

## **Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos Marco de Procedimientos para Restricciones Involuntarias<sup>1</sup>**

Este Marco de Procedimientos describe los requisitos del Fondo de Alianzas para Ecosistemas Críticos [Critical Ecosystem Partnership Fund - CEPF] para atender los impactos sociales de las restricciones de acceso a los recursos naturales conforme a la política de Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial (OP 4.12). Un Marco de Planificación para Pueblos Indígenas paralelo describe los requisitos del CEPF relacionados con Pueblos Indígenas que son congruentes con la Política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial (OP 4.10)<sup>2</sup>

Los objetivos de este Marco son evitar, minimizar o mitigar los efectos potencialmente adversos de las restricciones de acceso a los recursos naturales y asegurar que las comunidades afectadas sean consultadas y participen en maneras significativas en las actividades del proyecto que las afectan.

El Marco describe los requisitos y los procedimientos de planificación para los solicitantes de subvenciones y posteriormente adjudicatarios en la elaboración e implementación de proyectos relacionados, así como el papel del CEPF en garantizar el cumplimiento de este Marco.

### **El CEPF y las Restricciones de Acceso**

Los proyectos del CEPF que invocan la política del Banco Mundial sobre Reasentamiento Involuntario incluyen proyectos que introducen restricciones involuntarias de acceso a parques o áreas protegidas legalmente designadas o esfuerzos de respaldo para mejorar la aplicación de las restricciones ya existentes. Esto por lo general incluye proyectos que apoyan el desarrollo y la implementación de planes de manejo para áreas protegidas y pueden también comprender recursos tales como la vida silvestre, productos forestales no maderables y áreas de producción.

En algunos de estos casos, resultaría de utilidad seguir el procedimiento de planificación que se describe en este Marco, incluyendo el desarrollo de un Marco de Procedimientos durante la elaboración del proyecto y un Plan de Acción durante la implementación. En todo caso, se debería evitar o mitigar de manera apropiada los impactos sociales adversos sobre las comunidades locales.

El Marco *no* se aplica a proyectos que proveen incentivos para cambiar los medios de subsistencia y las prácticas de uso de los recursos naturales de manera voluntaria.

---

<sup>1</sup> Este documento se extrae del Manual Operacional de CEPF, Sección 3.5.1

<sup>2</sup> Se puede encontrar información adicional en el libro de consulta para cada política en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## **Requisitos de la Política**

Los proyectos que afectan las comunidades locales en términos de su acceso a los recursos locales se deben elaborar con cuidado y con la participación de las comunidades afectadas. Los requisitos de la política del Banco Mundial incluyen:

1. Desarrollar el Marco de Procedimientos para un proyecto específico durante la elaboración del proyecto y la implementación del procedimiento, incluyendo: (a) cómo se elaboraron los componentes del proyecto y cómo se implementarán; b) cómo se determinarán los criterios de elegibilidad de las personas afectadas; (c) cómo se identificarán las medidas para ayudar a las personas afectadas en sus esfuerzos para mejorar o restaurar, en términos reales, los niveles previos al desplazamiento, sus medios de subsistencia y a la vez mantener la sostenibilidad del parque o área protegida; y (d) cómo se resolverán los potenciales conflictos que involucren a personas afectadas. También se brindará una descripción de las disposiciones para el procedimiento de implementación y seguimiento.
2. Desarrollar un Plan de Acción durante la implementación del proyecto que describa las restricciones que hayan sido acordadas, los esquemas de manejo, las medidas para ayudar a las personas desplazadas y las disposiciones para su implementación. Esto podría darse en la forma de un plan de manejo de áreas protegidas y de recursos naturales.

### ***Elaboración de un Marco de Procedimientos***

La participación de las comunidades afectadas es un elemento clave en el Marco de Procedimientos. Las comunidades afectadas tienen *derecho a participar* en la decisión de naturaleza y el alcance de las restricciones y las medidas de mitigación.

