



Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

Evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación

Informe Detallado

Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

[SIGLAS Y ABREVIATURAS](#)
[RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	MECANISMOS INDEPENDIENTES DE RENDICIÓN DE CUENTAS	1
III.	POLÍTICA, ESTRUCTURA Y CASOS DEL MICI: VISIÓN GENERAL	5
	A. Política.....	5
	B. Estructura	6
	C. Casos	7
IV.	PERTINENCIA DE LA POLÍTICA, LA ESTRUCTURA Y LA RESPONSABILIZACIÓN DEL MICI	11
	A. Claridad de objetivos	11
	B. Responsabilización.....	13
	C. Remuneración de los miembros del panel.....	15
	D. Funciones y responsabilidades de los miembros del panel	16
V.	ACEPTACIÓN DE CASOS	17
	A. Criterios.....	17
	B. Proceso de registro	18
	C. Determinaciones de elegibilidad.....	20
	D. Doble evaluación de elegibilidad.....	22
	E. Manejo de casos que sean objeto de procesos judiciales	24
VI.	MANEJO DE LOS CASOS.....	25
	A. Casos elegibles para consulta.....	25
	1. Eficacia.....	25
	2. Eficiencia.....	27
	3. Imparcialidad.....	29
	B. Casos elegibles para verificación.....	30
	1. Eficacia.....	30
	2. Eficiencia.....	31
	3. Imparcialidad.....	32

VII. COMUNICACIÓN	32
A. Información pública sobre los casos.....	32
B. Comunicación con posibles solicitantes	34
C. Comunicación con el Banco	34
VIII. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	35
A. Cancelación de la etapa piloto del MICI y plan de transición.....	36
B. Oficina Independiente de Rendición de Cuentas.....	37

Esta evaluación fue preparada por Victoria Elliott (jefa de equipo), Elena Costas-Perez, Karl Truong, William Partridge y Maria-Valeria Junho Pena, bajo la dirección de Cheryl Gray y Monika Huppi. Andria Naude-Fourie estuvo a cargo de la investigación de base.

ENLACES ELECTRÓNICOS, INFORME COMPLEMENTARIO

Anexo 1	Lista de referencia de proyectos y descripciones breves
Anexo 2	Personas entrevistadas
Anexo 3	Análisis de casos no registrados
Anexo 4	Análisis de criterios de elegibilidad y de exclusión del MICI y comparación con otros mecanismos independientes de rendición de cuentas
Anexo 5	Casos en que la sección 37(i) constituye un factor
Anexo 6	Cronología de los cargos principales del MICI
Anexo 7	Referencias

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (IFC)
IAO	Oficina Independiente de Rendición de Cuentas
MIRC	Mecanismos independientes de rendición de cuentas
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (BID)
IFC	Corporación Financiera Internacional
MII	Mecanismo de Investigación Independiente (predecesor del MICI)
ONG	Organización no gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (BID)

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

Desde comienzos de los años noventa, los bancos multilaterales de desarrollo han creado mecanismos independientes de rendición de cuentas (MIRC) por medio de los cuales las personas afectadas por los proyectos pueden presentar reclamaciones. En 1994, el BID estableció el Mecanismo de Investigación Independiente (MII), el cual no actuaba independientemente de la Administración y avanzó con lentitud y poca transparencia en los pocos casos que manejó. En 2010, el Banco reemplazó este instrumento por un nuevo mecanismo que fuera independiente de la Administración e incorporara funciones de resolución de problemas y de verificación de la observancia, a saber, el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI).

La presente evaluación del MICI responde a dos mandatos. Por una parte, en la política constitutiva del MICI se estipula que “[e]l Directorio solicitará una evaluación independiente sobre el Mecanismo dos (2) años después de la fecha en que éste entre en vigor”. El Directorio confió dicha tarea a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Por otra parte, en el contexto de la evaluación del Noveno Aumento General de Capital del BID (“Noveno Aumento”), se encomendó a OVE examinar la ejecución de los mandatos del Noveno Aumento. Uno de esos mandatos tiene que ver con la creación e implantación efectiva del MICI, lo que incluye su dotación de personal y la aplicación paulatina de todas las políticas operativas previstas en la política aprobada del MICI.

Mandato del MICI

El MICI comprende una función de “consulta” a cargo del ombudsperson de proyectos y una función de verificación de la observancia encomendada a un panel. Al presente, el MICI examina reclamaciones del público relacionadas con las seis principales políticas de salvaguardias y de divulgación de información del Banco, aunque se prevé extender su ámbito a todas las políticas operativas de la institución de aquí a 2013.

Política del MICI

La política del MICI, fruto de concesiones acordadas en un breve plazo en el Directorio Ejecutivo, no establece una declaración de objetivos positiva para un mecanismo efectivo que contribuya a mejorar la calidad de la labor del Banco. No enuncia claramente los objetivos del MICI y el papel que ha de desempeñar la Administración en respuesta a las reclamaciones acerca de los proyectos. La política refleja una cierta confusión en cuanto a las respectivas funciones de verificación de la observancia y resolución de problemas.

Estructura

La estructura triple del MICI comprende un ombudsperson de proyectos, un panel externo de cinco miembros (uno de ellos en calidad de presidente) y un secretario ejecutivo. Cada uno de ellos rinde cuentas por separado al Directorio, y no existe un gerente con carácter general. Esta estructura, al no prever la rendición de cuentas de los resultados, ha impedido que el MICI opere en forma eficaz. Los titulares de los cargos principales no trabajan como un equipo con la meta común de mejorar la labor del Banco. El presidente del panel y la

ombudsperson invocan una interpretación tergiversada de la independencia del MICI para justificar un comportamiento falto de cooperación. La remuneración de los miembros del panel no está sujeta a fiscalización ni controles adecuados, y el cargo de presidente del panel entraña un conflicto de intereses.

Manejo de casos

El MICI ha tramitado desde su creación un total de 19 casos, en los cuales no ha abordado con prontitud las solicitudes de los solicitantes, por dedicar demasiado tiempo a evaluar los numerosos criterios de elegibilidad ambiguos y superpuestos de la política; la determinación duplicada de elegibilidad para las dos funciones no añade valor alguno. El MICI no divulga al público todas las solicitudes recibidas, como exige su política.

Los pocos casos completados por el MICI han generado un impacto modesto para los solicitantes y un aprendizaje mínimo para el Banco. El MICI ha tardado tanto en completar los casos que los solicitantes se han visto privados de un medio de recurso válido. Su labor ha estado en ocasiones desprovista de la imparcialidad y la transparencia que resultan esenciales para que un mecanismo de supervisión sea creíble y eficaz.

El MICI ha descuidado la comunicación con el personal del Banco y la elaboración de materiales de aprendizaje. El contenido de su sitio virtual externo es incompleto y no está actualizado. El MICI no posee una estrategia para informar sobre su existencia a las personas afectadas por los proyectos.

Conclusión

Los bancos multilaterales de desarrollo han reconocido que la existencia de mecanismos independientes de recurso y control del cumplimiento puede contribuir a mejorar la calidad de sus operaciones. Al crear el MICI en 2010, el Directorio buscaba aplicar en el BID las prácticas generalizadas en vigor. Dicho propósito ha fracasado. El MICI prácticamente no ha ofrecido ningún recurso válido a los solicitantes individuales, ni ha generado lecciones sistémicas para ayudar a la institución a mejorar.

Es poco probable que esta situación mejore con el transcurso del tiempo o el nombramiento de distintos cargos principales, ya que el origen del fracaso radica esencialmente en la política del MICI. Ésta refleja una ambivalencia acerca del grado en que el Banco desea recibir reclamaciones y aprender de ellas, y una confusión en cuanto a las respectivas funciones de resolución de problemas y verificación de la observancia. Por otro lado, la política crea una estructura en la que el MICI no está sujeto a rendir cuentas de la provisión eficiente de resultados. Se requiere una nueva política cimentada en el compromiso inequívoco de establecer un mecanismo eficaz y sujeto a rendición de cuentas.

Las carencias de la política del MICI se han visto exacerbadas por las acciones de los titulares de los cargos principales del MICI, quienes han dirigido las operaciones del MICI sin lograr resultados oportunamente, sin la debida transparencia y en constante y claro desacuerdo entre sí. Esto ha privado al MICI de la confianza y la credibilidad que requiere para que sus conclusiones y recomendaciones sean tomadas en serio por la Administración

del Banco y los observadores externos. En su forma actual, el mecanismo no conseguirá superar este escollo.

Recomendación

OVE recomienda que el Directorio ponga fin a la etapa piloto del MICI con una decisión de desmantelar la oficina en su estructura actual a partir de finales de enero de 2013, instituya un período de transición de hasta un año y dé inicio a un proceso de reformulación de la política dirigido a la creación de una Oficina Independiente de Rendición de Cuentas (IAO). Al poner en marcha la etapa de transición, el Directorio ha de reiterar el firme compromiso del Banco de instaurar un mecanismo eficaz de investigación de reclamaciones con vistas a mejorar el desempeño, especialmente el cumplimiento de salvaguardias.

El propósito de la IAO sería mejorar la efectividad de las operaciones del Banco en términos de desarrollo, detectando carencias en el cumplimiento de la política y recomendando las acciones correctivas que se requieran. A la cabeza de la Oficina estaría un oficial de rendición de cuentas independiente seleccionado por el Directorio y bajo la autoridad de éste. En la tarea de reformular la política, el Directorio debería considerar, entre otras cosas, si la resolución de problemas debe mantenerse como parte de la oficina independiente, si la Oficina debe contar con un panel permanente y si conviene adoptar un criterio amplio o restrictivo con respecto a la elegibilidad de solicitudes.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La presente evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el “Banco”) responde a dos mandatos diferentes. Por una parte, en la política constitutiva del MICI se estipula que “[e]l Directorio solicitará una evaluación independiente sobre el Mecanismo dos (2) años después de la fecha en que éste entre en vigor”. El Directorio encomendó dicha tarea a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Por otra parte, en el contexto de la evaluación del Noveno Aumento General de Recursos del BID (“Noveno Aumento”), se encomendó a OVE examinar la ejecución de los mandatos del Noveno Aumento. Uno de esos mandatos tiene que ver con la creación e implantación efectiva del MICI, lo que incluye su dotación de personal y la aplicación paulatina de todas las políticas operativas previstas en la política aprobada del MICI. El Directorio examinó el documento de enfoque para la evaluación (RE-416) el 31 de julio de 2012. La evaluación abarca todas las solicitudes recibidas por el MICI hasta el 30 de junio de 2012, junto con el seguimiento de su situación hasta el 22 de octubre de 2012.
- 1.2 La evaluación tiene los siguientes tres propósitos enunciados en el documento de enfoque:
- (i) Determinar en qué medida la política, la estructura y los procesos del MICI son acordes con sus objetivos.
 - (ii) Evaluar en qué medida la ejecución es, hasta el momento, transparente, eficiente y eficaz y determinar los puntos fuertes, las deficiencias y los riesgos.
 - (iii) Formular recomendaciones al Directorio Ejecutivo, el MICI y la Administración del Banco, según corresponda.
- 1.3 Un equipo de OVE llevó a cabo la evaluación entre julio y noviembre de 2012. En Washington D.C., el equipo examinó documentos y realizó 84 entrevistas. Los miembros del equipo viajaron a Bolivia, Brasil y Paraguay, donde entrevistaron a 55 solicitantes y otros interesados directos, cubriendo de este modo todos los casos del MICI y solicitudes no registradas correspondientes a dichos países. El Anexo 2 contiene una lista de todas las personas entrevistadas. OVE solicitó insumos de 100 organizaciones no gubernamentales que habían participado en las consultas de 2009 sobre el diseño del MICI, y recibió tres respuestas. OVE desea agradecer la cooperación brindada por todos los entrevistados, en especial los cargos principales y el personal del MICI.

II. MECANISMOS INDEPENDIENTES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

- 2.1 Los bancos multilaterales de desarrollo presentan peculiaridades en lo que respecta a la rendición de cuentas. Estas instituciones sólo deben rendir cuentas formalmente a los gobiernos de sus países miembros, los cuales están representados en sus directorios ejecutivos; se rigen en sus operaciones principalmente por sus propias

políticas, no por las leyes internacionales; otorgan financiamiento a gobiernos que deben responder ante sus ciudadanos por las actividades que apoyan los bancos multilaterales de desarrollo; financian asimismo proyectos del sector privado; realizan operaciones de gran escala y alta visibilidad, y están llamados a fijar estrictos parámetros de gestión ambiental y responsabilidad social. Estas características singulares han llevado a la mayor parte de los bancos multilaterales de desarrollo a establecer órganos especiales conocidos como mecanismos independientes de rendición de cuentas (MIRC). En este capítulo se examina el papel que desempeñan esos órganos, y se hace una comparación entre el MICI y otros MIRC en determinadas dimensiones.

- 2.2 Antes de los años noventa, los bancos multilaterales de desarrollo dejaban a los gobiernos prestatarios la tarea de responder a las inquietudes y reclamaciones de las comunidades en las zonas de los proyectos. A raíz de la Cumbre de Río de 1992 y de evaluaciones críticas sobre la adhesión del Banco Mundial a sus políticas de salvaguardia, diversas ONG ambientalistas y de otro tipo comenzaron a reclamar de los bancos multilaterales de desarrollo una mayor transparencia y responsabilidad directa por sus acciones, especialmente aquellas con potencial para perjudicar al medio ambiente o afectar a comunidades indefensas o marginadas. La visión tradicional según la cual un banco multilateral de desarrollo sólo debe rendir cuentas formalmente a los gobiernos de sus países miembros perdía terreno, en vista de la creciente responsabilización de los poderes públicos ante la sociedad civil y la participación cada vez mayor de ésta, tanto en los países donantes como en los países en desarrollo¹.
- 2.3 Esta nueva presión a favor de la rendición de cuentas externa dio lugar a la instauración de una relación “legalmente pertinente” entre una organización internacional y personas que mantienen una relación no contractual con ella. Al establecer su Panel de Inspección en 1993, el Banco Mundial fue el primer banco multilateral de desarrollo en reconocer de manera formal esta relación “legalmente pertinente” entre el Banco y las personas afectadas. Poco después le siguió el BID, mediante la creación en 1994 del Mecanismo de Investigación Independiente (MII), como precursor del MICI².
- 2.4 Si bien los mecanismos de este tipo se originan principalmente en la búsqueda de una responsabilización *externa*, su finalidad también es fortalecer la responsabilización *interna* de los bancos multilaterales de desarrollo. Estas instituciones ya habían instituido canales internos con este fin, como el sistema de informes de supervisión y de terminación de proyectos, la evaluación de operaciones y las auditorías internas y externas. Los MIRC añaden una nueva dimensión al evaluar la adhesión de un banco multilateral de desarrollo a sus propias políticas, especialmente a las medidas de salvaguardia. Los informes

¹ Bissell y Nanwani (2009), página 5.

² Véase Bradlow (2005), página 420; y Bissel y Nanwani (2009), página 12.

habituales de supervisión de proyectos tienen por propósito dar cuenta de esta adhesión, pero no siempre lo hacen de manera efectiva. En este sentido, los MIRC ofrecen un punto de vista independiente.

- 2.5 Los primeros MIRC tan sólo evaluaban el cumplimiento de políticas. El propósito de la verificación de la observancia es informar al directorio de un banco multilateral de desarrollo y a las partes interesadas externas si la institución está cumpliendo sus propias medidas de salvaguardia y otras políticas. El proceso no requiere necesariamente una participación significativa de un reclamante; de hecho, en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC), el directorio o la administración pueden pedir una verificación de la observancia aun si no ha habido una reclamación. El modelo de verificación de la observancia impulsado por el Panel de Inspección del Banco Mundial (y emulado en gran medida por la política del MICI) es contencioso y basado en interpretaciones estrictas de las políticas de la institución y de la política del MIRC. Por lo general, supone una sucesión de observaciones del MIRC y réplicas de la administración que conducen a la elaboración de planes de acción supervisados por el directorio. Sin excepción, los MIRC están facultados sólo para hacer recomendaciones al directorio o la administración para que tomen medidas correctivas o de compensación. Ninguno de ellos tiene autoridad para imponer medidas de reparación.
- 2.6 Los bancos multilaterales de desarrollo, comenzando por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) en 2003, han ampliado sus mandatos para que las personas afectadas también puedan buscar reparación a través de una función de resolución de problemas. Como se observa en el Cuadro 2.1, el Panel de Inspección del Banco Mundial es actualmente el único MIRC que no cuenta con una función de resolución de problemas³. El propósito de la resolución de problemas según la práctica vigente en los MIRC es escuchar las reclamaciones de las personas afectadas por los proyectos e intentar generar un proceso encaminado a una solución. El papel primordial del MIRC consiste en identificar a las partes interesadas, llevarlas al diálogo y guiar las conversaciones de manera organizada. El proceso no implica inculpación ni defensa de ninguna de las partes. Cualquier solución que se logre puede requerir que el organismo ejecutor o gubernamental (o el cliente del sector privado) modifique un diseño de proyecto, desembolse una indemnización o tome otras medidas onerosas, sin que esos costos sean necesariamente financiados por el préstamo del banco. El proceso de resolución de problemas puede revelarse arduo, dado que, cuando los problemas llegan al mecanismo de rendición de cuentas, ya las relaciones suelen estar tensas y mucho está en juego. En algunos MIRC, los casos se han prolongado hasta por cuatro años, y cabe la posibilidad de que, al final, el proceso no conduzca a una solución

³ Se ha criticado al Banco Mundial por carecer de un servicio de ombudsperson; actualmente, la institución trabaja en el desarrollo de una capacidad de resolución de problemas como una función de la administración, sin carácter independiente.

aceptable para todas las partes y deba ser abandonado, aun al cabo de intensos esfuerzos.

Cuadro 2.1
Principales bancos multilaterales de desarrollo y sus mecanismos de rendición de cuentas

Banco multilateral de desarrollo	Mecanismo independiente de rendición de cuentas	Verificación de observancia o resolución de problemas	Año de creación	Número de casos
Banco Africano de Desarrollo	Mecanismo Independiente de Inspección	Ambas	2006	8
Banco Asiático de Desarrollo	Mecanismo de Rendición de Cuentas	Ambas	2003	41
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	Mecanismo de Reclamaciones sobre Proyectos	Ambas	2009	16
Banco Europeo de Inversiones	Mecanismo de Reclamaciones (parte del BEI) Defensor del Pueblo Europeo (externo al BEI)	Ambas	2010	n.d.
Banco Interamericano de Desarrollo	MICI	Ambas	2010	19
Corporación Financiera Internacional	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman	Ambas	1999	100
Banco Mundial	Panel de Inspección	Verificación de observancia	1993	76

2.7 Algunos países prestatarios han manifestado su temor de que los MIRC puedan vulnerar su soberanía nacional y la preeminencia de sus sistemas jurídicos nacionales. Este temor puede resultar exagerado. El propósito de la verificación de la observancia es confrontar las acciones de los bancos multilaterales de desarrollo con sus propias políticas, que los países prestatarios como miembros de estas instituciones han avalado y presumiblemente desean mantener. Como ya se señaló, la experiencia de más de 20 años ha refrendado el concepto de que las instituciones multilaterales pueden mantener una relación legalmente pertinente con los ciudadanos particulares. En cuanto a la resolución de problemas, los mecanismos de los bancos multilaterales de desarrollo no están facultados para imponer soluciones ni obviar los procesos legales del país. Los MIRC cumplen una función de ombudsperson, no de mediador (véase el Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1

Los MIRC tienen un ombudsperson, no un mediador

- Un mediador, a diferencia de un ombudsperson, está autorizado a establecer acuerdos plenamente vinculantes.
- Un ombudsperson siempre está vinculado a una organización, en tanto que un mediador pertenece habitualmente a un tercer interlocutor neutro.
- Un ombudsperson puede emprender acciones en relación con una solicitud incluso si el reclamante opta por mantenerse anónimo.

