntos de género en una política separada, normalmente se requiere tratar los riesgos de salvaguardia relacionados con el género.

34 En principio, un enfoque con capacidad de respuesta ante el problema de género en la planificación e implementación del proyecto tiene en cuenta tanto las necesidades de los hombres como las de las mujeres, y la relación entre los sexos (incluida la dinámica de poder). En la práctica, debido a las desigualdades existentes y el acceso más limitado de las mujeres a los recursos y la autoridad, un enfoque sensible ante la cuestión de género implica centrar el foco en mejorar las oportunidades y el acceso de las mujeres y asegurar que cualquier impacto adverso que el proyecto pueda causar o contribuir a causar no recaiga desproporcionadamente sobre las mujeres.

4. **Asegurar que el proceso de consulta refleje las preocupaciones de mujeres y hombres.** Puede haber diferencias en la posibilidad de expresión y en la capacidad para tomar decisiones entre mujeres y hombres que impliquen una desventaja para las mujeres en el proceso de consulta. Puede que las mujeres también tengan más dificultades para hablar en reuniones públicas o que sufran limitaciones de movilidad que les impidan asistir a los eventos de consulta celebrados en lugares que se encuentran a cierta distancia de sus hogares. Las mujeres también pueden tener percepciones diferentes de las de los hombres respecto de cómo se evalúan los beneficios o los riesgos, o cómo se valoran las distintas cuestiones.

La identificación de asuntos prioritarios en un proyecto debería considerar el potencial de cualesquiera de los escenarios descritos más arriba, y adoptar medidas adecuadas y sensibles a género para promover beneficios y oportunidades, así como para evitar o mitigar cualquier impacto potencial adverso. El proyecto debería analizar los roles y responsabilidades relevantes que son específicos de cada género, las normas sociales, el uso del tiempo u otros aspectos que pueden afectar a los hombres y a las mujeres de manera diferente. Asimismo, tendría que poner particular énfasis en comprender la vulnerabilidad y la exclusión social, por ejemplo, en situaciones donde las mujeres son jefas de familia, mujeres viudas o mujeres divorciadas tienen menos acceso que otros grupos a la tierra o a otros recursos.

Es probable que los problemas de vulnerabilidad y de impactos diferenciados varíen de un sector a otro. Las necesidades de transporte, las prioridades de agua, la recolección y el uso de recursos naturales y los riesgos para la salud son diferentes entre hombres y mujeres: puede que las mujeres sean más susceptibles a contraer enfermedades de transmisión sexual o estén más expuestas a recurrir al comercio sexual para sobrevivir. También es posible que los patrones de migración varíen considerablemente entre hombres y mujeres. La migración puede aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral de maneras positivas, pero la emigración de los hombres puede aumentar la carga de trabajo entre las mujeres que se quedan en la comunidad local.

Las consultas que contemplan la igualdad de género requieren que tanto los hombres como las mujeres sean participantes activos en la identificación de los beneficios y riesgos de un proyecto, y contribuyan activamente a diseñarlo e implementarlo. Puede que se requiera una combinación de métodos de consulta: si es poco probable que las reuniones públicas de consulta capten por igual las opiniones de hombres y mujeres, debería contemplarse la posibilidad de celebrar discusiones en grupos focales separados u otros métodos que permitan relacionarse con las mujeres. Una opción puede ser incluir campañas de sensibilización y fortalecimiento de capacidades específicas. Dependiendo de dónde y cómo se organicen los eventos de consulta, puede que sea necesario proporcionar comida, cuidados de guardería y transporte. Tradicionalmente, las mujeres pueden interactuar en contextos más informales que los hombres, por ejemplo, lavando juntas la ropa o recogiendo agua, y esos contextos informales pueden ser socialmente más aceptables para ellas como una oportunidad para discutir sobre el proyecto.

Las decisiones de diseño e implementación relacionadas con el proyecto deberían tener en cuenta las necesidades y las oportunidades diferenciadas en base a género. Asimismo, el proyecto debería documentar y divulgar cómo prevé beneficiar a hombres y mujeres de manera equitativa. Al diseñar el mecanismo de quejas y reclamos (véase parte 2, sección 2.5) es importante que puedan participar tanto mujeres como hombres y que ambos sean capaces de pedir una rendición de cuentas al proyecto cuando sea necesario.

Reasentamiento involuntario

La necesidad de adquirir tierras o de llevar a cabo cambios en el uso de la tierra es común particularmente en proyectos de infraestructura. Esto puede provocar un desplazamiento físico o económico de las poblaciones afectadas, potencialmente generando empobrecimiento u otros impactos significativos adversos, y producir daños ambientales. Los objetivos de las políticas del BID y de otras IFI destacan que, en la medida de lo posible, este tipo de desplazamientos debería ser evitado y minimizado. En ese sentido, el proyecto debería compensar y ayudar a las personas afectadas para garantizar que no sufran una reducción del valor de sus bienes, de sus medios de vida o de su bienestar.

El reasentamiento involuntario es casi siempre una experiencia traumática para los afectados. Por lo tanto, es sumamente importante establecer relaciones con las personas, hogares y grupos potencialmente afectados a la brevedad posible y de una manera sensible y transparente. Algunos de los temas a los que hay que prestar particular atención en el proceso de consulta relacionado con el reasentamiento son:

- **Alternativas de diseño.** Se debería consultar a las partes interesadas sobre diseños viables alternativos del proyecto para evitar o minimizar los desplazamientos.
- Las partes interesadas tendrían que ser consultadas sobre los **plazos** de la relocalización y los mecanismos de compensación y asistencia. Como regla general, no se debería obligar a las personas a cambiar de lugar antes de que: [a] hayan recibido una compensación total por el valor de la tierra perdida y otros bienes, y [b] el sitio del reasentamiento esté preparado para ser ocupado.
- **Opciones y alternativas** para compensación y asistencia. Es una buena práctica ofrecer a las personas la elección de diferentes tipos de compensación y asistencia. Esto puede incluir capacitación, capital inicial para nuevas inversiones, empleo temporal o a más largo plazo, tierras de reemplazo cuando sea posible y compensación en efectivo. Involucrar a las personas para definir y luego elegir el mecanismo adecuado de apoyo y compensación contribuirá a una mayor sensación de involucramiento y de apropiación respecto del proyecto y reducirá el problema del victimismo observado entre los afectados.
- Al hablar de opciones y alternativas, incluyendo las oportunidades para medios de vida, es importante tener en cuenta la **dinámica dentro del hogar**. Los hombres y las mujeres pueden tener diferentes prácticas de medios de vida, y puede que tengan preferencias distintas respecto de los mecanismos de apoyo más adecuados. Por ejemplo, no es inusual que los hombres declaren que les gustaría recibir una liquidación en efectivo, mientras que las mujeres tal vez pueden comprender mejor los riesgos asociados con la compensación en efectivo y quizá prefieran el apoyo en especie.
- Al barajar diversas opciones de apoyo y compensación, el proceso de consulta debería incluir una evaluación de los **riesgos y beneficios** asociados con los diferentes enfoques, y esto debería ser discutido con las partes interesadas. En general, los grupos vulnerables deberían ser advertidos sobre el peligro de elegir opciones de mayor riesgo, como una compensación en efectivo, y deberían ser provistos de oportunidades para una seguridad a más largo plazo.
- Como se ha señalado anteriormente, numerosos proyectos se llevan a cabo en etapas o utilizando un **enfoque programático**, donde el diseño general o preliminar puede ser completado antes de la aprobación del proyecto, pero los diseños detallados o incluso la elección de los componentes o áreas del proyecto sólo se determinan durante la implementación. En esos casos, el proceso de consulta debería reflejar esta situación y concretarse por etapas. Un plan de reasentamiento inicial puede adoptar la forma de un marco o plan maestro que se actualiza o complementa a medida que el diseño del proyecto avanza. Por ejemplo, los cambios menores en el trazado de un camino pueden significar la diferencia entre tener que demoler la vivienda de una familia o no. La consulta sobre las opciones y los enfoques con los grupos individuales serían muy diferentes en esas dos circunstancias.
- Cuando se relocaliza a familias o comunidades, es esencial poner en marcha un proceso de consulta estructurado también con las **comunidades receptoras**, es decir, con las personas que actualmente viven en la zona donde se está relocalizando a las familias afectadas por el proyecto. La llegada de nuevos habitantes puede provocar tensiones acerca de los recursos y la infraestructura locales, y puede generar tensión y conflictos. Es crucial abordar estos problemas de manera sistemática y transparente.

- En los casos en que la transferencia de tierra es **voluntaria** [mediante un pacto libre entre comprador y vendedor], el proceso de consulta debería realizarse con las personas que venden o entregan sus tierras para garantizar que esto se haga voluntariamente, para que tengan la opción de negarse y para que no sean sometidos a presiones o coerción. De otra manera, el cambio en la propiedad y el uso de la tierra debería ser considerado involuntario y se tendrían que aplicar los requisitos de las políticas de salvaguardias.
- Los reasentamientos que afectan a los **pueblos indígenas requieren un acuerdo documentado** con las comunidades afectadas (el tema se aborda con más detalle en el apartado siguiente).
- Los asuntos específicos relacionados con el reasentamiento deberían ser discutidos en relación con la creación de un **mecanismo de quejas y reclamos** para el proyecto con el fin de asegurar que, en casos de preocupaciones o reclamos, todos los aspectos del proceso de reasentamiento se puedan discutir y abordar a través del mecanismo de quejas y reclamos. Puede que sea necesario crear disposiciones especiales para garantizar que los grupos más pobres o marginales tengan pleno acceso al mecanismo [por más detalle sobre la creación y gestión de un mecanismo de quejas y reclamos véase parte 3, anexo II].

El reasentamiento es una situación particularmente difícil porque por lo general las políticas del BID y de otras IFI exceden lo que la legislación nacional y la práctica en la mayoría de los países exigen. Las IFI, que se han beneficiado de la posibilidad de recurrir a su experiencia global, han adoptado estos requisitos más estrictos sobre la base de muchos años de trabajo en países de todo el mundo. Hay tres sectores clave donde las brechas entre las políticas de las IFI y las normas nacionales son particularmente visibles, y constituyen otros tantos retos para un reasentamiento exitoso de las poblaciones desplazadas:

- I. **Pérdida de tierras y otros bienes:** los niveles de compensación suelen ser insuficientes para reemplazar los bienes perdidos. La valoración de bienes como tierras y viviendas puede basarse en registros desactualizados o en informes que no reflejan todo su valor, o pueden ser insuficientes por otros motivos. En el proceso de consulta deberían tenerse en cuenta los aportes de las partes interesadas para generar una contabilidad más precisa del valor a fin de llegar a aquello que generalmente se denomina “costo de reposición”.
- II. **Pérdidas de medios de vida:** la pérdida de tierras o de recursos relacionados con la tierra puede provocar una pérdida de los medios de vida y de las oportunidades de ingreso, particularmente entre los agricultores y campesinos. El proceso de consulta debería incluir una discusión acerca de las estrategias de medios de vida actuales, de cómo pueden verse afectadas por el proyecto y de qué alternativas pueden ser viables. Es probable que los grupos vulnerables tengan una resiliencia mucho menor ante los shocks que las personas con recursos, y que requieran un apoyo específico y adicional para garantizar que pueden recuperarse del desplazamiento.
- III. **Tenencia y elegibilidad:** la mayoría de las legislaciones nacionales reconoce el derecho de compensación en casos de expropiación de dueños de propiedades individuales que tienen un título formal de propiedad. Sin embargo, hay muchas personas afectadas que no pertenecen a esta categoría y que, sin embargo, deberían tener derecho a recibir una compensación o ayuda. Esto puede incluir a personas que tienen derechos reconocidos, pero no formales de la tierra, por ejemplo, a través de reclamaciones tradicionales o consuetudinarias; a personas que tienen la propiedad colectiva de la tierra, como en el caso de numerosos pueblos indígenas; a inquilinos; a migrantes y personas que ocupan tierras informalmente, por ejemplo, en los barrios marginales urbanos. Las políticas de salvaguardias del BID y de otras IFI requieren niveles adecuados de apoyo a diferentes categorías de personas, que deberían ser debatidas como parte del proceso de consulta. En el apartado Matriz de análisis de las partes interesadas, del anexo III, se resumen algunos modelos de herramientas y formatos.

Pueblos indígenas

Requisitos

Los derechos de los pueblos indígenas y sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales únicas han sido reconocidos a nivel mundial y confirmados por leyes internacionales y nacionales. Los principales marcos y directrices internacionales comprenden el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales [1989] y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [2007].

De manera consistente con los principios clave de estos marcos internacionales, el BID y otras IFI tienen políticas específicas relacionadas con los pueblos indígenas. En ese sentido, el BID no sólo pone énfasis en la gestión del riesgo y de los impactos adversos potenciales sino también en promover oportunidades para los pueblos indígenas a través del desarrollo con identidad, lo cual la convierte en una institución poco común ya que no es un criterio usual entre las instituciones de financiamiento para el desarrollo. Para eso hace falta establecer un diálogo significativo con los grupos indígenas: en la sección sobre Promoción del desarrollo con identidad, la política del BID indica que “el Banco realizará estudios participativos de diagnóstico y promoverá la inclusión de las conclusiones y recomendaciones correspondientes al diseño de proyectos, programas y cooperaciones técnicas”. Asimismo, la política establece que “en el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un grado de alto riesgo para la integridad física, territorial o cultural de los pueblos o grupos indígenas involucrados, el Banco requerirá y verificará, además, que el proponente demuestre haber obtenido, mediante procesos de negociación de buena fe, los acuerdos sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos adversos para respaldar, a juicio del Banco, la viabilidad socio cultural de la operación”. El BID exige un mínimo de dos rondas de consultas con las comunidades indígenas independientemente de si la operación es un proyecto de Categoría A o B.

Identidad y elegibilidad

Las relaciones con los pueblos indígenas pueden implicar varios dilemas y desafíos. El primero de ellos tiene que ver con la elegibilidad: ¿a quién se considera indígena en un contexto específico del proyecto? Si bien esto puede ser evidente en algunos escenarios, en otras situaciones es preciso recurrir a un criterio profesional para determinar quién es indígena y quién no y cómo aplicar las políticas y las buenas prácticas. La Declaración de las Naciones Unidas de 2007 destaca la autoidentificación como el criterio clave para saber quién debería ser considerado indígena. Es un enfoque sencillo, pero acarrea dificultades: en algunos casos, la discriminación ha llevado a una asimilación forzada o autoaplicada, por la cual las personas se identifican con un grupo diferente, normalmente con la cultura mayoritaria, para evitar el estigma y la discriminación³⁵.

El BID utiliza tres criterios:

1. Son descendientes de poblaciones que habitaban en América Latina y el Caribe en el momento de la conquista o colonización.
2. Independientemente de su condición legal o su residencia actual, conservan parte o todas sus instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales.
3. Se reconocen a sí mismos como pertenecientes a culturas o pueblos indígenas o precoloniales.

³⁵ En India, es bastante habitual que ocurra lo contrario: los pueblos no indígenas ejercen presión para ser reclasificados como indígenas (“tribus desfavorecidas”) con el fin de recibir mayores beneficios públicos y evitar parte de la discriminación en la jerarquía de castas.

