



Guías para las Consultas Públicas y la Participación de las Partes Interesadas en los Proyectos Financiados por el BID

VPS/ESG

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de
Salvaguardias
Ambientales

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN**

IDB-DP-301

julio 2013

Guías para las Consultas Públicas y la Participación de las Partes Interesadas en los Proyectos Financiados por el BID

VPS/ESG



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente 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.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EIA	Evaluación del impacto ambiental
EIAS	Evaluación del impacto ambiental y social
EIS	Evaluación del impacto social
MAB	Movimiento de afectados por represas de Brasil
MST	Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra
ONG	Organización no gubernamental
PAC	Plan de acción correctiva
PGAS	Plan de gestión ambiental y social

ÍNDICE

1.	OBJETIVOS Y ALCANCE.....	1
2.	¿POR QUÉ SON NECESARIAS LAS CONSULTAS?	3
	Las personas tienen derecho a ser consultadas.....	3
	Las consultas ofrecen una oportunidad para presentar los hechos	4
	Las consultas ofrecen una oportunidad para beneficiarse del conocimiento local.....	4
3.	FUNCIONES RELACIONADAS CON LAS CONSULTAS	5
4.	¿QUÉ ES UNA CONSULTA?.....	7
5.	¿QUIÉNES DEBERÁN PARTICIPAR EN LAS CONSULTAS?	9
	Análisis del impacto social – Identificación de las partes interesadas	9
	Representación de los distintos grupos y sectores.....	11
	Papel de los representantes electos de gobiernos locales y nacionales	12
	Estructuras tradicionales de liderazgo	12
	Organizaciones no gubernamentales, grupos activistas y movimientos sociales.....	13
	La opinión de los especialistas	16
	Proponentes del proyecto y los contratistas.....	17
6.	¿CUÁNDO DEBEN CELEBRARSE LAS CONSULTAS?.....	18
	Plan de Consulta y Participación de las Partes Interesadas	18
	Determinación del alcance del proyecto.....	19
	Diseño del proyecto y PGAS.....	19
	Construcción y operación	20
	Clausura del proyecto	21
7.	¿CÓMO DEBEN HACERSE LAS CONSULTAS?	22
	Presentación.....	22
	Escuchar	23
	Tiempo y punto de reunión.....	24
	Retroalimentación y documentación	25
8.	ANEXO 1. FUNCIONES RELACIONADAS CON LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS.....	27

1. OBJETIVOS Y ALCANCE

En este documento se enuncian los principios básicos que deberán orientar las consultas públicas y la participación de las personas que, directa o indirectamente, puedan ser afectadas por los proyectos financiados por el BID. El documento tiene por finalidad complementar los actuales requisitos relacionados con la política de salvaguardias y ayudar a los prestatarios a planificar y ejecutar consultas públicas de manera más eficaz y coherente. En él se explica por qué deben efectuarse consultas, qué conllevan, quiénes deberán participar y cuándo y dónde deberán tener lugar. También se describen algunos métodos para ampliar la eficacia del proceso.

Si bien se hace hincapié aquí en los proyectos con un fuerte impacto o que despiertan gran interés –en especial los clasificados en la Categoría A o la Categoría B de alto riesgo debido a sus posibles efectos sociales o ambientales– los principios enunciados en esta guía pueden aplicarse también a otros proyectos, incluidos los destinados a mejorar las condiciones sociales o ambientales, y a proyectos con mayor impacto o riesgo financiados por medio de préstamos para obras múltiples o préstamos a intermediarios financieros; por ejemplo, subproyectos que se financian por medio de fondos para infraestructura o con fondos para energía limpia financiada por el BID.

El BID tiene tres políticas de salvaguardias que incluyen requisitos explícitos para la consulta. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), deben celebrarse consultas adecuadas y puntuales en el contexto de las Evaluaciones del Impacto Ambiental (EIA), incluidas al menos dos consultas para todos los proyectos en la Categoría A y una consulta para los de Categoría B. En los Lineamientos de Implementación de la Política OP-703 se indica que las consultas son “un diálogo constructivo entre las partes afectadas” y se advierte que “para que sean valederas...las partes deben estar dispuestas a modificar sus opiniones, actividades y programas...”. De acuerdo con esta política, deben celebrarse consultas con las partes afectadas (“individuos, grupos de individuos o comunidades que podrían ser afectados directamente por las operaciones financiadas por el BID”) y podría consultarse a otras partes interesadas que hayan expresado respaldo o inquietud en relación con un proyecto,

a fin de incluir una gama más amplia de conocimientos y puntos de vista. En los lineamientos de implementación de la política OP-703 se recomienda que las consultas sean precedidas por un análisis destinado a establecer la identidad de las partes interesadas. Dichos lineamientos también requieren que los equipos de los proyectos, como parte del proceso de debida diligencia, determinen si las consultas se llevaron a cabo de conformidad con los principios del Banco.

En el caso de proyectos que requieren reasentamiento, la Política del BID sobre reasentamiento involuntario (OP-710) establece que deberán efectuarse consultas –oportunas y social y culturalmente adecuadas – con una sección representativa de las comunidades desplazadas y las comunidades anfitrionas en las etapas de formulación, ejecución y seguimiento del plan de reasentamiento. Según la Política operativa sobre pueblos indígenas (OP-765) del BID, deberán celebrarse consultas eficaces –y social y culturalmente adecuadas – en todas las operaciones efectuadas en beneficio de los pueblos indígenas. En caso de haber posibles efectos adversos, deberán efectuarse –en buena fe– negociaciones compatibles con los mecanismos legítimos de decisión de los afectados, y deberán adoptarse medidas para minimizar esos efectos. Si el impacto es considerable, el BID exige que se obtengan acuerdos con los pueblos indígenas afectados en lo que respecta al proyecto y las medidas adoptadas para abordar los posibles efectos adversos.

Los resultados asociados con los proyectos del BID en este terreno han sido diversos. En el caso de ciertos proyectos de Categoría A y proyectos de alto riesgo de Categoría B –tanto en el sector público como el privado– se han formulado procedimientos detallados para atender a los distintos sectores de la población afectada, mientras que en otros casos sólo se ha cumplido con los requisitos legales mínimos sobre divulgación y audiencias públicas. En ciertos casos, la ineficacia de las consultas –combinada, en muchos casos, con la falta de análisis social de los grupos y sectores que pueden ser afectados por un proyecto– ha sido un factor agravante que culmina en protestas, retrasos y sobrecostos y, a veces, en reclamaciones oficiales ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID.

Para evitar que vuelvan a hacerse consultas inadecuadas en el futuro, en este documento se da a conocer un enfoque destinado a promover relaciones constructivas entre los prestatarios, las comunidades afectadas y otros grupos de interesados, en que además se aclaran las obligaciones del prestatario, del BID (el equipo del proyecto), y otros organismos pertinentes (por ejemplo, las entidades de gobierno, cuando las operaciones del sector privado tienen efectos importantes en los ámbitos nacionales o locales).

2. ¿POR QUÉ SON NECESARIAS LAS CONSULTAS?

Las personas tienen derecho a ser consultadas

Los posibles afectados –directos o indirectos– por un proyecto u otras actividades respaldadas por el BID tienen un derecho fundamental a saber qué sucederá y a dar a conocer sus opiniones al respecto. En el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) se indica lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Esto significa que los afectados deberán poder recibir información clara y exacta sobre los objetivos, el alcance, los plazos y los posibles efectos y riesgos asociados con un proyecto, que se les ofrecerá la oportunidad de expresar sus inquietudes, temores y dudas, que podrán compartir sus conocimientos, ideas y observaciones, y que podrán recomendar cambios en el proyecto. También significa que sus inquietudes, temores y recomendaciones se considerarán con seriedad y, de ser posible, serán abordados.