Las comunidades afectadas también deben participar en la redacción del Marco de Procedimientos. Por lo general, el Solicitante preparará una versión preliminar del Marco que luego compartirá y discutirá con las comunidades locales y otros interesados pertinentes. Con base en las consultas se elaborará la versión final del Marco. El CEPF puede brindar guía sobre el desarrollo del marco y revisará y aprobará el Marco final antes de la aprobación de la solicitud final de la propuesta del proyecto.

El nivel de los detalles del marco puede variar dependiendo de las actividades del proyecto, las características de las restricciones y sus impactos y el número de personas afectadas. En algunos casos, el Solicitante puede preparar un Marco simple con aportes de las comunidades locales, dejando un análisis más detallado para la implementación. En proyectos mayores o más complejos, la elaboración del Marco se puede respaldar con análisis o encuestas sociales durante la elaboración para evaluar el contexto local, particularmente las circunstancias de las comunidades locales y sus sistemas de manejo y uso de los recursos naturales y la tierra.

## *Contenido del Marco de Procedimientos*

El Marco de Procedimientos describirá el proyecto y la manera cómo se determinarán, con la participación de las comunidades afectadas, las restricciones a los recursos naturales y las medidas para ayudar a las comunidades afectadas, El Marco de Procedimientos debe incluir los siguientes elementos:

A. Antecedentes del proyecto. El Marco describirá brevemente el proyecto y el contexto local, la manera en que se elaboró el proyecto, incluyendo las consultas con las comunidades locales y otros interesados, y los resultados de cualquier encuesta o análisis social que brindarán información al diseño. Describirá las actividades del proyecto y los potenciales impactos de éstas.

B. Implementación participativa. Esta sección presentará los detalles del procedimiento de planificación para la determinación de las restricciones, las disposiciones de manejo y las medidas para atender los impactos en las comunidades locales. Se deben describir las funciones y responsabilidades de varios interesados y los métodos de participación y toma de decisiones; la toma de decisiones debe incluir el establecimiento de las estructuras locales representativas, el uso de reuniones abiertas y la participación de instituciones locales. Los métodos de consulta y participación deben ser en una forma apropiada a las necesidades locales.

Las decisiones se deben tomar sobre la base de una sólida comprensión de los contextos biológicos y socioeconómicos. Así, es común incluir alguna forma de evaluación social participativa para informar sobre el proceso de toma de decisiones. Esta evaluación puede desarrollar una comprensión más profunda de: (a) el escenario cultural, social, económico y geográfico de las áreas del proyecto; (b) los tipos y la extensión del uso que la comunidad hace de los recursos naturales y las reglas e instituciones existentes para el uso y manejo de los recursos naturales, (c) identificación de los territorios de la aldea y los derechos consuetudinarios de usos; (d) conocimiento local e indígena sobre biodiversidad y recursos naturales; (e) las amenazas e impactos sobre la biodiversidad de varias actividades en el área, incluyendo aquéllas de las comunidades locales; (f) impactos potenciales sobre los medios de subsistencia de la aplicación de nuevas o más estrictas restricciones sobre el uso de los recursos en el área; (g) sugerencias y/u opiniones de las comunidades sobre posibles medidas de mitigación; (h) potenciales conflictos sobre el uso de los recursos naturales y los métodos para resolver dichos conflictos; e (i) estrategias para la participación y consulta local durante la implementación del proyecto, incluyendo el seguimiento y la evaluación.

Igualmente, por lo general se emprenden evaluaciones biológicas y ecológicas con el fin de desarrollar un conocimiento bien fundamentado de la biodiversidad y los recursos naturales existentes y las amenazas a los mismos. El análisis de las amenazas es de utilidad para asegurar que las restricciones serán informadas por amenazas reales y no por suposiciones sobre los impactos de las prácticas de uso de los recursos naturales de las comunidades locales, las cuales algunas veces se pueden ver desde formas estereotipadas.

También es importante prestar especial atención a los asuntos de tenencia de la tierra, incluyendo los derechos y obligaciones tradicionales sobre la tierra y el uso de los recursos

naturales que hacen las diferentes comunidades locales. Por ejemplo, las áreas que se utilizan para la recolección de productos forestales no maderables y para rotación de cultivos, incluyendo áreas en barbecho, bajo sistemas agrícolas tradicionales no se deben exponer a restricciones a menos que sea necesario para la conservación de biodiversidad importante y se pueden lograr acuerdos con las comunidades locales.