Otras instituciones, como el Grupo del Banco Mundial [que trabaja en países en desarrollo de todas las regiones del mundo], destacan que no hay una definición universalmente aceptada de “pueblos indígenas”, pero que algunos o todos los siguientes criterios deberían aplicarse en diferentes grados:

- Autoidentificación.
- Vínculos colectivos con el territorio y los recursos.
- Instituciones tradicionales, separadas de la sociedad o cultura mayoritaria.
- Una lengua o dialecto distinto.

Generalmente ha sido más claro y menos polémico identificar grupos de pueblos indígenas en América Latina y el Caribe que en regiones como África o partes de Asia. Sin embargo, los enfoques varían de un país a otro. Por ejemplo, a los afrodescendientes se les otorga la misma condición que a los pueblos indígenas en unos países y no en otros. El enfoque de los pueblos indígenas también ha cambiado a lo largo del tiempo: si bien numerosos países han adoptado políticas de asimilación explícitas o implícitas hace relativamente poco, se ha vuelto cada vez más habitual que los países reconozcan la diversidad cultural y étnica. Quizá el ejemplo más claro de esto sea Bolivia, donde el nombre oficial del país, según quedó establecido en la Constitución de 2009, es “el Estado Plurinacional de Bolivia”, una expresión que reconoce el carácter multiétnico del país.

Las relaciones con las instituciones tradicionales y locales

Durante la preparación e implementación del proyecto, la política del BID sobre pueblos indígenas requiere que los proyectos realicen evaluaciones *“identificando a los afectados indígenas y sus legítimos representantes y procesos internos de toma de decisión”*. Estos procedimientos internos de toma de decisiones pueden adoptar muchas formas diferentes. El proceso de evaluación para identificar los asuntos y las partes interesadas debería contener un análisis de los mecanismos institucionales formales e informales que emplean en la toma de decisiones los grupos indígenas potencialmente afectados por un proyecto. También debería incluir a los cuerpos y organizaciones representativos de los pueblos indígenas allí donde existan: estos pueden ser las asambleas, la representación local a través de un jefe o consejo de ancianos u otras estructuras organizacionales. En general, las decisiones no se toman en talleres, como suelen preferir los planificadores del proyecto, sino a través de entornos menos formales que frecuentemente son de naturaleza ceremonial.

En la mayoría de los casos, pero no siempre, los procesos internos de toma de decisiones tienen un carácter colectivo. Las comunidades de los pueblos indígenas no son necesariamente homogéneas; a menudo hay opiniones y perspectivas divergentes dentro de las comunidades, y los sistemas de gobernanza varían. El liderazgo tradicional puede ser cuestionado por algunos: los miembros jóvenes de la comunidad pueden ver el dominio de los mayores como no democrático y puede que haya desacuerdos entre diferentes facciones dentro de la comunidad. Los procesos tradicionales de toma de decisiones también pueden estar dominados por hombres, y las mujeres pueden tener menos voz y autoridad. Los migrantes recién llegados a una comunidad pueden tener menos derechos que los miembros más establecidos y es posible que los que no tienen tierra estén desfavorecidos en comparación con aquellos que tienen la seguridad de la tenencia de la tierra. El proceso de consulta debería ser sensible a estas dinámicas y establecer un tiempo suficiente para que diferentes grupos participen en el proceso interno de toma de decisiones con el fin de que se llegue a conclusiones que sean consideradas legítimas por la mayoría de los participantes, y que puedan ser validadas por los sistemas tradicionales. En la medida de lo posible, las necesidades de los miembros menos poderosos de la comunidad deberían ser consideradas y documentadas.

La política del BID sobre pueblos indígenas requiere que, allí donde sea adecuado, las actividades del proyecto incluyan “formación y medidas para eliminar barreras para acceder a beneficios y recursos”. Si bien el proceso de consulta se basa en las instituciones tradicionales y los procesos de toma de decisiones existentes, debería tener en cuenta la capacidad institucional y analizar si existe una necesidad o demanda de fortalecimiento de capacidad como parte del proyecto. A menos que haya una capacidad adecuada de comprensión de lo que el proyecto implica y de los arreglos de diseño y de implementación propuestos, cualquier acuerdo alcanzado puede ser impugnado posteriormente. Como parte del fortalecimiento de capacidad, debería proporcionarse a los pueblos indígenas acceso a asesoría legal o a expertos independientes que puedan ayudarlos a identificar los derechos a una compensación y a un debido proceso en el marco del proyecto. Puede que los integrantes de las comunidades locales no siempre tengan una comprensión cabal del lenguaje técnico, y que requieran ayuda en este aspecto.

Consultas culturalmente adecuadas

Los pueblos indígenas afectados por un proyecto deberían recibir información en formatos y lenguajes comprensibles para ellos. Esto puede requerir la traducción de documentos claves a una lengua local o el mayor uso de información visual. Se pueden contemplar diversas formas de intercambio de información y de difusión, como el uso de una radio local. En ese sentido, las consultas con los miembros de la comunidad no sólo deberían abarcar temas del proyecto sino también asuntos relevantes en el contexto local, como la forma de tener en cuenta las creencias y los sistemas de conocimiento tradicionales.

Los impactos de un proyecto pueden tener diferentes significados para los integrantes de las comunidades locales y para los planificadores del proyecto. Esto puede incluir los impactos sociales, culturales y espirituales. Si bien es posible que las autoridades del proyecto y el gobierno perciban que un camino nuevo traerá beneficios en términos de crecimiento y acceso a servicios y mercados, a las comunidades locales puede preocuparles que también traiga más mano de obra ajena, enfermedades u otro tipo de amenazas.

Se recomienda que el primer resultado del proceso de consulta sea un protocolo estructurado que establezca por escrito el modo de proceder. Este protocolo debería incluir un acuerdo sobre cómo se definirán los impactos y cómo se compartirán los beneficios y los recursos, allí donde sea adecuado. La creación de ese protocolo puede ser un medio útil para fortalecer la confianza en el proyecto y el proceso de participación, ya que no es inusual que las comunidades locales teman o desconfíen de personas provenientes de “afuera”. A menudo, han tenido malas experiencias en el pasado, por lo cual suponen que van a ser objeto de manipulación, intimidación o engaño. Si no hay confianza, las personas no darán una información sincera ni participarán plenamente en el proceso de consulta.

Un aspecto importante de las consultas con los pueblos indígenas es la dimensión temporal. Se debe destinar suficiente tiempo para permitir a las comunidades discutir los problemas internamente, resolver diferencias de opinión y llegar a conclusiones acerca del proyecto que sean ratificadas por la mayoría. Las autoridades del proyecto deben ser flexibles en este sentido: puede que los líderes precisen tiempo para hacer consultas internamente y llegar a un acuerdo. También puede que sean necesarios varios eventos de consulta a fin de construir apoyo y acuerdos sobre soluciones de forma incremental, mediante negociaciones. Si bien los aspectos transaccionales inmediatos de las discusiones sobre los proyectos son importantes, las comunidades indígenas suelen otorgar un alto valor a las relaciones de más largo plazo basadas en la confianza y el respeto mutuo.

El idioma es otro elemento a ser considerado. Las traducciones entre una lengua dominante como el español y las lenguas locales pueden perder algunos matices. Si hay que contratar a intérpretes, estos deberían ser personas con conocimientos del contexto local y con la confianza de la comunidad. En la medida de lo posible, deberían ser reclutados entre los miembros bilingües de la comunidad local.

Llegar a acuerdos mediante negociaciones de buena fe: consentimiento libre, previo e informado

La política del BID requiere que se llegue a un acuerdo con los pueblos indígenas en “el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un grado de alto riesgo para la integridad física, territorial o cultural de los pueblos o grupos indígenas involucrados...”. Las políticas de otras IFI tienen requisitos similares: la IFC, en 2012, y el Banco Mundial, en 2016, han adoptado el principio de consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Cabe destacar que los tipos de impactos que requieren acuerdos son aquellos que tienen la potencialidad de amenazar elementos clave de la viabilidad del conjunto de la comunidad. Como se señaló antes, se hace hincapié en los impactos y derechos colectivos más que en los impactos en hogares o personas individuales.

Para llegar a un acuerdo colectivo se debe seguir un proceso de negociación de buena fe (véase parte 2, sección 2.4). En la práctica, esto equivale a respetar el principio de CLPI, tal como establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. CLPI se requiere en proyectos que involucren el reasentamiento involuntario de pueblos indígenas; proyectos que tengan impactos significativos en las tierras y los recursos naturales tradicionalmente utilizados por la comunidad; y que puedan producir impactos importantes en el patrimonio cultural crítico, tanto tangible como intangible.

No es realista esperar un apoyo unánime de todos los miembros de la comunidad ante la propuesta de un proyecto. El CLPI debería ser visto como un proceso que está incorporado en los procesos, leyes e instituciones tradicionales de toma de decisiones, y debería facilitar el proceso por el cual las comunidades afectadas de los pueblos indígenas construyen y acuerdan una posición colectiva en relación con el proyecto. El acuerdo, o consentimiento, es una expresión colectiva de apoyo y se puede alcanzar incluso si algunos individuos o subgrupos no lo aprueban, ya que capta y refleja un acuerdo amplio no sólo sobre el resultado y las decisiones alcanzadas, sino también sobre la legitimidad del propio proceso de participación.

Tal como ocurre con otros aspectos de la planificación e implementación del proyecto, iniciar un proceso para asegurar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas es responsabilidad del prestatario, que debe ejercerla a través de la agencia ejecutora del proyecto o de otras agencias responsables³⁶.

Es importante documentar el acuerdo alcanzado y verificar que todas las partes lo entienden y lo consideran legítimo. Si bien este acuerdo puede registrarse de diferentes maneras, se recomienda hacerlo por escrito para evitar futuros malentendidos.

³⁶ En algunos países, como Colombia, que cuenta con la Ley de Consulta Previa, hay agencias del gobierno especializadas para relacionarse con las comunidades y asegurar un acuerdo con el proyecto mediante un proceso adecuado.

II. MECANISMOS DE QUEJAS Y RECLAMOS A NIVEL DEL PROYECTO

Objetivos de los mecanismos de quejas y reclamos

La creación de un MQR a nivel del proyecto es un elemento importante de una consulta significativa con las partes interesadas porque puede servir como instrumento de prevención y gestión para abordar riesgos ambientales y sociales. Los MQR son herramientas importantes para la buena implementación de los proyectos, ya que: [i] el riesgo y la complejidad inherentes a un proyecto no se eliminan gracias a un buen diseño del mismo, y [ii] aun en los casos de aquellas operaciones que hayan sido diseñadas e implementadas bajo los más rigurosos estándares no se puede descartar la posibilidad de que las personas afectadas puedan verse preocupadas y presentar quejas que requieren una gestión efectiva para reducir, evitar o remediar impactos negativos, e impedir la interrupción potencial de la construcción y las operaciones de un proyecto. Las partes interesadas afectadas deben estar en condiciones de encontrar soluciones si sienten que el proyecto les está causando un daño a ellas o al medio ambiente.

Establecer un MQR a nivel de proyecto es responsabilidad del prestatario, en el cumplimiento de cuatro objetivos:

1. Fundamentar la toma de decisiones relacionadas con el diseño y el desarrollo del proyecto, lo cual significa que tiene que ser parte de un sistema de gestión del proyecto.
2. Servir como mecanismo para una resolución oportuna de un problema e impedir que los problemas aumenten de escala y se conviertan en un conflicto social.
3. Actuar como un mecanismo de rendición de cuentas, por el cual las personas pueden solicitar reparación cuando sea necesario. El MQR sirve como plataforma de reciprocidad con los ciudadanos y podría complementar, aunque nunca reemplazar, los sistemas judiciales u otros sistemas administrativos pertinentes. Además, los MQR también complementan los procesos de consulta pública con las partes interesadas, las relaciones con la comunidad y las iniciativas de responsabilidad social corporativa y son complementados por ellos, pero no son intercambiables.
4. Integrar un proceso de monitoreo y evaluación del proyecto y contribuir al aprendizaje institucional.

Definición y alcance de los mecanismos de quejas y reclamos

Para los objetivos de esta publicación, los mecanismos de quejas y reclamos se definen como estructuras y procesos de revisión públicos o privados [y sistemas que promueven la rendición de cuentas], formalizados y establecidos por entidades no judiciales [nacionales, regionales, municipales o privadas] para recibir y abordar reclamaciones³⁷ planteadas por las comunidades y los individuos acerca de las acciones, los impactos y/o resultados relacionados con las actividades de los proyectos o programas financiados total o parcialmente por una IFI como el BID.

³⁷ Reclamos, reclamaciones y quejas se usan indistintamente en esta publicación.

Estos mecanismos sirven como plataformas de retroalimentación para partes interesadas, que pueden complementar, pero no reemplazar, los sistemas judiciales existentes u otros sistemas administrativos pertinentes. Los mecanismos de quejas y reclamos también complementan y son complementados por los procesos de consultas, relaciones con comunidades, e iniciativas de responsabilidad social corporativa.

En sentido amplio, los MQR abarcan diferentes tipos de quejas y procesos de reclamaciones. Desde los asuntos del medio ambiente y sociales hasta los aspectos fiduciarios de una operación (esto es, la gestión financiera y/o de adquisiciones), así como también la entrega de bienes y servicios y el trabajo³⁸. Los MQR pueden ser tan exhaustivos como las necesidades del proyecto lo determinen.

En este anexo nos enfocamos en los MQR públicos y privados a nivel de proyecto, que sean relevantes a las operaciones de desarrollo financiadas con recursos del BID, con énfasis en las cuestiones de salvaguardias sociales y ambientales.

Principios de un mecanismo de quejas y reclamos efectivo

Las partes interesadas afectadas, ya sean individuos o grupos, deberían tener acceso a un mecanismo transparente, justo y efectivo, que pueda actuar con independencia del proyecto.

Los MQR efectivos comparten un conjunto de características con respecto al alcance, la calidad y la efectividad del proceso de reparación. Normalmente, los principios que deben aplicarse para que un MQR sea efectivo incluyen los siguientes:

- ✓ **Accesibilidad.** Los grupos de partes interesadas saben de la existencia del MQR y tienen fácil acceso al mecanismo. Lograr que el MQR sea accesible implica: [a] establecer múltiples puntos de acceso cercanos a los beneficiarios del programa y a las partes interesadas clave, [b] proporcionar a los grupos desfavorecidos, allí donde sea pertinente, los medios para tener acceso al MQR de manera efectiva, [c] ofrecer flexibilidad en cuanto al idioma y al formato, [d] incluir múltiples métodos [cara a cara, sitio web, teléfono, etc.] y [e] divulgar información sobre el MQR para ayudar a los reclamantes a comprender cómo funciona el sistema y que deberían esperar de él.
- ✓ **Transparencia.** Todo el sistema de MQR y el progreso del procedimiento deben estar abiertos al escrutinio público. La información relevante a propósito de las reclamaciones presentadas, los procesos de reparación y compensación, las responsabilidades, los resultados potenciales y el alcance de la intervención deberían ser públicos, así como la índole y el resultado de casos específicos, a menos que un reclamante solicite confidencialidad o se requiera confidencialidad mientras el proceso de estudio de la reclamación está en curso para asegurar un resultado justo.
- ✓ **Imparcialidad e independencia.** Los MQR y sus operadores deben ser fiables, independientes de todas las partes interesadas y limitados por un conjunto claro de reglas y normas elaboradas para garantizar que las actividades del MQR están sujetas a los más altos cánones de imparcialidad, integridad e imparcialidad. Aunque las agencias ejecutoras de los proyectos tienden a estar a cargo del MQR para la operación particular, su capacidad para recopilar y verificar evidencia y para relacionarse con los reclamantes no debería verse socavada ni afectada en ningún sentido.