- 2.8 Las funciones de verificación de la observancia y resolución de problemas coexisten con dificultad ya que requieren aptitudes y criterios diferentes. La resolución de problemas sólo es viable si los principales interesados están dispuestos a participar de buena fe y si las partes cuentan con los recursos o la autoridad para hacer efectiva una solución. Cuando en un caso específico se decida probar la vía de la resolución de problemas, ésta ha de preceder a cualquier verificación de la observancia, por motivos lógicos: si primero se produjera una constatación de inobservancia, quedaría excluida cualquier tentativa posterior de resolución de buena fe. Con todo, la resolución de problemas y la verificación de la observancia son dos funciones distintas, no dos fases de un proceso secuencial.

III. POLÍTICA, ESTRUCTURA Y CASOS DEL MICI: VISIÓN GENERAL

A. Política

- 3.1 El Directorio del BID aprobó la política del MICI⁴ el 17 de febrero de 2010, que había de entrar en vigor el 18 de mayo de 2010 (90 días calendario después de su aprobación), pero se precisó más tiempo para completar la dotación de personal. La primera secretaria ejecutiva fue designada en mayo de 2010, la ombudsperson de proyectos en julio y los contratos de los miembros del panel comenzaron en octubre de ese año. El MICI se hizo efectivo el 9 de septiembre de 2010. La primera secretaria ejecutiva abandonó el BID poco después, el 20 de septiembre de 2010, y el cargo se ocupó de forma interina hasta que la secretaria ejecutiva en funciones se incorporó al MICI en abril de 2011. En el Anexo 6 se facilita una cronología completa.
- 3.2 La política del MICI es un documento de 23 páginas cuyas principales características se resumen en el Recuadro 3.1. La política estipula que durante los tres primeros años de operación del MICI su ámbito de aplicación se limitará a las seis políticas relativas a salvaguardias y divulgación de información⁵. Al cabo de tres años de la entrada en vigor del MICI, su ámbito de aplicación debería extenderse a todas las “políticas operativas pertinentes”, una categoría amplia que se define en la política.

⁴ Documento GN-1830-49 del BID.

⁵ Disponibilidad de Información (OP-102), Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704), Igualdad de Género (OP-761), Pueblos Indígenas (OP-765) y Reasentamiento Involuntario (OP-710).

Recuadro 3.1
Principales características de la política del MICI

- El MICI tiene una fase de consulta, dirigida por el ombudsperson de proyectos, y una fase de verificación de la observancia, a cargo del panel.
- Cualquier persona que viva en el país donde se ubica un proyecto puede presentar una reclamación en cualquier forma.
- Un solicitante puede pedir tanto una consulta como una verificación de la observancia, pero la solicitud de consulta se tramita en primer lugar. El solicitante “debe haber aseverado en forma razonable que se ha visto afectado o prevé que podría verse afectado de manera adversa, directa y sustancial por una acción u omisión del BID en contravención de una de sus [políticas]”.
- Los solicitantes deben haber “tomado medidas para llamar la atención de la Administración sobre el tema”.
- El objetivo de una fase de consulta es “abordar los temas planteados por el Solicitante”. Las partes pueden sustraerse de un proceso de consulta en cualquier momento. Una vez iniciada la fase de consulta no existe un marco estándar de normas, plazos o procedimientos. El ombudsperson de proyectos elabora un informe final sobre el proceso y sus resultados.
- El objetivo de una verificación de la observancia es “establecer un proceso [...] que permita al Solicitante pedir que un Panel [...] realice una investigación], si el Solicitante asevera en forma razonable que sus derechos o intereses se han visto afectados o cabría prever que puedan llegar a verse afectados de manera directa, sustancial y adversa a raíz del incumplimiento por parte del Banco de sus propias Políticas Operativas Pertinentes”. El panel elabora un informe final que incluye sus conclusiones en relación con cualquier inobservancia de las políticas y también puede incorporar recomendaciones y observaciones.

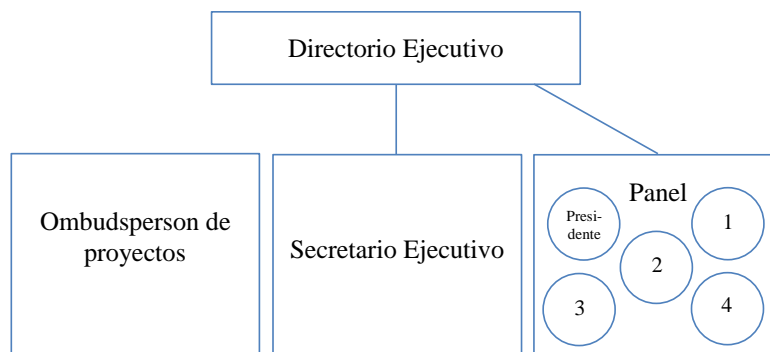
B. Estructura

3.3 El MICI tiene una estructura triple, formada por:

- El ombudsperson de proyectos, miembro del personal del Banco, quien dirige el proceso de consulta.
- Un panel de verificación de la observancia de cinco miembros, todos ellos consultores, uno de los cuales actúa como presidente.
- El secretario ejecutivo, miembro del personal del Banco.

El ombudsperson de proyectos, el presidente del panel y el secretario ejecutivo se denominan “cargos principales del MICI”. Ninguno de ellos rinde cuentas al otro, y el MICI carece de un gerente general. La política dispone que el panel rinda cuentas al Directorio, sin precisar ante quién deben hacerlo el ombudsperson de proyectos y el secretario ejecutivo. Los miembros del panel no rinden cuentas al presidente del panel. Aunque el MICI no cuenta con un organigrama oficial, su estructura se presenta en el Gráfico 3.1.

Gráfico 3.1
Estructura del MICI



- 3.4 El Directorio aprobó en mayo de 2010 los términos de referencia de los cargos principales y los miembros del panel⁶. Los términos de referencia colmaron un vacío en la política al especificar que el ombudsperson de proyectos y el secretario ejecutivo están sujetos a la autoridad del Directorio. Sin embargo, también introdujeron un elemento de incongruencia con la política al asignar una función de liderazgo a la posición de secretario ejecutivo. Así, se indica, por ejemplo, que el secretario ejecutivo “dirigirá la planificación, ejecución y supervisión de [...] la Oficina del MICI” y “dirigirá las estrategias del MICI en términos de interacción con las partes interesadas, extensión, comunicaciones y conocimiento”. Ni la política ni los términos de referencia estipulan una revisión del desempeño del ombudsperson de proyectos, el secretario ejecutivo o los miembros del panel.
- 3.5 El MICI dispone de dos funcionarios que prestan apoyo a la unidad en su conjunto; a su vez, la ombudsperson de proyectos y el panel han contado respectivamente con el apoyo de uno o dos oficiales de casos y cierta asistencia de personal administrativo. La ombudsperson de proyectos, la secretaria ejecutiva y el presidente del panel tienen despachos en el espacio de oficina asignado al MICI.

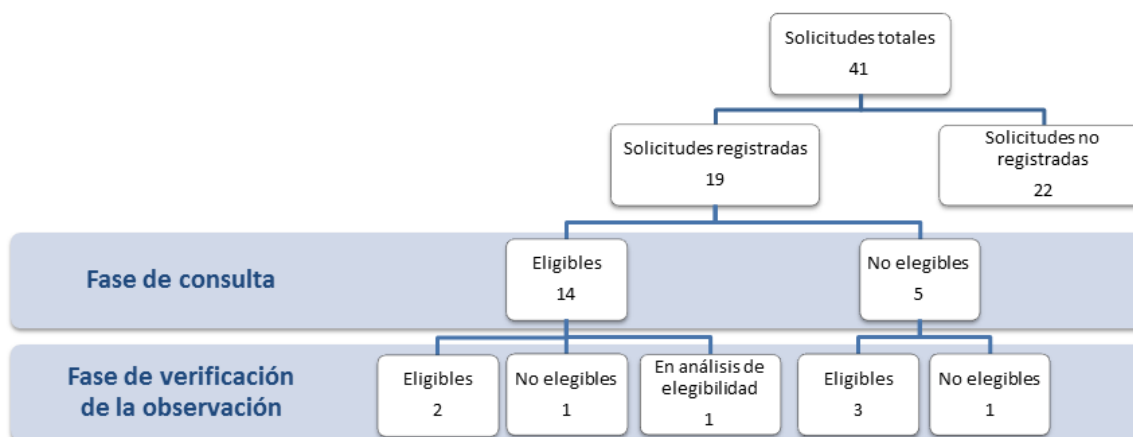
C. Casos

- 3.6 Entre septiembre de 2010 y el 30 de junio de 2012, el MICI recibió 41 solicitudes. En el Gráfico 3.2 se observa que 19 de esas solicitudes fueron “registradas”, es decir, cumplieron los criterios de inclusión y por lo tanto pasaron a considerarse como “casos”. (El Capítulo V contiene una completa evaluación de los procesos de registro y elegibilidad del MICI y el Anexo 3, un análisis de los casos no registrados.) Aunque en virtud de la política los solicitantes pueden indicar si prefieren una consulta o una verificación de la observancia, todos los casos se hacen llegar inicialmente al ombudsperson de proyectos a fin de determinar su elegibilidad para el proceso de consulta según los criterios establecidos en la

⁶ Documento GN-1830-55 del BID.

política. La ombudsperson de proyectos ha declarado 14 casos elegibles y cinco casos no elegibles para la consulta. Una vez concluida la fase de consulta, sin importar el motivo, el solicitante puede pedir que el caso se someta también a una verificación de la observancia. En total, ocho casos han pasado a la verificación de la observancia.

Gráfico 3.2
Resumen general de las solicitudes al MICI



Fuente: Registro del MICI suministrado por la secretaria ejecutiva en junio de 2012. Este gráfico incluye todas las solicitudes recibidas al 30 de junio de 2012 y refleja su situación al 22 de octubre de 2012.

- 3.7 Los 19 casos del MICI han abarcado una gran variedad de asuntos. Como puede observarse en el Recuadro 3.2, siete tuvieron que ver con una empresa o propiedad individual afectada por un proyecto del Banco. Estos solicitantes han objetado en general la construcción prevista de carreteras o líneas de transmisión eléctrica cerca de sus propiedades, o bien la compensación ofrecida a modo de expropiación; un solicitante buscaba proteger un sitio arqueológico de las actividades de construcción. Ocho casos tenían que ver con el impacto de los proyectos para una comunidad, población o grupo de personas. Las quejas de los solicitantes se refieren al ruido, la contaminación y la congestión causada por las carreteras; el reasentamiento de comunidades rurales o urbanas; y, en el proyecto de Corredores Viales de Paraguay, la escrituración de tierras a favor de los pueblos indígenas. Los cuatro casos restantes abordaban asuntos de alcance nacional o regional. Por ejemplo, el caso Pando-Monte Lirio en Panamá trataba de dos centrales hidroeléctricas que forman parte de un esquema de mayores dimensiones que afecta a toda una cuenca.

Recuadro 3.2
Alcance de los asuntos abordados en los casos del MICI

Propiedad individual o localidad	Comunidad o población	Ámbito regional o nacional
Paraguay – Esponja vegetal	Brasil – Serra do Mar	Panamá – Pando-Monte Lirio
Argentina – Entre Ríos	Paraguay – Corredores viales	México – Termoeléctrico
Brasil – PROMABEN	Bolivia – Puente Rurrenabaque	Panamá – Ampliación del Canal
Argentina – PROSAP	Brasil – Rodoanel I	Argentina – Productos agroquímicos
Argentina – PROMEBA	Brasil – Habitar	
Costa Rica – SIEPAC	Brasil – São Jose dos Campos	
Brasil – Rodoanel II	Colombia – Mocoa	
	Colombia – Aeropuerto El Dorado	

Nota: Los casos que aparecen sombreados corresponden a proyectos del sector privado.

- 3.8 En su mayor parte, los casos han implicado supuestas contravenciones de múltiples políticas del Banco. La Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) sido evocada en 13 casos, la Política de Acceso a Información (OP-102) en 11 casos y la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) en siete casos. Otras políticas se han citado en tres o menos casos. Puesto que en los casos sometidos a consulta no se emite una valoración sobre transgresiones de las políticas, es imposible saber cuántas políticas se han vulnerado efectivamente.
- 3.9 El panel de verificación de la observancia ha completado dos casos. El caso de la central hidroeléctrica Pando-Monte Lirio en Panamá fue examinado por el Directorio el 24 de octubre de 2012⁷. Para el proyecto de Corredores Viales en Paraguay, el panel ha elaborado un informe final que aún no se ha distribuido al Directorio⁸. En promedio, transcurrió un período de 1,6 años entre la determinación de elegibilidad y la conclusión de estos dos casos. El panel tiene actualmente tres casos abiertos.
- 3.10 La ombudsperson de proyectos ha cerrado en total cuatro casos⁹ tras un proceso de consulta. En estos cuatro casos, el período transcurrido entre la elegibilidad y la conclusión fue de 0,7 años en promedio. Hay seis casos de consulta pendientes cuya antigüedad, al 22 de octubre de 2012, era de 1,4 años en promedio. El Capítulo VI contiene un análisis más detallado de la eficacia y eficiencia del MICI.

⁷ Documento MI-12-8 del BID.

⁸ Al 22 de octubre de 2012.

⁹ Esponja Vegetal (Paraguay), PROMABEN (Brasil), PROSAP (Argentina) y Productos Agroquímicos (Argentina).

3.11 Los gastos del MICI hasta el 30 de septiembre de 2012 ascendían a un total de US\$3,13 millones (véase el Cuadro 3.1):

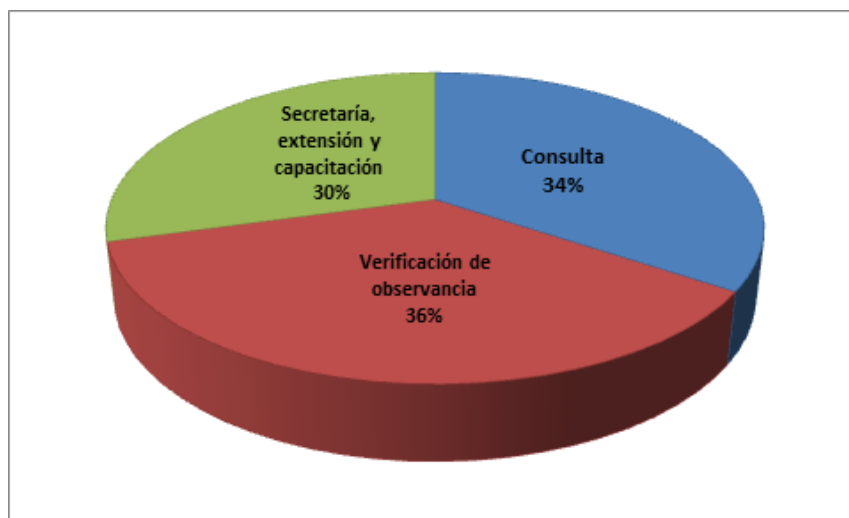
Cuadro 3.1
Gastos del MICI

Año	Monto (US\$)
2010	233.252
2011	1.651.081
2012 (al 30 de sept.)	1.245.916
Total	3.130.249

Fuente: Datos del MICI.

3.12 Las funciones de consulta y de verificación de observancia han representado cada una alrededor de un tercio del gasto total, como ilustra el Gráfico 3.3.

Gráfico 3.3
Distribución de los gastos del MICI



Fuente: Informes Anual, Financiero y de Actividades del MICI y datos suministrados por la secretaria ejecutiva.

Nota: Incluye gastos de 2011 y 2012.

IV. PERTINENCIA DE LA POLÍTICA, LA ESTRUCTURA Y LA RESPONSABILIZACIÓN DEL MICI

- 4.1 Al crear el MICI, el Directorio del BID se proponía crear un mecanismo más independiente y con mayor capacidad de reacción que su antecesor, el MII¹⁰. El nuevo mecanismo fue impulsado en el Banco por un funcionario que preparó el borrador de la política y en 2009 mantuvo numerosas consultas con ONG y otros interlocutores en la región. El Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio examinó el borrador de la política en cuatro ocasiones entre diciembre de 2009 y el 4 de febrero de 2010. Las Sillas expresaron opiniones muy diversas en cuanto al alcance y facultades del mecanismo. El texto de la política que se aprobó representa concesiones mutuas entre esas opiniones y, según entrevistas realizadas por OVE, se acordó en un breve plazo debido a la restricción de tiempo impuesta por el Acuerdo del Noveno Aumento General de Recursos.
- 4.2 El presente capítulo evalúa en qué medida la política, la estructura y la responsabilización del MICI son pertinentes e idóneas para el fin que se persigue. En este sentido, se señalan cuatro carencias, a saber: ambivalencia en cuanto al valor del MICI; responsabilización inadecuada; conflictos de intereses en la remuneración del panel, y funciones y responsabilidades no acertadas de los miembros del panel.
- A. Claridad de objetivos**
- 4.3 La política refleja una cierta ambivalencia acerca de si el Banco desea o necesita un MICI efectivo. Esta ambivalencia se hace patente en cuatro aspectos.
- 4.4 En primer lugar, la política no articula un enunciado de misión claro para el MICI. Si bien establece que el MICI tiene por objeto “proporcionar un foro y un proceso para abordar los reclamos de partes que aleguen que se han visto o podrían verse afectadas en manera adversa por operaciones del BID”, la política no indica qué beneficio se espera obtener de este proceso. La política carece a la vez de un enunciado de objetivos y de una descripción de los beneficios que podrían emanar de las operaciones del MICI. Estos enunciados se articulan de forma más clara en otros MIRC, como se aprecia en el Recuadro 4.1.

¹⁰ El MII formaba parte de la Secretaría del Banco. Este mecanismo sólo tramitó cinco de las 15 reclamaciones que recibió durante sus 15 años de existencia (1994-2009) y la percepción generalizada es que adolecía de falta de credibilidad.

Recuadro 4.1

Enunciados de misión de otros mecanismos

La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la IFC se dedica a reforzar el impacto y la sostenibilidad en el desarrollo de los proyectos de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), dando rápida y eficaz respuesta a las reclamaciones formuladas por comunidades afectadas y respaldando a la IFC y OMGI para que su labor dé mejores resultados sociales y ambientales, promoviendo así un nivel más alto de responsabilidad.

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI es un instrumento esencial de responsabilización horizontal del Grupo BEI frente a sus partes interesadas por lo que respecta al manejo de las reclamaciones acerca de sus actividades. Su finalidad es poner a disposición del público procedimientos que permitan la resolución alternativa y preventiva de desavenencias entre el público y el Grupo BEI.