Es importante reconocer que el medio ambiente es un bien público, y que los proyectos que lo afectan –con emisiones en la atmósfera o las masas de agua, o con la extracción de aguas subterráneas o la conversión del hábitat natural– y los proyectos que pueden tener un impacto social considerable –por ejemplo, al alentar la migración de un gran número de individuos– deberán ser objeto de escrutinio público. Estos proyectos pueden afectar

la seguridad y el bienestar de la población, así como la herencia natural y cultural de los países o regiones en que se implementan.

Las consultas ofrecen una oportunidad para presentar los hechos

Las consultas ofrecen –a los proponentes del proyecto– una buena oportunidad para explicar mejor el proyecto, ya sea público o privado; para aplacar los temores de las personas afectadas y asegurarse de que reciben información precisa e imparcial, para comprender sus inquietudes y reconsiderar las opciones y alternativas existentes, y para explicar las metas y amplitud del proyecto.

Las consultas ofrecen una oportunidad para beneficiarse del conocimiento local

En general, los proyectos se basan en la aplicación de conocimientos especializados y muchas veces se subestima la experiencia práctica adquirida por quienes viven en la zona del proyecto o quienes proveen los servicios básicos que se desea reforzar, como los maestros o trabajadores de la salud. La población local o los trabajadores de primera línea poseen conocimientos que pueden facilitar la preparación de un proyecto –por ejemplo, sistemas para mejorar el diseño de las escuelas rurales o las clínicas de salud– o ayudar a delimitar las zonas con riesgo de inundación a lo largo de un trazado carretero.

Es esencial comprender la capacidad de la población local en el caso de ciertos proyectos, como de expansión agrícola o gestión de cuencas hidrográficas. En estos casos, es necesaria una comprensión cabal de los métodos de cultivo o administración de tierras en la zona –y de sus motivos– antes de empezar a proponer alternativas. Lo mismo ocurre en el caso de los programas de silvicultura y pesquerías y, quizá, en la mayoría de los programas de salud pública, nutrición, suministro de agua y saneamiento. En todos estos casos es necesario entender los motivos del comportamiento de las personas y proponer alternativas mediante un diálogo constructivo basado en el respeto de los conocimientos y la cultura de la población local.

3. FUNCIONES RELACIONADAS CON LAS CONSULTAS

En general, el prestatario se hace cargo de programar e implementar las actividades de consulta y participación de las partes interesadas, aunque hay excepciones. Primero, en los proyectos del sector privado en que el otorgamiento de concesiones y la adquisición de la tierra necesaria para el proyecto están a cargo del gobierno (nacional, estatal o provincial), las entidades oficiales que otorgan esa concesión o se encargan de adquirir la tierra deberán participar activamente en las consultas, preferentemente en estrecha colaboración con el prestatario. Esto reviste especial importancia si la entidad oficial se encarga directamente del reasentamiento o de compensar a las personas cuya tierra o subsistencia son afectadas por el proyecto. Segundo, en algunos países, incluidos Argentina y Brasil, la entidad oficial encargada de otorgar licencias ambientales debe encabezar también la organización de las audiencias públicas en el marco de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social (EIAS)¹. Normalmente, esto se hace para asegurar que la audiencia no esté sesgada a favor del proponente del proyecto. Finalmente, en los proyectos que tienen un fuerte impacto durante la etapa de construcción, el contratista principal deberá actuar decididamente en el proceso de consulta y participación de las partes interesadas, sobre todo cuando se trata de reclamaciones y reparación de daños o, por ejemplo, del empleo local, la administración de campamentos de trabajo, los códigos de conducta y la canalización del tránsito.

El equipo del proyecto del BID debe asegurarse de que el prestatario y otros organismos que participan directamente en el proyecto formulen e implementen un plan de consulta y participación de las partes interesadas, que ese plan satisfaga los requisitos de la política del BID y que, en la medida de lo posible, pueda considerarse como una “mejor práctica”. El equipo del proyecto no se encarga directamente de preparar el Plan de Consulta y Participación de las Partes Interesadas, aunque puede suministrar asistencia especializada para formular el plan, e incluso para ejecutarlo. Es importante que los miembros del equipo del proyecto participen en algunas de las reuniones públicas que

¹ Argentina, artículo 20 de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675); Brasil, Resolución CONAMA 009/87.

tienen lugar durante la implementación del plan a fin de obtener información de primera mano sobre los aspectos fundamentales y la eficacia del programa de consultas.

Frecuentemente, la participación del BID se inicia en una etapa relativamente tardía del ciclo del proyecto, cuando ya se han terminado los estudios de factibilidad y se han delimitado los aspectos más esenciales del proyecto. En ciertos casos, especialmente en el sector privado, podría solicitarse financiamiento del BID para proyectos que se encuentran en etapa de ejecución o que tienen componentes finalizados. En estos casos, la labor en materia de debida diligencia –social y ambiental– se orienta a determinar si las actividades finalizadas se efectuaron de conformidad con los requisitos de las políticas del BID. En lo que respecta a las consultas, el equipo del proyecto debe determinar si el ámbito y estructura de las consultas ha sido adecuado y si los resultados se han incorporado a la formulación y ejecución del proyecto. ¿Se ha identificado y consultado a todas las partes interesadas pertinentes? ¿Se ha hecho esto de manera tal que las partes interesadas puedan comprender el proyecto y dar a conocer sus opiniones? ¿Se han tomado en cuenta esas opiniones en la formulación del proyecto o en las medidas de mitigación o compensación que puedan necesitarse?

Es importante destacar que para hacer este análisis se requiere documentación adecuada. En principio, todos los proyectos que levanten cuestiones sociales o ambientales de peso deberán incluir un plan de consulta y participación de las partes interesadas, y deberá documentarse apropiadamente todo el proceso de formulación y ejecución del proyecto. La documentación deberá incluir la fecha de las consultas, el lugar en que se celebraron, una lista de los participantes, los principales temas de discusión y actas –o un registro similar– de los compromisos o acuerdos alcanzados. Para el equipo del proyecto es muy difícil evaluar la eficacia del proceso de consultas si no existen registros.

Si los parámetros de debida diligencia indican que el proceso de consultas no ha sido adecuado –por ejemplo, si no se ha identificado o consultado adecuadamente a las posibles partes interesadas, lo cual a veces ocurre con grupos que podrían ser afectados indirectamente por un proyecto– el equipo del proyecto puede proponer la adopción de un Plan de Acción Correctiva (PAC). Por medio del PAC, el prestatario podrá conectarse

mejor con las personas que han sido excluidas de las consultas iniciales e incorporar algunas de sus prioridades al proyecto y los Planes de Gestión Ambiental y Social (PGAS).

En el Anexo 1 se describen sucintamente las funciones que deben desempeñarse para efectuar las consultas en las distintas etapas del ciclo del proyecto.

4. ¿QUÉ ES UNA CONSULTA?

La consulta es un proceso en dos sentidos. No se trata, simplemente, de celebrar reuniones oficiales o audiencias públicas; por el contrario, este es un proceso en que se informa y se escucha, por medio del cual los encargados del proyecto se conectan con las comunidades (las partes interesadas) que pueden ser afectadas positiva o negativamente, directa o indirectamente. La consulta es crucial, y puede determinar el éxito o fracaso de un proyecto o programa.

La consulta va más allá de la divulgación de datos. Esencialmente, la divulgación es el suministro de información, ya sean documentos, mapas, diseños o páginas web, en tanto que la consulta exige un enfoque más proactivo y una conexión más eficaz con las personas afectadas. En la consulta debe hacerse lo posible por lograr que los afectados comprendan cabalmente los objetivos, el alcance y los posibles efectos de un proyecto u operación. Para dar a conocer la información deben usarse medios y formas de expresión adecuadas, en horarios y lugares donde los afectados pueden escuchar, mirar o leer las presentaciones. Una buena página web puede servir para informar a los miembros de una organización no gubernamental (ONG) –que tienen altos niveles de educación– pero probablemente será de menos utilidad en una comunidad Quechua en los Andes o en un barrio marginal en Río de Janeiro o Port au Prince.