C. Criterios para la elegibilidad de las personas afectadas. El Marco describe la manera en que las comunidades locales participarán en la determinación de los criterios de elegibilidad para ayuda para mitigar los impactos adversos o, de lo contrario, mejorar sus medios de subsistencia. En casos con consultas y análisis social durante la preparación, estos criterios se deben incluir en el Marco. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos se desarrollarán, o al menos se refinarán, durante la implementación. Este se haría por lo general como parte del procedimiento de evaluación social participativa durante el procedimiento que se describe anteriormente.

Los criterios de elegibilidad determinarían los grupos y personas que *son elegibles para recibir ayuda* y medidas de mitigación, no grupos afectados por el proyecto. Es decir, estos criterios pueden excluir a ciertas personas o grupos porque sus actividades son claramente ilegales, no-sostenibles o destructivas (e.g. cazadores furtivos de vida silvestre, pescadores que utilizan dinamita). Los criterios también pueden distinguir entre personas que utilizan los recursos de manera oportunista y quienes utilizan los recursos para su subsistencia, y entre grupos con derechos consuetudinarios y los no residentes o inmigrantes.

El Marco debe identificar los grupos vulnerables y describir cuáles procedimientos y medidas especiales se tomarán para garantizar que estos grupos puedan participar y beneficiarse de las actividades del proyecto. Los grupos vulnerables son grupos que pueden estar en riesgo de ser marginados de las actividades relevantes del proyecto y de los procesos de toma de decisiones, tales como los grupos que son altamente dependientes de los recursos naturales, habitantes de los bosques, Pueblos Indígenas<sup>3</sup>, grupo o unidades familiares sin seguridad de tenencia, personas con discapacidad mental o física, o personas con mala salud física o extrema pobreza.

D. Medidas para ayudar a las personas afectadas. El Marco debe describir la manera en que los grupos o comunidades participarán en la determinación de las medidas que ayudarán a las personas o grupos afectados a manejar y enfrentar los impactos resultantes de las restricciones acordadas. El objetivo común es mejorar o restaurar, en términos reales, los niveles previos al desplazamiento, sus medios de subsistencia y a la vez mantener la sostenibilidad del parque o área protegida. Sin embargo, en algunas circunstancias, las comunidades pueden acordar restricciones sin identificar medidas de mitigación una por una cuando puedan ver beneficios a largo plazo de un manejo mejorado de recursos naturales. También pueden anticipar prácticas en lugar de obtener tenencia de la tierra y

---

<sup>3</sup> Si hay Pueblos Indígenas afectados, el solicitante preparará también un Plan sobre Pueblos Indígenas (o un instrumento similar) según se describe e el Marco de Planificación de Pueblos Indígenas del CEPF.

derechos de uso de recursos más seguros. Las posibles medidas para compensar pérdidas pueden incluir:

- Medidas especiales para reconocer y respaldar derechos consuetudinarios sobre la tierra y los recursos naturales;
- Maneras transparentes, equitativas y justas de compartir los recursos;
- Acceso a recursos alternativos o sustitutos funcionales;
- Actividades de medios de subsistencia alternativos;
- Beneficios de salud y educación;
- Obtención de empleo, por ejemplo como guarda parques o guías de ecoturismo; y
- Asistencia técnica para mejorar el uso de la tierra y los recursos naturales.

Estas medidas deben estar operando antes de aplicar las restricciones, aunque se pueden implementar como cuando se aplican las restricciones. El CEPF debe aprobar el Plan de Acción antes de la implementación.

E. Resolución de conflictos y método para la presentación de quejas. El Marco debe describir la manera en que se resolverán los conflictos que afecten a las personas involucradas, y el procedimiento para atender las quejas planteadas por las comunidades afectadas; las unidades familiares o las personas relacionadas con las restricciones acordadas, y los criterios de elegibilidad, las medidas de mitigación y la implementación de estos elementos del Marco de Procedimientos.