³⁸ Las cuestiones laborales, aunque son de índole social, tienden a tratarse separadamente, en unidades dedicadas especialmente a ello. Las quejas de los trabajadores suelen seguir los procedimientos y políticas de la empresa, que deben atenerse a las leyes y regulaciones locales, y tienden a ser específicas en cuanto al manejo de los reclamos de los empleados.

- ✓ **Previsibilidad.** Los procedimientos y plazos claramente definidos son determinantes para construir confianza en el sistema. La previsibilidad también les permite a los usuarios entender qué pueden esperar del proceso y cuándo, y cómo se realizará un seguimiento y se monitorearán las soluciones acordadas. Este elemento [o característica] contribuye a fijar expectativas realistas en todos los frentes, y a minimizar el riesgo de agravar aún más los daños debido a procesos frustrantes.
- ✓ **Equidad.** Los reclamantes tienen acceso razonable a fuentes similares de información y a asesoría adecuada para emprender un proceso de reparación sobre bases fundamentadas y sólidas. En los casos de desequilibrio en las relaciones de poder o el acceso a recursos, esto puede requerir que el sector más fuerte asuma parte del costo de proporcionar asesoría técnica independiente. También es una buena práctica que el mecanismo tenga los medios para apoyar a la parte más débil suministrando asesoría independiente sin costo alguno.
- ✓ **Compatibilidad de derechos.** El proceso, las respuestas y los acuerdos de un MQR se sitúan dentro de una determinada política y un marco legal con debido respeto por los reclamantes y sus derechos, ofrecen la protección necesaria e incorporan principios de derechos humanos como la no discriminación. El MQR resguarda la confidencialidad de las partes y brinda protección ante represalias potenciales.
- ✓ **Legitimidad.** Las poblaciones potencialmente afectadas perciben el mecanismo como neutral y fiable. Se les ha permitido plantear reclamaciones y el sistema impone escasas condiciones para relacionarse con ellos. Este elemento también significa que el MQR no excluye que los reclamantes puedan seguir otras vías para buscar reparación por sus preocupaciones, y que a los operadores del MQR se les pueda exigir una rendición de cuentas por su conducta durante los procesos de reparación.

Enfoques de los mecanismos de quejas y reclamos

Como sucede con otros aspectos de la gestión del riesgo, los MQR deberían reflejar el nivel de riesgo y complejidad del proyecto. Una operación de mayor riesgo requerirá un MQR más integral.

Hay una amplia gama de mecanismos de quejas y reclamos públicos o privados que tienen importantes variaciones entre ellos según el alcance y el lugar donde el mecanismo opera, el tipo de reclamación, quién adjudica mérito a la reclamación y otorga una reparación y quién presenta la reclamación. Un MQR típico es el que está integrado en sistemas de prestación de servicios (por ejemplo, las empresas de agua y de energía eléctrica), pero también hay MQR creados específicamente como parte de disposiciones más formales de rendición de cuentas a los ciudadanos y comunidades a nivel nacional y local (por ejemplo, el defensor del pueblo nacional y las oficinas de administración de justicia). Los MQR privados patrocinados por una empresa y basados en la comunidad también son comunes en el contexto de las operaciones internacionales de desarrollo.

Debido a la amplia gama de sistemas de MQR y al extenso universo de necesidades de los proyectos, no existe un modelo “óptimo” de MQR a nivel de proyecto sino buenas prácticas y principios de aplicación general. Por lo tanto, la clave consiste en crear un procedimiento de reparación adecuado al propósito, fiable, predecible y efectivo. Debería establecerse con base en el análisis de asuntos prioritarios (mediante el proceso de evaluación descrito en la parte 2 de esta publicación), y su estructura y funcionamiento deberían ser discutidos con los grupos de partes interesadas involucradas. Como se muestra en el cuadro que aparece más abajo, normalmente el diseño básico de un proceso de MQR implicará los siguientes elementos:

- Múltiples puntos de acceso y métodos.
- Proceso de selección.
- Evaluación y elegibilidad.
- Investigación y búsqueda de soluciones.

- Reparación/resolución.
- Monitoreo y evaluación.
- Aprendizaje.Learning



La decisión con respecto a qué diseño seguir es especialmente relevante en los casos en los que se va a establecer un nuevo MQR a nivel de proyecto y no hay alternativas similares disponibles. En esas situaciones, el diseño del MQR deberá considerar la complejidad del contexto y deberá basarse en los riesgos del proyecto y sus resultados previstos, en un análisis más detallado de la demanda potencial de reparación y en la capacidad general del cliente para responder y resolver las reclamaciones.

Allí donde sea posible, el diseño del MQR debería hacer uso de los mecanismos ya establecidos. Si ya existe un mecanismo adecuado y se puede utilizar en un proyecto concreto, sería prioritario hacer uso del MQR existente en lugar de crear uno nuevo. El que ya existe quizá requiera ser fortalecido para los fines del proyecto.

Un MQR es efectivo sólo si las personas a las que pretende servir saben acerca de su existencia, confían en él y tienen acceso al mismo. Estas condiciones proporcionan una referencia para el diseño, la revisión o la evaluación de su efectividad. Para evaluar la efectividad del mecanismo existente, debería consultarse a los grupos de partes interesadas involucradas acerca de su estructura y funcionamiento, y sus recomendaciones deberían ser tenidas en cuenta para adaptar el mecanismo existente a las necesidades del proyecto. Trabajar con los grupos de partes interesadas afectadas sobre su diseño y desempeño puede contribuir a verificar que el MQR cumple con sus necesidades, que lo van a utilizar en la práctica y que hay un interés compartido en asegurar el éxito del proyecto.

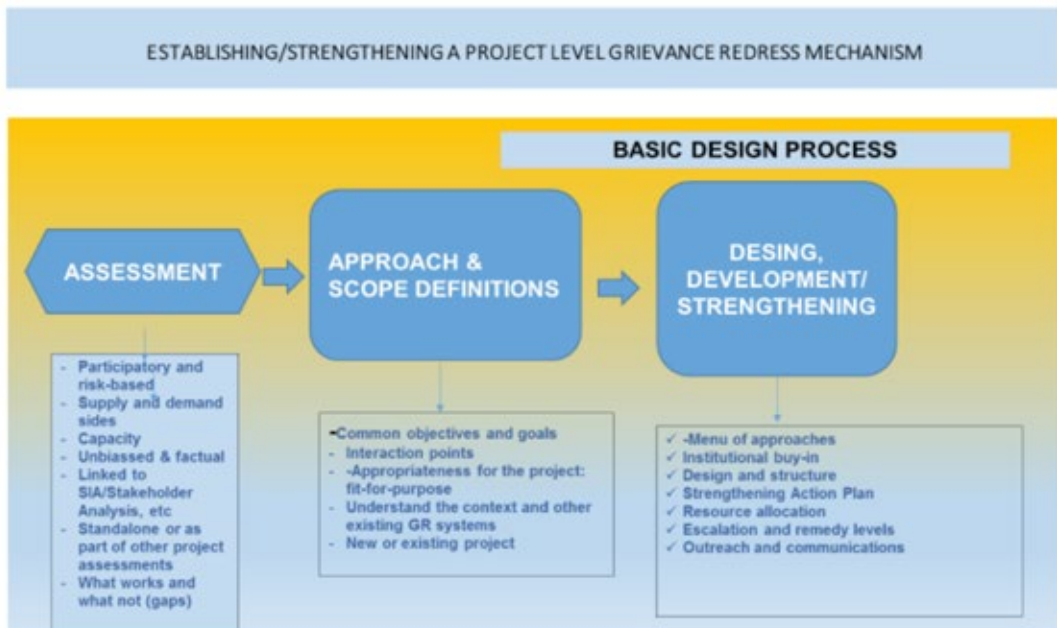
Cómo desarrollar y operar mecanismos de quejas y reclamos efectivos

Crear o fortalecer un MQR [y hacerlo funcionar en la práctica] no es una cuestión que pueda ser resuelta de manera improvisada, sino que se trata de un proceso bien planificado en el que las partes interesadas deberían comprometerse a lo largo de sus cinco fases:

1. La evaluación.
2. El diseño, el desarrollo y el financiamiento.
3. La implementación y las operaciones [que incluyen la promoción y las comunicaciones].
4. El monitoreo y la evaluación.
5. El aprendizaje y el reacondicionamiento.

Debido a que los MQR no existen aislados de otros sistemas [relacionados con el proyecto o no] y se ven afectados por numerosos elementos circunstanciales y por el desempeño institucional específico, para que el proceso de reparación sea posible, significativo y exitoso, el prestatario, el ejecutor, el regulador y el financiador tienen que comprometerse y asociarse entre sí y con las partes interesadas relevantes.

Cada una de las cinco fases descritas antes implica varios pasos hechos a la medida de los objetivos del proyecto y adaptados a los contextos operativos, técnicos, institucionales y legales pertinentes. El desarrollo [o fortalecimiento] del diseño de un MQR generalmente sigue este proceso:



La evaluación

Además del contexto y de los elementos de economía política vinculados con las operaciones y el sector en que el MQR se desarrolla o implementa, es necesario estudiar y evaluar el escenario para entender el lado de la oferta y el de la demanda de la reparación (por ejemplo, los asuntos que dan lugar a potenciales reclamaciones y la capacidad de respuesta y resolución de las agencias ejecutoras del proyecto). Es habitual que la falta de información y las demandas de clarificación acerca de las actividades del proyecto constituyan el grueso de las reclamaciones. Las consultas significativas con las partes interesadas contribuyen a reducir el número de reparaciones notablemente, así como la aceptación.

Los elementos clave de la evaluación del MQR incluyen: [a] los tipos de reclamaciones que probablemente surgirán como resultado del proyecto, y su potencial de reparación, [b] los usuarios que posiblemente utilizarán el sistema y a los que el sistema debería rendir cuentas (basándose en parte en el análisis de la participación de las partes interesadas), [c] la capacidad institucional existente para recibir reclamaciones, darles respuesta y resolverlas, incluyendo las opciones de escalada (apelación), [d] brechas entre los sistemas de reparación existentes (formales o informales) a nivel comunitario y a nivel del proyecto, [e] medidas de mejora para cualquier MQR existente y [f] medidas preventivas para abordar riesgos del proyecto, oportunidades y puntos desencadenantes³⁹.

En las operaciones nuevas, la evaluación del MQR debería producirse, idealmente, con la identificación del proyecto, pero también podría llevarse a cabo como parte del proceso de diligencia debida del proyecto. En las operaciones que se están implementando es preciso evaluar el potencial de conflicto y la efectividad de un MQR existente [capacidad operativa proporcional a las actividades previstas del proyecto]. En tanto, la consulta significativa con las partes interesadas sobre la evaluación del MQR debería finalizar con un plan de acción del MQR propuesto para el prestatario y los equipos, que debería ser comunicado a las partes interesadas.

La evaluación del MQR puede ser un producto independiente o llevarse a cabo como parte de otras evaluaciones del proyecto (por ejemplo, EIA, EIS, EIAS, análisis de brecha, etc.). El MQR puede incluirse como parte del Plan de participación de las partes interesadas del proyecto.

Diseño y desarrollo

Sobre la base de los resultados de la evaluación del MQR, es necesario abogar por el MQR para asegurar la aceptación y la asignación de recursos institucionales desde el comienzo. La mayoría de los MQR efectivos son características incorporadas al sistema de gestión del proyecto, y esto sólo es posible a través de un diseño participativo y una decisión institucional temprana. Si la evaluación se aplica a un MQR existente, puede que el plan de acción requiera las medidas para fortalecer, corregir o ampliar el MQR a fin de satisfacer las necesidades de las personas y los grupos de partes interesadas afectadas, y lograr los objetivos del proyecto.

Como se señaló antes, el diseño de un MQR es un proceso único que concierne y es proporcional a la complejidad de un proyecto específico, pero que se basa en lo que ya existe. A pesar de buscar la sencillez, los MQR en operaciones de desarrollo deben ser capaces de abordar asuntos con múltiples participantes y múltiples problemas. Para aplicar la herramienta de evaluación del MQR se recomienda que la agencia ejecutora del proyecto, los equipos ambientales y sociales del prestatario y un experto en MQR trabajen juntos.

39 Por más detalle, véase parte 3, anexo III, herramientas de evaluación en “Modelos de instrumentos y formatos”.

Los pasos esenciales del desarrollo del MQR son:

- a. Confirmar los objetivos e impactos potenciales del proyecto y las probables reclamaciones asociadas.
- b. Establecer y acordar los objetivos del MQR.
- c. Definir el alcance de las reclamaciones que se recibirán, los procesos de reparación y los resultados previstos.
- d. Diseñar [y personalizar] el proceso de reparación [con plazos e hitos específicos], así como su infraestructura institucional y de gestión, con base en los elementos [o características] del MQR destacados más arriba y en los factores contextuales.
- e. Definir los enfoques de reparación teniendo en cuenta las opiniones, las necesidades y capacidades y las normas culturales de las partes interesadas. Incluir este proceso como parte de cualquier otro proceso de consulta ambiental o social.
- f. Proponer un proceso de reparación preliminar [desde la recepción de la reclamación hasta la resolución, y el aprendizaje de lecciones], elaborar los procedimientos operativos estándares asociados y reunir los aportes de las partes interesadas.
- g. Incluir una medida de escalada [apelación] y disposiciones asociadas. Si es posible, integrar un órgano neutral de toma de decisiones y/o una supervisión independiente para asuntos no resueltos por el mecanismo [por ejemplo, con el director del proyecto, el ministerio del área, el regulador, etc.].
- h. Elaborar los sistemas de seguimiento, monitoreo y reporte del MQR, que deben ser proporcionales a las necesidades del proyecto y de las partes interesadas.
- i. Desarrollar un sistema de reacondicionamiento para aprender y mejorar a partir del manejo y la resolución de los casos [por ejemplo, extrayendo lecciones y luego aplicándolas a nuevas actividades u operaciones].
- j. Desarrollar una estrategia de comunicación y sensibilización para los usuarios internos y externos y para la agencia ejecutora del proyecto que incluya la clasificación de las reclamaciones.
- k. Desarrollar un programa de formación y capacitación para el personal del proyecto, y una estrategia de sensibilización y comunicación para verificar que las partes interesadas afectadas están familiarizadas con el MQR.
- l. Establecer un presupuesto para el diseño y las operaciones del MQR que incluya las soluciones informáticas necesarias.

Una vez que el diseño preliminar esté preparado y haya sido debatido y modificado por las partes interesadas clave y los actores de la toma de decisiones, se recomienda probar y refinar la propuesta para realizar los ajustes necesarios. El MQR debería estar operativo antes de que un proyecto esté totalmente diseñado y aprobado, ya que muchas de las preocupaciones que las partes interesadas tendrán probablemente surgirán durante la fase de preparación. Con base en las lecciones aprendidas, el diseño del MQR puede ser modificado para que funcione de manera permanente a lo largo de la fase de implementación del proyecto.