Generalmente es más difícil establecer una conexión con los pobres o los grupos marginales, como los habitantes de barrios marginales urbanos, los agricultores de subsistencia o los pueblos indígenas, que en muchos casos son los más afectados por los posibles efectos de un proyecto, o los más expuestos al riesgo. Estos grupos podrían tener poca educación formal, habitar zonas remotas, tener una cultura distinta y no hablar los

idiomas o dialectos de la élite educada del país; por tanto, frecuentemente es necesario usar métodos diferentes para prestarles asistencia. Las consultas, para que sean eficaces, podrían hacer necesario un mayor número de reuniones directas, simples folletos o programas o espacios publicitarios en radio y televisión. Sobre todo, se requerirá tiempo y paciencia, no sólo para presentar la información, sino también para escuchar a las personas y atender sus inquietudes.

Es importante tener en cuenta que la consulta no es lo mismo que la participación. La consulta no implica la delegación de tareas: las personas consultadas no se hacen cargo del proyecto ni asumen un papel activo en el mismo. Normalmente, al momento de las consultas los proyectos o programas ya han sido formulados, al menos en términos generales, y es improbable que el proceso de consulta se traduzca en su abandono o en cambios radicales. No obstante, el proceso de consulta supone la posibilidad de cambios, por ejemplo, en el diseño del proyecto o, seguramente, en los programas o componentes destinados a mitigar los efectos del proyecto o a compensar a los afectados. La consulta —que se diferencia de la participación— es más que un simple mecanismo para escuchar reclamaciones: hace necesario considerar, detenidamente, las inquietudes, recomendaciones y aspiraciones de las personas afectadas e incorporarlas, cuando sea posible, en la formulación y ejecución del proyecto.

Esto no significa, necesariamente, que un proyecto debe contar con la aprobación oficial de todas las partes afectadas, lo que en la mayoría de los casos sería difícil, o imposible. En cambio, debe garantizarse un trato equitativo para todas las partes interesadas y hacerse lo posible por minimizar los potenciales efectos perjudiciales; además, deberán adoptarse medidas adecuadas para gestionar o mitigar los efectos o riesgos inevitables. Para esto es necesario hacer una evaluación adecuada de los problemas técnicos del proyecto y establecer pautas claramente delineadas para determinar quiénes pueden beneficiarse de las medidas de compensación o mitigación propuestas. Este puede ser uno de los aspectos más complejos, puesto que aquellas personas que sólo son afectadas marginalmente por el proyecto podrían solicitar el mismo tipo de compensación —u otros beneficios— que la ofrecida a los directamente afectados.

En muchos casos, las consultas dan lugar a negociaciones. Por ejemplo, en el caso de proyectos que hacen necesario adquirir tierras –o el reasentamiento– el proceso inicial de consulta normalmente conduce a negociaciones más directas con los afectados, sobre temas como las opciones para el reasentamiento, los pagos de compensación, el acceso a servicios o el establecimiento de nuevas áreas protegidas.

Estas negociaciones podrían ser cruciales para el éxito o fracaso del proyecto. La consulta eficaz promueve la equidad y el equilibrio del proceso de negociación, ayuda a delimitar sus componentes, pautas y condiciones, y crea legitimidad entre las partes en la negociación. Es importante recordar que, con el tiempo, puede haber cambios en cuanto a la legitimidad e importancia relativa de las partes interesadas, lo cual puede afectar los resultados del proyecto. En general, el proceso inicial de negociación está en manos de los grupos más influyentes de la población (la élite); sin embargo, puesto que normalmente estos grupos son los primeros en aprovechar las oportunidades o recibir la compensación del proyecto, gradualmente podrían perder el respaldo del resto de la población afectada, pudiendo surgir nuevos líderes que representen los intereses de quienes no han podido beneficiarse plenamente del proyecto. Este es un componente normal del proceso de integración de las partes interesadas, y los administradores del proyecto deben actuar con sensibilidad, tacto y cierta flexibilidad.

5. ¿QUIÉNES DEBERÁN PARTICIPAR EN LAS CONSULTAS?

Análisis del impacto social – Identificación de las partes interesadas

El punto de partida del proceso de consulta es la identificación de los distintos grupos o sectores de la población que podrían ser afectados por el proyecto (las partes interesadas). Esto es más que una simple compilación de datos sociales secundarios y requiere un análisis de los grupos que habitan el área del proyecto, que pueden ser afectados o que pueden ser cruciales para los resultados del mismo. En el caso de los grandes proyectos de infraestructura, generalmente se requiere un análisis social y cultural minucioso o una Evaluación del Impacto Social (EIS) en la población que habita o usa la zona directa o indirectamente afectada. En el caso de proyectos complejos, es esencial también identificar a las personas afectadas por los distintos componentes de un proyecto. Por

ejemplo, en un proyecto de energía hidroeléctrica, las inquietudes de las personas afectadas por las líneas de transmisión o los caminos de acceso pueden ser muy diferentes a las de personas cuyas tierras serán inundadas por una represa, o las que viven río abajo y que dependen del río para la pesca o la irrigación.

La EIS puede ser parte de la EIAS del proyecto, o ser un estudio independiente. En todo caso, en la EIS se deberán distinguir y describir los distintos grupos, subgrupos y tipos de población que pueden ser afectados, y deberán considerarse aspectos como la ubicación del proyecto, el régimen de propiedad, la actividad económica, la etnicidad, la lengua y la organización social. También deberá distinguirse entre las personas cuyos hogares, tierras y subsistencia serán afectados directamente por el proyecto, y las que serán afectadas indirectamente; por ejemplo, por la presencia de un gran número de trabajadores en la zona de construcción o por los efectos más amplios del desarrollo económico en la región. La identificación de los distintos grupos de interés o de las partes afectadas es un requisito esencial para formular una estrategia eficaz de consultas. Una vez iniciado el proceso, podrían identificarse nuevos grupos o subgrupos, de modo que la estrategia de consulta debe tener la flexibilidad necesaria para permitir la incorporación de nuevas partes en el proceso.

En la práctica, muchas veces es difícil asistir a todas las personas que podrían ser afectadas o beneficiadas por un proyecto. Esto ocurre en el caso de los grandes proyectos de infraestructura —especialmente proyectos lineales como los de caminos o ductos— y los proyectos de alcance nacional, en las áreas de salud, educación o expansión agrícola. En estos proyectos, las consultas deberán incluir diversos métodos y procedimientos, incluidas encuestas oficiales, discusiones con las partes principales o con sus representantes, y reuniones oficiales o audiencias públicas. Los métodos de selección deberán permitir que los proponentes del proyecto se conecten con una sección representativa de la población que participará en el proyecto o que será afectada directa o indirectamente por éste, y asegurar que se consulta a personas de distintas comunidades y zonas geográficas. Se deberá incluir, además, a todos los grupos étnicos y niveles sociales, prestando especial atención a los más vulnerables: en las zonas rurales, por ejemplo, es importante incluir a los pequeños agricultores, los inquilinos, los aparceros,

los ocupantes ilegales y los grandes hacendados. Por su parte, en las zonas urbanas es importante incluir a los arrendatarios, los ocupantes ilegales y los que se ganan la vida en el sector informal, como los vendedores callejeros y dueños de puestos de venta, y a los que tienen derechos de propiedad. Finalmente, es esencial incluir a una amplia gama de representantes de todos los grupos étnicos y socioeconómicos, especialmente personas que podrían no ser escuchadas en el marco de un proceso oficial de adopción de decisiones, particularmente las mujeres de la comunidad, jóvenes y ancianos, y personas especialmente vulnerables o marginadas, como los inválidos o los trabajadores del sexo.