Se describirán las funciones y responsabilidades con respecto a la resolución de conflictos y reclamos de los diferentes interesados, incluyendo al Adjudicatario, las comunidades afectadas y las agencias gubernamentales pertinentes. Se describirán las funciones de las entidades o instituciones de mediación. Los procedimientos deben tomar en consideración las prácticas locales para la solución de disputas.

F. Disposiciones para la implementación. El Marco debe describir las disposiciones para la implementación. Se describirán las funciones y responsabilidades concernientes a la implementación de los diferentes interesados, incluyendo al adjudicatario, las comunidades afectadas y las agencias gubernamentales pertinentes. Esto incluye agencias involucradas en la implementación de medidas de mitigación, la prestación de servicios y la tenencia de la tierra, cuando corresponda, y la medida en que éstas sean conocidas al momento de la elaboración del proyecto.

Las disposiciones para el seguimiento y la evaluación también se describirán en el Marco, con detalles más específicos para el Plan de Acción diseñado durante la implementación. El Marco debe incluir un presupuesto para su implementación.

## **Plan de Acción**

Durante la implementación se desarrolla un Plan de Acción junto con las comunidades afectadas para describir las restricciones acordadas, los esquemas de manejo, las medidas para ayudar a los desplazados y las disposiciones para la implementación. El plan de

acción puede darse en muchas formas. Puede simplemente describir las restricciones acordadas, las personas afectadas, las medidas para mitigar los impactos resultantes de estas restricciones y las disposiciones para el seguimiento y la evaluación. También puede darse en la forma de un plan más amplio de manejo de recursos naturales o áreas protegidas.

Los siguientes elementos y principios pueden ser incluidos en este plan, cuando sea apropiado:

- Antecedentes del proyecto y cómo se elaboró el plan, incluyendo las consultas con las comunidades locales y otros interesados;
- Las circunstancias socioeconómicas de las comunidades locales;
- La naturaleza y alcance de las restricciones, su programación, así como los procedimientos legales y administrativos para proteger los intereses de las comunidades afectadas, si los acuerdos son revocados o quedan sin efecto;
- Los impactos sociales y económicos de las restricciones que se anticipan;
- Las comunidades y personas elegibles para recibir ayuda;
- Medidas específicas para ayudar a estas personas con programas de acción claros y fuentes de financiamiento;
- Límites de las áreas protegidas y zonas de usos;
- Disposiciones para la implementación, funciones y responsabilidades de los diversos interesados, incluyendo entidades gubernamentales y no gubernamentales que prestan servicios o ayuda a las comunidades afectadas;
- Disposiciones para el seguimiento y la aplicación de las restricciones y acuerdo para el manejo de los recursos naturales;
- Claros indicadores de producción y resultados desarrollados con la participación de las comunidades afectadas;
- Medidas especiales con respecto a mujeres y grupos vulnerables;
- Formación de capacidad del adjudicatario u otras agencias de implementación;
- Actividades de formación de capacidad para las comunidades afectadas para mejorar su participación en las actividades del proyecto;
- Métodos para la presentación de reclamos y resolución de conflictos tomando en consideración las prácticas y normas locales para la resolución de conflictos;
- Ejercicios de seguimiento y evaluación participativos adaptados al contexto, indicadores y capacidad locales. El seguimiento incluirá la medida y la importancia de los impactos adversos, así como el resultado de las medidas de mitigación.

## **Divulgación**

Se comparte una versión preliminar del Marco de Procedimientos con las (potenciales) comunidades afectadas para informales sobre el proyecto y para recibir su aporte al diseño del proyecto y el Marco. Una vez que el proyecto, con el Marco de Procedimiento, ha sido aprobado, la versión final del Marco se divulga nuevamente a nivel local, así como también en el sitio Web del CEPF: [www.cepf.net](http://www.cepf.net).

El Plan de Acción se elabora con la participación de las comunidades afectadas. Se debe

divulgar una versión preliminar junto con los resultados de cualquier análisis social que pueda informar el plan en una manera que sea culturalmente apropiada a las personas afectadas por el proyecto. La lengua es de crítica importancia y el Marco se debe divulgar en la lengua local o en otra forma que sea de fácil comprensión para las comunidades afectadas --con frecuencia se requieren de métodos de comunicación verbal para comunicar los planes propuestos a las comunidades afectadas.