- 4.5 En segundo lugar, la política del MICI no explica qué resultados se esperan de la resolución de problemas y de la verificación de la observancia, en qué forma se relacionan las dos funciones, ni por qué motivo ambas se han integrado en el mismo mecanismo. Tampoco dispone que el MICI establezca una visión unificada de las dimensiones de observancia o resolución de problemas que entraña un caso. Un caso resuelto en la fase de consulta puede dejar dudas sin aclarar en materia de observancia, como se aprecia en el Recuadro 4.2; sin embargo, las fases del MICI son independientes y secuenciales y sólo están vinculadas por las normas para el traspaso de archivos. Según información comunicada a OVE en las entrevistas, algunos miembros del Directorio y la Administración del Banco manifestaron a los cargos principales del MICI que esperaban que la fase de consulta sirviera como un “filtro” para limitar —y de ser posible evitar— que los casos pasaran a la fase de verificación de la observancia. Este punto de vista refleja una comprensión equivocada de la forma en que las diferentes funciones pueden ayudar al Banco a mejorar su desempeño.

Recuadro 4.2

Dudas sin aclarar sobre la observancia en dos casos sometidos al MICI para consulta

- Un propietario estaba inconforme con la indemnización que había recibido por la expropiación de su vivienda en un proyecto de alcantarillado financiado por el Banco. Al cabo de una consulta del MICI, el organismo ejecutor aumentó el monto de la indemnización. Sin embargo, subsiste el interrogante de si el Banco cumplió su política de reasentamiento, que exige un proceso abierto para la determinación de indemnizaciones.
- Los miembros de una comunidad protestaban porque la ruta de acceso prevista a un puente fluvial atraería tráfico de camiones pesados por el centro de la población. A través de un proceso de consulta patrocinado por el MICI, el organismo ejecutor ha aceptado estudiar y presupuestar un trazado alternativo para la vía. Sin embargo, subsiste el interrogante de si el Banco cumplió su política sobre evaluación ambiental y social.

- 4.6 En tercer lugar, la política no explica de qué modo se prevé que la Administración aborde reclamaciones asociadas a los proyectos ni en qué momento se supone que deba intervenir el MICI. La política exige que el solicitante haya planteado su inquietud a la Administración del Banco, pero no exige que el MICI procure obtener el punto de vista de la Administración, como ocurre en otros bancos multilaterales de desarrollo (véase el Recuadro 4.3). La política tampoco precisa por qué vía ha de informarse a la Administración acerca de la solicitud ni cómo prevé el MICI manejar este aspecto. En consecuencia, la Administración no tiene la oportunidad de dejar constancia de su punto de vista antes de que el MICI decida llevar adelante un caso. Los equipos de proyecto entrevistados por OVE señalaron su frustración por no poder transmitir su perspectiva antes de la apertura de un caso por parte del MICI.

Recuadro 4.3

Respuesta de la Administración a reclamaciones en otros bancos multilaterales de desarrollo

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD): Si el Mecanismo de Reclamaciones sobre Proyectos decide registrar una reclamación, la administración dispone de 15 días hábiles para entregar su respuesta por escrito a la reclamación.

Banco Mundial: Antes de que se autorice una inspección, se requiere que la administración haya tenido la ocasión de responder, y haya respondido de forma insatisfactoria.

BAsD: La administración puede objetar la decisión de la oficina de verificación de la observancia sobre la instancia a la cual se ha de remitir la reclamación (resolución de problemas o verificación de la observancia), dentro de los tres días siguientes a la decisión.

- 4.7 Por último, las disposiciones de la política del MICI se plasman ante todo en términos procedimentales, sin dejar sentado su propósito general. Por ejemplo, la política establece 17 criterios detallados para determinar la elegibilidad de una solicitud, pero sin definir un principio general sobre el tipo de solicitudes que el MICI ha de considerar. La política requiere que los solicitantes individuales demuestren que se han visto “afectados de manera adversa, directa y sustancial por una acción”, excluyendo al parecer la posibilidad de que el MICI considere casos de deterioro ambiental general para un recurso natural o una comunidad. Por consiguiente, en casos de conflicto o ambigüedad, los cargos principales han tenido que optar por interpretar la letra de la política, en vez de fundar sus decisiones en el espíritu de la misma. Aunque el comportamiento de los actuales cargos principales no ha ayudado, según se documenta en secciones posteriores, el marco estrecho y legalista de la política del MICI es la razón fundamental del desempeño insatisfactorio del mecanismo.

B. Responsabilización

- 4.8 El MICI es independiente en la medida en que rinde cuentas al Directorio del Banco, no a la Administración. Sin embargo, la estructura del MICI refleja una interpretación errónea de la naturaleza de la independencia, que ha comprometido

- su grado de responsabilización. Tal como se ha indicado en el párrafo 3.3, los tres cargos principales rinden cuentas por separado al Directorio, y ninguno da cuenta de sus actividades al otro. El hecho de que la política no especifique ninguna relación de jerarquía ni establezca la figura de un “jefe” general deja a los cargos principales libres de la obligación de proporcionar productos de trabajo de forma oportuna. Esto, sumado a las frecuentes discrepancias entre los actuales cargos principales, hace que asuntos ordinarios tocantes a la planificación de tareas, la asignación del presupuesto, las asignaciones de trabajo al personal y el control fiduciario se hayan convertido en problemas dilatados y recurrentes.
- 4.9 Aunque los términos de referencia del secretario ejecutivo establecen amplias funciones de liderazgo, esas funciones no se contemplan en la política¹¹. Por ello, los otros dos directivos no consideran estar bajo su autoridad. El hecho de que el secretario ejecutivo tenga el “control de las finanzas” a través de la gestión del presupuesto no confiere a este cargo dimensión gerencial alguna, ya que su titular no puede regir el alcance, la calidad ni el ritmo del trabajo de los otros, si no es usando la rudimentaria táctica de retener fondos. Esta sorprendente incongruencia entre la política y los términos de referencia del secretario ejecutivo se debe, según lo manifestado en entrevistas realizadas por OVE, a que los términos de referencia se redactaron para responder a las características de la funcionaria escogida para ese cargo en mayo de 2010. Esta persona había diseñado e impulsado el nuevo mecanismo y, según todas las personas entrevistadas por OVE, ponía gran empeño y pasión en sacarlo adelante. Los Directores confiaban en que esos atributos personales, reforzados por los términos de referencia, harían de la secretaria ejecutiva la gerente *de hecho* del MICI. La decisión imprevista de esta funcionaria de dejar el Banco en septiembre de 2010 dejó al descubierto las deficiencias estructurales del mecanismo.
- 4.10 La ombudsperson de proyectos y el presidente del panel han asumido la postura de que sus acciones son independientes, no sólo de la Administración, sino también de las acciones del otro y de la secretaria ejecutiva. Por lo tanto, el MICI funciona como tres oficinas diferentes. El intercambio de información o el desarrollo de prácticas han sido prácticamente inexistentes en todas las instancias del mecanismo desde su creación. Los cargos principales han dedicado un considerable esfuerzo a redactar directrices de procedimiento, pero hasta el momento no han convenido ni han emitido un conjunto unificado y definitivo de directrices. Tampoco se ha creado un sistema unificado de archivo de información. La ombudsperson de proyectos y el presidente del panel han expresado el temor de que el sistema IDBDocs no asegure a su labor la debida privacidad.
- 4.11 En el pasado, los cargos principales del MICI interpretaron erróneamente la independencia del MICI como un atributo que los eximía de aplicar los

¹¹ Los términos de referencia no contienen disposición alguna en la que se prevea su prevalencia sobre la política.

procedimientos del Banco sobre registro del tiempo, viajes, contratación, remuneración y gestión del presupuesto. En un informe reciente, la Auditoría Ejecutiva señalaba varias de estas desviaciones de los procedimientos del Banco. El Directorio aclaró hace poco a los cargos principales del MICI que debían respetar todos los procedimientos del Banco.

C. Remuneración de los miembros del panel

- 4.12 La labor del MICI en materia de verificación de la observancia está a cargo de un panel de cinco miembros, los cuales no son funcionarios del Banco sino consultores que perciben honorarios diarios. El Comité de Selección establecido por el Directorio Ejecutivo escogió a uno de ellos para actuar como presidente del panel durante los tres primeros años del MICI, hasta octubre de 2013.
- 4.13 En virtud de la política del MICI, el presidente del panel debe determinar la elegibilidad de cada solicitud y escoger a otros dos miembros, en función de sus conocimientos y disponibilidad, para integrar un “equipo de investigación” de tres personas encargado de realizar una verificación de la observancia¹² de cada caso elegible. Según entrevistas realizadas por OVE, al momento del lanzamiento del MICI se anticipaba que en la práctica sería el secretario ejecutivo quien planificaría y asignaría tareas entre los distintos miembros del panel, y el presidente del panel simplemente daría su aprobación. La funcionaria que ejerció como primera secretaria ejecutiva dejó el Banco, por lo que este supuesto no se materializó. En cambio, el presidente del panel determina el volumen de trabajo que el panel ha de asumir y distribuye las tareas entre él y los otros cuatro miembros. Dado que los miembros del panel perciben una remuneración diaria, la política entraña un conflicto de intereses inherente. En efecto, la persona que ejerce de presidente tiene incentivos para acrecentar tanto el volumen de trabajo del panel como la parte que le corresponde en él, lo cual entra en conflicto con la obligación de asegurar la eficiencia de las operaciones. Según se indica en Capítulo VI, los casos del panel tardan bastante tiempo (en los dos casos completados, el tiempo transcurrido ha sido de 596 días en promedio).
- 4.14 El presidente del panel ha facturado el 43%¹³ del número total de días facturados por los cinco miembros del panel. El presidente ha facturado 160 días por concepto de “trabajo no relacionado con casos”¹⁴, para el cual OVE no pudo identificar ningún producto, además de 78 días de trabajo en un caso que no se ha declarado elegible y en otro para el que el Directorio aún no aprobado la investigación¹⁵.

¹² Política del MICI, párrafos 55 y 58. Esta es la única ocasión en que aparece el término no definido de *equipo de investigación*.

¹³ A septiembre de 2012, 368 días de un total de 846 días.

¹⁴ Documento MI-30-3 del BID, con fecha 17 de octubre de 2012, Cuadro 1, actualizado con datos del MICI.

¹⁵ *Ibíd.* Los casos en cuestión son Serra do Mar (Brasil) y Rodoanel I (Brasil).

- 4.15 Al aspecto de la rendición de cuentas de la remuneración de los miembros del panel han contribuido los inusuales términos de sus contratos, que la Administración del Banco preparó en 2010. En ellos se especifican las fechas de finalización¹⁶, mas no el número total de días trabajados ni un total en dólares. Las personas entrevistadas por OVE no pudieron explicar cómo el Banco aprobó esos contratos abiertos fuera de lo común, ni por qué motivo los miembros del panel aceptaron unos compromisos de trabajo no determinados. Más tarde se estableció una orden de compra correspondiente a cada contrato, en la que se fijaba un límite máximo para los días de trabajo de cada miembro del panel. El límite máximo dispuesto para el presidente de 390 días (a razón de 130 días al año), y las asignaciones de los demás miembros son de aproximadamente 70 días al año. En 2011 y en 2012, el presidente superó el límite máximo anual de días trabajados. Los Directores Ejecutivos han sostenido varias reuniones para determinar si los honorarios del presidente facturados por tiempo adicional deben pagarse, y de qué modo.

D. Funciones y responsabilidades de los miembros del panel

- 4.16 Según entrevistas realizadas por OVE, el Directorio escogió a los miembros del panel de tal manera que éste reuniera una combinación de conocimientos profesionales que, según se pensaba, ayudaría al panel a examinar distintos tipos de casos sin tener que recurrir a personal permanente ni a consultores técnicos. Tal es la razón por la que el panel consta de cinco miembros permanentes, frente a los tres que existen en algunos otros MIRC. Este planteamiento se basa en una visión errada de la función inherente del panel, que consiste en ofrecer una evaluación independiente del cumplimiento por el Banco de sus propias políticas, no un análisis técnico del fundamento de los proyectos. Ningún grupo de personas podría reunir los conocimientos técnicos asociados a toda la gama de operaciones del Banco. La selección de los miembros del panel debería hacerse en función de su integridad y criterio, contratando la pericia técnica necesaria para cada caso específico en régimen de consultoría.
- 4.17 El presidente del panel aprueba las facturas de honorarios de los miembros del panel. No se mantiene un registro de las tareas realizadas por los miembros del panel, y no existe un proceso para dar seguimiento a la calidad o el volumen de su trabajo. Un miembro del panel ha facturado más de 40 días de trabajo “no asociado a casos”, principalmente en la redacción de guías de procedimiento que aún siguen siendo borradores.

¹⁶ Septiembre de 2013 y octubre de 2013 para dos miembros, y septiembre de 2014 para tres miembros.

V. ACEPTACIÓN DE CASOS

5.1 Todos los MIRC adoptan criterios para decidir si aceptan una reclamación con objeto de proceder a su evaluación. Tales criterios de elegibilidad establecen un equilibrio entre el deseo de aceptar reclamaciones legítimas y la necesidad de excluir aquellas que no sean pertinentes para la labor de la institución o no correspondan al mandato del MIRC. En aras de la credibilidad de un MIRC, sus criterios de elegibilidad han de ser transparentes y aplicarse de manera sistemática. Los MIRC revisan y ajustan periódicamente sus criterios, procurando alcanzar el justo equilibrio. Habiendo evaluado la pertinencia y la efectividad de las prácticas de aceptación de casos del MICI, OVE constata cinco deficiencias.

A. Criterios

5.2 Los criterios de elegibilidad del MICI son numerosos y heterogéneos, y exigen una mayor valoración subjetiva que en la mayoría de los demás MIRC. La política del MICI especifica en total 17 criterios que han de cumplirse antes de que una solicitud se declare elegible para revisión. Estos criterios se clasifican en dos grupos, a saber, criterios de “exclusión” (8) y criterios de “elegibilidad” (9) (véase el Anexo 4). Valiéndose de esos 17 criterios, la ombudsperson de proyectos determina la elegibilidad de cada caso para un proceso de consulta. Posteriormente, por el subconjunto de casos que también se someten al panel de verificación, la política dispone que el presidente del panel examine de nuevo su elegibilidad en función del mismo conjunto de criterios¹⁷. En la presente evaluación se alude a este proceso como la “doble determinación de elegibilidad”.

5.3 Los ocho criterios de “exclusión” incluyen algunas consideraciones que podrían establecerse de entrada, por ejemplo si una solicitud se refiere a un posible caso de fraude, ética o adquisiciones. Otros asuntos requieren investigación o un pronunciamiento, por ejemplo si una solicitud tiene que ver con acciones cuya responsabilidad recaiga en partes externas al Banco. Del mismo modo, los nueve criterios de “elegibilidad” comprenden algunos aspectos puramente fácticos, como la información de contacto del solicitante, y otros difíciles de evaluar, como si el solicitante se ve “afectado de manera adversa y sustancial” por el proyecto, o si el asunto es objeto de acciones legales en curso. El MICI evalúa todos los criterios de exclusión y de elegibilidad sin realizar una visita in situ o incluso sin contactar necesariamente a todas las partes, si bien los asuntos más complejos y matizados podrían determinarse mejor por medio de conversaciones y actividades de comprobación de hechos in situ. Este examen a distancia se ha traducido en plazos más prolongados de evaluación y determinaciones cuestionables.

¹⁷ En la fase de verificación de la observancia se aplican 16 de los 17 criterios empleados en la fase de consulta y se añade un criterio adicional (de carácter un tanto circular), a saber: determinar si la fase de verificación de la observancia sería útil para evaluar el cumplimiento que el Banco da a la política.

B. Proceso de registro

- 5.4 La secretaria ejecutiva registra todas las solicitudes recibidas, acusa recibo de ellas y determina si una comunicación al MICI tiene por finalidad simplemente obtener información o presentar una reclamación. Además, la secretaria ejecutiva verifica ciertos criterios de exclusión y elegibilidad. Esta última función no está estipulada en la política sino que ha sido acordada por los cargos principales para distribuir mejor la carga de trabajo. El conjunto de criterios que verifica la secretaria ejecutiva ha variado con el tiempo, pero en general ha incluido el nombre del solicitante, el proyecto del Banco en cuestión y la determinación de si la solicitud implica consideraciones de fraude, ética o adquisiciones y por ende debe remitirse a otra unidad central.
- 5.5 La secretaria ejecutiva también procura establecer si, de conformidad con los criterios de elegibilidad establecidos en la política, el solicitante ya ha tomado medidas para señalar el problema a la Administración. Si no es así, la secretaria ejecutiva ha indicado algunas veces al solicitante a quién debe contactar, y otras veces ha transmitido la solicitud directamente al personal a quien compete. Puesto que este procedimiento no se ha aplicado de forma sistemática o transparente, ha suscitado dudas entre observadores externos y los demás cargos principales sobre el manejo dado a algunas solicitudes.

Cuadro 5.1
Tiempo de tramitación por la secretaria ejecutiva (días calendario)

Caso	Acuse de recibo	Transferencia al ombudsperson
<i>Regla establecida por la política del MICI</i>	<i>5 días hábiles (7 días calendario) para ambas acciones combinadas</i>	
Paraguay – Esponja Vegetal	1	222
Panamá – Pando-Monte Lirio	0	192
Brasil – Serra do Mar	106	112
Argentina – Entre Ríos	9	84
Brasil – PROMABEN	2	26
Argentina – PROSAP	2	36
Paraguay – Corredores Viales	12	5
Argentina – PROMEBA	8	8
Costa Rica – SIEPAC	1	44
Bolivia – Puente Rurrenabaque	15	15
Brasil – Rodoanel I	10	10
Brasil – Habitar	6	6
Brasil – São José dos Campos	6	6
México – Termoeléctrica	18	31
Colombia – Mocoa	1	14
Brasil – Rodoanel II	5	24
Colombia – Aeropuerto El Dorado	0	42
Panamá – Ampliación del Canal	8	161
Argentina – Productos agroquímicos	8	11

Caso	Acuse de recibo	Transferencia al ombudsperson
<i>Regla establecida por la política del MICI</i>	<i>5 días hábiles (7 días calendario) para ambas acciones combinadas</i>	
Número promedio de días calendario	11	55
Número promedio de días calendario excluidos los casos preexistentes	7	29

El tiempo transcurrido se contabiliza a partir del día en que el MICI recibe la primera comunicación del solicitante.

Gris = Casos preexistentes que la primera secretaria ejecutiva transfirió a la ombudsperson de proyectos el 20 de septiembre de 2010.

- 5.6 Tras la revisión por parte de la secretaria ejecutiva, 19 solicitudes se clasificaron como “registradas” y las 22 restantes como “no registradas”. Esta clasificación en una u otra categoría no se estipula en la política del MICI, sino que constituye un procedimiento operativo adoptado por los titulares de los cargos principales. La política del MICI dispone el acuse de recibo de las solicitudes y su remisión al ombudsperson de proyectos en un plazo de cinco días hábiles. En la práctica, este trámite se ha demorado cuatro veces más y ha tomado en promedio 29 días calendario (lo que equivale a 21 días hábiles) desde el recibo de la primera comunicación del solicitante (véase el Cuadro 5.1). En algunos casos, en particular la Ampliación del Canal de Panamá, estos plazos de tiempo transcurrido incluyen intervalos en los que se pidió al solicitante que se pusiera en contacto con la Administración.
- 5.7 El MICI no da cumplimiento al requisito establecido en su política de crear “un Registro público con el fin de proporcionar información sobre el estado de las Solicitudes... [que] estará disponible... por vía electrónica”¹⁸. El MICI tan sólo proporciona información sobre aproximadamente la mitad de las solicitudes que se registran. La ombudsperson de proyectos ha insistido hasta ahora en que las solicitudes recibidas no se divulguen, en caso de que su divulgación pudiera revelar algunas que están redactadas en términos vagos o no adecuadamente enunciados. La falta de transparencia del registro de solicitudes ha generado tres problemas. Por un lado, los críticos externos aducen que el MICI puede estar “haciendo a un lado” casos legítimos; OVE no ha hallado prueba de ello, como se explica en el párrafo 5.8. Por otro lado, parte del personal del Banco sostiene que el MICI está ayudando a los solicitantes a adaptar sus solicitudes para que se ajusten al mandato del MICI; OVE halló indicios de esta adaptación en los casos de la Ampliación del Canal de Panamá y Serra do Mar. Por último, los cargos principales del MICI han caído en discusiones estériles sobre el momento en que se recibió una solicitud, si una solicitud es realmente nueva o corresponde a una anterior y asuntos de este orden que podrían resolverse mediante un sistema de registro plenamente transparente.