Es crucial implementar la estrategia de comunicación para divulgar la existencia del MQR, sus objetivos, características y procesos entre todas las partes, particularmente entre las personas afectadas por el proyecto. Ningún MQR es efectivo o plenamente operativo si las personas a las que debe servir no saben de su existencia o lo encuentran inaccesible o demasiado complicado.

Operaciones del mecanismo de quejas y reclamos

Trasladar un diseño del MQR a un mecanismo operativo, fiable y efectivo puede ser todo un reto.

Es importante designar al responsable de coordinar el proceso desde el comienzo, y verificar que tenga las competencias y los recursos adecuados. En los casos en que la agencia responsable carezca de las habilidades necesarias para el diseño y la implementación del MQR, puede que sea adecuado añadir conocimientos especializados mediante la integración de consultores y expertos. No obstante, como se indicó antes, los componentes fundamentales del MQR son la confianza y la credibilidad institucional de los usuarios potenciales del sistema. Esto requiere políticas de comunicación y sensibilización permanentes y de libre acceso. La comunicación de los resultados de la resolución de las reclamaciones fortalecerá la credibilidad ante las partes interesadas en cuanto a la transparencia y efectividad del proceso de reparación.

Desde el punto de vista operativo, un sistema de este tipo debería incluir las siguientes características fundamentales:

- ✓ Capacidad de respuesta del sistema e institucionalización del MQR.
- ✓ Sistemas de registro y reporte.
- ✓ Intervención de terceras partes.
- ✓ Monitoreo y evaluación, lo que incluye establecer indicadores de buen desempeño.
- ✓ Formación y desarrollo de capacidad permanentes.
- ✓ Asignación financiera.
- ✓ Circuitos de aprendizaje.

De acuerdo con el contexto y el programa, la institucionalización del MQR podría implicar diferentes cuestiones. Es importante asegurarse de que los MQR no sean simples agregados sino parte esencial de la estructura del programa. La de un sistema del MQR requiere, entre otras cosas, ofrecer un proceso operativo predecible y líneas de escalada adecuados para niveles de toma de decisiones y de apelaciones.

¿Qué elementos hacen que un MQR sea verdaderamente capaz de dar respuestas?

- ✓ El acceso de los reclamantes es sencillo.
- ✓ Un sistema de selección para una rápida distinción entre reclamaciones y preguntas relacionadas con el proyecto.
- ✓ Una respuesta inicial rápida en todos los casos.
- ✓ Un sistema de derivación [cuando la reclamación no pertenece al ámbito de trabajo del MQR].
- ✓ Las reclamaciones se tratan en todo momento.
- ✓ Los roles y responsabilidades están claros.
- ✓ Las reclamaciones se tratan mediante un proceso predecible y se aplica un conjunto variado de instrumentos [mediación, solución en el terreno, etc.].

Las reclamaciones deben ser reconocidas, deben tener un seguimiento y deben obtener una respuesta. Un registro adecuado les permite tanto al reclamante como al MQR establecer un contacto inicial y un método apropiado para referirse al caso. En el otro extremo, y a medida que la reclamación navega las aguas institucionales, el reclamante tiene que recibir informes, así como respuestas. Esto ilustra que el reporte y la comunicación con quienes reclaman es un proceso continuo.

Los sistemas de fácil acceso son fundamentales para la implementación adecuada y eficiente del MQR, pero deben ir acompañados de procedimientos sencillos y roles claros, y por responsabilidades entendidas por completo por todos los operadores y reclamantes. Un factor clave en las operaciones exitosas del MQR es el apoyo institucional. El MQR debe consultar periódicamente con los encargados de la toma de decisiones del proyecto, los reguladores y otras partes interesadas esenciales, y confirmar y renovar el compromiso con su trabajo.

Las barreras habituales para las partes interesadas son:

- Información poco clara acerca de cómo presentar una reclamación.
- Miedo a la falta de confidencialidad o sensación de que no se escuchará a los reclamantes anónimos.
- Miedo a consecuencias negativas o represalias.
- Los reclamantes ven su participación en el MQR como una limitante a su posibilidad de recurrir más allá del mecanismo de reparación.
- El personal del proyecto ignora el sistema y resuelve los problemas informalmente porque desea guardar silencio sobre esos problemas o tapar el mal desempeño del personal.
- Falta de seguimiento de los compromisos.
- Retrasos en la implementación de la resolución.
- No hay un responsable a nivel institucional para llevar a cabo la rendición de cuentas.
- Aceptación limitada de la autoridad responsable.

Monitoreo y evaluación

Las buenas prácticas exigen monitorear y evaluar la funcionalidad y el desempeño del MQR a lo largo de la vida del proyecto. Hay aspectos fundamentales de un MQR que requieren monitoreo, evaluación y ajustes continuos. Estos incluyen la aplicación de los elementos o características de efectividad, la capacidad para responder y resolver problemas y la manera en que los usuarios perciben los beneficios del sistema. Esto es importante no sólo para identificar los problemas de implementación o de diseño, y ajustarlos y mejorarlos correspondientemente, sino también para determinar tendencias y problemas sistémicos, lo cual podría contribuir a impulsar y corregir el desempeño del proyecto y a mejorar sus resultados de desarrollo.

Contar con datos básicos adecuados y con indicadores cuantitativa y cualitativamente claros es un componente importante del monitoreo. Por defecto, los MQR también tienen que asegurar la recopilación de datos mediante la reciprocidad con los usuarios reales y potenciales del sistema. Los indicadores de desempeño y funcionalidad decisivos comprenden el tiempo medio de respuesta, las reclamaciones repetidas, la satisfacción de los usuarios y el porcentaje de casos resueltos, entre los más determinantes. Los indicadores de desempeño del proyecto también se pueden utilizar como indicadores aproximados de la efectividad del MQR y como alertas tempranas para priorizar las mejoras.

Los indicadores relacionados con la aplicación de principios también son importantes⁴⁰. Deberían servir para responder a preguntas básicas como: ¿son predecibles los procesos? ¿Los derechos de los reclamantes están protegidos en todo momento? ¿Los individuos y grupos de partes interesadas tienen pleno acceso al mecanismo? ¿Están debidamente informados de sus reclamaciones?

El cierre de los circuitos de aprendizaje

Es importante identificar, compilar y comprender las reacciones producidas por el MQR para mejorar los resultados del proyecto y la gestión del impacto. Las lecciones no son tan evidentes en todos los procesos, pero se pueden extraer de la búsqueda de soluciones o de los procesos de diálogo más que de los datos del MQR únicamente. Los ámbitos de interés incluyen los aspectos de diseño e implementación del proyecto, así como el nivel y la calidad de la comunicación y la relación con las partes interesadas. Estas lecciones son útiles para todos los actores involucrados y no sólo para el MQR. Es esencial señalar que las lecciones de este tipo sirven para prevenir casos similares en el futuro y contribuyen a gestionar más adecuadamente la recurrencia potencial.

Para cerrar el ciclo de reparación es necesario integrar las lecciones tanto en las operaciones cotidianas del mecanismo como en las actividades del proyecto, y comunicarlas a las partes interesadas internas y externas. El aprendizaje continuo y las mejoras del proceso van de la mano, y estos insumos acumulativos son instrumentos fundamentales para identificar asuntos sistémicos y para traducir los datos de las reclamaciones en conocimiento e información que se pueden utilizar para mejorar el proyecto y los resultados de desarrollo, para minimizar impactos negativos en las personas y optimizar las relaciones con las partes interesadas en general.

40 Por más detalle, véase parte 3, anexo III, herramientas de evaluación en “Modelos de instrumentos y formatos”.

III. MODELOS DE INSTRUMENTOS Y FORMATOS

Términos de referencia de muestra Ejemplo de términos de referencia para la planificación y facilitación de la consulta con las partes interesadas en un proyecto de desarrollo

Nota: estos términos de referencia son integrales y detallados. En numerosos contextos de proyectos puede que sea suficiente una versión simplificada.

Introducción y resumen

Propósito: estos términos de referencia proporcionan orientación para planificar y facilitar una consulta con las partes interesadas en un proyecto de desarrollo, como los que financian las IFI. El principal objetivo del proyecto de desarrollo consiste en mejorar la vida de los beneficiarios identificados del proyecto. Sin embargo, los proyectos pueden tener impactos adversos en las personas. Al analizar el riesgo en un proyecto deberían tenerse en cuenta tanto los riesgos de impactos adversos causados por el proyecto que afectan a las personas o al medio ambiente como los riesgos de que el proyecto no cumpla sus objetivos. Estos factores de riesgo pueden ser evaluados a través de diferentes medios. El proceso de evaluación del impacto ambiental y social identificará la mayoría de estos problemas esenciales. El propio proceso de consulta añadirá información y comprensión, lo cual permitirá evitar y mitigar los riesgos.

Objetivo de la tarea: la planificación y facilitación de un proceso significativo de consulta deberá proporcionar información y recomendaciones para evitar y mitigar impactos adversos potenciales a través de diseños alternativos del proyecto. El equipo de consulta o el consultor permitirá a las partes interesadas transmitir sus opiniones y preocupaciones y procurará que a esas opiniones se les preste seria consideración antes de finalizar el proceso de toma de decisiones de diseño e implementación del proyecto.

Ámbito de trabajo: el equipo de consulta será responsable de las siguientes tareas:

- Llevar a cabo una *identificación de los asuntos prioritarios*.
- Realizar un *análisis de las partes interesadas y un plan de consultas*.
- Proporcionar *información previa* a las partes interesadas.
- Escoger los foros y los métodos adecuados para el proceso de consulta.
- Diseñar un *mecanismo de quejas y reclamos*.
- Asegurar que las perspectivas de las partes interesadas se reflejen en las decisiones de diseño e implementación del proyecto.

- Proporcionar reciprocidad a las partes interesadas y *transparencia en la toma de decisiones*.
- Recopilar datos básicos, aportes a los *planes de acción y sistemas de gestión*.
- *Divulgar públicamente* el proceso de consulta.
- *Asegurar que la consulta con las partes interesadas sea permanente durante la implementación*.

1 - Identificación de los asuntos prioritarios: el proceso de evaluación

Generalmente, el análisis de probables impactos del proyecto se lleva a cabo mediante un proceso de evaluación que, a menudo, constituye una exigencia de la legislación nacional. Los impactos adversos potenciales del proyecto o contra el proyecto deberían agruparse en tres categorías:

- **Impactos directos:** impactos adversos causados por el proyecto y directamente atribuibles a él.
- **Impactos indirectos y acumulativos:** impactos en los que el proyecto es uno de varios factores contribuyentes.
- **Riesgo contextual:** factores que pueden exacerbar los riesgos específicos del proyecto para las personas, para el medio ambiente o para el éxito del proyecto pero que el proyecto no causa ni contribuye a causar.

El consultor estudiará esto a través de fuentes de datos y estudios existentes y asesorará sobre las brechas en la información disponible que puedan requerir un estudio adicional. Se debería prestar atención a documentar de qué manera han sido consultadas las partes interesadas locales acerca de cómo perciben los beneficios y los riesgos del proyecto.

2 - Análisis de las partes interesadas y plan de consultas

En coordinación con el análisis social, que determina los riesgos y las oportunidades claves y la forma en que pueden afectar a diferentes grupos, se debería emprender un análisis específico de las partes interesadas cuyo principal objetivo consiste en identificar claramente a todas las partes interesadas en el proyecto o programa. Esto incluye a personas afectadas negativamente por el proyecto o excluidas de manera injusta de los beneficios del proyecto. El análisis debe hacer hincapié en los grupos pobres y vulnerables.

Los grupos de partes interesadas clave deberán ser divididos en subcategorías, agrupados por el tipo de impacto y desagregados por género. Por ejemplo, por personas y grupos afectados negativamente, incluyendo las poblaciones locales, los trabajadores y sus representantes, los responsables de las políticas del gobierno y las autoridades locales, la sociedad civil, los grupos de interés organizados y otros grupos que tienen intereses en juego en los resultados del proyecto. Para cada una de estas categorías debería seguirse un proceso de tres pasos:

- Evaluar las **características determinantes**. Esto incluirá las dimensiones sociales, la fortaleza organizacional, el poder y la autoridad formal o informal, la capacidad de organización, etc.
- Evaluar **la participación o el interés en el proyecto**, así como el apoyo o la oposición potenciales de las partes interesadas al proyecto. Esto puede incluir el grado de compromiso con el statu quo, la apertura al cambio y una evaluación acerca de si el proyecto propuesto se alinea con los intereses de las partes interesadas afectadas.
- Por último, evaluar el grado de **influencia** que tiene cada grupo de partes interesadas y si la oposición potencial de cada uno de ellos (y de los grupos colectivamente) constituye un riesgo alto, considerable, medio o bajo para los resultados del proyecto.

Como se ha señalado antes, el análisis de las partes interesadas constituirá la base de un plan de consultas [véase el apartado “Matriz de análisis de las partes interesadas” de este mismo anexo para acceder a un ejemplo de diferentes categorías de partes interesadas].

El plan de consultas con las partes interesadas deberá contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- Principales categorías y subcategorías de partes interesadas.
- La naturaleza de su interés en el proyecto: probables impactos o beneficios, o intereses; positivos o negativos.
- Características claves [situación social, factores culturales, ubicación, tamaño, capacidad organizacional y grado de influencia, vulnerabilidad o exclusión social].
- De qué manera se relacionará el proyecto con cada uno de los diferentes grupos [cómo proporcionará información previa significativa, si usará reuniones públicas, grupos focales, informantes claves, entrevistas estructuradas, como instancias o formatos para vincularse, etc.].

El plan de consultas será actualizado permanentemente añadiendo la siguiente información:

- Principales preocupaciones y recomendaciones expresadas por las diferentes categorías y subcategorías de partes interesadas.
- La forma en que el proyecto proporcionará reciprocidad a las partes interesadas sobre cómo se han reflejado sus opiniones en las decisiones del proyecto.
- El modo en que el proyecto piensa relacionarse con los diferentes grupos de partes interesadas durante el resto de la preparación del proyecto y durante la implementación.

Estos elementos deberían ser organizados por categorías y subcategorías de partes interesadas en un formato de matriz.

Información previa

El consultor documentará la información detallada transmitida y adaptada a grupos de partes interesadas específicos antes de los eventos de consulta. Es importante registrar el tiempo otorgado a las partes interesadas para que estudien y debatan la información internamente antes del evento de consulta. La información debería ser organizada según los siguientes temas:

- La naturaleza del proyecto y de qué manera este podría afectar a los diferentes grupos de partes interesadas a nivel local.

- Informes técnicos simplificados o resumidos, en un formato y un lenguaje que faciliten la lectura.
- El formato y el medio con los que las partes interesadas encuentran que la información es más útil [ilustración, videos, juego de roles y otros].
- Agenda preliminar de los eventos que resuma los temas que se discutirán.
- Los derechos y responsabilidades de las personas en el marco del proyecto o programa.
- Las formas en que las partes interesadas pueden contribuir al diseño e implementación del proyecto.

Foros y métodos adecuados para el proceso de consulta

El consultor asegurará que cada uno de los grupos y subgrupos de partes interesadas pertinentes identificados en el análisis de las partes interesadas esté representado y tenga una oportunidad para expresar sus opiniones. Se destinarán esfuerzos adicionales para garantizar que a los grupos marginales o vulnerables no se les impida hacer oír su voz. Se prefiere un enfoque que combine el muestreo estratificado y selectivo para identificar partes interesadas relevantes en los diversos grupos y categorías.