Luego de que el CEPF ha revisado y aprobado el Plan de Acción, el Adjudicatario divulga plan final a las comunidades afectadas y a otros interesados. El Plan de Acción Final también se divulga en el sitio Web del CEPF.

### **Funciones y Responsabilidades**

Los Solicitantes, y posteriormente los Adjudicatarios, con proyectos que restringen el acceso a los recursos naturales tienen la responsabilidad de cumplir con este Marco. Dicho solicitante elaborará un Marco de Procedimientos durante la preparación con la participación de las comunidades afectadas. Si es proyecto es aprobado, durante la implementación el Adjudicatario elaborará un Plan de Acción con la participación significativa e informada de las comunidades afectadas. Los Solicitantes y Adjudicatarios garantizarán que las comunidades locales sean consultadas y que participen en maneras que sean culturalmente apropiadas durante la elaboración y la implementación. Evitarán los impactos adversos sobre las comunidades o, cuando esto no sea posible, desarrollarán con la participación informada de las comunidades afectadas las medidas para mitigar dichos impactos. Finalmente, tienen la responsabilidad de informar tanto a las comunidades afectadas como al CEPF sobre el avance del proyecto y sobre cualquier evento involuntario e inesperado que afecte a las comunidades.

CEPF tiene la responsabilidad de implementar este Marco general. Las responsabilidades del CEPF incluyen:

- Informar a los solicitantes y a otros interesados, incluyendo las comunidades y organizaciones locales, sobre el Marco de Procedimientos y los requisitos de la política;
- Brindar asistencia a los solicitantes y posteriormente a los adjudicatarios, en la implementación del Marco de Procedimientos y los requisitos de la política;
- Revisar proyectos que puedan afectar a las comunidades locales a través de restricciones de acceso a los recursos naturales;
- Evaluar la idoneidad de la evaluación de los impactos del proyecto y las medidas propuestas para abordar temas concernientes a las restricciones de acceso a los recursos naturales. Al hacer esto, se deben evaluar las actividades del proyecto, los impactos y riesgos sociales, las circunstancias de las comunidades indígenas afectadas, y la capacidad del solicitante de implementar las medidas. Si los riesgos o la complejidad de temas particulares concernientes a las comunidades afectadas sobrepasan los beneficios del proyecto, el proyecto no se debe aprobar tal y como fue propuesto;
- Evaluar la idoneidad del procedimiento de consulta durante la elaboración y la

- implementación; y
- Revisar y aprobar planes de acción para los proyectos específicos que se preparen durante la implementación.

### **Procedimiento para la presentación de reclamos**

Las comunidades locales y otros interesados pueden plantear un reclamo en cualquier momento ante los solicitantes, los adjudicatarios y el CEPF sobre cualquier asunto contemplado en este Marco y la aplicación del Marco. Se debe informar a las comunidades afectadas sobre esta posibilidad y se debe poner a su disposición la información de contacto de las respectivas organizaciones en los niveles pertinentes. Estas disposiciones se deben describir en los marcos de los proyectos específicos y los planes de acción junto con los procedimientos de resolución de conflictos y reclamos más específicos del proyecto.

Como primera etapa, los reclamos se deben presentar al solicitante o adjudicatario, quien debe responder al reclamo, por escrito, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del reclamo. Los reclamos se deben presentar, incluir en el seguimiento del proyecto y se debe entregar una copia del reclamo a la Secretaría del CEPF. Si la persona que presenta el reclamo no está satisfecha con la respuesta, el reclamo se debe presentar al Director Ejecutivo del CEPF en [cepfexecutive@conservation.org](mailto:cepfexecutive@conservation.org), o por medio de correo dirigido a: Critical Ecosystem Partnership Fund, Conservation International, Atención: Executive Director, 2011 Crystal Drive, Suite 500, Arlington, VA 22202, USA. El CEPF responderá dentro de los 15 días naturales siguientes al recibo del reclamo y los reclamos se guardarán e incluirán en el seguimiento del proyecto.