¹⁸ Párrafo 95.

- 5.8 Las 22 solicitudes no registradas acabaron de distinta forma (véase el Gráfico 5.1 y el Anexo 3). La secretaria ejecutiva transmitió cinco de ellas a otras unidades centrales y de rendición de cuentas (Ética, Adquisiciones, Oficina de Integridad Institucional (OII)) y al Centro de Información Pública. A juicio de OVE, estas remisiones fueron apropiadas teniendo en cuenta el objeto de la solicitud, aunque un solicitante se quejó por haber sido remitido a la misma unidad de la que se estaba quejando. En cuanto a las otras 17 solicitudes, OVE determinó que no se aplicó un método sistemático y transparente. En algunos casos, por ejemplo, se pidió al solicitante que proporcionara más información, algo que no se hizo en otros casos. El trato dado a estas solicitudes, si bien no fue sistemático, parece haber sido imparcial puesto que no exhibe un patrón específico de aceptación o rechazo.

Gráfico 5.1
Destino de las solicitudes no registradas



- 5.9 OVE logró entrevistar a nueve de los 17 solicitantes no registrados¹⁹. Cuatro de ellos consideraban que el MICI había manejado adecuadamente su solicitud, y en su mayoría se habían puesto en contacto con el personal a cargo del proyecto. Los otros cuatro manifestaron su descontento, esencialmente porque, según afirmaron, no habían recibido respuesta del MICI ni de ninguna otra unidad del Banco. Una vez que el MICI traslada una solicitud a otra unidad, dicha solicitud deja de ser responsabilidad suya; pero si esa otra unidad no da una respuesta, da la impresión de que el Banco en general no toma en serio las reclamaciones, y se genera un riesgo de reputación para la institución.

C. Determinaciones de elegibilidad

- 5.10 La determinación de elegibilidad para la fase de consulta tardó en promedio 55 días calendario (lo que equivale a 39 días hábiles), es decir, más del doble de lo que se prescribe en la política del MICI (15 días hábiles). El tiempo transcurrido fue

¹⁹ Seis fueron entrevistados por teléfono desde Washington y los otros tres, durante los estudios realizados sobre el terreno.

aproximadamente el mismo independientemente de que los casos resultaran ser elegibles o no. Este dilatado lapso promedio refleja dos factores principales. En primer lugar, la política del MICI permite al ombudsperson de proyectos que deje transcurrir tiempo para que la Administración y el solicitante intenten resolver el problema. Esos intervalos han sido en ocasiones prolongados. En segundo lugar, el enfoque estrecho y legalista de la política del MICI con sus 17 criterios de elegibilidad hace que sea difícil obtener información fiable sin efectuar una visita in situ, lo que en ocasiones supone identificar a los solicitantes oficiales. Si se considera también el tiempo transcurrido en el proceso de registro (véase el Cuadro 5.1), el solicitante promedio tuvo que esperar casi tres meses (84 días calendario) antes de saber si su caso seguiría adelante o no.

- 5.11 La ombudsperson de proyectos determinó que 14 casos eran elegibles para un proceso de consulta y cinco no lo eran²⁰. Estas determinaciones fueron acordes con la política del MICI en tres cuartos de los casos, pero, en opinión de OVE, cinco de los casos que se declararon elegibles no deberían haberlo sido (véase el Cuadro 5.2). El caso del programa Habitar (Brasil) se determinó elegible aunque la solicitud se había presentado más de 24 meses después del último desembolso, un aspecto que se consignó en el propio memorando de elegibilidad. En el caso del proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, no se obtuvo prueba alguna —como lo requiere la política— de que la solicitante viviera en Panamá y estuviera debidamente autorizada a actuar en nombre de otros; las entrevistas realizadas por OVE revelaron que ambos supuestos son dudosos.

²⁰ Esto arroja un índice de elegibilidad mayor que el del CAO de la IFC (61% de reclamaciones elegibles desde 2000) o el mecanismo de rendición de cuentas del BAI o el BASD (33% de elegibilidad desde 2004), aunque las comparaciones no son exactas debido a las diferencias de alcance y definiciones entre bancos multilaterales de desarrollo.

Cuadro 5.2
Determinaciones problemáticas de elegibilidad a la fase de consulta

Caso	Objeto de la solicitud al MICI	Sección de la política	Motivo
Costa Rica – SIEPAC	Riesgos ambientales del trazado de una línea de transmisión	37(i)	Plantea temas que están siendo objeto de procesos judiciales por órganos nacionales.
Brasil – Habitar	Reasentamiento	37(f)	Solicitud presentada 24 meses después de la fecha del último desembolso.
Colombia – Mocoa	Riesgos socioeconómicos de un proyecto de construcción vial para las comunidades indígenas	37(i)	Plantea temas que están siendo objeto de procesos judiciales por órganos nacionales.
Panamá – Ampliación del Canal	Riesgos sísmicos y de intrusión salina	40(d)	No se aportan pruebas de que la solicitante viva en Panamá o esté autorizada para representar a las organizaciones designadas.
Argentina – Productos agroquímicos	Cumplimiento de normas internacionales en futuras regulaciones	37(a) y (b)	Se refiere a acciones cuya responsabilidad recae en las autoridades nacionales.

5.12 El panel de verificación de la observancia recibió ocho casos en los que se había concluido la fase de consulta. El presidente del panel, habiendo evaluado la elegibilidad de cada caso para la fase de verificación como lo dispone la política, determinó que cuatro casos eran elegibles para una verificación de la observancia, dos no lo eran y dos aún por determinar. Para hacer esas determinaciones, el presidente necesitó en promedio 44 días calendario (equivalentes a 32 días hábiles), esto es, dos veces más de lo que establece la política del MICI (15 días hábiles). De acuerdo con las personas entrevistadas, la opinión del presidente del panel de que otros miembros del mismo no deben trabajar en determinaciones de elegibilidad genera una considerable congestión. OVE constató que sólo una determinación de elegibilidad realizada por el presidente del panel no se ajusta a la política del MICI, a saber, en el caso de la Ampliación del Canal de Panamá, debido a que no se dispone de pruebas en cuanto al lugar de residencia de la solicitante y su autorización para representar a terceros, según se indica en el Cuadro 5.2. El panel aún está considerando la elegibilidad del caso de Rodoanel II. El caso de Serra do Mar en Brasil aún sigue clasificado en la categoría de elegibilidad por determinar porque, aunque el panel lo declaró elegible a finales de 2010, el Directorio Ejecutivo planteó cuestiones en marzo de 2011 a las que el panel aún no ha dado respuesta. Hasta la fecha, los honorarios cobrados por el panel en relación con el caso Serra do Mar ascienden a US\$140.000.

D. Doble evaluación de elegibilidad

5.13 La práctica de evaluar la elegibilidad de un mismo caso dos veces —una para la fase de consulta y otra para la de verificación de la observancia— es costosa y no

agrega ningún valor. El Cuadro 5.3 permite observar que, en los dos primeros casos de la lista, el presidente del panel hizo la misma determinación de elegibilidad que había hecho antes la ombudsperson, y tardó en promedio 54 días en hacerlo. Esto supone altos costos. Por ejemplo, se invirtieron alrededor de US\$100.000 en tiempo de personal y de consultores para llegar a la conclusión de que el proyecto de Termoeléctrica del Golfo (México) no era elegible para ningún proceso del MICI. En los casos tercero y cuarto del Cuadro 5.3, los solicitantes habían insistido desde el inicio en que sólo se realizara una verificación de la observancia, pese a lo cual la ombudsperson de proyectos tardó 61 días en promedio en declarar su inelegibilidad para la fase de consulta. En el proyecto Rodoanel I (Brasil), la ombudsperson de proyectos intentó persuadir a los solicitantes de participar en un proceso de consulta al que éstos se habían opuesto explícitamente.

- 5.14 En los dos últimos casos del Cuadro 5.3, el panel y la ombudsperson llegaron a distintas determinaciones de elegibilidad, centradas una y otra en la cláusula problemática referida a asuntos que sean objeto de procesos judiciales. En el caso SIEPAC (Costa Rica), la ombudsperson de proyectos no tenía conocimiento de un proceso jurídico en curso que acabó determinando la inelegibilidad del caso para la verificación de la observancia. En el proyecto Serra do Mar (Brasil), la ombudsperson de proyectos había señalado correctamente la existencia de procesos jurídicos en curso, pero el presidente del panel determinó que era elegible pues, según afirmó, esos dos procesos jurídicos ya no estaban activos.

Cuadro 5.3
Tiempo invertido en dobles determinaciones de elegibilidad (días calendario)

Caso	Determinación de la ombudsperson	Días transcurridos	Determinación del panel	Días transcurridos	Número total de días naturales para ambas determinaciones de elegibilidad
Panamá - Pando-Monte Lirio	Elegible	18	Elegible	25	43
México Termoeléctrica del Golfo	No elegible	21	No elegible	83	103
Brasil – Rodoanel I	No elegible porque los solicitantes sólo deseaban verificación de la observancia	91	Elegible	120	210
Paraguay – Corredores Viales	No elegible porque los solicitantes sólo deseaban verificación de la observancia	31	Elegible	21	52
Costa Rica – SIEPAC	Elegible	65	No elegible porque plantea temas que son objeto de un proceso judicial	47	112
Brasil – Serra do Mar	No elegible porque plantea asuntos cuya responsabilidad recae en partes ajenas al Banco y actuaciones del solicitante que son objeto de un proceso judicial por un órgano nacional	21	Elegible	18	39
Promedio		41		52	93

E. Manejo de casos que sean objeto de procesos judiciales

5.15 La política del MICI (sección 37 (i)) dispone la exclusión de “solicitudes que planteen temas que estén siendo objeto de procesos arbitrales o judiciales por órganos nacionales, supranacionales o similares”. Esta disposición se incluyó en respuesta al temor expresado por algunas Sillas del Directorio de que el proceso del MICI pudiera interferir con una causa abierta en los tribunales o sus conclusiones pudieran invocarse para influir en ella. La cláusula equivale a una prohibición general que no permite ningún pronunciamiento sobre la pertinencia o el posible efecto perjudicial de un proceso judicial en particular, y ha sido o puede haber sido un factor determinante en cinco casos del MICI (véase el Anexo 5). Posiblemente esta cláusula haya impedido al MICI abordar un caso (Brasil, Serra do Mar) que en otras circunstancias habría sido elegible. A su vez, los casos relativos a los proyectos Corredores Viales (Paraguay) y PROMEBA (Argentina) podrían haber sido declarados no elegibles en razón de esta disposición, pero lo fueron por otros motivos. Quizá podría haberse aplicado esta disposición para determinar la

exclusión de dos casos, SIEPAC (Costa Rica) y Mocoa (Colombia); sin embargo, esto no ocurrió.

5.16 Esta cláusula supone un lastre para la eficacia del MICI por las siguientes cinco razones:

- La prohibición se aplica no sólo a la solicitud como tal, sino de forma muy general a solicitudes que “planteen temas” objeto de litigio. Esto podría servir para excluir virtualmente cualquier caso. Por ejemplo, una solicitud que “plantee temas” sobre expropiación tendría que ser excluida, ya que en cualquier momento cabe suponer que la expropiación pueda estar siendo objeto de litigio en alguna instancia.
- Se genera un incentivo para que alguien incoe un proceso legal con miras a impedir que el MICI acepte el caso, o a entorpecer un caso ya abierto.
- Se obliga efectivamente al solicitante a escoger entre llevar adelante las acciones legales o procurar asistencia del MICI, dando así la impresión de que el Banco busca limitar las vías de recurso a disposición de las personas.
- Se exige al panel que proceda a una segunda determinación de elegibilidad dispendiosa, dado que la situación legal puede haber variado desde que se completó la determinación de elegibilidad para la fase de consulta.
- Dado que la mayoría de los países prestatarios carecen de bases de datos de procedimientos legales en línea, el MICI nunca puede tener absoluta certeza de que no se ha abierto un caso judicial, lo cual puede generar grandes retrasos asociados a pesquisas laboriosas y no concluyentes.

VI. MANEJO DE LOS CASOS

6.1 El presente capítulo examina el manejo por parte del MICI de los casos elegibles para consulta y para verificación, en función de los tres criterios de eficacia, eficiencia e imparcialidad.

A. Casos elegibles para consulta

1. Eficacia

6.2 Se han cerrado cuatro casos tras un proceso de consulta (véase el Cuadro 6.1). Otros cuatro casos se han cerrado sin un proceso de consulta, tres de ellos porque una de las partes se abstuvo del proceso y uno porque se descubrió que no era elegible²¹.

²¹ Abstención de una de las partes: Pando-Monte Lirio (Panamá), Ampliación del Canal (Panamá) y Rodoanel II (Brasil). No elegible: SIEPAC (Costa Rica).

Cuadro 6.1
Resultados de los casos de consulta cerrados

Caso	Tiempo transcurrido - fase de consulta (años)	Fecha del informe de cierre	Resultado
Paraguay – Esponja Vegetal	1,1	Sept. 2011	El BID desembolsó parte de los recursos de cooperación técnica antes negados al solicitante.
Brasil – PROMABEN	0,6	Mayo 2011	El solicitante recibió indemnización adicional por la expropiación de su vivienda familiar.
Argentina – PROSAP	0,5	Mayo 2011	Un sitio arqueológico en la zona del proyecto fue reconocido como tal, protegido y conservado.
Argentina – Productos agroquímicos	0,5	Julio 2012	El MICI ayudó a la solicitante a plantear sus inquietudes —que rebasaban el ámbito del proyecto del Banco— ante los funcionarios adecuados.

- 6.3 Los casos de consulta cerrados tienen escaso alcance; cada uno de ellos contaba con un solo solicitante. En cambio, muchos casos abiertos —por ejemplo Rurrenabaque (Bolivia), Habitar y São José dos Campos (Brasil)— son complejos y políticamente delicados e incluyen un gran número de interesados. Hasta el momento, no se ha demostrado la capacidad del MICI para propiciar un acuerdo en casos complejos.
- 6.4 Los resultados de los cuatro casos de consulta cerrados del MICI han sido modestos. En el caso del proyecto de desarrollo de la industria de productos derivados de la esponja vegetal (Paraguay), la solicitante informó a OVE de que el MICI la ayudó a obtener los fondos que reclamaba de un mecanismo de fondos no reembolsables de un proyecto. En el caso PROMABEN (Brasil), el solicitante recibió una indemnización suplementaria por la expropiación de su vivienda (aunque quedó insatisfecho con el monto, como ocurre a menudo en los casos de indemnización) y el proyecto estableció una oficina de reclamaciones que estuvo abierta durante un corto espacio de tiempo. En el proyecto PROSAP (Argentina), el solicitante señaló que la participación del MICI facilitó un acuerdo con las autoridades locales para proteger un sitio arqueológico, aun si la intervención del MICI no contribuyó directamente a la solución. Recientemente, en el caso del proyecto Productos Agroquímicos (Argentina), el MICI ayudó a la solicitante a plantear sus inquietudes —que rebasaban el ámbito del proyecto del Banco— ante los funcionarios adecuados.

2. Eficiencia

- 6.5 Una vez que un caso se declara elegible para consulta (conforme se describe en el Capítulo IV), la ombudsperson de proyectos procede a visitar el sitio del proyecto una o más veces, acompañada en ocasiones por otro miembro del personal del MICI o un mediador local en calidad de consultor. El proceso de consulta implica por lo general una serie de reuniones estructuradas con el fin de identificar a las partes interesadas, elucidar la postura de las partes, desechar consideraciones ajenas al caso y promover el diálogo. La ombudsperson convoca y modera ella misma cada sesión de diálogo y ha efectuado en total unas 35 visitas. El proyecto más visitado es el del puente Rurrenabaque en Bolivia, con un total de seis misiones hasta agosto de 2012.
- 6.6 En el Cuadro 6.2 se muestra el tiempo que se demoró cada caso de consulta (al 22 de octubre de 2012). Los cuatro casos que se cerraron tras la fase de consulta (véase el Cuadro 6.1) tuvieron una duración promedio de 0,7 años²². Los nueve casos que se cerraron sin efectuar consultas se demoraron en promedio 0,5 años, duración que duplican los seis casos en curso al promediar 1,4 años hasta la fecha, siendo el caso más prolongado el de Entre Ríos (Argentina), que ya lleva activo 2,1 años.

Cuadro 6.2
Tiempo transcurrido en los casos de consulta (días calendario)

Caso	Memorando de elegibilidad	Informe de evaluación	Informe de cierre	Número total de días	Total en años (+ indica un caso abierto)
<i>Norma estipulada en la política del MICI</i>	15 días hábiles (21 días calendario)	120 días hábiles (168 días calendario)	No se especifica		
Paraguay – Esponja Vegetal	87	148	179	414	1,1
Panamá – Pando-Monte Lirio	18	207	2	227	0,6
Brasil – Serra do Mar	18	No elegible		18	0,1
Argentina – Entre Ríos	18	217	528+	763+	2,1+
Brasil – PROMABEN	50	174		224	0,6
Argentina – PROSAP	25	127	34	186	0,5
Paraguay – Corredores Viales	31	No elegible		31	0,1
Argentina – PROMEBA	98	No elegible		98	0,3
Costa Rica – SIEPAC	65	179	113	357	1,0
Bolivia – Puente Rurrenabaque	29	152	406+	587+	1,6+
Brasil – Rodoanel I	91	No elegible		91	0,2
Brasil – Habitar	99	213	182+	494+	1,4+

²² Contabilizados a partir del momento en que la ombudsperson de proyectos recibe el caso.

Caso	Memorando de elegibilidad	Informe de evaluación	Informe de cierre	Número total de días	Total en años (+ indica un caso abierto)
<i>Norma estipulada en la política del MICI</i>	15 días hábiles (21 días calendario)	120 días hábiles (168 días calendario)	No se especifica		
Brasil – São José dos Campos	99	159	236+	494+	1,4+
México – Termoeléctrica del Golfo	21	No elegible		21	0,1
Colombia – Mocoa	20	164	269+	453+	1,2+
Brasil – Rodoanel II	25	151	260	436	1,2
Colombia – Aeropuerto El Dorado	52	160	194+	406+	1,1+
Panamá – Ampliación del Canal	115	162		277	0,8
Argentina – Productos agroquímicos	91	95		186	0,5
Número promedio de días	55	165	172	303	0,8

Gris = Casos preexistentes que se transfirieron a la ombudsperson de proyectos el 20 de septiembre de 2010.