Representación de los distintos grupos y sectores

El objetivo esencial de una buena consulta es garantizar que todos los posibles afectados por el proyecto sientan que se tomarán en cuenta sus inquietudes y opiniones. En primer lugar, esto significa que debe darse prioridad a los que son afectados directamente y debe hacerse un esfuerzo por prestarles asistencia directa, sin recurrir a representantes o intermediarios. No obstante, en el caso de proyectos de gran escala, podría no ser posible establecer contacto directo con todos los afectados, por lo cual sería necesario adoptar un sistema de representación. Esto puede hacerse usando las estructuras de autoridad existentes o estableciendo estructuras oficiales de representación, por ejemplo, solicitando que se elijan representantes en las distintas comunidades o aldeas en el área del proyecto.

El problema de la representación es complejo. No existe una solución perfecta para el problema de la legítima representación de los intereses de los afectados por un proyecto. En América Latina y el Caribe las estructuras de poder están –en muchos casos– en manos de minorías selectas que pueden ejercer discriminación sexual o racial, lo cual reduce la capacidad de expresión de los más pobres, los grupos marginales, los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres, los jóvenes y los ancianos, entre otros.

Es importante, además, reconocer que los distintos grupos y sectores podrían tener diferentes expectativas y prioridades y, por consiguiente, enfoques contrapuestos. De hecho, es ingenuo suponer que las consultas se traducirán en consenso. En cambio, el proceso de consulta deberá orientarse a lograr la equidad, dando prioridad a los grupos o

sectores más afectados, y aquéllos para quienes es más difícil defenderse y aprovechar los beneficios del proyecto. Para esto, podría ser necesario organizar reuniones y dedicar más tiempo a grupos o sectores específicos, como las minorías étnicas, los jóvenes y las mujeres. Esto debe hacerse con sensibilidad hacia las personas, respetando los valores y las culturas locales y, simultáneamente, asegurando que las personas que no tienen voz dentro del sistema formal de toma de decisiones tengan la oportunidad de entender los temas críticos y de expresar sus opiniones.

Papel de los representantes electos de gobiernos locales y nacionales

Los representantes electos de gobiernos locales, regionales o nacionales son participantes legítimos en un proceso de consulta pública. No obstante, el proceso no sólo debe incluirlos a ellos. Se sostiene a veces que, dado que los políticos han sido elegidos para representar oficialmente a los habitantes de un municipio, región o nación, no es necesario entrar en contacto con miembros de la sociedad civil, lo cual no es cierto, pues los intereses del gobierno o partido en el poder no coinciden necesariamente con los intereses de los más afectados por un proyecto.

En casos específicos, los intereses del gobierno local o regional deben tomarse en cuenta, sobre todo cuando el proyecto aumenta la demanda de servicios, como ocurre normalmente en los grandes proyectos de infraestructura, en que la entrada de trabajadores puede rebasar la capacidad de los servicios de salud, educación y seguridad, y hasta el suministro de servicios públicos, como el agua y alcantarillado. También debe considerarse el problema de los impuestos, que en muchos casos se pagan a los gobiernos regionales o locales y pueden beneficiar a la región o el municipio como un todo, sin prestar ninguna utilidad a los más afectados por el proyecto. Estos problemas deben ser objeto de un cuidadoso análisis y seguimiento a fin de garantizar que los más afectados reciban una proporción equitativa de los beneficios creados mediante el proyecto.

Estructuras tradicionales de liderazgo

En la EIS deberán reconocerse las estructuras “tradicionales” de liderazgo en la zona del proyecto e incluirse un minucioso análisis de las funciones tradicionales y de la

legitimidad del líder. En muchas partes de América Latina existen líderes tradicionales entre la población indígena y algunas poblaciones afrodescendientes. Evidentemente, es importante consultar a estos líderes tradicionales –de hecho, en la mayoría de los casos no existe otra opción–, aunque también lo es comprender los fundamentos de su autoridad. En muchos lugares, las instituciones de liderazgo tradicional se establecieron originalmente para facilitar la comunicación entre el Estado y grupos sumamente igualitarios cuyos sistemas de autoridad están basados en el parentesco y, quizá, en el liderazgo ritual o el conocimiento chamanístico. De hecho, entre los toshaos de Guyana o los caciques guaraníes del Paraguay, las funciones están fundadas en atribuciones otorgadas por el Estado e incorporadas en la Ley y, en muchos casos, existen paralelamente con otras estructuras de autoridad que pueden incluir a líderes eclesiásticos o autoridades religiosas más tradicionales, como los chamanes o ritualistas. En otras sociedades indígenas, por ejemplo en los Andes o las tierras altas de América Central, el problema de la autoridad secular se resuelve mediante un sistema de *cargos* que rotan periódicamente, lo cual permite a la mayoría de los varones adultos de la comunidad ocupar cargos de autoridad en algún momento. El problema aquí es entender la amplitud y legitimidad del liderazgo y los procedimientos tradicionales de adopción de decisiones y, de este modo, determinar la necesidad de usar otros tipos de consulta para llegar a esos segmentos de la población.

Organizaciones no gubernamentales, grupos activistas y movimientos sociales

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden desempeñar una importante función en las consultas públicas. Las ONG –incluidas las organizaciones comunitarias y nacionales– son muy diversas e incluyen entidades que representan a grupos o sectores particulares, como los indígenas o los pequeños agricultores, y grupos activistas centrados en intereses o temas específicos, sin pretender poseer un mandato oficial –sólo conocimientos especializados e interés en áreas específicas–. Estas últimas incluyen ONG nacionales e internacionales en áreas como los derechos humanos, la conservación, la discapacidad, el desarrollo rural o el suministro de agua.

Es difícil pronunciar un juicio crítico sobre la legitimidad de los distintos grupos activistas y ONG como representantes de las personas que deben ser consultadas en el marco del proyecto. Las organizaciones comunitarias locales ofrecen un valioso punto de contacto con la población local, pues en general funcionan con base en relaciones personales directas y es más factible que se hagan eco de las posturas mantenidas por las personas a quienes dicen representar. No obstante, una ONG local no sólo debe representar a los miembros individuales de un grupo, sino que también debe ejercer liderazgo, ofrecer una visión para el futuro y promover el cambio. Debido a esto, las organizaciones comunitarias –por ejemplo, de pueblos indígenas, agricultores tradicionales o habitantes de poblaciones marginales urbanas– se encuentran frecuentemente en estado de cambio. Puesto que estas organizaciones se han creado para cuestionar el statu quo, su liderazgo frecuentemente es objeto de debate. Ese liderazgo puede ser objeto de frecuentes cambios e incompatible con los sistemas oficiales o tradicionales de autoridad o los sistemas locales de influencia política y económica. Esta situación no reduce la legitimidad de ese tipo de organización; sin embargo, al gestionar las relaciones con sus representantes locales, se requiere paciencia y mucho tacto, ya que podrían estar en pugna con los líderes tradicionales, o entre ellos mismos.

Es poco frecuente que las ONG nacionales e internacionales tengan la misma legitimidad que las organizaciones locales, y podrían tener preferencias ideológicas o religiosas, aunque esto no siempre es evidente. De hecho, las diferencias entre las ONG locales y las nacionales pueden ser una fuente de conflicto. Los líderes y activistas locales menosprecian a los profesionales educados de clase media que trabajan en oficinas limpias con aire acondicionado en la capital y que –quizá– ni siquiera hablan el idioma o el dialecto local; por su parte, el personal de la ONG nacional podría menospreciar lo que considera ignorancia, incompetencia y nepotismo entre los líderes de base. No obstante estas diferencias, lo ideal sería combinar los puntos fuertes de ambos tipos de ONG. En general, las organizaciones comunitarias tienen vínculos más estrechos con los afectados, pero las ONG nacionales e internacionales cuentan con la experiencia y capacidad técnica que las ONG locales frecuentemente no tienen, y son más adeptas a dar prioridad a los objetivos y problemas a largo plazo.