Antes de organizar los eventos de consulta, el consultor estudiará si es necesario implementar sesiones de orientación, de sensibilización o de toma de conciencia para las autoridades involucradas en el proyecto, con el fin de asegurar que escucharán y mostrarán respeto ante todos y que todos los que participan comprendan que se trata tanto de solicitar las opiniones y preocupaciones de las personas como de divulgar información acerca del proyecto. De la misma manera, el consultor evaluará la capacidad de las partes interesadas para tomar parte en un evento y considerará si se requiere un apoyo adicional.

Durante los eventos de consulta pública deberían ser cubiertos los siguientes puntos clave:

- Explicar los objetivos de la discusión, de qué forma se estructurará el evento y el seguimiento previsto.
- Acordar una agenda para la discusión. En algunas circunstancias, sobre todo cuando hay bajos niveles de confianza, puede que se requiera acordar un protocolo formal antes de que tengan lugar las verdaderas discusiones.
- Resumir la información sobre el proyecto que las personas han recibido antes del evento de consulta.
- Asegurar que, como mínimo, la discusión abarque las percepciones y expectativas de las personas a propósito de los beneficios del proyecto y sus impactos adversos potenciales, de qué manera se pueden evitar o minimizar los impactos adversos, cuáles pueden ser los mecanismos de mitigación adecuados, cómo definen las personas los mecanismos institucionales y organizacionales convenientes.
- Destinar tiempo suficiente para que las personas expresen sus opiniones. Contemplar llevar a cabo un seguimiento de las discusiones si fuera necesario.
- Cuando sea posible, contar con facilitadores que sean conocidos y que cuenten con la confianza de la comunidad.
- Si se requiere traducción, convocar a personas bilingües locales siempre que sea posible.

- Resumir los puntos establecidos y el modo en que tendrán lugar las medidas de seguimiento y reciprocidad.
- Gestionar las expectativas y tener claridad acerca del rol que la consulta juega en la toma de decisiones.
- Explicar cómo las personas se pueden comunicar con el proyecto y cuál es su derecho a compensación si el proyecto no cumple con sus obligaciones o si se percibe que ha causado perjuicios.
- Cuando existe un riesgo importante o alto de impactos adversos y el objetivo consiste en lograr un acuerdo formal con las comunidades debería seguirse el principio de negociación de buena fe.

Las reuniones y demás eventos deberían celebrarse en lugares y formatos que permitan la asistencia de la mayor cantidad de personas libremente. Las personas que asisten a los eventos de consulta deberían tener cubiertos sus costos directos, como el pago del transporte, en el caso de que los eventos se celebren en lugares distantes de los hogares. A los asistentes también se les debería proporcionar comida y bebida para asegurar que no incurran en gastos personales. Sin embargo, no se les debería pagar a las personas para que asistan a los eventos de consulta.

El consultor prestará especial atención a cualquier indicación de que los opositores al proyecto están siendo amenazados o son sometidos a intimidación de cualquier manera. Toda falta de ese tipo será transmitida a las autoridades del proyecto o a la IFI que apoye el proyecto, según proceda.

El consultor se asegurará de que hay un canal de comunicación abierto y accesible al que las partes interesadas pueden tener acceso a lo largo del ciclo del proyecto. Se debería informar a todas las partes interesadas acerca de cómo se pueden comunicar con el proyecto a medida que este avanza.

Mecanismos de quejas y reclamos

El MQR debería ser establecido con base en el análisis de asuntos prioritarios, mediante el proceso de evaluación descrito más arriba. Su estructura y su funcionamiento deberían ser debatidos con los grupos de partes interesadas afectadas.

El consultor verificará que el diseño del MQR sea proporcional al riesgo y a la complejidad del proyecto con los siguientes objetivos:

- Fundamentar la toma de decisiones relacionadas con el diseño y el desarrollo del proyecto.
- Servir como mecanismo para una resolución oportuna de las dificultades e impedir la escalada de los problemas hacia el conflicto social.
- Ser un mecanismo de recurso y rendición de cuentas en el que los organismos encargados de implementar el proyecto rindan cuentas de las acciones del proyecto y las personas puedan buscar y encontrar reparación cuando sea necesario.

El consultor garantizará que el MQR establecido:

- Está integrado en el sistema de gestión ambiental y social del proyecto.
- Está diseñado, en parte, con base en las recomendaciones de las partes interesadas.
- Es conocido por las personas afectadas y resulta fácilmente accesible.
- Tiene el mandato y la autoridad para abordar y resolver preocupaciones planteadas por las partes interesadas y para influir en las decisiones del diseño e implementación del proyecto.

Decisiones de diseño e implementación que tienen en cuenta las perspectivas de las partes interesadas

Es poco probable que las opiniones de las partes interesadas sean todas iguales y no es realista esperar un consenso pleno o un acuerdo de todas las partes. El consultor será responsable de tener en cuenta las opiniones y preocupaciones de los diferentes grupos, de buscar un amplio apoyo siempre que sea posible y de continuar relacionándose con aquellos que se oponen al proyecto y pensar en maneras de abordar sus preocupaciones, cuando sea indicado.

En circunstancias de alto riesgo en las que se requiere un acuerdo o consentimiento formal, el consultor apoyará un proceso que les permita a las autoridades reconocidas de la comunidad adoptar una decisión que sea respetada como legítima por los miembros de la comunidad. Si no se puede demostrar dicho acuerdo, se deben encontrar alternativas al proyecto o a los aspectos específicos del proyecto ante los que se plantean objeciones.

El consultor documentará cómo han sido tomadas en cuenta las opiniones de las partes interesadas en decisiones relacionadas con el diseño y la implementación del proyecto, y la forma en que sus aportes han contribuido a la aplicación de una jerarquía de mitigación, es decir: evitar, minimizar o compensar los impactos adversos.

Reciprocidad con las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones

El consultor conservará registros sistemáticos de todos los eventos y discusiones de la consulta, y resumirá y compartirá estos documentos con los participantes a la brevedad posible, en un formato accesible y comprensible para todos. Además, el consultor explicará cómo las contribuciones de las partes interesadas contribuirán a la toma de decisiones del proyecto.

La reciprocidad oportuna y pertinente con las partes interesadas sobre cómo se están abordando sus preocupaciones incluirá:

- Un registro del lugar, la fecha y quién participó.
- Principales temas debatidos.
- Acuerdos alcanzados.
- Cómo se han tenido o se tendrán en cuenta las recomendaciones en la toma de decisiones del proyecto.
- Cómo se prevé que las decisiones adoptadas a partir de los aportes de las partes interesadas mejoren los beneficios y reduzcan o compensen los impactos adversos.
- Ámbitos de desacuerdo u opiniones divergentes, ya sea entre las partes interesadas o entre los participantes y las autoridades del proyecto, y los motivos por los que algunas recomendaciones no pueden ser incluidas.
- Futuros canales de comunicación y proceso de consulta previsto, incluyendo el acceso a compensación mediante un mecanismo de quejas y reclamos.

Datos básicos, planes de acción y sistemas de gestión

El consultor recopilará datos para proporcionar una comparación significativa de la intervención del proyecto “antes y después”. Estos datos fundamentarán los estudios rigurosos de las evaluaciones de impacto ambiental y social, como las encuestas socioeconómicas y un censo completo.

Los datos básicos serán una mezcla inteligente de datos cuantitativos y cualitativos sobre asuntos ambientales y sociales. Tanto las personas afectadas negativamente como los beneficiarios del proyecto deberían estar desagregados por grupos sociales relevantes y por género, como se señala en la sección que aborda el análisis de las partes interesadas.

Los indicadores de monitoreo deberían realizar un seguimiento de las medidas de prevención y mitigación por resultados relacionados con el sexo y el género. La unidad de análisis y derecho a apoyo variará de acuerdo con el contexto.

El consultor debe documentar la reciprocidad con los encuestados, así como sus comentarios, y considerar otros aportes del proceso de consulta con las partes interesadas. Si se utilizan entrevistas estructuradas o encuestas, es importante que el diseño incluya preguntas abiertas y contemple la capacidad del personal del proyecto para sondear, con el fin de comprender mejor las preocupaciones y prioridades a nivel local.

El consultor participará en un diálogo sensible y respetuoso con los subgrupos para verificar la validez y la fiabilidad de los datos de la encuesta con las partes interesadas locales. Esto incluirá aspectos intangibles del bienestar de las personas, como:

- El valor que las personas otorgan a sus hábitats naturales.
- La importancia que le dan a la herencia cultural tangible e intangible, como el saber tradicional.
- Los vínculos rituales o espirituales con un lugar.
- La manera en que el capital social proporciona sistemas de reciprocidad y seguridad humana.
- La forma en que los patrones de desigualdad y de exclusión social afectan a diferentes grupos, por ejemplo, la condición de las mujeres en una sociedad.
- Los niveles de confianza en las instituciones locales.

El consultor establecerá un diálogo con las partes interesadas sobre aspectos relevantes del sistema de gestión del proyecto, puesto que los afecta. Esto puede comprender discusiones sobre los roles, las competencias, los plazos, quién tiene autoridad, cómo se coordinan los asuntos y cómo se espera que las partes interesadas participen en el proyecto a lo largo de su ciclo de vida.

Documentación y divulgación pública

Para verificar si un proceso de consulta es significativo o no, el consultor deberá conservar la evidencia y los aportes hechos a las decisiones tomadas durante el proyecto. Esto es especialmente importante en situaciones en las que puede haber dificultades u oposición al proyecto.

La documentación del proceso de consulta con las partes interesadas comprenderá:

- Un registro escrito y actas de los eventos de consultas firmados por los participantes y representantes de las autoridades del proyecto.

- Fotografías, grabaciones de imagen o sonido, cuando sea adecuado, después de haber realizado una explicación clara del objetivo de la grabación y haber obtenido el acuerdo de los participantes.
- Se puede aplicar las “reglas de Chatham House” cuando sea pertinente, y se debe respetar la plena confidencialidad si se solicita.
- Evidencia clara y accesible para todos de que se ha alcanzado un acuerdo, en aquellos casos en que se requiere un consentimiento o acuerdo.

Consulta permanente con las partes interesadas durante la implementación

Regularmente, el consultor informará a las personas afectadas acerca del progreso de los planes de implementación que los conciernen. Asimismo, deberá verificar que las partes interesadas tengan la oportunidad de comunicarse con las autoridades del proyecto sin temor a que haya intimidación o represalias, y tengan acceso al MQR. Cuando los diseños de todas las fases del proyecto no estén finalizados antes de su aprobación, el consultor mantendrá el diálogo con las partes interesadas durante la implementación, antes de que se adopten las decisiones finales.

En el caso en que se produzca un cambio importante en el proyecto, se deberá informar y consultar a los grupos de partes interesadas pertinentes. El consultor es responsable de identificar a las nuevas partes interesadas que puedan surgir en el curso de la implementación del proyecto.

Productos y calendario de entregas

Rara vez estos diez elementos se producen de forma secuencial o diferenciada. Puede que se solapen parcial o totalmente, que sucedan por etapas y sean iterativos. Se requiere criterio y experiencia profesional para determinar cuál es el enfoque correcto. Las partes interesadas deberían tener el tiempo y la oportunidad para manifestar sus opiniones sobre las versiones en borrador de los documentos.

Se espera que el equipo de consulta presente al [cliente] un conjunto de elementos, como se describe a continuación:

- Un borrador del plan de consultas con un esquema de los diez elementos.
- Un plan de consultas final con una documentación detallada de los diez elementos y resultados de la consulta por [fecha].

Cada documento debe ser elaborado en [idioma(s)]. Cada producto se entregará al [cliente] para su revisión y aprobación.

El [cliente] sólo aceptará productos que:

- Estén redactados y presentados con claridad y tengan referencias adecuadas.
- Se entreguen según los plazos acordados y con un nivel de detalle apropiado.
- Estén hechos a la medida del público al que se dirigen, es decir, según los requisitos de procedimiento de la IFI.
- Sean viables para proporcionar los insumos necesarios para la finalización del diseño del proyecto y una implementación y supervisión permanentes.

Se debe entregar al [cliente] una copia electrónica [tanto en formato PDF como Word] de cada producto.

Disposiciones administrativas

El nivel estimado de esfuerzo requerido para esta tarea es de xx días laborales [comenzando inmediatamente después de la firma del contrato con xxx]. Esta estimación es sólo indicativa y puede que se requiera un trabajo de seguimiento adicional hasta xxx.

Composición prevista y aptitudes del equipo de consulta

Los miembros del equipo deberían poseer, como mínimo, las siguientes aptitudes:

- Título de grado en ciencias sociales pertinentes: antropología, sociología, derechos humanos o campos relacionados.
- Al menos cinco años de experiencia demostrada dirigiendo procesos de participación y consulta, evaluaciones de impacto social, participación comunitaria y procesos de consulta.
- Buenas competencias analíticas.
- Alguna experiencia de trabajo en contextos de alto riesgo.
- Sensibilidad ante las diferencias culturales y capacidad para generar confianza.
- Buenas competencias organizacionales.
- El conocimiento de las lenguas locales sería una ventaja.
- Fluidez en [la lengua requerida]. Se prefiere conocimiento práctico del inglés, especialmente escrito.
- Fuertes competencias de comunicación por escrito y oral.
- Disposición y capacidad para viajar a las zonas cubiertas por el proyecto con el fin de completar las actividades descritas más arriba.
- Disponibilidad inmediata.

Esquema de planificación para el proceso de consulta

This outline may be used by the agency responsible for integrating a stakeholder consultation and engagement process in project planning and implementation. It provides questions that may guide practitioners in undertaking the engagement process, and to demonstrate that the process is meaningful as defined in this note.

1. ¿Cómo respetará el proceso las opiniones de las personas y cómo creará un espacio para que planteen sus preocupaciones abiertamente?
2. ¿Cuántos recursos (presupuesto, capacidad de personal, otros) se asignarán al proceso de consulta? ¿Qué capacidad institucional adicional podría hacer más efectivo el diseño y/o la implementación de la participación de las partes interesadas?
3. ¿Cuál es su experiencia en planificación y/o dirección de consultas con las partes interesadas?
4. ¿Qué grupos de partes interesadas ha identificado durante el análisis inicial? ¿Qué grupos son beneficiarios y cuáles se ven perjudicados?

5. ¿Qué tipo de datos básicos se utilizarán en el monitoreo y la evaluación? ¿Están desagregados por género y por otros grupos vulnerables?
6. ¿Ha identificado algún grupo vulnerable potencial? Por favor, describa qué se puede hacer para asegurar su participación.
7. ¿Qué foros y métodos se usarán en el proceso de consulta? ¿Cuántos participantes se espera que asistan? ¿Qué diferencia habrá en el caso de los eventos con subgrupos como los grupos vulnerables y marginales?
8. ¿Qué tipo de mecanismo de quejas y reclamos se establecerá para el proyecto? ¿Cómo participa la comunidad en su diseño? ¿Cómo se informará a la comunidad acerca de él?