- 6.7 En general, los casos de consulta del MICI han tardado en promedio casi lo mismo que los casos de verificación. Esta constatación deja sin validez un supuesto fundamental que subyace a la política del MICI, a saber, que la resolución de problemas es más rápida y eficiente que la verificación de la observancia. No debe sorprender que la resolución de problemas sea un proceso dilatado, pues supone la participación de varias partes, requiere normalmente que éstas modifiquen posiciones firmemente defendidas y puede implicar costos financieros al menos para una de las partes. En otros mecanismos, los servicios de ombudsperson han manejado casos muy complejos que se han prolongado hasta cuatro años. ¿Es el proceso de consulta del MICI “demasiado largo”? Los procesos de este tipo evitan en general fijar plazos, ya que ello puede generar presiones para que la parte más débil “dé su brazo a torcer”. Además, resulta difícil establecer plazos generales, considerando que los casos pueden ir de los más simples, como el proyecto de Esponja Vegetal en Paraguay, a los más complejos como el del Puente Rurrenabaque en Bolivia, que comprenden múltiples interesados y asuntos muy delicados.
- 6.8 Pese a estas incertidumbres inherentes, los casos de consulta podrían manejarse de forma que se expedito oportunamente su cierre, pero esta no ha sido la práctica del MICI. Por ejemplo, en un caso en el que los solicitantes rechazaron desde un principio mantener consultas, transcurrieron 91 días hasta que dicho caso se declaró no elegible. Para casos en proceso de consulta, el MICI no ha articulado un marco coherente para programar o estimar el tiempo que pueda tardar el proceso y ha mantenido abiertos varios casos en los que cualquier avance adicional parece improbable. El caso para consulta de mayor antigüedad (Entre Ríos, Argentina) debía culminar en un acuerdo en junio de 2011, pero seguía abierto en noviembre de 2012. En el caso Rodoanel II (Brasil), la ombudsperson de proyectos pasó

inicialmente cuatro meses intentando establecer si alguno de los solicitantes, y en ese caso cuál, estaba realmente interesado en la consulta, luego “abrió un compás de espera”²³ durante nueve meses más, y finalmente declaró la solicitud no elegible. El MICI, evocando una necesidad de confidencialidad, no emite periódicamente informes sobre los avances y perspectivas de solución de cada caso. La política y la estructura del MICI no ofrecen ninguna vía para pedir cuentas al ombudsperson de proyectos por la oportuna planificación y consecución de resultados. Por ejemplo, aunque el MICI ha comunicado al Directorio que cinco casos de consulta abiertos en 2011 continuarán en 2013, el Directorio carece de información suficiente para ejercer una supervisión eficaz.

3. Imparcialidad

- 6.9 El papel de un ombudsperson no es defender los intereses de ninguna de las partes, sino generar un ambiente imparcial y constructivo para que las partes en litigio procuren alcanzar un acuerdo con el que todos estén conformes . ¿En qué medida el MICI ha mostrado un comportamiento imparcial en la práctica?
- 6.10 La mayor parte de los solicitantes entrevistados por OVE opinan que el proceso de consulta toma efectivamente en cuenta los puntos de vista de los diversos interesados; en ese sentido, señalaron que los equipos de consulta se entrevistaron con personal de las Representaciones del BID, funcionarios de gobierno, personal de los organismos ejecutores y ONG que, si bien no eran parte en la solicitud, tenían que ver con ella. Sin embargo, no todo el personal del Banco ni funcionarios de los países comparten esta opinión. En una Representación, el personal manifestó apreciar la labor del MICI, pero en otros casos se sostuvo que el MICI, al tomar en serio a los solicitantes, refuerza y legítima la oposición y la protesta. Los funcionarios de gobierno y empleados de organismos ejecutores entrevistados por OVE consideraban que el MICI presta demasiada atención a los solicitantes y no da la debida importancia al punto de vista de las autoridades. Así, para un caso en curso, los funcionarios manifestaron que el equipo del MICI llegó con opiniones preconcebidas resueltamente parciales y favorables a la postura de los solicitantes. Sin embargo, en una misión posterior, indicaron que el equipo del MICI había ayudado a calmar los ánimos durante una reunión hostil y a generar un ambiente más propicio para la negociación. Tanto los funcionarios de gobierno como el personal de las representaciones del BID se preguntaron hasta qué punto los acuerdos negociados son vinculantes para el BID, el gobierno o los organismos ejecutores.
- 6.11 Algunos de los aspectos de la labor de consulta del MICI han ido en contra del principio de imparcialidad, por cuanto parecen dirigidas a respaldar al solicitante más que a generar un proceso aceptado por todas las partes. Por ejemplo, la ombudsperson de proyectos no ha divulgado (ya sea al personal del Banco o al

²³ BR-MICI005-2011, Informe de la Fase de Consulta, Caso Rodoanel Mario Covas-Tramo Norte II (BR-L1296), párrafo 3.3.

público) algunas solicitudes originales, temiendo que pudieran arrojar una imagen desfavorable de los solicitantes. En particular, el manejo dado al caso de la Ampliación del Canal de Panamá suscita tres inquietudes sobre la imparcialidad: (i) tras haber declarado elegible la solicitud, la ombudsperson de proyectos examinó con la solicitante el modo de formular la solicitud para que se ajustase al mandato del MICI; (ii) el informe de evaluación respaldó en lo fundamental las aseveraciones técnicas de la solicitante, aun cuando no se había llevado a cabo un proceso de consulta para exponer sus puntos de vista y los de las demás partes, y (iii) después de dar a conocer su informe de evaluación, la ombudsperson de proyectos permaneció en contacto con la solicitante y la alentó a presentar una solicitud de verificación de la observancia.

- 6.12 Resulta comprensible que el personal del Banco y los representantes del prestatario perciban con desconfianza u hostilidad un mecanismo independiente que puede cuestionar sus valoraciones. Es precisamente esta la razón por la que el MICI debe desplegar intensos esfuerzos por dar a todas las partes un trato ecuánime y transparente. El hecho de no hacerlo sistemáticamente ha menoscabado la credibilidad de la función de consulta.

B. Casos elegibles para verificación

1. Eficacia

- 6.13 En esta sección se examinan los dos casos que el panel ha investigado. El panel ha declarado la elegibilidad de otros dos casos pero todavía no ha procedido a investigarlos, y está considerando la elegibilidad de otros dos casos.
- 6.14 El caso **Pando-Monte Lirio (Panamá)** se refería a un proyecto hidroeléctrico que reducirá considerablemente el caudal de un río. El panel emprendió una misión a Panamá. Los honorarios de los miembros del panel hasta junio de 2012 sumaban US\$118.492. El panel constató que el Banco incumplió sus políticas de salvaguardia en la consideración y mitigación de las implicaciones ambientales del proyecto financiado por el Banco y el programa general del que forma parte²⁴. Durante el lapso de 1,5 años transcurrido entre la recepción de la solicitud por el panel en marzo de 2011 y la emisión de su informe en octubre de 2012, las tareas de construcción han avanzado y, por ende, se han reducido las opciones de ingeniería para solventar los problemas. Aunque aún es pronto para determinar si los resultados ambientales pueden mejorarse, una mayor presteza en la acción habría permitido probablemente disponer de un mayor número de opciones.
- 6.15 En el otro caso completado por el panel, **Corredores Viales (Paraguay)**, el panel recibió la solicitud de verificación de la observancia en diciembre de 2010 y emprendió una misión al país en junio de 2011, pero aún no ha distribuido un

²⁴ Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. Informe de verificación de observancia del préstamo 2266/OC-PN “Proyecto de Energía Hidroeléctrica Pando-Monte Lirio”. Versión revisada. Septiembre de 2012 (documentos MI-12-8 y PR-3502-10 28 del BID).

informe final al Directorio. El caso aborda un asunto con largo historial y fuerte carga política: la reivindicación de la propiedad de una extensión de tierras forestales por la comunidad Aché Kuetuvy. El borrador de informe del panel del MICI señala la responsabilidad del Banco por no haber incluido en el acuerdo legal de un proyecto vial el requisito de que el gobierno escriturara la propiedad a nombre del pueblo Aché. Sin embargo, de manera algo paradójica, también elogia los intensos refuerzos desplegados por el Banco durante muchos años para ayudar a los Aché en este empeño. En julio de 2012, las nuevas autoridades nacionales otorgaron finalmente a los Aché Kuetuvy el título del predio. Ante la pregunta de si la participación del MICI contribuyó a este resultado, las respuestas difieren. Los solicitantes, profesores radicados en Estados Unidos vinculados de tiempo atrás a los Aché, rehusaron ser entrevistados por OVE, aduciendo que el MICI es totalmente ineficaz y está concebido para crear una apariencia de rendición de cuentas por parte del BID que en realidad no existe. Por el contrario, los líderes Aché a los que OVE entrevistó opinan que finalmente pudieron obtener el título del predio gracias a la misión de investigación del MICI. Las ONG locales que asisten a las comunidades indígenas en la reivindicación de sus territorios sostienen que el MICI no tuvo nada que ver con un desenlace final que obedeció exclusivamente a consideraciones políticas nacionales.

2. Eficiencia

- 6.16 El Cuadro 6.3 indica el tiempo transcurrido en la labor del panel. Los dos casos concluidos²⁵ tomaron en promedio 1,6 años.

Cuadro 6.3
Tiempo transcurrido en los casos de verificación (días calendario)

Caso	Memorando de elegibilidad	Recomendación de realizar verificación de la observancia	Informe final del panel	Número de días	Tiempo total en años
<i>Norma estipulada en la política del MICI</i>	15 días hábiles (21 días calendario)	No se especifica	No se especifica		
Panamá – Pando-Monte Lirio	25	164	333	522	1,4
Brasil – Serra do Mar	18	677+	-	695+	1,9+
Paraguay --Corredores Viales	21	146	504+	671+	1,8+
Costa Rica – SIEPAC	47	No elegible		47	0.1
Brasil – Rodoanel I	120	305+	-	425+	1,2+
México – Termoeléctrica del Golfo	83	No elegible		83	0.2
Brasil – Rodoanel II	12+	-	-	12+	0,0+
Panamá – Ampliación del Canal	28	32+	-	60+	0,2+
Número promedio de días	44	265	419	314	0,9

²⁵ Se excluyen los casos no elegibles. Se considera que el caso de la Ruta 10 de Paraguay se concluyó el 22 de octubre de 2012, aunque aún no se ha distribuido el informe final correspondiente.

- 6.17 Estos tiempos dilatados obedecen a varias razones. En primer lugar, el presidente del panel mantiene el control de la elaboración de informes. En los dos casos completados, otros miembros del panel presentaron sus insumos sustantivos, tras lo cual transcurrieron semanas o meses sin que se registrara ningún nuevo avance. Otra causa de ineficiencia es el escaso dominio del español del presidente. Por último, los documentos y comunicaciones se guardan en los archivos personales y la cuenta de correo electrónico del presidente del panel, lo que impide a los demás miembros del panel y los cargos principales acceder a ese material. El panel dispone de un investigador contratado a tiempo completo en calidad de consultor para compilar documentos y desempeñar otras tareas de investigación sobre los casos. El presidente del panel considera que este apoyo es insuficiente, pero no recurre a los servicios de otros miembros del personal del MICI, evocando razones de confidencialidad.

3. Imparcialidad

- 6.18 La función del panel consiste en evaluar de manera imparcial el cumplimiento por parte del Banco de sus propias políticas y, de este modo, mejorar el desempeño de la institución. Sin embargo, el panel ha tendido a aliarse con los solicitantes y mantener con algunos de ellos un intercambio de correspondencia innecesario. En el caso Serra do Mar (Brasil), por ejemplo, se invitó al solicitante a presentar información que pudiera ayudar a superar los obstáculos para una verificación de la observancia, y posteriormente se le pidió que se “inhibiera” en favor de un grupo diferente de solicitantes. En el caso Rodoanel I (Brasil), el panel escribió al solicitante anunciándole una misión para la cual aún no se había pedido la aprobación del Directorio según lo dispuesto en la política del MICI, y ha seguido manteniendo correspondencia con el solicitante. Aunque sin duda conviene que el MICI ayude a los solicitantes a expresar sus reclamaciones de manera efectiva, es probable que mantener una relación demasiado cercana con ellos lleve a que las conclusiones del panel no se consideren ecuanímes y dignas de crédito.

VII. COMUNICACIÓN

- 7.1 La comunicación es un aspecto integral de la eficacia del MICI, el cual sólo podrá contribuir a mejorar la calidad de las operaciones del Banco si logra convencer al personal del valor de sus constataciones. Asimismo, para aumentar la rendición de cuentas del Banco ante las partes interesadas, el MICI debe divulgar el resultado de sus investigaciones. En el presente capítulo se examina la eficacia de las comunicaciones externas e internas del MICI.

A. Información pública sobre los casos

- 7.2 La información pública sobre los casos es el mejor medio por el que el MICI podría aumentar la rendición de cuentas del Banco ante las partes interesadas. Al 22 de

octubre de 2012, el MICI ha completado y publicado siete²⁶ informes finales de casos de la ombudsperson de proyectos y uno del panel. La divulgación pública de información por el MICI no está contribuyendo a aumentar la rendición de cuentas, ya que es incompleta en cinco aspectos:

- El MICI no publica actualizaciones ni informes de avance sobre los casos en curso, y gran parte del contenido del sitio virtual está desactualizado. Hay siete casos abiertos para los que el último informe publicado en el sitio virtual se remonta a un año o más. El sitio no contiene información sobre el caso de verificación de Serra do Mar (Brasil), del que el panel se ha venido ocupando desde noviembre de 2010. La divulgación incompleta y tardía puede estar alimentando las afirmaciones de algunos observadores externos de que se están poniendo trabas a la labor del MICI.
- Como ya se señaló en el Capítulo 4, el MICI no divulga ni publica ninguna información sobre solicitudes no registradas, alentando así las afirmaciones de que puede estar rechazando casos válidos.
- El sitio virtual carece de una sección de “Novedades” donde se incluyan adiciones o cambios recientes al material publicado. Para comprobar si se ha añadido nueva información, el usuario se ve obligado a ingresar en cada caso por separado y revisar los elementos publicados.
- En algunos casos, como el proyecto de Ampliación del Canal de Panamá (fase de consulta), han transcurrido largos períodos entre la elaboración de un informe por el MICI y su publicación en el sitio virtual. La existencia de informes finales no divulgados crea un riesgo de reputación, al inducir críticas de que se están reteniendo las conclusiones del MICI.
- Ocho de los informes de la fase de consulta publicados en el sitio virtual parecen haberse antedatado, ya que están fechados más de un mes antes de la fecha de su distribución interna.

7.3 La publicación de algunos informes del MICI se ha visto retrasada por consideraciones relativas a la divulgación de información. El MICI está sujeto a la Política de Acceso a Información del Banco, que excluye la divulgación de información sobre los procesos deliberativos internos del Banco, información suministrada en confianza, e información financiera, comercial o confidencial y su propiedad intelectual. Algunos informes preliminares del MICI han contenido información que podría corresponder a estas categorías, pero los cargos principales no se han puesto de acuerdo sobre quién tiene la responsabilidad de decidir qué se puede publicar. El MICI, por su carácter independiente, no puede recurrir al

²⁶ Rodoanel II (Brasil), Pando-Monte Lirio (Panamá), PROMABEN (Brasil), PROSAP (Argentina), SIEPAC (Costa Rica), Productos agroquímicos (Argentina) y Esponja Vegetal (Paraguay). El informe final de la fase de verificación de observancia del proyecto Pando-Monte Lirio (Panamá) fue examinado por el Directorio el 24 de octubre de 2012 y posteriormente publicado en el sitio virtual del MICI.

mecanismo de revisión de la Administración sobre acceso a información, pero por otra parte carece de procedimientos propios suficientemente claros.

B. Comunicación con posibles solicitantes

- 7.4 El sitio virtual del MICI es un buen punto de ingreso para posibles solicitantes que puedan comprender el inglés o el español. Al realizar la búsqueda “Reclamos al BID” en internet se accede fácilmente al sitio del MICI, donde aparece la información de contacto del MICI, junto con un botón muy visible con el texto “Cómo presentar un reclamo al MICI”.
- 7.5 Aparte de su sitio virtual, el MICI no ha desarrollado una estrategia o plan para dar a conocer sus servicios a las personas afectadas por los proyectos. Los cargos principales del MICI se han centrado en establecer la presencia de éste mediante la asistencia a importantes eventos internacionales, y su labor de “extensión” ha consistido ante todo en asistir a asambleas como las reuniones anuales del Banco, la conferencia Río+20 y las reuniones anuales de los MIRC. Es poco probable que mediante estas actividades poco focalizadas se pueda llegar a las personas que viven en las zonas de los proyectos del Banco y que acaso necesiten elevar una reclamación. Quizá el Banco podría incluir información acerca del MICI en sus procesos normalizados de preparación y supervisión de proyectos; sin embargo, el MICI no ha explorado estas opciones.
- 7.6 El MICI divulga la mayor parte de sus documentos clave en inglés y en español, aunque algunos aún están en proceso de traducción al español. Pocos documentos están disponibles en portugués, y ninguno en francés.

C. Comunicación con el Banco

- 7.7 El MICI ha hecho poco por informar al personal del Banco acerca de su propósito y sus métodos de trabajo. Durante los dos años comprendidos entre septiembre de 2010 y agosto de 2012, el MICI organizó 13 sesiones informativas para grupos de empleados (véase el Cuadro 7.1), pero no ha elaborado un programa sistemático para explicar su trabajo al personal. Los cargos principales del MICI atribuyen esta omisión a sus discrepancias con respecto al contenido de las presentaciones y la persona encargada de hacerlas. El MICI tampoco ha preparado materiales que recojan las lecciones y otras consideraciones derivadas de las solicitudes y casos, quizá por el hecho de haber completado pocos casos.

Cuadro 7.1
Presentaciones del MICI al personal del BID hasta junio de 2012

Presentaciones para nuevos empleados en sesiones de orientación	4
Videopresentaciones para el personal de las Representaciones	7
Presentación al personal de EXR	1
Presentación a la Alta Administración sobre la fase de consulta	1
Total	13

- 7.8 Como consecuencia del modesto esfuerzo de comunicaciones del MICI, sólo un tercio aproximadamente de los empleados entrevistados por OVE en septiembre de 2012 afirmó haber oído o leído acerca del MICI en una sesión informativa o publicación; otro tercio había tenido conocimiento del Mecanismo a través de terceras personas, y otro tercio indicó no saber nada sobre el MICI. Dos tercios de los entrevistados manifestaron desconocer en qué medida el MICI está ayudando a mejorar las operaciones del Banco.
- 7.9 El MICI ha actuado a menudo con gran reserva en lo que respecta a casos y solicitudes individuales. La mayoría de los funcionarios (en las Representaciones y en la Sede) cuyos proyectos habían dado lugar a la apertura de un caso afirmaron en las entrevistas con OVE que el MICI no les había explicado la índole de la reclamación ni el proceso que se preveía seguir. Algunos de ellos señalaron que el MICI había rehusado mostrarles la solicitud original, incluso si el solicitante no había indicado su deseo de permanecer anónimo. De acuerdo con los empleados de las Representaciones, los equipos de consulta y de verificación les habían dado muy poca oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre los proyectos. El presidente del panel y la ombudsperson de proyectos han expresado su opinión de que la independencia del MICI los obliga a no revelar información al personal. Esto es falso: la independencia exige que el MICI obtenga información de fuentes distintas de la Administración y formule conclusiones al margen de su influencia. Inevitablemente, el personal a cargo de los proyectos preferiría no ser objeto de una investigación del MICI; por ello compete al MICI explicar cabalmente cada solicitud y las acciones que prevé tomar.