Un aspecto común, que prácticamente define a las ONG –pues no son entidades gubernamentales ni con fines de lucro– es su dependencia del financiamiento externo. Las organizaciones comunitarias locales alcanzan a veces un cierto nivel de autonomía financiera mediante la imposición de un gravamen sobre sus miembros o mediante actividades que generan ganancias. Sin embargo, casi todas las ONG, con excepción quizá de algunas con carácter muy local cuyos gastos son escasos o inexistentes, dependen del financiamiento externo para cubrir sus gastos de operación. Muchas de las ONG internacionales de más renombre cuentan con sistemas sofisticados para recaudar fondos y, además, tienen acceso a los fondos provistos por organizaciones bilaterales y multilaterales (incluyendo el BID). No obstante, la mayoría de las ONG en América Latina y el Caribe dependen de fondos provistos por organizaciones internacionales y tienen escasa capacidad para obtener fondos en el país.

Esto plantea el difícil problema de determinar en qué medida deberá cubrirse el costo de iniciar consultas con las ONG. Puesto que las ONG locales podrían no tener los recursos necesarios para participar en reuniones y consultas con sus propios miembros, sobre todo en áreas más aisladas, podrían exigir algún tipo de respaldo; por ejemplo, para el transporte, las comidas u otros gastos de explotación. Sin embargo, en la opinión de algunos, el suministro excesivo de asistencia puede reducir la independencia de las ONG, y exacerbar incluso los conflictos entre ONGs, o dentro de ellas.

Los movimientos sociales, como el *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra* (MST) (Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra) o el *Movimento dos Atingidos por Barragens* (MAB) (Movimiento de afectados por represas) de Brasil, se diferencian de otras ONG en el sentido de que no cuentan con personalidad jurídica, una estructura orgánica claramente delineada, ni procedimientos bien definidos para la toma de decisiones. Esto les permite funcionar al margen de la ley y es difícil responsabilizarlos por la actuación de sus miembros. Inicialmente, los movimientos sociales brasileños –y otras organizaciones indígenas, especialmente en países andinos– eran movimientos populares de base amplia centrados en problemas específicos, pero han asumido un papel político más explícito y –en ciertos casos– se han radicalizado de tal manera que ahora

dan más importancia al programa político que a los problemas que inspiraron su fundación. Por ejemplo, el MAB –que surgió como un movimiento espontáneo de pequeños agricultores afectados por los proyectos hidroeléctricos en el sur de Brasil– se ha transformado en un movimiento político basado en el otorgamiento de favores, más orientado a obtener beneficios para los pobres sin tierra que lo respaldan que a asegurar un trato justo para los agricultores propietarios afectados por las nuevas represas.

Si bien la legitimidad de ciertos movimientos sociales puede ser cuestionable, sería insensato excluirllos del proceso de consultas. Sus miembros están –a veces– dispuestos a actuar al margen de la ley y –en ciertos casos– han producido daños considerables o actuado con violencia. Sin embargo, el interés de los proponentes del proyecto por dialogar con representantes de un movimiento social no debe considerarse indicio de debilidad. Por el contrario, si los proponentes rehúsan el diálogo, los que aún no se han formado una opinión sobre el proyecto podrían tomar eso como evidencia de que se les oculta algo. Los extremistas que aspiran a controlar un movimiento social usan los rumores y verdades a medias y se benefician cuando los afectados no cuentan con información o con mecanismos para plantear sus inquietudes. Cuando los afectados comprenden la situación –y que sus temores serán abordados con equidad– y pueden comunicarse con los funcionarios superiores de un proyecto, es más difícil radicalizar a la población e iniciar una confrontación política.

La opinión de los especialistas

En los últimos años, ciertos académicos y ONGs –en particular– han venido planteando al BID interrogantes de carácter muy técnico relacionadas, entre otras cosas, con la calidad del agua y del aire o de los posibles efectos de un proyecto en la biodiversidad o la salud humana (en relación con el uso de agua subterránea, el tratamiento de aguas residuales, la energía hidroeléctrica y las instalaciones industriales). También se han planteado preguntas sobre la seguridad de los proyectos en relación con el riesgo sísmico o de inundación. Normalmente, estas inquietudes se abordan como parte del análisis técnico y de debida diligencia del proyecto; no obstante, en el caso de proyectos que atraen gran interés, puede ser necesario establecer una relación más estrecha con los

especialistas a fin de lograr un cierto nivel de consenso con respecto a sus posibles impactos y riesgos.

En particular, deberán considerarse dos recomendaciones: primero, el estudio de estos problemas será más fácil si los análisis técnicos o de debida inteligencia están disponibles para todos los interesados, lo cual normalmente puede hacerse publicando los datos técnicos en la página web del proponente, con un enlace que permita el acceso desde el sitio web del BID. Segundo, sería bueno preparar un resumen de los argumentos de los especialistas en lenguaje sencillo, pues los medios de comunicación y el público podrían interesarse en este debate. Dado que, en muchos casos, los argumentos técnicos se confunden con otros temas cuando se resumen en la prensa o son dados a conocer por grupos específicos de interés, en el análisis simplificado deberá hacerse una distinción entre las inquietudes sin fundamento y las que podrían tener un cierto mérito y son objeto de un debate legítimo entre los especialistas.

Proponentes del proyecto y los contratistas

La selección de los representantes del proyecto en el proceso de consulta debe ser objeto de un análisis acucioso. Si bien la conducción de las consultas públicas se pone a veces en manos de facilitadores profesionales, consultores o, incluso, empresas de relaciones públicas, los proponentes o ejecutores del proyecto deben desempeñar un papel dinámico en el proceso. Esto es esencial para la consulta, pues los proponentes deben ser capaces de comprender y abordar las inquietudes y expectativas de las personas afectadas –directa o indirectamente– por el proyecto. Los procesos de consulta más eficaces son aquellos que cuentan con la participación directa de los gerentes y los administradores superiores, que pueden –así– conocer las inquietudes reales de los afectados, adoptar las medidas y decisiones necesarias, demostrar su compromiso de diálogo y evitar retrasos y malentendidos. Si la consulta se delega, deben establecerse medios de comunicación eficaces con los gerentes o la administración superior para asegurarse de que puedan responder a los temas que hayan surgido.

En los grandes proyectos de infraestructura, es importante cerciorarse de que los principales contratistas sean representados –siempre que sea posible– por los

funcionarios de rango más alto presentes en el lugar. En algunos casos, el gobierno nacional o local –u otros organismos públicos, como los encargados de adquirir tierra o prestar servicios de salud, o las escuelas que participan en los planes de gestión social o reasentamiento del proyecto– deben participar también en las consultas.

6. ¿CUÁNDO DEBEN CELEBRARSE LAS CONSULTAS?

La consulta y la participación de las partes interesadas es un proceso continuo, más que una etapa del proceso de aprobación del proyecto. En esencia, la consulta es un instrumento para comunicarse con las personas que habitan la zona de influencia del proyecto. Por consiguiente, en alguna de las etapas del proyecto –concepción, formulación, implementación, terminación o clausura– deberá celebrarse una consulta.

Plan de Consulta y Participación de las Partes Interesadas

Debe formularse un plan oficial de consulta y participación de las partes interesadas para todos los proyectos en que la posibilidad de un impacto social o ambiental sea elevada, o que conlleven riesgos considerables. Esto incluye la mayoría de los proyectos de la Categoría A; los que requieren reasentamiento en gran escala, incluidos los que contemplan el reasentamiento desde tierras empobrecidas, insalubres o de alto riesgo, y los que podrían tener un impacto fuerte en comunidades tradicionales, grupos indígenas que dependen de la tierra u otros grupos étnicos, como los proyectos de adjudicación de títulos de propiedad y catastro o proyectos para sustentar áreas protegidas.