9. ¿Cuáles son los problemas y preocupaciones clave planteados por las partes interesadas hasta ahora? ¿Qué grupo(s) de partes interesadas expresó(aron) las preocupaciones? ¿Hay diferentes opiniones entre las partes interesadas?
10. ¿Cómo se reflejarán las opiniones de las partes interesadas en el diseño e implementación del proyecto, en los mecanismos institucionales o de otras maneras? Por favor, brindar ejemplos específicos cuando sea posible.
11. ¿Qué tipo de retroalimentación se les dará a las partes interesadas en relación con la forma en que se tratarán sus contribuciones en la toma de decisiones del proyecto?
12. Si la consulta ha comenzado con personas afectadas, ¿cuáles son los aportes proporcionados por las partes interesadas a los planes de acción que tratan de asuntos ambientales y sociales?

Matriz de análisis de las partes interesadas y plan de consultas

Ejemplo: proyecto de camino rural que comprende reasentamiento involuntario, y pueblos indígenas

Nota: este es un resumen indicativo y parcial con fines únicamente ilustrativos. Debería proporcionarse información más detallada en el proyecto real.

Categoría de las partes interesadas	Impacto/ interés previsto o potencial del proyecto	Características	Plan/eventos de participación [actualización posterior a los eventos, con detalles]
A. BENEFICIARIOS PREVISTOS DEL PROYECTO			
Viajeros y pasajeros	Transporte más rápido y fiable. Mejor acceso a servicios como salud, educación y servicios médicos.	Para cada grupo y subgrupo pertinente: breve descripción de la condición socioeconómica, factores culturales, ubicación, tamaño, capacidad organizativa y nivel de influencia, vulnerabilidad o exclusión social. Por ejemplo, acceso diferenciado por género a los beneficios del proyecto (también rige para todas las categorías que aparecen debajo).	Probar entrevistas a viajeros, combinadas con reuniones públicas.
Propietarios de transporte, conductores y operadores	Mayores volúmenes de carga e ingresos.		Reuniones con asociaciones de dueños de transporte, entrevistas con conductores y operadores.
Comerciantes y proveedores ambulantes	Mayores oportunidades de mercado.		Tener en cuenta las reuniones del grupo focal, probar entrevistas.
Personas que encuentran empleo en la construcción y el mantenimiento	Aumento de los ingresos locales, menor necesidad de migración laboral.		Tener en cuenta las reuniones de grupos focales, además de las entrevistas durante la recopilación de datos para la encuesta socioeconómica.
Dueños de tierras y propiedades locales	Aumentos de los valores de la propiedad, mayores oportunidades de mercado.		Reuniones individuales con una muestra de los dueños de propiedades, datos recopilados durante la encuesta.
Público en general	Por determinar.	Características socioeconómicas generales, interés general o preocupación acerca del proyecto.	Difusión y divulgación de información (por ejemplo, mediante páginas web, difusión local de la información, periódicos y radio). El proyecto debería mantener un canal de comunicación abierto para recibir y responder preguntas y preocupaciones, tanto durante la preparación como en la implementación del proyecto.
Contratistas y subcontratistas	Contratos durante las operaciones de construcción y trabajos viales, incluido el mantenimiento.	Historial de la gestión de impactos ambientales y sociales, capacidad y recursos disponibles, conexiones, si las hay, con los responsables de la toma de decisiones del proyecto.	Conversaciones con las empresas, procedimientos de licitación, inclusión de requisitos ambientales y sociales.
Agencia ejecutora líder	Recursos adicionales, construcción de capacidad.	Historial en la gestión de proyectos similares como gestión de riesgos ambientales y sociales y procesos de consulta, entre otros.	Agencia líder en la interacción con todas las demás partes interesadas. De la institución financiera (por ejemplo, el BID): discusiones periódicas, asistencia técnica cuando sea requerida.

Categoría de las partes interesadas	Impacto/ interés previsto o potencial del proyecto	Características	Plan/eventos de participación [actualización posterior a los eventos, con detalles]
Otras agencias colaboradoras (gobierno, ONG, etc.)	Provisión de servicios, adquisición de tierras, apoyo de implementación.	Puede tener otros incentivos aparte de apoyar la implementación del proyecto.	Compromiso temprano, acuerdo sobre colaboración (por ejemplo, a través de un memorando de entendimiento), contratos.
B. GRUPOS E INDIVIDUOS QUE PUEDEN VERSE AFECTADOS NEGATIVAMENTE POR EL PROYECTO			
B.1. REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO: PÉRDIDA DE BIENES Y/O MEDIOS DE VIDA			
B.1.1. GRUPOS E INDIVIDUOS CON TÍTULO O PROPIEDAD/OCUPACIÓN FORMALMENTE RECONOCIDA DE TIERRAS Y OTROS BIENES			
Propietarios de tierras rurales con título cuya propiedad será adquirida. Propietarios de negocios o viviendas que perderán sus bienes.	Pérdida del valor de las tierras, viviendas y otros bienes; posible relocalización a una nueva ubicación; pérdida potencial de ingreso y medios de vida.	Agricultores pequeños y medianos. El estatus socioeconómico varía; algunos pueden correr el riesgo de caer en la indigencia si pierden tierras agrícolas.	Información previa en formatos accesibles durante la preparación del proyecto, tiempo para reflexionar, reuniones públicas combinadas con grupos focales y entrevistas individuales como parte del censo y de las encuestas socioeconómicas, desagregar por género y otras identidades sociales relevantes. Oferta de opciones para diferentes mecanismos de apoyo/ compensación, apoyo y asesoría. Información sobre derechos, acceso a reparación.
B.1.2. GRUPOS E INDIVIDUOS SIN DERECHOS LEGALES NI FORMALMENTE RECONOCIDOS DE LA TIERRA Y OTROS BIENES			
Uso comunal o colectivo de la tierra y recursos, sin título formal pero tradicionalmente reconocido.	Pérdida de acceso a la tierra y recursos, posible relocalización a una nueva ubicación, pérdida potencial de ingresos y medios de vida.	Se deberían estudiar los derechos de uso y ocupación, así como la estructura organizacional, por ejemplo, el uso de la tierra y los recursos individuales versus los colectivos; usos tradicionales de los pueblos indígenas y vínculos con la tierra; valores culturales; etc.	Igual que en B.1.1.
Ocupantes ilegales de terrenos públicos, cultivos dentro del derecho de paso.	Tierras requeridas para mejora de caminos, pérdida de ingresos provenientes de cultivos.	Agricultores pequeños y medianos. El estatus socioeconómico varía, algunos corren el riesgo de caer en la indigencia si pierden tierras agrícolas, mientras que otros pueden ser agricultores más acomodados.	Principios de información previa, foros apropiados como en B.1.1.
Ocupantes ilegales con casas, pequeños comercios, etc., en propiedad pública; por ejemplo, los habitantes de barrios marginales urbanos y periurbanos.	Puede que viviendas y edificios tengan que ser relocalizados para la mejora de caminos; pérdida de ingresos de pequeños negocios.	Generalmente, grupos pobres y marginales, pero que en algunos casos pueden tener más medios, como los "dueños" o "líderes" de barrios marginales.	Principios de información previa, foros apropiados como en B.1.1.
Personas que pierden medios de vida como resultado de los cambios en el uso de la tierra, independientemente del estatus legal o de la situación de tenencia. Subgrupos con necesidades especiales pueden incluir a inquilinos, usuarios estacionales de las tierras, etc.	Pérdida potencial de ingresos de tierras o negocios agrícolas.	Breve descripción de estatus socioeconómico, factores culturales, ubicación, tamaño, capacidad organizativa y grado de influencia, vulnerabilidad o exclusión social. Por ejemplo, acceso diferenciado por género a los beneficios del proyecto.	Principios de información previa, foros apropiados como en B.1.1. Esto puede requerir un análisis dentro del hogar para documentar diferentes medios de vida de hombres y mujeres.

B.2. IMPACTOS EN GRUPOS INDÍGENAS

Comunidades indígenas afectadas por el proyecto	Además de los impactos positivos o negativos potenciales descritos para otras categorías, los desplazamientos, la interrupción, la mayor afluencia de mano de obra pueden constituir una amenaza a la cohesión social y a las normas culturales, generar mayor desigualdad, etc.	Breve descripción de estatus socioeconómico, factores culturales, ubicación, tamaño, capacidad organizativa y grado de influencia, vulnerabilidad o exclusión social. Por ejemplo, acceso diferenciado por género a los beneficios del proyecto. Tiene particular importancia entender las estructuras institucionales, la autoridad y la toma de decisiones, la capacidad de negociar, los valores culturales adscritos a la tierra o a los recursos, tanto tangibles como intangibles.	Información previa en formatos accesibles y culturalmente adecuados durante la preparación del proyecto. Tener en cuenta los problemas de idioma, tiempo para reflexionar, participación a través de mecanismos institucionales legítimos, que pueden variar (consejos de ancianos, reuniones públicas con grupos focales y entrevistas individuales como parte del censo y de las encuestas socioeconómicas), desagregados por género y otras identidades sociales pertinentes dentro de las comunidades. Información sobre derechos, acceso a reparación.	Preocupaciones similares a otros grupos en relación con los desplazamientos, la pérdida de medios de vida, la seguridad, etc. Pueden surgir otros problemas en las consultas, como el valor espiritual de los árboles, los cementerios, etc.	Provisión de opciones para diferentes mecanismos de apoyo/compensación, apoyo y asesoría. Contemplar la construcción de capacidad y fortalecimiento institucional, según sea necesario. Cuando los impactos adversos potenciales son importantes puede requerirse un acuerdo o consentimiento formal.	Comunicación verbal y por escrito a los grupos de un resumen de las iniciativas del proyecto relacionadas con sus preocupaciones. Cuando sea relevante, elaborar la reciprocidad a la medida de grupos y subgrupos por separado o de manera diferente.	Reuniones públicas regulares, publicación de actualizaciones por escrito del progreso del proyecto. Cuando sea pertinente, considerar los grupos focales o las reuniones individuales en temas particulares o con grupos específicos. Además de la actualización del progreso del proyecto, debería comunicarse y consultarse cualquier cambio en la estructura del proyecto o en la mitigación.
---	--	--	--	--	---	--	--

MECANISMOS DE QUEJAS Y RECLAMOS: HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN

Ciclo del proyecto

Etapas de preparación y elegibilidad

Acciones/pasos de la evaluación del MQR	Preguntas orientativas
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estudiar el escenario <u>al nivel más relevante</u> para el proyecto (sector, subsector, nivel local, agencias ejecutoras, reguladores, contextos tradicionales, formales o informales)⁴¹ e identificar dónde irían las personas afectadas potencialmente por el proyecto para expresar sus preocupaciones. ✓ Evaluar el <u>potencial de reclamaciones</u> (reclamaciones y reclamantes), puntos de acceso y adecuación de las operaciones del MQR existentes (si el MQR ya está funcionando). ✓ Caracterizar la cultura de gestión local del conflicto (por ejemplo, contenciosa, judicializada, tradicional, etc.). ✓ Evaluar la capacidad de gestión y respuesta ante las denuncias/reclamaciones en el nivel pertinente (es decir, el más cercano a las personas potencialmente afectadas por el proyecto). ✓ <u>Identificar los ámbitos de mayor riesgo</u> (tanto desde la perspectiva del proyecto como de las salvaguardias). ✓ Identificar a las partes interesadas y a los grupos de partes interesadas clave (o bien confiar en la EIS, las consultas o los mapas anteriores de las partes interesadas, si son creíbles) para determinar actores, problemas y activadores⁴². ✓ Evaluar las brechas, los vínculos y la capacidad del sistema del MQR para responder oportuna y efectivamente a las dificultades añadidas por el proyecto. ✓ Debatir con el prestatario y las partes interesadas clave para <u>identificar opciones con el fin de establecer o fortalecer el MQR del proyecto</u> (por ejemplo, opciones y puntos a favor y en contra) y determinar la hoja de ruta del MQR para el proyecto. ✓ Documentar la decisión del prestatario acerca de cuál MQR será utilizado en las reclamaciones relacionadas con el proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué MQR existen en el/los sector(es) apoyados por el proyecto o por operaciones previas? ¿Han sido evaluados? • ¿Cuáles son los que más probablemente serán utilizados por las personas afectadas por el proyecto? • ¿Cuáles son las reclamaciones más probables y por parte de quién? ¿En qué momento? ¿Qué dice el análisis de las partes interesadas? • ¿Cuál es el nivel de riesgo de la operación general y desde la perspectiva de las salvaguardias? • ¿Cuál es la naturaleza de los impactos en la población afectada (por ejemplo, sanitaria, de seguridad, ambiental, de medios de vida, cultural)? • ¿Cuáles son los sistemas informales o tradicionales relacionados o vinculados con las actividades/acciones y los resultados previstos del proyecto/sector? • Si se trata de una operación multisectorial o multifuncional, ¿hay un sector/componente “prioritario”? ¿En qué sector/componente son indispensables los MQR? Si todos son igualmente importantes, estudiar todos los sectores e identificar los componentes del proyecto que son más proclives a interacciones directas con los beneficiarios. • ¿Qué actividades específicas del proyecto tienen mayor riesgo ambiental o social? • ¿La operación es proclive a impactos acumulativos atribuibles a múltiples proyectos diferentes o múltiples operadores? ¿Existe una oportunidad para coordinar y comunicar? • ¿El MQR existente es plenamente operativo? ¿Qué falta? Si no funciona, identificar los principales motivos.

41. Como parte del análisis de las partes interesadas, EIA, EIS u otro tipo de análisis y/o evaluación.

42. Por ejemplo, evaluar si la operación está situada en una zona donde hay una historia de conflictos o relaciones difíciles entre las organizaciones basadas en la comunidad y la agencia ejecutora del proyecto.

Etapa de análisis y aprobación	
Acciones/pasos de la evaluación del MQR	Preguntas orientativas
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisar y evaluar los objetivos, los fines, la disposición de financiamiento del MQR para el proyecto⁴³. ✓ Identificar otras mejoras, ubicación, alcance, organismo(s) responsable(s) y opciones de escalada⁴⁴. ✓ Analizar más detenidamente: (a) políticas, procedimientos y marco normativo, (b) facilidad de acceso, (c) principios indicadores de desempeño y (d) capacidad de reparación y para adoptar medidas correctivas oportunas. ✓ Debatar opciones y limitaciones con el prestatario y las partes interesadas. ✓ Confirmar la decisión del prestatario de apoyar un nuevo MQR, personalizando o fortaleciendo los ya existentes. ✓ Acordar un plan de acción que incluya medidas para construir/fortalecer el MQR, establecer indicadores de desempeño y asegurar vínculos relevantes con otros sistemas tradicionales o informales de manejo de reclamaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las personas saben que pueden utilizar el MQR ya identificado? ¿Se han llevado a cabo actividades de difusión? • ¿El marco normativo existente (leyes locales, regulaciones, políticas, reglas del proyecto, etc.) es un elemento facilitador o limitante? • ¿Hay un compromiso institucional adecuado y suficiente con el MQR del proyecto? • ¿Cuál es el nivel de accesibilidad del MQR (real o planificado) en lo que respecta a las necesidades del proyecto? • ¿Dónde podrían acudir las personas si el MQR a nivel del proyecto no les da respuestas? • ¿Cuál es la influencia real del MQR? ¿La unidad ejecutora del proyecto está a cargo del MQR? ¿Tiene la capacidad técnica e institucional necesaria? • ¿El financiamiento necesario del proyecto ha considerado financiar las actividades del MQR? • ¿El plan de acción tiene todos los elementos para (a) asegurar el desempeño operativo del MQR en cuanto comiencen las actividades del proyecto o antes, (b) realizar un progreso incremental pero medible y (c) establecer responsabilidades y plazos claros? • ¿Cuál es el estado de implementación y el nivel de progreso del plan de acción del MQR? • ¿Cuál es el nivel de reclamaciones previsto el primer año? • ¿Cuáles son los tipos de reclamaciones más probables según la etapa de implementación del proyecto (por ejemplo, construcción e implementación)?