VIII. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- 8.1 Los bancos multilaterales de desarrollo han reconocido que los mecanismos independientes de recurso y control del cumplimiento pueden contribuir a mejorar la calidad de sus operaciones. Al crear el MICI en 2010, el Directorio procuraba encauzar al BID dentro de las prácticas en vigor. Dicho propósito ha fracasado. El MICI prácticamente no ha ofrecido ningún recurso válido a los solicitantes individuales, ni ha generado lecciones sistémicas para ayudar a la institución a mejorar.
- 8.2 Es poco probable que esta situación mejore con el transcurso del tiempo o el nombramiento de cargos principales distintos, ya que el origen del fracaso radica esencialmente en la política del MICI. Ésta refleja una ambivalencia acerca del grado en que el Banco desea recibir reclamaciones y aprender de ellas, y una confusión en cuanto a las respectivas funciones de resolución de problemas y verificación de la observancia. Por otro lado, la política crea una estructura en la que no pueden pedirse responsabilidades al MICI por la provisión de resultados con eficiencia e integridad. Se requiere una nueva política cimentada en el compromiso inequívoco de establecer un mecanismo eficaz y sujeto a rendición de cuentas.

- 8.3 Las carencias de la política del MICI se han visto exacerbadas por las acciones de los titulares de los cargos de presidente del panel, ombudsperson de proyectos y secretario ejecutivo, quienes han dirigido las operaciones del MICI sin lograr resultados oportunamente, sin la debida transparencia y en constante y claro desacuerdo entre sí. Este comportamiento ha privado al MICI de la confianza y la credibilidad que requiere para que sus conclusiones y recomendaciones sean tomadas en serio por la Administración del Banco y los observadores externos. En su forma actual, el mecanismo no conseguirá superar este escollo.
- 8.4 OVE recomienda que el Directorio ponga fin a la etapa piloto del MICI, instituya un plan de transición conforme al que se esboza seguidamente en la sección A y dé inicio a un proceso dirigido a la creación de una Oficina Independiente de Rendición de Cuentas (“IAO”) como se describe más adelante en la sección B. Las fechas que aparecen en letra *cursiva* se sugieren a efectos de deliberación.

A. Cancelación de la etapa piloto del MICI y plan de transición

- 8.5 Atendiendo a la solicitud del Directorio de que esta evaluación incluya recomendaciones específicas, OVE recomienda que el Directorio adopte las siguientes medidas, que podrían considerarse como un conjunto integral:
1. **Poner fin a la etapa piloto con una decisión de dismantelar la oficina del MICI en su estructura actual**, con efectividad a partir del *31 de enero de 2013*.
 2. **Lanzar un proceso de reformulación de la política** que se completaría el *31 de julio de 2013*. Como parte de la nueva política se creará una Oficina Independiente de Rendición de Cuentas (según se describe en la sección B).
 3. **Preparar un conjunto de medidas en materia de comunicaciones** para el *31 de enero de 2013* fundado en una declaración pública donde conste que el Directorio está firmemente comprometido a asegurar que el Banco tenga un mecanismo de recurso transparente, eficaz y eficiente y, por ende, está adoptando prontamente medidas a partir de las lecciones de la etapa piloto y las conclusiones de la evaluación de OVE. El plan de comunicaciones también debería incluir, por ejemplo, una serie de “Preguntas frecuentes” para el personal y las entidades de los proyectos, una sesión en vivo de preguntas y respuestas para el personal y una actividad informativa para las ONG interesadas.
 4. **Crear un subcomité del Directorio** *antes del 15 de enero de 2013*, que se encargue de gestionar el proceso y esté integrado por al menos tres miembros que contarán con el apoyo de uno o más expertos consultores.
 5. **Instaurar acuerdos provisionales**. *Antes del 15 de febrero de 2013*, contratar a un alto funcionario que goce de reconocimiento en toda la región para actuar como director interino hasta el *31 de diciembre de 2013, a más tardar*, bajo la autoridad del Directorio. Esta persona no debería haber

trabajado antes para el MICI ni para OVE, ni haber sido empleado del BID desde enero de 2008; debería manejar con fluidez el español y el inglés; y no podrá ejercer empleo alguno en ningún otro departamento del Banco durante los cinco años siguientes al fin de su nombramiento. El director interino debería ejercer las seis funciones siguientes:

- Recibir nuevas solicitudes; registrarlas en el sitio virtual público; remitir las que correspondan a otras unidades centrales, y obtener la asistencia de consultores independientes para que efectúen la comprobación de hechos en las restantes.
- Revisar el estado de los casos activos del MICI, realizar labores adicionales de comprobación de hechos cuando sea necesario y determinar cómo se ha de manejar cada caso, e informar de ello al Directorio y en el sitio virtual.
- Obtener la asistencia de consultores según sea necesario para proseguir el trámite de los casos activos del MICI.
- Obtener la asistencia de consultores calificados o unidades del BID para crear un sistema de registro y archivo unificado para la futura IAO y organizar los archivos existentes del MICI.
- Obtener la asistencia de consultores calificados para diseñar, probar y poner en funcionamiento un sitio virtual que permita a los usuarios seguir la evolución de casos específicos.
- Estructurar un registro de consultores que puedan ser contratados por la futura IAO.

El director interino debería contar con el apoyo de personal administrativo, y el Directorio debería aprobar recursos presupuestarios para este período provisional.

6. **Realizar consultas públicas abreviadas** sobre un borrador de política revisada para la IAO, teniendo en cuenta las opciones que se esbozan en la sección B. Las consultas públicas deberían realizarse en línea, en unos pocos países prestatarios, y en Washington D.C. y completarse a *finales de mayo de 2013*. El Directorio debería crear un comité especial de Directores para orientar este proceso y contratar los servicios de consultores especializados para asistir al comité.
7. **Contratar al director permanente de la IAO antes del fin de octubre de 2013, a más tardar.**

B. Oficina Independiente de Rendición de Cuentas

- 8.6 La nueva política debe encaminarse a la creación de una Oficina Independiente de Rendición de Cuentas que posea tres características básicas:

- **Mandato claro:** La IAO tendrá por propósito mejorar la efectividad de las operaciones del Banco en términos de desarrollo, detectando vacíos en el cumplimiento de las políticas o carencias en las políticas mismas, y recomendando acciones correctivas cuando proceda.
- **Accesibilidad y transparencia:** Las reclamaciones o solicitudes podrán ser presentadas por particulares en los países prestatarios, en cualquier forma o idioma. Las reclamaciones se registrarán tan pronto como se reciban en un sitio virtual de acceso público, que contendrá actualizaciones periódicas sobre la tramitación de las mismas. Los informes se divulgarán sin demora.
- **Responsabilización:** La oficina estará encabezada por un oficial de rendición de cuentas independiente seleccionado por el Directorio y bajo autoridad de éste (al igual que el Director de OVE). El oficial tendrá un mandato fijo, renovable una vez, y podrá contratar personal y consultores en los mismos términos y condiciones que el personal del Banco.

8.7 OVE sugiere que en el proceso de reformulación de la política se tengan en cuenta las tres consideraciones siguientes:

- **Si debe incluirse la función de resolución de problemas:** Todos los bancos multilaterales de desarrollo, a excepción del Banco Mundial, han instituido una función de resolución de problemas o de ombudsperson para atender a las reclamaciones de los particulares, en su mayor parte bajo autoridad de la administración (véase el Recuadro 8.1). El BID podría mantener la función de resolución de problemas dentro de la IAO o establecerla como una función de la Administración.

Recuadro 8.1

Independencia de las unidades de resolución de problemas de los bancos multilaterales de desarrollo

- Banco Europeo de Inversiones: Recurre al Defensor del Pueblo Europeo, que es totalmente externo al Banco.
- BERD: El Oficial de Reclamaciones sobre Proyectos rinde cuentas al Oficial Principal de Verificación, quien dirige la Oficina de Verificación de la Observancia, situada bajo la autoridad del Presidente.
- BAsD: La Oficina del Facilitador Especial de Proyectos rinde cuentas al Presidente.
- Banco Africano de Desarrollo (BAfD): La Unidad de Verificación de la Observancia y Mediación está encabezada por un director, quien también actúa como ombudsperson y rinde cuentas al Presidente.
- El Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) de la IFC rinde cuentas al Presidente.

- **Si debe crearse un panel permanente, o paneles adaptados a cada caso o ningún panel.** Los paneles externos pueden contribuir a asegurar la independencia, integridad y credibilidad de la verificación de la observancia.

Un panel permanente puede lograr este fin siempre y cuando cuente con apoyo externo de especialistas técnicos. Si, en cambio, los miembros del panel deben aportar los conocimientos técnicos, será preciso constituir un panel para cada caso específico. El Recuadro 8.2 ilustra una variedad de modelos utilizados por los bancos multilaterales de desarrollo.

Recuadro 8.2

Uso de paneles en los mecanismos de verificación de la observancia

- Banco Europeo de Inversiones: No existe un panel permanente. Un Oficial de Reclamaciones perteneciente al personal administra el proceso de investigación y verificación de la observancia bajo la supervisión de la Inspección General Independiente/Mecanismo de Reclamaciones. Para cada caso, el Inspector General contrata especialistas independientes como consultores para prestar asistencia al Oficial de Reclamaciones.
- IFC: No existe un panel permanente. El CAO designa un panel de tres especialistas independientes como consultores al comienzo de cada caso.
- BERD: Emplea un registro de 10 especialistas designados por un comité de cinco miembros, tanto internos como externos.
- BAsD: Emplea en su panel de verificación de la observancia a un presidente a tiempo completo y dos miembros a tiempo parcial.
- BAfD: Emplea un registro de tres especialistas en su panel de verificación de la observancia, quienes son designados por el presidente y ratificados por el directorio.
- Banco Mundial: Emplea a un presidente de panel a tiempo completo y dos miembros del panel que trabajan en función de las necesidades.

- **Si deben establecerse criterios de elegibilidad amplios o restrictivos.** La política podría partir de un supuesto de inclusión, es decir, considerar todas las reclamaciones legítimas de personas o comunidades afectadas por los proyectos y definir un conjunto limitado de criterios de exclusión; o, alternativamente, tan sólo aceptar casos que cumplan parámetros de elegibilidad limitados y claramente definidos.

8.8 En la planificación y el proceso de consulta de la futura política, el Directorio debe procurar el apoyo y los aportes de la Administración del Banco, pero las decisiones finales de diseño y dotación de personal han de corresponder exclusivamente al Directorio.

Comentarios de la Administración del BID



**RESPUESTA DEL MICI A LA EVALUACIÓN DEL
MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN**

**Este documento fue preparado por Secretaria Ejecutiva, la Ombudsperson de Proyectos y
el Presidente del Panel.**

Evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
Respuesta del MICI

Índice

- I. Respuesta de la Secretaria Ejecutiva
- II. Respuesta de la Ombudsperson de Proyectos
- III. Respuesta del Panel de Verificación de la Observancia

I. RESPUESTA DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

Evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación Respuesta de la Secretaria Ejecutiva

I. Consideraciones Generales

1.1 La presente sección tiene los siguientes objetivos: (a) documentar la visión de la Secretaria Ejecutiva respecto al grado en que la evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (RE-) ha cumplido con los tres propósitos planteados por OVE en su Documento de Enfoque (RE-416) y listados en el cuadro 1; (b) ofrecer actualizaciones y aclaraciones para aquellos elementos en los que el reporte ha sido omiso o que no fueron incluidos debido al periodo de cobertura fijado para la evaluación y, (c) proponer al Directorio Ejecutivo, en forma propositiva, una alternativa viable para la mejora del Mecanismo fundamentado en las aspiraciones y objetivos que este Directorio determinó como fundamentales durante el proceso de creación del MICI.

Cuadro 1

Propósitos de la Evaluación al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación

1. Determinar en qué medida la política, estructura y procesos del MICI permiten al mecanismo cumplir los objetivos establecidos por los accionistas;
2. Evaluar en qué medida la ejecución es, hasta el momento de la evaluación, transparente, eficiente y eficaz, y determinar los puntos fuertes, las deficiencias y los riesgos;
3. Formular recomendaciones al Directorio Ejecutivo, el MICI y la Administración según corresponda.

1.2 En términos del propósito número 1, es la opinión de la Secretaria Ejecutiva que el mismo ha sido cumplido y la evaluación ha correctamente concluido que la política y estructura actuales impiden la operación responsable, transparente, eficiente y eficaz del Mecanismo. Debe subrayarse en adición que la política y estructura actuales son los detonadores fundamentales de la presente problemática de gestión y la serie de distorsiones procesales que también son reportadas por OVE son una manifestación de estos temas medulares. Por ello, cualquier plan de fortalecimiento de la función de rendición de cuentas del Banco requerirá centrarse en la raíz del problema, privilegiando la atención a la “enfermedad” y evitar dedicar recursos al alivio de los síntomas. Esto significa revisar la Política y estructura, estando atentos a mantener las fortalezas, decir, eliminar las deficiencias y haciendo una clara valoración de los riesgos potenciales.

1.3 En términos del propósito número 2, la evaluación se ha quedado corta en su alcance, ya que aun cuando ofrece información respecto a la medida en que la ejecución ha sido, o no ha sido, transparente, eficiente y eficaz, olvida realizar un análisis integral de los puntos fuertes, deficiencias y riesgos. Esta omisión hace más compleja la toma de decisiones ya que ofrece un panorama incompleto de la operación y empuja a un proceso de completa renovación del Mecanismo con altos riesgos y costos y limitada probabilidad de éxito.

1.4 En términos del propósito número 3, el plan de transición recomendado parece tener una muy limitada factibilidad, no sólo por los plazos perentorios que fija sino también por los considerables riesgos que entraña, en materia financiera, de reputación y de éxito. Desgraciadamente el reporte no toma en consideración estos elementos y de esta forma no se logra el propósito número 3 del documento de enfoque, es decir, de verdaderamente formular una recomendación viable que fortalezca la rendición de cuentas y efectividad del Banco.

II. Fortalecimiento del Mecanismo de Rendición de Cuentas: una propuesta para ir hacia adelante

2.1 El proceso de reforma que dio origen al nuevo Mecanismo se basó en la experiencia y lecciones aprendidas del anterior Mecanismo de Investigación Independiente (MII) y buscó cumplir los siguientes objetivos:

- Reforzar el Mecanismo al contar con una fase de consulta que pueda atender las preocupaciones de una parte afectada, evitar el costo y el trastorno que supone una investigación exhaustiva por un Panel y afianzar la capacidad del Banco para trabajar en pro del logro de sus resultados previstos de desarrollo.
- Fortalecer la independencia del Mecanismo respecto a las unidades operativas del Banco al establecer una línea de reporte al Directorio Ejecutivo creando una oficina fuera de la Secretaría del Banco.
- Utilizar el Mecanismo como un instrumento de último recurso, sin suplantar las funciones de la Administración de proyectos y resolución de problemas de los departamentos de operaciones.
- Promover la eficiencia del Mecanismo, evitando la imprevisibilidad de plazos, el retraso en trámite de solicitudes y la excesiva complejidad en los procesos.

2.2 Estos cuatro objetivos, como muestra la evaluación, han sido únicamente parcialmente alcanzados, existiendo oportunidades de alcanzarlos a plenitud, retomando el mapa de ruta original y beneficiándose de los hallazgos de la evaluación, la auditoría y las lecciones aprendidas de los pasados 26 meses de operación de la fase piloto del MICI.

2.3 La Secretaría Ejecutiva y el Secretariado mantienen su compromiso total al Mecanismo y su transformación en una herramienta útil para el Directorio y como generador de valor para las operaciones del Banco en términos de mejorar su efectividad. Nuestro fin es, y siempre ha sido, lograr la institucionalización del MICI bajo un esquema eficiente, efectivo, transparente y corresponsable.

A. Algunas acciones realizadas a la fecha que atienden las recomendaciones de OVE

2.4 Diversos hallazgos reportados en la evaluación, habían sido ya detectados internamente y el Secretariado se encontraba dedicado al desarrollo, mejora e implantación de dichos componentes para mejorar el andamiaje procesal del MICI. El periodo de cobertura de la evaluación ha limitado el reporte de dichas acciones y sus resultados, por lo que se enlistan abajo. Resultan particularmente relevantes ya que el plan de acción recomendado por OVE

los propone como acciones a iniciar y realizar durante un periodo de transición, lo cual a nuestro juicio es innecesario e ineficiente.

- 2.5 Sistema de archivo de casos.** En 2011, se desarrolló e implantó un protocolo de archivo de casos en línea con las políticas del Banco, designando corresponsabilidades por etapa dentro de la estructura de gestión de solicitudes y casos. Dado que previo a la llegada de la Secretaría Ejecutiva, no se seguía un proceso sistemático de archivo, fue necesario construir los expedientes físicos y electrónicos (IDBDOCS) de casos ya en cartera al tiempo que el protocolo se aplicaba sistemáticamente a los casos entrantes. En adición, se decidió implantar una versión ajustada el sistema electrónico de gestión de casos adquirido por la Oficina de Integridad Institucional, dado que el alto costo de inversión de capital que representaba la adopción de un sistema para los fines de nuestra oficina únicamente no se justificaba con el volumen de casos (19 en 26 meses) registrados a la fecha y las tendencias reportadas en otros Mecanismo de Rendición de Cuentas homólogos. El sistema de gestión de casos facilitará el proceso de seguimiento y archivo de caso una vez implantado, pero es importante destacar que cualquier sistema de archivo, sea manual o electrónico, requiere la aceptación de responsabilidad por parte de los oficiales del MICI de alimentar el mismo, y la eliminación de conductas propietarias ya que todos los documentos MICI son propiedad del Banco. Como parte del proceso de unificación y cumplimiento con las recomendaciones de Auditoría, el plan de implementación propuesto por el MICI incluye acciones para la incorporación de la documentación faltante en los expedientes de caso dentro de un plazo razonable y para aquellos funcionarios que lo requieren, se está ofreciendo capacitación en los sistemas de archivo del Banco (IDBDOCS).
- 2.6 Sitio Web y Registro Público.** Durante el primer semestre de 2012, se trabajó en la identificación de limitaciones del sitio web, requerimientos de los usuarios y mejores prácticas de otros Mecanismos. Con dicha información se preparó un documento de “identificación de necesidades” en colaboración con EXR. Tras recibir propuestas de diferentes firmas, se ha contratado a una firma encargada del rediseño del mismo a fin de facilitar el acceso y reducir el tiempo requerido de búsqueda para obtener información. Simultáneamente se han estado generando nuevos contenidos bajo la asesoría técnica de EXR y traduciendo los mismos a los cuatro idiomas oficiales del Banco. Hacia el fin del primer trimestre de 2013, se contará con un registro público renovado que permitirá a los usuarios seguir los casos con un solo vistazo. Nuevamente, en este ámbito, es importante destacar que una vez que se cuente con la herramienta, el reto conjunto de la unidad es asegurar que los contenidos del registro público y el sitio web sean actualizados periódicamente, para lo cual se requiere la colaboración de los funcionarios encargados de la gestión de casos.
- 2.7 Extensión y Capacitación.** En materia de comunicación con el Banco, se han realizado en colaboración con KNL una serie de entrevistas con líderes de proyecto seleccionados para determinar el tipo de información que requieren del MICI y la forma más adecuada de transmitirla, a fin de elaborar una estrategia efectiva de transmisión de conocimiento del MICI al Banco. Los resultados de las entrevistas coinciden en la necesidad de transparentar los procesos y asegurar que los mismos se apliquen en forma sistemática, evitando la discrecionalidad y manteniendo un enfoque balanceado. Nuevamente el éxito de esta iniciativa reside en el trabajo en equipo así como en contar con directrices procesales

públicas que reduzcan la discrecionalidad en la actuación y provean de certidumbre a los procesos.