El Plan de Consulta y Participación de las Partes Interesadas es, en general, parte de un PGAS, y deberá basarse en un análisis del impacto social –pues ahí es donde se identifican los distintos grupos y sectores– e incluir un plan de fechas para las distintas etapas del proceso de consulta (así como una descripción de las consultas que se hayan hecho), un presupuesto y una descripción de los procedimientos de notificación y de las funciones institucionales para la consulta. El plan deberá incluir también una descripción detallada de los procedimientos para la gestión de quejas y reclamos, en la etapa de construcción y tras la terminación del proyecto. La ventaja de contar con un plan oficial es que con él se demuestra que existe un compromiso, se delimitan las funciones y se

garantiza que hay suficientes fondos para implementar el programa de consultas y diálogo con las partes interesadas.

Determinación del alcance del proyecto

En las etapas iniciales del proyecto –en que se formula y determina su campo de aplicación– se requiere una cierta labor de consulta porque en ese período pueden identificarse los principales problemas y proponerse soluciones alternativas, antes de invertir demasiado tiempo y dinero en la preparación. En esta etapa, la consulta debe efectuarse con prudencia, puesto que los datos obtenidos de la consulta son sólo una parte de los estudios que determinan el alcance y diseño del proyecto y podría ser necesario examinarlos a la luz de otros problemas técnicos y financieros. Por ejemplo, en el análisis de alternativas para seleccionar los terrenos para un proyecto hidroeléctrico, deben considerarse aspectos geotécnicos, hidrológicos, hábitats naturales y biodiversidad, además de aspectos sociales.

Otro problema complejo es el de la competencia de intereses. Por ejemplo, un proyecto puede ser útil para la sociedad como un todo si provee fuentes fiables de energía más barata, o agua de riego para los campesinos. No obstante, también podría causar el desplazamiento de población o inundar tierras que otros necesitan para subsistir. En estos casos es importante delinear –muy claramente– las posibilidades y normas de la consulta, y asegurarse de que el intercambio de información con los afectados les permita determinar cómo –y en qué casos– se han tenido en cuenta o no sus opiniones.

Diseño del proyecto y PGAS

Las consultas con la población local pueden ser cruciales para la formulación del proyecto si sus conocimientos se usan para evitar o mitigar posibles impactos. Por ejemplo, en el trazado de caminos, ductos o líneas de transmisión, estas consultas pueden ayudar a evitar áreas con riesgo de inundación, o a identificar los mejores lugares para el alineamiento de las carreteras o la ubicación de las líneas de transmisión, minimizando así los efectos en la vivienda y en la mejor tierra de cultivo. En esta etapa, es muy importante asegurarse de que las funciones del proponente y los contratistas están bien

definidas y que los acuerdos suscritos con el proponente se evidencian en la labor realizada por los contratistas.

La consulta es esencial para la formulación de los PGAS y, de ser necesario, para el Plan de Reasentamiento y otros programas sociales de mitigación o mejoramiento de la comunidad. De hecho, la legislación nacional normalmente prescribe las audiencias públicas como parte del proceso de EIAS. En la práctica, el análisis del impacto social –que sirve como base para los PGAS– se basa generalmente en una combinación de consultas informales; estas incluyen la participación de grupos de representantes de los interesados, entrevistas, conversaciones con informantes clave y datos secundarios obtenidos de censos, encuestas de hogares, o de los ministerios de salud y educación o los gobiernos locales. Sin embargo, la cuestión fundamental no es solamente el análisis social –aunque es esencial para llevar a cabo un programa de consultas efectivo– sino la necesidad de entablar un diálogo formal y negociar con las partes afectadas a fin de alcanzar acuerdos en relación con los planes para gestionar los posibles impactos sociales y ambientales. Lo ideal es que, en el caso de proyectos que conllevan un impacto social o riesgos considerables, el proceso de consulta trascienda el requisito legal de celebrar audiencias públicas, y se transforme en una negociación conducente a acuerdos oficiales con fuerza legal entre el proponente del proyecto y los grupos de afectados.

Construcción y operación

Normalmente, las audiencias públicas o consultas oficiales no se celebran en la etapa de construcción. En cambio, la mayoría de los proyectos de gran escala tienen mecanismos para la presentación de quejas y reclamos, que el proponente o contratista del proyecto debe responder dentro de un plazo específico. En muchos casos, las negociaciones relacionadas con el PGAS o el Plan de Reasentamiento siguen su curso tras el inicio de la construcción, aunque en esta etapa generalmente se centran en problemas específicos –por ejemplo, la selección de las personas elegibles a ser compensadas o que deban recibir – más que en cuestiones relacionadas con el proyecto principal.

Durante la etapa de construcción, podría ser conveniente celebrar consultas regulares. Estas tendrían por finalidad, primero, asegurarse de que se cumplen los acuerdos

suscritos durante la formulación del proyecto –especialmente entre los principales contratistas y subcontratistas, y todos los otros organismos que puedan estar involucrados, incluidas las entidades gubernamentales nacionales o locales– y, segundo, reconocer y resolver problemas de fondo que puedan haberse pasado por alto en la etapa de formulación.

El período contemplado entre la terminación de la etapa de construcción del proyecto y el inicio de su etapa operativa es uno de los más cruciales en la implementación de los grandes proyectos. En ese momento, la gestión pasa a manos de un equipo de operaciones –con distintos presupuestos, ritmo de trabajo y prioridades– menos interesado en las cuestiones sociales, pues el bienestar de la población no reviste ya la misma importancia para el éxito del proyecto. Por añadidura, en esa etapa los contratistas terminan su labor y, antes de irse, deben corregir y despejar cualesquiera daños causados en el sitio; además, los trabajadores son dados de baja o se trasladan a otro lugar, se termina el auge económico creado por el proyecto y la población de la zona debe ajustarse a los cambios.

En esta etapa podría ser oportuno celebrar nuevas consultas para que los afectados puedan reunirse con los nuevos administradores, revisar los avances logrados mediante el PGAS y el Plan de Reasentamiento, abordar problemas relacionados con el despeje y corrección de daños en el lugar de construcción y, quizá, especificar áreas para nuevas iniciativas o asociaciones entre el proponente y la población del área de influencia del proyecto. Finalmente, en algunos casos el inicio de las operaciones marca el punto en que comienzan a pagarse impuestos al gobierno nacional o local. Esto plantea varios problemas potencialmente conflictivos que deben examinarse, pues los pagos podrían no distribuirse de conformidad con el impacto del proyecto en las distintas comunidades o sectores afectados.

Clausura del proyecto

Este aspecto –en particular– crea inquietudes en los proyectos de petróleo, gas y minería. En teoría, en la industria extractiva se requiere un Plan de Clausura para todos los proyectos. Este plan contiene líneas generales que se elaboran con mayor detalle a medida que se agota la vida útil del proyecto. Deberá iniciarse –años antes del cierre–

una preparación minuciosa del plan, que debe cubrir los aspectos sociales y de recuperación ambiental, incluidos la pérdida directa e indirecta de empleo, la pérdida de oportunidades empresariales y la disminución del valor de la vivienda. Podría ser necesario mitigar estas pérdidas con programas de capacitación o readiestramiento y con respaldo para alentar la creación de nuevas actividades comerciales.

7. ¿CÓMO DEBEN HACERSE LAS CONSULTAS?

La consulta es un proceso en dos sentidos; o sea, la información debe ser fácilmente comprensible y debe darse tiempo a la gente para responder y expresar sus dudas, inquietudes y opiniones, que a su vez deben ser respondidas y documentadas.