43 Una vez que la operación ha sido aprobada y la implementación ha comenzado, la primera medida que se debería tomar es evaluar la integridad del plan de acción acordado para establecer o fortalecer el MQR del proyecto.

44 Una vez que la operación ha sido aprobada y la implementación ha comenzado, la primera medida que se debería tomar es evaluar la integridad del plan de acción acordado para establecer o fortalecer el MQR del proyecto.

Etapa de aprobación e implementación		
Acciones/pasos		Preguntas orientativas
Fortalecimiento y/o creación de MQR	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluar la finalización del plan de acción⁴⁵. ✓ Revisar y dar mayor apoyo a la funcionalidad/ operatividad del MQR. ✓ Confirmar las medidas adoptadas para fortalecer y personalizar el MQR existente a las dificultades añadidas por el proyecto. ✓ Confirmar principios esenciales incorporados en las operaciones cotidianas (véase la prueba de principios, más abajo). ✓ Adecuación de las disposiciones de la prueba y previsibilidad del sistema⁴⁶. ✓ Construir percepción pública y credibilidad. ✓ Mejorar la capacidad de respuesta del sistema allí donde sea necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha asignado financiamiento del proyecto a las actividades del MQR? • ¿El MQR registra las reclamaciones? • Allí donde sea evidente, identifique causas de los bajos niveles de reclamaciones recibidas/registradas. • ¿El MQR informa periódicamente? • ¿Las disposiciones actuales responden a la reputación y la credibilidad deseadas? • ¿Cuál es el porcentaje de reclamaciones solucionadas en relación con las reclamaciones registradas? • ¿Se están cerrando las brechas? ¿Cómo? • ¿Hay suficientes vínculos entre el nivel de los beneficiarios y el nivel institucional? • ¿La reparación es una opción sobre la que se ha informado a los beneficiarios a nivel del proyecto? • ¿Cómo se enteran los reclamantes potenciales del MQR a nivel del proyecto? • ¿Lo encuentran creíble, imparcial y legítimo? • ¿Entienden cómo funciona el MQR a nivel del proyecto?
Compromiso institucional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover el compromiso institucional e institucionalizar el MQR. ✓ Otorgar recursos al MQR (instrumentos y dinero). ✓ Construir capacidad, confianza y credibilidad. ✓ Confirmar las acciones del personal y los programas de formación propuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La gerencia y el personal del proyecto reconocen y valoran el proceso del MQR como un medio para mejorar el desempeño del proyecto y optimizar la rendición de cuentas y la transparencia? • ¿La reparación de reclamaciones está integrada en las descripciones del trabajo y las responsabilidades del personal? ¿Se han introducido programas de formación del personal? • ¿Tiene suficientes recursos y está adecuadamente monitoreado? • ¿El marco regulatorio y el de las políticas están claros para todas las partes que participan? • ¿La gestión de las quejas/reclamaciones es una prioridad para el sector y/o la institución? • ¿Son necesarios los convenios legales relacionados con los MQR? Si la respuesta es sí, ¿están operativos?

45 Una vez que la operación ha sido aprobada y la implementación ha comenzado, la primera medida que se debería tomar es evaluar la integridad del plan de acción acordado para establecer o fortalecer el MQR del proyecto.

46 Si aún no se han recibido reclamaciones reales, esto se puede conseguir siguiendo un caso hipotético a lo largo del sistema.

Efectividad del MQR a nivel del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se han establecido con claridad roles y responsabilidades. ✓ Hay procedimientos accesibles y justos funcionando y el MQR es plenamente operativo. ✓ Criterios fijos predeterminados, pero comprensión flexible de cada problema y de las circunstancias contextuales. ✓ Los niveles adecuados de rendición de cuentas son parte del MQR. ✓ Vínculos con estructuras formales de toma de decisiones y opciones de segundo nivel. ✓ Capacidad para gestionar la elegibilidad, investigar y otorgar reparación. ✓ El MQR está equipado para monitorear, recopilar y procesar datos. ✓ El MQR tiene una capacidad de respuesta proporcional a la presentación potencial/real de reclamaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El MQR a nivel del proyecto es verdaderamente accesible para los usuarios potenciales? • ¿Responde el MQR a las necesidades de todos los reclamantes? • ¿El sistema de selección y derivaciones está bien organizado? • ¿El MQR a nivel del proyecto es capaz de resolver y otorgar reparaciones? • ¿El MQR a nivel del proyecto tiene los medios necesarios para funcionar eficientemente? • ¿El MQR a nivel del proyecto coordina y colabora más allá de las fronteras? • ¿Está suficientemente descentralizado? • ¿Utiliza la tecnología disponible para facilitar el acceso, mejorar la cobertura y optimizar el desempeño? • ¿Existe un mecanismo interno para distinguir entre la reciprocidad colectiva y las reclamaciones individuales? • ¿Tiene la capacidad para responder a múltiples demandas?
Prueba de principios		
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existen múltiples vías para que los beneficiarios del proyecto presenten efectivamente reclamaciones. ✓ Los grupos desfavorecidos cuentan con los medios para comprender claramente el MQR del proyecto y para acceder a él. ✓ El temor a represalias es identificado y gestionado adecuadamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El MQR es accesible para todas las partes interesadas, independientemente de su proximidad, lengua, educación o nivel de ingreso? • ¿Existen múltiples canales de recepción de reclamaciones? • ¿Están cerca de los reclamantes potenciales? • ¿El MQR a nivel del proyecto ha sido adecuadamente divulgado y comunicado a las personas afectadas por el proyecto? • ¿Cómo se gestionan los castigos y las represalias si se producen?
Previsibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los procesos y procedimientos del MQR están bien definidos, claramente comunicados y se encuentran disponibles públicamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El MQR ofrece un procedimiento claro, con plazos para cada etapa y precisión sobre los tipos de resultados que puede (y no puede) producir? • ¿Son los procedimientos para presentar reclamaciones y solicitar medidas de reparación fáciles de entender para los beneficiarios del proyecto?

Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existencia de un registro público. ✓ Los informes del MQR son accesibles y están disponibles para el público. ✓ Los resultados de las investigaciones y/o las reparaciones otorgadas están disponibles para el público, ✓ Los asuntos que afectan al sistema son divulgados oportuna y adecuadamente. ✓ Se garantiza el acceso a la información. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los procedimientos y resultados del MQR son lo bastante transparentes para responder a los intereses y preocupaciones de las personas afectadas por el proyecto? • ¿Se adoptan medidas específicas en un marco de transparencia? • ¿Existe un sistema de seguimiento disponible y abierto al público?
Imparcialidad e independencia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El proceso del MQR está libre de discriminación. ✓ Las partes interesadas y, en particular, los grupos vulnerables y desfavorecidos tienen igual acceso a recursos e información para participar en el proceso del MQR. ✓ El proceso del MQR se lleva a cabo independientemente de influencias de terceras partes. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El MQR funciona independientemente de todas las partes interesadas? • ¿Se realizan esfuerzos para igualar las reglas de juego como parte del proceso del MQR? • ¿Cuál es el riesgo de interferencia externa?
Integridad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los principios éticos están incorporados en el trabajo de los operadores del MQR a nivel del proyecto. ✓ El MQR a nivel del proyecto es fiable y los operadores están sujetos a principios y normas claras previamente establecidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se siguen estos principios? • ¿Las comunidades y los individuos pueden expresar sus preocupaciones libremente? • ¿Está el MQR posicionado como organismo imparcial y es visto como digno de confianza?
Capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los procedimientos y acciones del MQR a nivel del proyecto incluyen, como mínimo, reconocimiento, comunicación e información, investigación y resolución. ✓ Se cumplen los plazos del proceso. ✓ Se informa permanentemente a los reclamantes (incluso mediante el acceso a un sistema de seguimiento). 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El MQR otorga un reconocimiento oportuno? • ¿El MQR a nivel del proyecto está equipado para abordar los problemas planteados por los reclamantes? • ¿La comunicación con los reclamantes y los responsables de la toma de decisiones es una pieza central del proceso del MQR? • ¿El MQR está bien equipado para dar respuestas y reparación, y para contribuir a la resolución de las reclamaciones?

ORGANIGRAMA DE LA EVALUACIÓN



MECANISMOS DE QUEJAS Y RECLAMOS: INDICADORES

Ejemplos de indicadores de monitoreo y evaluación

APLICACIÓN DE PRINCIPIOS DEL MQR	INDICADORES CLAVE	PREGUNTAS ORIENTATIVAS
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de reclamaciones. ✓ Resultados de la encuesta en relación con el conocimiento del mecanismo y la facilidad para acceder a él por parte de las personas afectadas por el proyecto. ✓ Costos para los reclamantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las personas potencialmente afectadas pueden acceder al MQR sin obstáculos para presentar reclamaciones? • ¿Se les proporcionan a los grupos desfavorecidos los medios para que entiendan efectivamente el MQR a nivel del proyecto y tengan acceso a él? • ¿El MQR del proyecto alcanza a todas las personas afectadas por el proyecto y se comunica adecuadamente con ellas? • ¿Cómo se gestionan los castigos y las represalias si se producen?
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disponibilidad pública de datos e informes de caso sobre la reclamación. ✓ Resultados de la encuesta que indican que los usuarios entienden cómo funciona el mecanismo y qué tipo de reparación hay disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los reclamantes tienen acceso a los datos del proceso de reparación? • ¿El MQR publica informes detallados que sean útiles para las partes interesadas? • ¿Hay sistemas de seguimiento de los casos accesibles para el público?
Independencia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criterios de selección y proceso para nombrar al personal del MQR. ✓ El procedimiento operativo del mecanismo permite imparcialidad y juicio independiente. ✓ La supervisión funciona libre de injerencia política. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El MQR está libre de interferencia política o de otro tipo? • ¿Los costos operativos del MQR se inscriben en el presupuesto institucional/del proyecto? • ¿En qué casos la resolución de reclamaciones no entra en el ámbito del MQR? ¿El personal del MQR tiene estabilidad en el empleo?
Compatibilidad de derechos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Datos que muestran la voluntad de todas las partes para usar el mecanismo. ✓ Número de reclamaciones a propósito del propio mecanismo. ✓ Compatibilidad de los resultados de la evaluación con los derechos humanos. ✓ Opiniones expertas independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Algunos reclamantes tienen miedo a utilizar el sistema? • ¿El proceso del MQR es proclive a la discriminación? • ¿Todos los reclamantes son tratados de la misma forma? • ¿Hay reclamaciones sobre denegación de acceso? • ¿Las poblaciones vulnerables y marginales reciben un trato justo? • ¿Esta operación se produce en un área donde la violación de los derechos humanos es frecuente?

Legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Datos que muestran que los beneficiarios tienen acceso a otras reparaciones si fuera necesario. ✓ Ausencia de reclamaciones sobre mala conducta y/o evidencia de medidas correctivas. ✓ Número de casos y otra evidencia de voluntad para usar el mecanismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La opción de tener acceso al MQR por parte de las personas afectadas por el proyecto es libre e informada? • ¿Se han realizado encuestas de satisfacción y se han tomado medidas a partir de ellas? • ¿El MQR utiliza medidas de construcción de confianza (como opiniones expertas, mediación, investigación conjunta, etc.)?
Previsibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Datos de los procesos de reparación de reclamaciones finalizados a tiempo. ✓ Evidencia de comunicaciones efectivas con los usuarios del sistema. ✓ Encuestas que indican que los usuarios conocen las reglas y los plazos de los procesos. ✓ Datos que muestran que a los reclamantes se los mantiene informados del progreso de los casos en curso (por ejemplo, sistema de seguimiento). 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay procedimientos operativos limitados por el tiempo disponible y son accesibles para las personas afectadas por el proyecto en todo momento? • ¿Los informes de caso están disponibles? • ¿Se comunica y publica periódicamente el proceso de reparación de reclamaciones en las principales lenguas habladas por las personas afectadas por el proyecto? • ¿Hay un sistema de seguimiento de los casos?
DESEMPEÑO DEL MQR	INDICADORES CLAVE	
Capacidad para resolver problemas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Datos sobre las reclamaciones resueltas. ✓ Procedimiento de escalada y un nivel de toma de decisiones facilitado para otorgar reparación. ✓ Alto porcentaje de reclamaciones registradas que no van más allá del MQR. ✓ Tipos de acuerdos. 	
Capacidad para tratar asuntos multiculturales y conflictos con diversas partes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acceso en contextos multilingües. ✓ Dirigido a pueblos indígenas específicos cuando entre las personas afectadas por el proyecto hay pueblos indígenas. ✓ Vínculos entre sistemas informales/tradicionales y el MQR. ✓ Acceso a expertos de terceras partes y otros medios independientes para contribuir a resolver problemas. 	

Los sistemas del MQR están operativos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sitio web con información completa y operativo. ✓ Los sistemas de registro y seguimiento y los sistemas de derivación son parte del mecanismo. ✓ Sistema de reporte robusto. 	
Capacidad de respuesta del MQR	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las reclamaciones se tratan y se responden a tiempo. ✓ Las interrupciones en las actividades del proyecto han disminuido. ✓ Número y calidad de los procesos patrocinados por el mecanismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Al MQR se le permite responder a clientes internos y externos? • ¿Ha disminuido a lo largo del tiempo el número de reclamaciones judiciales o administrativas sobre el mismo tipo de problemas? • ¿El MQR es capaz de identificar las tendencias, las principales causas de reclamaciones y los problemas sistémicos?
Participación de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de partes interesadas que utilizan el MQR. ✓ Niveles de satisfacción de las partes interesadas. ✓ Comentarios recibidos sobre las operaciones del MQR. ✓ El MQR permite a los reclamantes plantear preocupaciones y participar en procesos de búsqueda de soluciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay una amplia gama de partes interesadas que utilizan el MQR? • ¿Hay actividades de concienciación? • ¿Está el reclamante involucrado en todo el proceso de reclamación? • ¿Se comunica el fundamento del MQR a las personas afectadas por el proyecto y a otras partes interesadas? • ¿Hay canales de comunicación abiertos con los reclamantes en todo momento? • ¿El MQR recibe reciprocidad de las partes interesadas?

Informe sumario del proceso de consulta

Este modelo de formato proporciona un esquema con preguntas e información relevante que se puede utilizar para completar un informe sumario sobre cómo se ha emprendido el proceso de consulta con las partes interesadas. Normalmente, será preparado como parte de los planes generales, estudios y otra documentación presentada como un paquete a la institución financiera pertinente, como el BID, antes de que se apruebe el financiamiento. También se puede utilizar como evidencia sumaria en relación con los requisitos nacionales, como las licencias para proceder con un proyecto.