- 2.8 Como parte de la clarificación de procesos, se ha elaborado un protocolo de ingreso que busca ofrecer certeza y claridad del manejo de Solicitudes en la etapa de ingreso y por tanto reducir la discrecionalidad en el manejo. En esta materia, me parece importante destacar la calidad del anexo 3 del reporte de OVE que incluye recomendaciones específicas ejecutables para mejorar el proceso de ingreso de Solicitudes. Dichas recomendaciones están siendo incorporadas al protocolo de ingreso y el producto final será distribuido a las audiencias relevantes al inicio del 2013.
- 2.9 En materia de diseminación a audiencias externas, queda aún pendiente determinar acciones que efectivamente lleguen a aquellas poblaciones más desprotegidas que puedan potencialmente ser afectados por operaciones del Banco. Este reto no es único al MICI y constituye uno de los principales temas de discusión entre los Mecanismos de Rendición de Cuentas en operación.
- 2.10 Estas acciones, en otras, constituyen los puntos fuertes sobre los cuales es posible hacer una reconstrucción del MICI. Las mismas atienden prácticamente todas las tareas que OVE propone sean realizadas durante el periodo de transición como responsabilidad de un funcionario a reclutar en forma temporal. No dejo pasar la oportunidad de comentar que en opinión de la Secretaria Ejecutiva, estos avances han llevado más tiempo del deseable a consecuencia de las condiciones estructurales adversas. Más a pesar de estas condiciones adversas, se ha ido avanzando y dichas acciones se han enriquecido por la experiencia ganada. En el nombre de la eficiencia y la lógica respetuosamente sugeriría hacer uso de estos productos y trabajar en su perfeccionamiento en contraposición a dirigir fondos a la creación de productos similares como se propone en las recomendaciones de OVE.

B. Una propuesta hacia adelante

- 2.11 Mirando hacia adelante, los hallazgos de la evaluación coinciden en diversos puntos con un análisis de “identificación de eficiencias” que la Secretaria Ejecutiva realizó hace unos meses y que fue compartido con OVE y AUG. En el mismo se hace un análisis de las principales áreas generadoras de ineficiencia, detallando las razones de las mismas, estableciendo comparaciones con otros Mecanismos de Rendición de Cuentas y realizando propuestas puntuales de ajuste. Las tres áreas fundamentales identificadas son: (a) Esquema de Reporte y Rendición de Cuentas, (b) Proceso de Activación del Mecanismo, y (c) Determinación de Plazos. Es consideración de la Secretaria Ejecutiva que ajustes en estas tres áreas permitirán fortalecer el Mecanismo bajo un enfoque de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. Es la opinión de la Secretaria Ejecutiva que los ajustes a realizarse en estas tres áreas promoverán el fortalecimiento del Mecanismo bajo un enfoque de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. En el caso de otras anomalías observadas en el proceso, las mismas podrían ser solucionadas como resultado de los ajustes que se pudieran realizar en las áreas medulares. El análisis de eficiencias sumado al plan de implementación de las recomendaciones del reporte de Auditoría son insumos fundamentales para el proceso de fortalecimiento y se encuentran disponibles para su lectura de así solicitarlos los señores directores ejecutivos.

2.12 La Secretaria Ejecutiva no tiene duda respecto a la factibilidad de reestructurar exitosamente al Mecanismo asegurando su fortalecimiento en materia de transparencia y credibilidad al tiempo que se introducen controles efectivos para asegurar la eficiencia y rendición de cuentas. En contraposición a la propuesta de OVE de desechar todo lo vinculado con la operación del MICI durante su fase piloto, la Secretaria Ejecutiva propone el siguiente plan de acción que aprovecha la capacidad instalada, identifica fortalezas y conocimiento generado. Asimismo reduce el riesgo de parálisis vinculado al reclutamiento de personal temporal no conocedor del Banco y sus procesos.

Primer trimestre: Revisar y ajusta la política del MICI. Esta revisión se haría dentro de un grupo de trabajo (la composición sería decidida por el Directorio Ejecutivo) y la Secretaria Ejecutiva sería la responsable de plasmar las decisiones de dicho grupo en una reformulación de política. Para este ejercicio se haría uso de la experticia de un consultor externo con amplia experiencia en los Mecanismo de Rendición de Cuentas, así como de los productos de AUG y OVE, el plan de implementación de las recomendaciones de Auditoría y el análisis de eficiencias. La experiencia obtenida de la implementación de la presente política serviría para para valorar las implicaciones operativas cotidianas de la nueva formulación en términos de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Segundo trimestre: Realizar las consultas públicas, al tiempo que la Secretaria Ejecutiva asume la responsabilidad de ajustar/producir directrices y manuales para asegurar que al entrar en efecto la nueva política, el Mecanismo cuente con definiciones precisas de alcance así como procesos claros y predecibles conocidos por todos los actores vinculados, tanto internos como externos. En este periodo se iniciaría la definición de términos de referencia para el reclutamiento de los funcionarios requeridos en línea con los ajustes realizados a la Política y en los que se establecería claramente los roles de dichos funcionarios en relación al marco normativo del Banco y el esquema de reporte y evaluación del desempeño vinculado.

Tercer trimestre: Aprobación de la versión final de la Política revisada y diseminación de la misma en conjunto con las directrices relacionadas. Inicio del proceso de reclutamiento de los nuevos funcionarios conforme a la Política revisada.

Cuarto trimestre: Selección final de funcionarios a iniciar funciones durante el primer trimestre de 2014.

2.13 En paralelo a este proceso, se continuaría la gestión de los casos en cartera bajo la supervisión de la Secretaria Ejecutiva, quien sería responsable de mantener informado periódicamente al Directorio del status de cada uno de los casos. La gestión de casos se reenfocharía a un enfoque basado en resultados y buscando mantener la credibilidad del Banco.

2.14 Dado que una de las principales anomalías actuales es la ausencia de rendición de cuentas por parte de los funcionarios MICI, se propone que una vez que el Directorio Ejecutivo apruebe un plan de acción, se establecería un esquema de evaluación del desempeño de los funcionarios MICI con indicadores de proceso y logro en el marco temporal requerido por el programa de trabajo. Esto permitiría clarificar las responsabilidades y resultados esperados individuales y aseguraría la rendición de cuentas desde el punto de partida mitigando el riesgo de fallos en el desempeño.

II. RESPUESTA DE LA OMBUDSPERSON DE PROYECTOS

Respuesta de la Ombudsperson de Proyectos

1. En general, la Ombudsperson elogia a OVE por haber recogido datos de diferentes actores y fuentes, y haber producido esta evaluación en un corto período de tiempo. La presente respuesta a seguir se divide en tres secciones.

SECCIÓN A. El enfoque y el contexto de la evaluación, considerando que el MICI no es una unidad típica del Banco y está en su fase piloto o de construcción

2. La evaluación del MICI ya estaba prevista en su Política¹ como un paso obligatorio al final de su fase piloto (septiembre de 2012). El Documento Conceptual de OVE para esta evaluación fue aprobado por el Directorio en julio de 2012 y el primer borrador de informe de evaluación estaba disponible a finales de noviembre de 2012. El Documento Conceptual centraba su propuesta de "evaluación formativa"², en: (a) la Política del MICI, estructura y procesos; (b) la implementación hasta la fecha; (c) las fortalezas, las debilidades y los riesgos; y (d) recomendaciones a los Directores Ejecutivos, MICI, y Administración del BID. Este ejercicio también propuso responder a preguntas fundamentales tales como "en qué medida [...] la política del MICI, la estructura y las operaciones [son] adecuadas y eficaces para el cumplimiento de sus objetivos de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de las operaciones del Banco" y "la medida en que las investigaciones y consultas del MICI son libres de la influencia de la Junta Directiva del Banco y de la Administración".³ En las secciones siguientes, la Ombudsperson de Proyectos ("Ombudsperson") sostiene que la metodología aplicada por OVE en esta evaluación y su resultado final constituyen una desviación del Documento Conceptual, en particular con respecto a la evaluación de los siguientes aspectos importantes: (a) las fortalezas, debilidades y riesgos del MICI; (b) el análisis normativo y de procedimiento; (c) las estructuras organizacional, operativa y de apoyo del MICI; (d) la respuesta operacional del Banco, y (e) el grado en que las investigaciones y las consultas están libres de influencias internas indebidas.

3. Dada el apretado calendario seguido en esta evaluación, OVE no podría revisar todos los resultados y logros que se han alcanzado hasta el momento. En cambio, OVE ha aplicado un enfoque apropiado para una unidad del Banco madura y de larga trayectoria. Aunque el Informe de Evaluación de OVE ("IEO" o "Informe") reconoce en algunos puntos que el mecanismo está en una fase inicial, esto no se toma en cuenta en la presentación general de los temas, en la evaluación de la eficiencia y resultados, ni de hecho, en las conclusiones.

4. El IEO no consideró que, como cualquier nueva unidad en su fase inicial, el Mecanismo requirió muchas actividades básicas durante sus primeros años. Esto es importante para el informe general, y en especial con respecto a la evaluación de la eficiencia y la eficacia; al análisis de la Política y sus Directrices, y a los fundamentos de las conclusiones y recomendaciones.

¹ BID, Política de Constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, 17 Febrero 2010. Párrafo 99: "Revisión de la Política del Mecanismo. El Directorio solicitará una evaluación independiente sobre el Mecanismo dos (2) años después de la fecha en que éste entre en vigor. Sobre la base de dicha evaluación y de los eventuales comentarios que al respecto formule la Administración, el Directorio evaluará la experiencia con el Mecanismo."

² Según OVE, "una evaluación formativa examina como una iniciativa en curso está siendo implementada con el fin de mejorarla." (traducción libre). BID, Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), *Documento Conceptual – Evaluación del Mecanismo de Investigación y Consulta Independiente*, Julio de 2012, Párrafo 3.1.

³ *Id.*, Párrafos 4.1 y 4.6.

5. En septiembre de 2010, el MICI no tenía personal establecido, sino el entonces Secretario Ejecutivo (SE), la Ombudsperson recién reclutada y una auxiliar administrativa. En esos primeros meses, la Ombudsperson tuvo que trabajar en el legado existente de 4 (cuatro) solicitudes y 4 (cuatro) nuevas solicitudes que se presentaron al Mecanismo a finales de 2010. Paralelamente, la Ombudsperson tuvo que contratar personal, establecer rutinas, elaborar directrices y difundir la existencia del Mecanismo y su mandato al Banco. Ella también actuó temporalmente como la ES.

6. El IEO incluye algunas observaciones que parecen ser un análisis muy superficial de la Política del MICI, centrándose en cuatro aspectos: a) la falta de declaración de la misión; b) la falta de articulación sobre cómo se espera que la Administración responda a las quejas relacionadas con proyectos; c) los complicados criterios de procedimiento y de elegibilidad, y d) las relaciones entre las fases de Consulta y de Verificación de la Observancia.

7. En cada uno de ellos, el IEO ofrece un análisis limitado y sobre todo con énfasis negativa. Tampoco se ha considerado o dado crédito al proceso que llevó a la formulación de la Política y sus fortalezas, que en realidad han sido reconocidas como innovaciones positivas por nuestros pares. También están ausente del análisis de OVE las Directrices de Implementación de la Política del MICI ("Directrices del MICI") que proporcionan un marco de consistencia para el trabajo del día a día del Mecanismo y la aplicación de su Política.⁴

8. Dado que el núcleo de los hallazgos de OVE es el "fracaso de la Política", uno habría esperado una evaluación más profunda, como se propuso en el Documento Conceptual. Los elementos que figuran en el IEO son escasos para que el Banco emprenda (una vez más) en un proceso de reformulación sin la necesaria claridad en cuanto a lo que funcionó, a lo que no y por qué. Esto va más allá y está por encima de las cuestiones organizacionales, que son más fáciles de resolver.

9. Por lo tanto, no se evidencia cómo las conclusiones y, en particular, las recomendaciones del IEO resultan de sus hallazgos. Tampoco está claro, por ejemplo, cómo a partir de estos hallazgos – y sin más análisis – el IEO recomienda poner fin a la fase piloto y suspender las operaciones, en lugar de ampliarla con mejoras y correcciones.

SECCIÓN B. Inconsistencias y malinterpretaciones del IEO respecto a la FC

10. En esta sección, la Ombudsperson evidentemente se centra en la Fase de Consulta (FC) y deja los comentarios respecto a otras responsabilidades a los colegas de acuerdo al ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, el Anexo D proporciona algunos puntos de vista sobre el proceso de recepción de solicitudes, ya que éste afecta a todas las demás actividades operativas del MICI. A continuación se describen algunas de las inconsistencias fundamentales del IEO. Para información más detallada, incluyendo números y fechas, véanse los Anexos A, B y C.

B.1 La aceptación de las solicitudes

a) Intercambio y divulgación de las solicitudes originales

⁴ MICI, *Directrices de Implementación de la Política del MICI*, Febrero 2012. Estas directrices fueron presentadas a la Junta Directiva (Comité de OHRA) en febrero de 2012. Algunos Directores Ejecutivos solicitaron aclaraciones e hicieron sugerencias al MICI en este aspecto. Los Principales del MICI han trabajado en algunas modificaciones y, paralelamente, han aplicado las Directrices teniendo en cuenta las sugerencias de la Junta Directiva.

11. El IEO afirma que la Ombudsperson "ha insistido en que las solicitudes recibidas no se compartan, pues al hacerlo se revelarían algunas que están vagas o mal expresadas."⁵ Como se reconoce en el IEO, los criterios de elegibilidad y exclusión son bastante complejos. Los Solicitantes suelen tener dudas sobre qué presentar en sus quejas y lo que pertenece o no al ámbito de intervención del Banco. A veces, no saben cómo expresarse por escrito o como estructurar sus preocupaciones legítimas. La mayoría de los solicitantes explica mejor los temas de sus quejas verbalmente y/o en respuesta a las preguntas formuladas tanto por la SE, por la Ombudsperson o por el Panel, según corresponda. Así, después de algunas explicaciones sobre el mandato del MICI, los solicitantes suelen modificar o complementar su solicitud original -una práctica completamente en línea con la Política del MICI.

12. Por esta razón y con respecto a la FC, la Ombudsperson ha insistido en que: (a) los denunciantes tengan un espacio seguro para expresar sus preocupaciones, y (b) los equipos de proyectos y agencias ejecutoras no deben tomar ventaja del lenguaje pobre de las solicitudes o de la falta de información por parte de los Solicitantes sobre un tema en particular o sobre las políticas del Banco, para deslegitimar y hacer caso omiso de la queja. Cualquier inferencia más allá de este ámbito es incorrecta. La Ombudsperson siempre ha abogado por un registro público adecuado y totalmente accesible. Al principio de la fase piloto, el MICI tuvo un debate interno sobre la conveniencia o no de que todas las solicitudes fueran compartidas de la FC a la fase de Verificación de la Observancia. En ese momento, analizamos si, dada la secuencia de las fases establecida en la Política del MICI, sería aconsejable compartir las nuevas solicitudes con el Panel antes de finalizar el proceso de la FC, y cómo proceder cuando el Párrafo 41 de la Política del MICI permite al solicitante cambiar, completar o corregir su queja para evitar el riesgo de ser declarada inelegible. Después de estos debates internos, la práctica actual del MICI es compartir todas las solicitudes originales y publicar las solicitudes relevantes en el registro público. Todo esto está bien reflejado en el Párrafo 4.14 de las Directrices del MICI.

b) Presunto moldeo de las solicitudes

13. En el párrafo 5.7, el IEO concluye, sin un análisis exhaustivo de la Política, de que el MICI ayuda a los solicitantes a moldear sus quejas. Esto muestra que OVE no analizó las disposiciones del mencionado Párrafo 41 de la Política del MICI, y otros aspectos del mandato de la Ombudsperson, tales como: (a) su obligación de aclarar a las partes el mandato del MICI y la FC, incluyendo los criterios de elegibilidad y exclusión; y (b) su prerrogativa para determinar la naturaleza y el alcance de la evaluación. En este marco, la práctica habitual del equipo de la FC es la comunicación con los solicitantes antes de determinar si solicitud es elegible o no para la FC, con el fin de entender mejor sus inquietudes y aclarar sus dudas. Esto no fue diferente para las solicitudes del Canal de Panamá y Serra do Mar. En el primer caso, la solicitud inicial presentada al MICI era casi idéntica a las denuncias presentadas ante otros tres Mecanismos Independientes de Rendición de Cuentas (IAM). Sin embargo, los Solicitantes recibieron nueva información relevante por parte de la Administración y la Agencia Ejecutora durante el plazo de 90 días otorgado por la Ombudsperson. Al final de dicho período, los Solicitantes complementaron y aclararon la solicitud original. Después de la Elegibilidad, la Ombudsperson habló con los Solicitantes y el equipo de proyecto del BID para explicar el ámbito reducido de la

⁵ BID, Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), *Evaluación del Mecanismo de Investigación y Consulta Independiente*, Diciembre de 2012, Párrafo 5.7.

determinación de elegibilidad y la consecuente naturaleza de la evaluación de este caso,⁶ de acuerdo con los Párrafos 42 y 43 de la Política del MICI.⁷

c) Determinaciones de elegibilidad

14. Como cualquier nuevo instrumento normativo, la Política del MICI debe ser interpretada y aplicada de una manera integral y holística – y no sólo con base en su texto literal. Desafortunadamente, OVE no siguió esta idea a lo largo de su evaluación y afirmó que la Ombudsperson encontró 5 casos elegibles que deberían haber sido inelegibles.

15. La determinación de elegibilidad es un análisis *prima facie* de 15 días realizado por la Ombudsperson. Este procedimiento no está destinado a bloquear las solicitudes, sino a ejercer un escrutinio adecuado respecto a los numerosos y complicados criterios de exclusión y elegibilidad establecidos en la Política del MICI. En caso de duda, el espíritu de la Política del MICI debe prevalecer: a) los solicitantes con preocupaciones legítimas tendrán acceso a un recurso efectivo, y b) el Banco y/o el Prestatario tendrá la oportunidad de abordar los problemas alegados y mejorar sus operaciones. Más información y análisis sobre la validez, legitimidad y/o los niveles de impacto de dichas solicitudes se recogen y se examinan durante la etapa de evaluación.

16. En consecuencia, al examinar si el párrafo 37(i) de la Política del MICI⁸ se aplica a una solicitud, la Ombudsperson ha interpretado la política por su intención, y no sólo por su letra. La Política no sólo tiene por objeto evitar que las acciones del MICI interfieran en los juicios internos en curso - y viceversa, sino también proporcionar a las comunidades afectadas un acceso efectivo y rápido al Mecanismo. En sus determinaciones de elegibilidad, la Ombudsperson ha tratado de equilibrar ambos objetivos, asegurando que los solicitantes no son injusta o indebidamente privados de un "recurso significativo." Esto requiere flexibilidad debido a que cada caso presenta un desafío diferenciado. Después de exhaustivas discusiones internas, esta cláusula fue interpretada en las Directrices del MICI (Párrafo 4.25). Por lo tanto, la Ombudsperson siempre ha examinado si: a) la disputa interna y la solicitud presentada al Mecanismo tienen los mismos objeto, propósito, y partes desempeñando los mismos roles, b) la Ombudsperson podría realmente interferir en la disputa pendiente; y (c) dicha disputa está activa o no.