Presentación

El objetivo de la presentación es explicar las características del proyecto, sus etapas y, sobre todo, los posibles riesgos, dificultades e impactos asociados con cada una de las etapas en la formulación e implementación. Los proponentes del proyecto preparan a veces sofisticadas presentaciones en video o PowerPoint, que pueden ser útiles, por ejemplo, para dar una idea de cómo se verá una zona cuando se termine la construcción o se llene una represa; no obstante, estas generalmente tienen carácter propagandístico (especialmente si su preparación se externaliza a estudios profesionales o empresas de relaciones públicas), lo cual puede reducir su utilidad. La gente reconoce la propaganda cuando la ve, y pocos son los que jamás se han expuesto a la propaganda comercial o política. Hasta los habitantes de las aldeas indígenas más aisladas del Amazonas o los Andes están familiarizados con las demandas y contrademandas de sus políticos y, por tanto, están “inmunizados” contra ese tipo de presentación. Lo mismo ocurre con los obsequios: la distribución de camisetas, gorros, lapiceros o llaveros puede tener un efecto contrario al deseado, pues los destinatarios pueden considerar que es un intento por obtener su aprobación para el proyecto.

Las personas reconocen también la honestidad y, en general, acogen favorablemente una presentación en que se trata de explicarles los pormenores de un proyecto, incluidos los aspectos más complejos y controversiales del mismo. Es importante que la presentación

se haga en la lengua y con los modos de expresión de la zona, aunque las personas están dispuestas a esforzarse por entender un lenguaje distinto y más técnico si consideran que se está haciendo un esfuerzo por explicarles la situación. En algunos casos, podría ser necesario usar intérpretes, aunque esto debe hacerse con precaución, pues es difícil traducir cuestiones técnicas a lenguas locales, y los intérpretes podrían optar por repetir las expresiones técnicas o incluso dar una versión totalmente errónea del asunto debatido.

Son útiles también los dibujos, diagramas y breves textos impresos, especialmente cuando los interesados pueden llevárselos a la casa. Si son analfabetos o hablan otra lengua, puede prepararse un simple panfleto ilustrado en que se resumen los principales temas en el idioma oficial del país, y en la reunión puede tomarse el tiempo necesario para explicar el texto en la lengua del lugar. En muchos casos, la gente se lleva los documentos a la casa y los estudia con miembros de la familia que son más alfabetizados o comprenden mejor el idioma oficial.

Escuchar

Una buena actitud es –quizá– el factor más importante. En general, las personas reaccionan mejor si consideran que se les trata con respeto, y se dan cuenta fácilmente cuando se les habla en tono condescendiente. Esta labor requiere paciencia, buena disposición para escuchar –y evitar la tendencia a interrumpir al que habla– y, sobre todo, respeto por la cultura y las costumbres del lugar.

Muchas personas indígenas dan por supuesto que las decisiones de la comunidad se basan en el consenso y no aceptan la idea de que una mayoría puede imponer sus opiniones a la minoría. Esto dificulta la adopción de decisiones y alarga enormemente las consultas, pues los miembros de la comunidad necesitan tiempo para debatir las cuestiones planteadas. En sociedades tradicionales que usan procedimientos más estructurados para adoptar decisiones –como las organizaciones comunitarias existentes en gran parte de los Andes– los hombres que participan en reuniones de la comunidad discuten los temas examinados con sus esposas y otros miembros de la familia, lo cual puede traducirse en importantes cambios de postura entre una reunión y la siguiente.

También es importante asegurarse de que todos puedan expresar libremente sus opiniones. Normalmente, las grandes audiencias públicas son dominadas por quienes se sienten más a gusto en este tipo de foro: la élite, los políticos, los representantes del gobierno y los maestros de escuela (que están acostumbrados a dirigirse a un público cautivo). Otras personas podrían sentirse inhibidas, debido –por ejemplo– a su baja categoría social o a su escaso dominio de la lengua oficial. De hecho, algunos –como los habitantes de los barrios marginales o los grupos estigmatizados por su origen étnico o lugar de residencia– podrían ser excluidos. Los campesinos arrendatarios también podrían ser excluidos, especialmente en organizaciones colectivas como los *ejidos* en México, donde el derecho oficial a votar y el derecho a la propiedad se confieren a descendientes de los miembros originales. Además, en muchos casos las reuniones públicas tienen un sesgo de género y edad. En América Latina, especialmente en sociedades rurales más tradicionales, podría excluirse a las mujeres, y en muchas áreas del Caribe frecuentemente es difícil persuadir a los hombres jóvenes para que hablen en público. Para incluir a esos grupos podrían necesitarse estrategias especiales, como consultas separadas con horarios y en lugares que les permitan sentirse más seguros.

Tiempo y punto de reunión

El tiempo y lugar de reunión son cruciales. Es difícil dejar el trabajo para asistir a una reunión, en el campo tanto como en la ciudad. En las zonas rurales es mejor organizar la reunión al final del día laboral y, si es posible, fuera de los períodos más cruciales del ciclo agrícola, los feriados o los festivales. Finalmente, no debe esperarse que la gente viaje largas distancias o pague altos costos de transporte para asistir a una reunión pública. Lo ideal es celebrar las reuniones cerca de sus lugares de residencia; si los representantes de una organización de personas afectadas deben viajar más lejos para asistir a una reunión, deberá abordarse el difícil problema del pago del transporte y otros gastos. Si bien es justo cubrir el costo de transporte, alojamiento y alimentación, no es conveniente actuar con demasiada generosidad, pues ello podría ser una fuente de conflicto e interpretarse como un intento por ganarse la buena voluntad de los que asisten a la reunión.

Retroalimentación y documentación

Las personas que participan en las consultas quieren saber si sus opiniones se toman en cuenta, y en qué medida. Es esencial mantener un registro de los acuerdos y temas tratados, preferiblemente en actas, no en desgrabaciones de todo el evento. De hecho, podría ser útil preparar un resumen antes de terminar la reunión; no obstante, esto no deberá servir de excusa para forzar una decisión si no se ha alcanzado un acuerdo, o si los participantes estiman que deben consultar con sus familias o los miembros de la comunidad.

Es esencial hacer un registro de las deliberaciones, preferentemente en cinta magnética, y –quizá– tomar notas a mano (el vídeo distrae y, si hay un camarógrafo presente, puede inhibir la participación o, peor aún, alentar a personas que quieren aparecer en el vídeo pero tienen poco que decir). Los resultados de la reunión deben darse a conocer a los participantes, lo cual es fácil si todos tienen correo electrónico o acceso a Internet. Si no es así, se puede preparar un breve registro escrito de la reunión y ponerse en un sitio de acceso público, como el recinto en que se celebró la reunión, un centro social o una escuela en la zona de influencia del proyecto. Esto es más difícil cuando los afectados viven en zonas remotas o aisladas, especialmente si son analfabetos o no hablan bien la lengua oficial. En estos casos, pueden usarse como alternativa programas de radio o cintas casete.

Es conveniente preparar una lista de los participantes en la reunión y preguntarles dónde viven –y, si es apropiado, a qué grupo u organización pertenecen, o representan– y mantener la lista como un registro de la ocasión. Esto hace más fácil comprender la relación que existe entre las opiniones expresadas y los grupos o comunidades participantes; también permite formarse una idea de los grupos de interés o las partes interesadas que asistieron a la reunión (y los que no asistieron).

Cuando un proyecto comporta aspectos sociales importantes, como la adquisición de tierra, el reasentamiento o programas de mitigación, deberá tratarse de lograr un acuerdo formal con los afectados y sus representantes. Esta labor –que no siempre es fácil y no

debe apurarse— sirve como punto de referencia para evaluar las obras del proponente y las partes afectadas. Un acuerdo escrito puede ser efectivo y válido —incluso si los afectados no están totalmente alfabetizados o no hablan la lengua oficial— siempre y cuando se ha discutido entre las partes y abarca todos los aspectos tratados durante el proceso de consulta. En ciertos países, los ministerios públicos, mediadores u organismos del medio ambiente pueden facilitar estos acuerdos, y servir de mediadores si surgen disputas tras su suscripción.