Pregunta de apoyo	Objetivo y orientación	Información pertinente para incluir
1. ¿Cómo identificó el proyecto las partes interesadas con las que trabajaría en lo relativo a los impactos ambientales y sociales?	Transmitir los principios que subyacen tras las decisiones atinentes a la intervención de las partes interesadas en relación con cada riesgo potencial y detectado para las personas.	<ul style="list-style-type: none"> Tipos de beneficios y riesgos ambientales y sociales identificados en las consultas con las partes interesadas. Como se identificaron las partes interesadas (por ejemplo, mediante análisis de las mismas, ejercicios de mapeo, a partir de orientación interna o externa). Lista de grupos que pueden verse perjudicados, que son beneficiarios potenciales o que pueden influir en los resultados del proyecto. Para cada grupo o subgrupo: breve descripción de la condición socioeconómica, factores culturales, localización, tamaño, capacidad organizativa y nivel de influencia, vulnerabilidad o exclusión social (por ejemplo, acceso diferenciado por género a los beneficios del proyecto). Conclusiones del análisis desglosadas por género y grupos potencialmente vulnerables. Principales problemas y preocupaciones expresados por las partes interesadas.
2. ¿Cuándo empezó a relacionarse el proyecto con las partes interesadas?	Mismo objetivo y orientación que en el caso anterior.	<ul style="list-style-type: none"> ¿En qué ocasiones/momento, con qué frecuencia se relaciona la agencia con las partes interesadas en lo relativo a los riesgos sociales y ambientales (por ejemplo, en determinados momentos del ciclo de un proyecto, de manera regular; mediante un grupo asesor, la gerencia, un sindicato, o una mesa de diálogo con la comunidad), en respuesta a requerimientos legales o de otra clase, o como respuesta a las solicitudes de las partes interesadas); ¿Cómo se ha reflejado en los planes del proyecto y en los acuerdos legales el compromiso con la consulta y la relación permanente con las partes interesadas durante la implementación del proyecto? Por ejemplo, ¿se ha establecido un proceso de monitoreo participativo?

Pregunta de apoyo	Objetivo y orientación	Información pertinente para incluir
<p>3. ¿Qué objetivos se fijaron para los procesos de participación (por ejemplo, transmitir información, escuchar las opiniones, obtener retroalimentación, trabajar en colaboración para llegar a acuerdos, transferir a las partes interesadas el control sobre la toma de decisiones, los recursos y las actividades)?</p>	<p>Transmitir el fundamento de los objetivos del plan de consulta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué recursos (presupuesto, personal, otros) se asignaron al proceso de consulta? • Datos de línea de base que se utilizaron para el monitoreo y la evaluación. • Capacidad institucional adicional necesaria para que la implementación sea más efectiva. • Plan de consulta: principales categorías y subcategorías de partes interesadas; carácter de su interés en el proyecto, características clave, cómo el proyecto se relacionó con cada uno de los diferentes grupos. • Ejemplos de cómo el plan de consulta se basó en las conclusiones del análisis de las partes interesadas. • Medidas/estrategias especiales aplicadas para asegurar la participación incluyente de los grupos marginados o desfavorecidos. • Posibles actualizaciones del plan de consulta. • Si las partes interesadas o los grupos de partes interesadas, incluidas aquellas partes potencialmente afectadas o sus representantes legítimos, pueden iniciar una relación con el equipo de proyecto y cómo. • Evidencia de apoyo u oposición de agencias y terceras partes pertinentes, cuando sea relevante (posibles informes de los medios, apoyo u oposición de la sociedad civil). • Ejemplos de opiniones diferentes entre las partes interesadas. • Evidencia de acuerdo o disenso en relación con el proyecto (por ejemplo, acuerdo formal firmado cuando sea pertinente). • ¿Sobre qué bases han otorgado su acuerdo las comunidades (por ejemplo, aceptación de beneficios ofrecidos, comprensión y aceptación de cómo se evitarán, reducirán o mitigarán los impactos adversos potenciales)?
<p>4. ¿Con qué partes interesadas se ha comunicado el equipo del proyecto?</p>	<p>Proporcionar ejemplos concretos, datos cualitativos y cuantitativos. A veces será inadecuado nombrar a individuos o grupos específicos con los que el equipo del proyecto ha trabajado, si esto puede plantear riesgos para las personas implicadas. Cuando esto ocurra, puede que sea mejor entregar información acerca de los tipos de partes interesadas involucradas y para qué objetivos generales.</p> <p>Se pueden extraer ejemplos de casos en los que hay dificultades reales, con preferencia sobre aquellos que muestran un problema limitado y/o fácil de abordar. En su conjunto, los ejemplos deberían ser equilibrados y ampliamente representativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subgrupos específicos de partes interesadas particularmente comprometidos: mujeres, personas ancianas, discapacitados, jóvenes. • Motivos generales para tomar contacto. • Objetivos específicos de los diferentes involucrados y en qué medida esos objetivos se alcanzaron o se avanzó en ellos. • Si los contactos se produjeron una sola vez o formaron parte de un proceso de participación permanente. • ¿Cuántos eventos de consulta con las partes interesadas y grupos de partes interesadas tuvieron lugar durante el proceso de consulta? • Posibles cambios introducidos en el plan de participación y sus motivos. • Retroalimentación escrita y verbal a los grupos, con un resumen de las iniciativas del proyecto relacionadas con las preocupaciones. • Retroalimentación a la medida de diferentes subgrupos cuando sea pertinente.

Pregunta de apoyo	Objetivo y orientación	Información pertinente para incluir
5. ¿Qué formatos de participación se priorizan y por qué?	Transmitir que la forma de consulta fue elaborada a la medida del carácter del proyecto, y que se basa en el análisis de las partes interesadas y en el plan de participación.	<ul style="list-style-type: none"> • Breve descripción de los eventos y discusiones [localización, formato, número de participantes, asuntos y preocupaciones clave formulados, cómo se documentó, si se alcanzó un acuerdo. • Información proporcionada a los grupos de las partes interesadas antes de los eventos de consulta. • Localizaciones, idiomas y formatos elegidos, y motivos de la elección. • Documentos sobre asuntos ambientales y sociales clave divulgados públicamente. • Divulgación de los resultados del proceso de consulta. • Tiempo otorgado a las partes interesadas para que revisen y debatan sobre la información. • Medidas para asegurar que el proceso respetó las opiniones de las personas. • Ejemplos de que las partes interesadas se identifican, y de que confían en que el proceso de participación haya sido justo y legítimo. • Tipos de foros y métodos aplicados en el proceso de consulta. • Diferencias observables en los eventos llevados a cabo con subgrupos como los grupos vulnerables y marginales.
6. ¿Cómo influyeron las opiniones de las partes interesadas en el diseño y la implementación del proyecto?	Demostrar, a través de ejemplos concretos, en qué medida el proceso de participación con las partes interesadas sirve al objetivo propuesto de informar y abordar los riesgos ambientales y sociales identificados.	<ul style="list-style-type: none"> • Las opiniones, preocupaciones y aportes específicos de las partes interesadas sobre los diferentes asuntos que se reflejan en el diseño del proyecto y los planes de implementación. • Aportes de las partes interesadas a los planes de acción que abordan asuntos ambientales y sociales. • Decisiones o acciones del equipo de proyecto en relación con cualquier asunto que haya sido transmitido por los aportes de las partes interesadas (por ejemplo, la decisión de no seguir adelante con un proyecto sobre la base de los aportes de las comunidades y los especialistas pertinentes; cambio en el diseño a partir de una negociación con los subgrupos). • Motivos de una decisión de no incorporar ni abordar asuntos como respuesta a un punto significativo suscitado por una parte interesada. • Si se informó a las partes interesadas de las decisiones, acciones u otros cambios que resultaron de sus aportes y cómo fueron informados.

Pregunta de apoyo	Objetivo y orientación	Información pertinente para incluir
<p>7. ¿Cómo ha establecido el proyecto un mecanismo de quejas y reclamos y cómo está funcionando?</p>	<p>Explicar los procesos que rigen cuando las partes interesadas afectadas tienen preguntas o preocupaciones, cuando existe la necesidad de mediación o cuando se percibe que el proyecto está causando o contribuyendo a causar un impacto negativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medios a través de los cuales el proyecto recibe las reclamaciones o preocupaciones relacionadas con los impactos del proyecto. • Tipo de mecanismo de quejas y reclamos creado para el proyecto. • Cómo se informa a las personas acerca de él. • Tipos de reclamaciones recibidas. • Número de reclamaciones procesadas. • Motivos para rechazar reclamaciones. • Esfuerzos de mediación o de solución de problemas. • Criterios para evaluar la efectividad de los resultados. • Tendencias y patrones en las reclamaciones o preocupaciones y sus resultados. • Ejemplos significativos de reparación otorgada para un impacto real.

IV. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2007. "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Resolución adoptada por la Asamblea General el 2 de octubre de 2007, A/RES/61/295". Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/471355a82.html>.

Banco Mundial 2003. Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Supported Projects. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTTSR/Resources/SocialAnalysisSourcebookFINAL2003Dec.pdf>.

-----, 2005. *Gender responsive social analysis: a guidance note - incorporating social dimensions into Bank-supported projects*. Social Analysis Sector Guidance Note Series. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/217381468313758622/pdf/351370REV0GenderGuidelines0SANS.pdf>.

-----, 2011. *Stakeholder Consultations in Investment Operations. Nota orientativa*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/830941468323985308/pdf/671210WP00PUBL0ultations0Note0web20.pdf>.

-----, 2013. *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity. New Frontiers of Social Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16195/9781464800108.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Beierle, T. C. 2000. *The Quality of Stakeholder-Based Decisions: Lessons from the Case Study Record*. Washington, D.C.: Resources for the Future [RFF].

Beierle, T. y J. Cayford. 2002. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, D.C.: RFF.

BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. 1998. *Reasentamiento involuntario: política operativa y documento de antecedentes [OP-710]*. Washington, D.C.: BID.

-----, 1999. *Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID: principios y lineamientos*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2006a. *Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias [OP-703]*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2006b. *Política operativa sobre pueblos indígenas y estrategia para el desarrollo indígena [OP-765]*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2006c. *Lineamientos operativos de la política sobre pueblos indígenas*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2007a. *Lineamientos de implementación de la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2007b. *Política sobre gestión del riesgo de desastres naturales [OP-704]*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2008. *Directrices para la aplicación de la política sobre gestión del riesgo de desastres naturales*. Washington, D.C.: BID.

- , 2010a. *Política de acceso a información [OP-102]*. Washington, D.C.: BID.
- , 2010b. *Lineamientos de implementación de la política de acceso a información*. Washington, D.C.: BID.
- , 2010c. *Política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo [OP-761]*. Washington, D.C.: BID.
- , 2016. *Consultas públicas con la sociedad civil: guías para las agencias ejecutoras públicas y privadas*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7499/Public-Consultations-with-Civil-Society-Guidelines-for-Public-and-Private-Executing-Agencies.pdf?sequence=1>.
- Brody, S. D. 2003. "Measuring the effects of stakeholder participation on the quality of local plans based on the principles of collaborative ecosystem management." *Journal of Planning Education and Research*. [doi:10.1177/0739456X03253022.]
- Buanes, A., S. Jentoft, A. Maurstad, S. U. Sørensen, y G. Runar Karlsen. 2005. "Stakeholder participation in Norwegian coastal zone planning." *Ocean & Coastal Management*. [doi:10.1016/j.ocecoaman.2005.05.005.]
- CAO [Compliance Advisor Ombudsman]. 2017. *CAO Grievance Mechanism Toolkit*. Washington, D.C.: CAO. Disponible en <https://www.cao-MQR.org/>.
- Caribbean Natural Resources Institute. 1999. *Evaluation of Caribbean Experiences in Participatory Planning and Management of Marine and Coastal Resources*. En colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido en el Caribe. Puerto España, Trinidad y Tobago: Caribbean Natural Resources Institute.
- IFC [Corporación Financiera Internacional]. s/f. *Review of Evidence of Informed Consultation and Participation & Broad Community Support*. Washington, D.C.: IFC.
- Chess, C. 2000. "Evaluating Environmental Public Participation: Methodological Questions." *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 43(6).
- Dalton, T., G. Forrester y R. Pollnac. 2012. "Participation, process quality, and performance of marine protected areas in the wider Caribbean." *Environmental Management*. [doi: 10.1007/s00267-012-9855-0.]
- Fiorino, D. J. 1990. "Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms." *Science, Technology & Human Values*.
- Fritsch, O. y J. Newig. 2012. "Participatory governance and sustainability: findings of a meta-analysis of stakeholder involvement in environmental decision-making." *Reflexive Governance for Global Public Goods*. MIT Press.
- IFI [International Finance Institution]. 2007. *Stakeholder engagement: A good practice handbook for companies doing business in emerging markets*. Washington, D.C.: IFI.
- Jankowski, P. 2009. "Towards participatory geographic information systems for community-based environmental decision-making." *Journal of Environmental Management*. [doi: 10.1016/j.jenvman.2007.08.028.]
- Kibugi, R., I. Mwathane y M. Makathimo, M., [2016]. *Large Scale Land Acquisitions for Investment in Kenya: Is there Equity for Local Communities through Meaningful Participation, and Benefits? A case study of the situation in Lamu, Isiolo and Siaya Counties*. Nairobi: Land Development and Governance Institute.

Kvam, R. 2008. *Good Practice in Latin America and the Caribbean, Rights and Participation, Citizen Involvement in Project Supported by the World Bank*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Mansuri, G. y V. Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Informe sobre investigaciones relativas a políticas. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859>

Mekong Partnership for the Environment. 2017. *Guidelines on Public Participation in Environmental Impact Assessment in the Mekong Region*. Bangkok: Pact Inc. Disponible en <http://www.pactworld.org/library/guidelines-public-participation-eia-mekong-region>. Naciones Unidas 2011. *Guiding principles on business and human rights*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

OCDE [Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos]. 2004. *Stakeholder Involvement Techniques: Short Guide and Annotated Bibliography*. París: OCDE.
OIT [Organización Internacional del Trabajo], 2014. *Stakeholder Participation Guidance Note*. Ginebra: OIT. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165982.pdf.

Reed, M. S. 2008. *Stakeholder participation for environmental management: A literature review*. Ámsterdam: Elsevier. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>
Richards, C., K. Blackstock, C. y C. L. Spash. 2004. *Practical Approaches to Participation*. Policy Brief No. 1. Barcelona: SERG.

Stringer, L. C., A. J. Dougill, E. Fraser, K. Hubacek, C. Prell y M. S. Reed. 2006. "Unpacking "participation" in the adaptive management of social-ecological systems: A critical review." *Ecology and Society*.

UNIFEM [Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer]. 2009. *Progress of the World's Women 2008/2009: Who Answers to Women?* Nueva York: UNIFEM. Disponible en https://www.un.org/ruleoflaw/files/POWW08_Report_Full_Text.pdf.

Vanclay, F. 2003. "Conceptual and methodological advances in social impact assessment." En: *The international handbook of social impact assessment: Conceptual and methodological advances*. Londres: Edward Elgar Publishing.

Vanclay, F., A. M. Esteves, I. Aucamp y D. Franks. 2015. *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*. Fargo, ND: International Association for Impact Assessment.

Webler, T. y S. Tuler, S. 2006. "Four perspectives on public participation process in environmental assessment and decision-making: combined results from 10 case studies." *The Policy Studies Journal*.

Wilson, E., S. Best, E. Blackmore y S. Ospanova. 2016. *Meaningful community engagement in the extractive industries: Stakeholder perspectives and research priorities*. Londres: International Institute for Environment and Development.

SERIE DEL BID SOBRE RIESGO Y OPORTUNIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL

Consulta significativa con las partes interesadas