8. ANEXO 1. FUNCIONES RELACIONADAS CON LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Actividad	Proponente del proyecto ²	Gobierno	BID	Observaciones
1. Descripción de las partes interesadas y evaluación del impacto social	El proponente debe preparar una descripción de las partes interesadas (o externalizar esa labor), como parte de la EIAS o como un estudio independiente. Esto debe constituir un análisis, no una simple compilación de datos. Debe ser de calidad aceptable para el BID y cumplir los requisitos para la concesión de licencias ambientales.	Los órganos nacionales, estatales o provinciales pertinentes pasarán revista de la EIAS como parte del procedimiento de concesión de licencias ambientales.	El equipo del proyecto y los especialistas de la Unidad de salvaguardas ambientales examinarán la EIS en el marco del análisis o la debida diligencia del proyecto. El BID puede facilitar la EIS si provee cooperación técnica o fondos para la preparación del proyecto, y puede ayudar a preparar los términos de referencia y a encontrar consultores.	Necesario para todos los proyectos de Categoría A y proyectos de alto riesgo de Categoría B+, proyectos que exigen el reasentamiento en gran escala, proyectos concebidos para beneficiar a grupos indígenas que dependen de la tierra, o a otros grupos potencialmente vulnerables, o proyectos que puedan tener efectos o riesgos para esa población.
2. Definición del alcance del proyecto	El proponente del proyecto debe efectuar consultas como parte de la labor para determinar el alcance del proyecto. Esta labor debe ser bien documentada.	Los órganos nacionales y locales pertinentes pueden participar en las consultas.	El BID revisará los documentos de las consultas.	Normalmente, esto tendrá lugar antes del análisis y la adopción de medidas de debida diligencia del proyecto por parte del BID.
3. Preparación del plan de consultas y participación de las partes interesadas, y de los procedimientos para presentar quejas y reclamos	El proponente del proyecto debe encargarse de preparar un plan de consultas y de participación de las partes interesadas, y procedimientos para quejas y reclamos. El proponente debe asegurarse de que el plan y los procedimientos se incorporan en los contratos de construcción.	Los organismos oficiales pertinentes deberán examinar el plan de consultas y de participación de las partes interesadas, y los procedimientos para presentar quejas y reclamos.	El equipo del proyecto y la Unidad de Salvaguardas Ambientales (ESG) deberán evaluar el plan de consultas y de participación de las partes interesadas, y de los procedimientos para presentar quejas y reclamos, y asegurarse de que los elementos fundamentales se han incorporado en el acuerdo de préstamo y los contratos de construcción.	Necesario para todos los proyectos de Categoría A, proyectos que exigen el reasentamiento en gran escala, proyectos concebidos para beneficiar a grupos indígenas que dependen de la tierra o a otros grupos potencialmente vulnerables, o proyectos que puedan tener efectos o riesgos para esa población.
4. Consultas y negociaciones	El proponente del proyecto está	Los organismos locales y	El BID facilitará el proceso (de	Es esencial asegurarse de que

² En el caso de los préstamos con garantía soberana, el proponente es el ministerio de operaciones o el organismo de ejecución a cargo del proyecto. En el caso de proyectos del sector privado (sin garantía soberana), el proponente es el patrocinador del proyecto.

Actividad	Proponente del proyecto ²	Gobierno	BID	Observaciones
durante la etapa de preparación y formulación detallada del proyecto y la EIAS.	a cargo de las consultas (a menos que la Ley estipule que debe estar a cargo un órgano gubernamental). Debe incluirse la documentación pertinente. Los resultados de la consulta deben documentarse adecuadamente y los resultados deben darse a conocer a todos los participantes en el proceso.	nacionales pertinentes deberán participar en las consultas. Los resultados de las consultas serán examinados por las entidades nacionales pertinentes (en general, un organismo ambiental) como parte del proceso de análisis de la EIAS.	ser necesario, con fondos para cooperación técnica o programas de promoción). El equipo del proyecto y los especialistas de la Unidad de salvaguardas ambientales deben examinar la documentación y participar en algunas de las consultas. El equipo debe asegurarse de que los acuerdos oficiales se incorporan en el acuerdo de préstamo y los subcontratos.	todas las partes interesadas participan en el proceso de consulta y negociación, y que los procedimientos permiten negociaciones equitativas y equilibradas con las partes afectadas directa e indirectamente. Los resultados de las negociaciones deben documentarse adecuadamente.
5. Consultas durante la etapa de construcción	El proponente del proyecto y todos los principales contratistas deberán participar en las consultas.	Podría contarse con la participación de las autoridades nacionales o locales pertinentes, por ejemplo, los ministerios públicos o los organismos que expiden licencias ambientales.	Como parte de la supervisión del proyecto, el equipo del proyecto y los especialistas de ESG deben examinar la documentación y participar en algunas consultas.	Las consultas podrían propiciar algunos ajustes en el diseño o las operaciones del proyecto.
6. Mecanismo para la presentación de quejas y reclamos.	En general, el proponente del proyecto se encarga de financiar el mecanismo para la presentación de quejas y reclamos. No obstante, en teoría este mecanismo deberá ser independiente de los administradores y contratistas del proyecto. Se deben proveer informes periódicos consolidados de los resultados.	Las autoridades locales o el ministerio público pueden contribuir a garantizar la independencia del mecanismo de reclamaciones y deberán examinar los informes.	Como parte de la supervisión del proyecto, el equipo del proyecto y los especialistas de ESG deberán examinar los informes del mecanismo de quejas y reclamos e investigar los problemas planteados durante las consultas.	El mecanismo de quejas y reclamos deberá funcionar con independencia del personal directivo y los contratistas del proyecto. Deberán fijarse plazos para responder a las reclamaciones y mantenerse registros adecuados, y deberán divulgarse informes consolidados (no de casos particulares).
7. Consultas durante la puesta en servicio y entrega del proyecto (grandes proyectos de infraestructura, caminos, ductos, etc.)	El proponente del proyecto deberá asegurarse de que el equipo de administración a cargo de conducir el proyecto se pone en contacto con las partes interesadas. El proponente debe cerciorarse de que no quedan pendientes obligaciones sociales o ambientales contempladas en el	Los órganos nacionales o locales pertinentes deben cerciorarse de que no quedan pendientes obligaciones sociales o ambientales contempladas en el contrato de construcción.	Como parte de la supervisión del proyecto, el equipo del proyecto y los especialistas de ESG deben asegurarse de que se sigue entablando contacto con las principales partes interesadas, y deben cerciorarse de que se han cumplido las obligaciones sociales o ambientales asumidas en la	El problema de los pagos o regalías es crucial en ciertos tipos de proyecto (hidroeléctricos, energía eólica, petróleo y gas, etc.), y podría cambiar el foco de atención de las consultas. Podría ser necesario asegurarse de que los pagos o regalías se usan eficazmente, con los propósitos

Actividad	Proponente del proyecto ²	Gobierno	BID	Observaciones
	contrato de construcción.		etapa de construcción. Esto deberá ser una condición para la terminación técnica del proyecto.	previstos en el proyecto original.
8. Clausura	El proponente del proyecto deberá iniciar consultas sobre la clausura del proyecto mucho antes del cierre de las instalaciones.	Los organismos nacionales y —en particular— locales pertinentes deberán participar en las consultas sobre la clausura del proyecto. Es esencial asegurarse de que no hay obligaciones sociales o ambientales pendientes.	En el caso de proyectos con duración fija, como los de minería y de producción de petróleo y gas, podría ser necesario que el BID o el gobierno exijan garantías financieras para cubrir posibles obligaciones sociales o ambientales.	Esto generalmente tiene lugar una vez que se ha reembolsado el préstamo del BID; por tanto, es necesario considerar mecanismos de garantía para asegurar el mejor cumplimiento de los requisitos del BID y las normas internacionales.