17. El Documento Conceptual señala que OVE examinará hasta qué punto "la base para cada acción o decisión [es] explicada y fundamentada en las políticas del Banco y en la evidencia recogida".⁹ Desafortunadamente, el alcance de la evaluación no se limitó a examinar si la

⁶ Por medio del Equipo de Proyecto del BID, la Ombudsperson también propuso realizar una videoconferencia conjunta con la agencia ejecutora. Sin embargo, esto nunca se materializó debido a que ésta última nunca indicó posibles fechas para el evento. Ver correos electrónicos del Equipo de Proyecto del BID al Equipo de la Fase de Consulta fechados 21, 22 y 29 de febrero de 2012, y 8, 9 y 15 de marzo de 2012.

⁷ Política del MICI, *supra* nota, Párrafo 42. "[E]l Ombudsperson de Proyectos deberá realizar una evaluación con el propósito de esclarecer los temas e inquietudes planteados en la Solicitud, identificar y recabar información de los interesados, con inclusión eventual de otras partes en situación análoga a la del Solicitante, averiguar acerca de las opiniones y motivaciones de todos los interesados, y ayudar a determinar si los temas planteados se pueden resolver y cuál es el procedimiento más apropiado para ello. [...]Párrafo 43. Naturaleza de la evaluación. El Ombudsperson de Proyectos determinará la naturaleza y magnitud de la evaluación sobre la base de los temas que se planteen en la Solicitud. [...]"

⁸ Política del MICI, *supra* nota 1, Párrafo 37 (i). "Exclusiones. No se aplicará ni Fase de Consulta ni la Fase de Verificación de la Observancia a lo siguiente: [...] solicitudes que planteen temas que estén siendo objeto de procesos arbitrales o judiciales por órganos nacionales, supranacionales o similares."

⁹ Documento Conceptual de OVE, *supra* nota 2, Anexo I, Ítem 3. Transparencia.

Ombudsperson justificó sus decisiones con dicha evidencia y por la Política del MICI. OVE ha ido mucho más allá de este ámbito para cuestionar la interpretación de la Ombudsperson respecto a la política y su adhesión a las Directrices, sin ofrecer la percepción de por qué las interpretaciones de OVE son las correctas. Por otra parte, las conclusiones del IEO no parecen emanar de una revisión completa de los casos, como demuestra el análisis de determinación de elegibilidad de cada caso observado por OVE en el Anexo A.

B.3 Manejo de Casos

a) Eficiencia

18. La Ombudsperson aprecia la discusión relacionada a la eficiencia de la FC. Esto incluye la comparación con otros servicios de solución de conflictos en otros IAM y la afirmación correcta de que los casos complejos han tomado hasta cuatro años en otros mecanismos. No obstante, las observaciones de IEO no son suficientes para este tipo de evaluación.

19. El IEO no aclaró que el tiempo transcurrido para las determinaciones de elegibilidad también ha resultado de la aplicación de los Párrafos 40(h), 41, y 91 de la Política del MICI.¹⁰ Tampoco explica la necesidad de obtener información relevante para analizar los "numerosos y heterogéneos" criterios de elegibilidad. Excluyendo el plazo otorgado a la Administración conforme al Párrafo 40(h); los días en que el equipo de la FC esperó información de las partes o el Banco; y/o el período de prórroga solicitado por una de las partes, la Ombudsperson tuvo un promedio de **17** (diecisiete) días hábiles - no 39 como lo indica OVE¹¹ - para determinar la elegibilidad de las solicitudes, y esto se debe medir contra los 15 (quince) días hábiles estipulados por el Párrafo 39 de la Política del MICI.

20. La responsabilidad de tiempo de la Ombudsperson en las determinaciones de elegibilidad comienza cuando ella recibe la solicitud y termina cuando remite el memorándum de (in)elegibilidad a la Secretaria Ejecutiva quien notifica a las Partes conforme a la Política y Directrices del MICI. Este razonamiento también es aplicable a otros informes. Por lo tanto, la Ombudsperson no es responsable de los lapsos de tiempo entre la emisión de los informes y las notificaciones necesarias a las partes. Para aclaraciones detalladas sobre el tiempo transcurrido por etapa y por cada caso, véase el Anexo B.

21. Por otra parte, el IEO construye un caso de ineficiencias desde una perspectiva muy restrictiva, en la cual únicamente se analiza el número de días utilizados para procesar un caso. Este enfoque encuentra, por lo menos, dos problemas metodológicos y analíticos, dada la naturaleza de este tipo de procesos y la misma Política del MICI. En primer lugar, la intención de la FC es escuchar y hacer frente a las preocupaciones de las partes – y hacerlo de una manera flexible. El proceso de búsqueda de soluciones no está sujeto a tiempos y su ritmo no puede ser

¹⁰ Política del MICI, *supra* nota 1, Párrafo 40 (h). “[E]l Ombudsperson de Proyectos deberá consultar con la Administración para averiguar cuál ha sido su respuesta y, si la Administración interviene en el proceso de responder a las inquietudes planteadas, el Ombudsperson de Proyectos dejará transcurrir un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la fecha en que el Secretario Ejecutivo haya acusado recibo de la Solicitud, antes de registrarla de conformidad con la Sección 39.” Párrafo 41 “Solicitudes no elegibles para la Fase de Consulta. Antes de hacer una determinación de no elegibilidad, el Ombudsperson de Proyectos deberá brindar al Solicitante una oportunidad razonable para completar o corregir una Solicitud [...]” y Párrafo 91 “En Plazos. Cualquier plazo a que se haga referencia en la presente Política podrá ser ampliado por el Ombudsperson de Proyectos o el Presidente del Panel, según proceda, durante el lapso que sea estrictamente necesario para asegurar la tramitación plena y adecuada de las Solicitudes [...]”

¹¹ Id., Párrafo 5.10.

controlado únicamente por la Ombudsperson, porque la solución es proporcionada por – y depende de – todas las partes. En segundo lugar, el IEO no indica los parámetros contra los cuales se podría – o debería – medir la eficiencia de la FC. En tercer lugar, los esfuerzos deben ir acompañados de recursos y estructuras de apoyo adecuados. El IEO ofrece muy poca información acerca de los recursos y del análisis de *si y cómo* la estructura actual es propicia para el logro de una mayor eficiencia. De acuerdo con las recomendaciones de OVE, se podría afirmar que la estructura es, para decir lo menos, inadecuada.

22. **Disponibilidad de recursos financieros y humanos.** La búsqueda de soluciones es un proceso intenso de trabajo y recursos y, como tal, debe disponer de recursos adecuados. El IEO ofrece muy poca información al respecto. Las funciones de búsqueda de solución de otros IAM se llevan a cabo por equipos más numerosos y con más experiencia. El equipo de la FC no ha tenido más de dos asistentes de investigación (funcionarios *junior*) trabajando como oficiales de caso en un momento dado, y su experiencia no es (todavía) comparable con un equipo *senior* de especialistas Ombudsman. Asimismo, la Ombudsperson debe supervisar los productos y el rendimiento de todo el equipo y personalmente convocar y moderar todas y cada una de las sesiones de diálogo. En consecuencia, el IEO debió haber notado que una Ombudsperson *senior* (con uno a dos funcionarios *junior*) se ha ocupado de 19 solicitudes/casos; emitido 19 memorandos de elegibilidad, y 18 informes de evaluación y/o de cierre, ha alcanzado acuerdos en 5 casos (Anexo C).

23. Teniendo en cuenta las limitaciones de personal, la cantidad excesiva de trabajo en el arranque del MICI y el tiempo necesario para establecer la estructura del Mecanismo y sus procedimientos, se podría suponer que el IEO llegaría a la conclusión de que **la Fase de Consulta del MICI ha estado operando en un alto nivel de eficiencia**. De hecho, si esta evaluación incluyera un análisis de eficiencia en comparación con las limitaciones existentes para esta función – como se esperaba del Documento Conceptual –, proporcionaría orientación para futuras operaciones de éste o cualquier otra función similar de búsqueda de soluciones en el BID. En este contexto, no queda evidente, por ejemplo, cómo el informe concluye que un promedio de 0,7 años es demasiado largo para el manejo de un caso.¹² Dada la infancia del MICI, el marco sólo podría venir de comparadores, lo cual demuestra que dicho promedio es más que razonable.¹³ La mayoría de las IAMs estarían de acuerdo en que un análisis de eficiencia se debe hacer en base a un análisis de caso por caso y para fines de búsqueda de soluciones.

24. **Análisis de costo-beneficio:** Ni en la evaluación sobre eficiencia del IEO, ni la evaluación en su totalidad, ofrece a la Junta Directiva ó al Banco una idea aproximada sobre si vale la pena continuar invirtiendo en la función de búsqueda de soluciones, si es razonable y costo-beneficioso en términos financieros, operacionales y de reputación. La ausencia de dicho análisis puede explicarse por la corta vida de la FC o por el hecho de que esta evaluación en su forma actual ha sido demasiado temprana para este tipo de función.

¹² *Id.*, párrafos 6.6 y 6.7.

¹³ Por ejemplo, los casos cerrados de la CAO/IFC duraron un promedio de 0.7 años; aquellos transferidos a la fase de Verificación de la Observancia tardaron 0.8 años, y los casos abiertos han llevado 1.01 años. Véase: CAO(Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman), *Reporte Anual 2012*. Resumen de los casos de CAO, AF2012, Temas y Tendencias en los Casos del 2012. p 32- 67.

25. Además, no hay ninguna indicación sobre cómo los casos en cuanto a la forma en que la eficiencia y la eficacia de la FC han ahorrado costos en las operaciones que han sido efectivamente aceleradas o reactivadas, como resultado de las actividades de la FC, con beneficios operativos y financieros para los proyectos y el manejo de agravación de riesgos. OVE tampoco ofrece datos acerca de cómo, en algunos casos, los proyectos han mejorado elementos clave de diseño e implementación, como resultado de la FC. Por el lado de los beneficios, el IEO presenta una respuesta muy delgada para justificar su afirmación de que los resultados de los casos cerrados de la FC han sido "modestos".¹⁴ No hay ningún dato sobre cómo cerrar estos casos podría haber ayudado a las partes, al Banco, a la Agencia Ejecutora en cuestión, su reputación, y/o el proyecto en general.

b) Eficacia, Planificación y Resultados

26. El IEO trata de medir la eficacia de la FC a través de los casos cerrados y/o acuerdos alcanzados. Esto es inadecuado en ambos aspectos. La efectividad de cualquier proceso de consulta debe principalmente analizarse desde la perspectiva del proceso y no necesariamente (y ciertamente no siempre) a partir del resultado final exclusivamente. Como se ha observado anteriormente, incluso en casos como Brasil Habitar, en los que no hay un resultado final hasta el momento, los logros y resultados a lo largo del proceso hacen que la FC sea muy efectiva. En el caso Argentina Entre Ríos, tanto el resultado final como el mismo proceso están llenos de ejemplos de cómo este proceso ha contribuido a importantes logros y resultados. En cuanto a los acuerdos, la eficacia de estos instrumentos se mide a partir de dos perspectivas y en dos referentes de tiempo diferentes: (i) si ha servido al propósito de la FC y si ha atendido las cuestiones planteadas (a corto plazo), y (ii) si se lleva a cabo satisfactoriamente (por lo general en el mediano y largo plazo). El IEO no considera ninguno de ellos.

27. A pesar de que existen "incertidumbres inherentes", OVE señala que "[l]os Líderes del MICI han realizado operaciones sin el compromiso de lograr resultados oportunos"¹⁵. Durante la fase inicial del MICI, aún no ha sido posible establecer un marco de planificación consistente y completamente desarrollado. La FC ha desarrollado una serie de herramientas y elementos de dicho marco y espera reunir los primeros datos a medio plazo a finales de este año para llevar a cabo un marco de planificación más estructurado. Confiábamos que el IEO nos ayudaría, proporcionando elementos de análisis para la creación de una línea de base y algunos indicadores de eficiencia.

28. El IEO afirma que la Ombudsperson "ha mantenido varios casos abiertos incluso cuando el progreso continuo es improbable".¹⁶ En este sentido, la misma naturaleza de la búsqueda de soluciones dinámica y de múltiples interesados no se presta a métodos más rígidos de planificación tradicional. Tampoco se presta a la inacción y a los procesos varados. Las Partes mismas son las primeras en optar por salir cuando un "proceso es improbable", lo cual no está bajo el control del equipo de la FC. Las consultas son por definición inciertas y toman mucho tiempo y la FC, como cualquier función de búsqueda de soluciones, hará todo lo posible para dar una oportunidad a las Partes para remediar y resolver sus preocupaciones. Sin embargo, este proceso no se debe al mérito o la responsabilidad de una sola persona. Los resultados en esos términos son el producto de los esfuerzos realizados por los equipos del Banco, las Agencias Ejecutoras, los gobiernos, los Solicitantes y otras partes interesadas. Por tanto, ni el compromiso

¹⁴ Informe de OVE, *supra* nota 5, párrafo 6.4.

¹⁵ *Id.*, párrafo 8.3.

¹⁶ *Id.*, párrafo 6.8.

de la Ombudsperson a los resultados, ni la integridad y la responsabilidad con la que esta importante función ha sido desempeñada por el equipo de la FC puede ser cuestionada a la luz de los “modestos” resultados alcanzados hasta el momento.

a) *Imparcialidad e independencia*

29. De acuerdo con el Documento Conceptual de OVE, la evaluación debía examinar hasta qué punto la política del MICI, su estructura y operaciones eran "apropiadas y eficaces para el cumplimiento de sus objetivos de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de las operaciones del Banco".¹⁷ Estas cuestiones se analizarían con base en los criterios establecidos en el Documento Conceptual.¹⁸ Ninguno de estos se refirió a la *cuestión de la imparcialidad*. Por consiguiente, OVE no le dio a la Ombudsperson la oportunidad de comentar sobre el principio de imparcialidad y sus características particulares cuando se aplica al proceso de la FC. No obstante, el IEO sorprendentemente presentó una sección entera sobre la imparcialidad en el contexto de los casos de la FC y, basado en su propio entendimiento de "imparcialidad", afirmó que el equipo de la FC se hubiera parcializado con los solicitantes.¹⁹

30. La Política del MICI no hace referencia explícita al principio de la imparcialidad. Sin embargo, una interpretación comprensiva de tal instrumento revela sus intenciones respecto a este principio, sus relaciones con el principio de independencia y con la naturaleza de la función de la Ombudsperson. Conforme a la Política, *imparcialidad* no quiere decir que la Ombudsperson deba ser pasiva; por el contrario, dicho principio implica la obligación por parte de la Ombudsperson de actuar con el fin de equilibrar la relación entre las partes y proporcionar igualdad de oportunidades y condiciones, -tanto de manera formal como sustantiva-, para entablar un verdadero proceso de búsqueda de soluciones. Este entendimiento es apoyado por una amplia literatura y por varios párrafos de la Política.²⁰ Por ejemplo, de conformidad con el Párrafo 41, antes de declarar la solicitud como ineligible, el Ombudsperson deberá dar a los solicitantes la oportunidad de completar y corregir la queja. Tal disposición que, claramente beneficia a los solicitantes, nunca hubiese sido parte de una norma que aplica el principio de *imparcialidad* tan restrictivamente que es contraria con la esencia de la función del Ombudsperson. En consecuencia, la Ombudsperson debe considerar que los solicitantes por lo general tienen un acceso desproporcionado y desigual a la información y a los recursos en comparación con la Agencia Ejecutora y la Administración del BID. Por lo tanto, la Ombudsperson trata a todas las partes de forma equitativa e imparcial, asegurando que todas las partes tengan igual acceso a información relacionada con el proyecto y que el terreno de acción sea adecuadamente nivelado durante el proceso. Con estas acciones, y en lugar de tomar partido, la Ombudsperson en realidad aboga por un justo e imparcial proceso.

31. De este modo, al parecer OVE está confundiendo características intrínsecas de la función de Ombudsperson con un supuesto errático comportamiento parcializado. Como resultado de ésta confusión, el IEO presenta ejemplos de la acciones del equipo de la FC, citando las entrevistas y consideraciones por parte de algunas oficinas de representación y por algunos funcionarios del gobierno, concluyendo que esas acciones eran incompatibles con la imparcialidad. Al igual que OVE, MICI es funcionalmente independiente de la Administración y

¹⁷ OVE, Documento Conceptual, supra nota 2, párrafo 4.1.

¹⁸ Dichos criterios son: i) coherencia de la política, ii) eficiencia y eficacia de la organización, iii) transparencia; iv) independencia; v) accesibilidad y conocimiento, y vi) resultados y consecuencias. *Id.*, párrafos 4.1-4.8.

¹⁹ Informe de OVE, supra nota 5, párrafos 6.9-6.12.

²⁰ Por ejemplo, los Párrafos 38, 41, 42, 46 y 50 de la Política del MICI.

de la Junta Directiva. Sus principales reportan a la Junta Directiva y deben cumplir con todas las Políticas del BID, pero en el desempeño de sus funciones, la independencia es primordial. La Independencia está garantizada no sólo por quien nosotros reportamos, sino también por tener los recursos necesarios y opinar en las decisiones sobre qué es lo mejor para la fase correspondiente.

32. Como parte de un mecanismo de rendición de cuentas, el equipo de la FC tuvo y tiene el mandato de tomar a los solicitantes *seriamente*. En lugar de legitimar oposición y protesta, el proceso de la FC trata de reconstruir los canales de comunicación y confianza entre las partes. Algunas agencias ejecutoras y equipos de proyectos pueden haber sentido que la Ombudsperson hizo demasiado para los solicitantes al comienzo del proceso de la FC. Sin embargo, la mayor parte de ellos han comprendido la importancia de tales acciones ya que en la mayoría de los casos, el proporcionar información ha (a) clarificado varios mitos que eran las raíces del problema; y (b) los solicitantes ahora sienten que el BID les ofrece un espacio de confianza, independencia, justo y seguro para resolver sus inquietudes. Por ejemplo, en el caso de Rurrenabaque en Bolivia, el conflicto social terminó con disturbios civiles, violencia y toma de rehenes en diciembre de 2010. Como resultado de los procesos de la FC, las partes firmaron un acuerdo de proceso en junio de 2012 y, desde entonces, ninguna protesta contra el proyecto ha ocurrido en la región. Sin un proceso independiente, imparcial, creíble, transparente y justo, aceptado por todas las partes esto nunca habría sucedido. Hay otros factores que pueden afectar o socavar la credibilidad de la FC en la práctica, pero éstos están fuera del control de la Ombudsperson y dependen principalmente de cómo el Banco y las Partes interesadas deciden o no participar en un proceso de búsqueda de soluciones.

33. Del mismo modo, el IEO afirma incorrectamente que "[E]l manejo del caso de Expansión del Canal de Panamá plantea [...] preocupaciones por la imparcialidad".²¹ En primer lugar, se debe aclarar que no hay necesidad de enmarcar una solicitud después de que se la declaró elegible para la FC. En segundo lugar, de acuerdo con los Párrafos 42 y 43 de la Política del MICI, la Ombudsperson discute ampliamente con las partes a fin de decidir la manera cómo determinar la naturaleza y el alcance de la evaluación. Por tanto, después de declarar la elegibilidad de la Solicitud del Canal de Panamá, el equipo de la FC estableció contacto con los Solicitantes y el Equipo del Proyecto para explicar cómo la evaluación se encuadraría en este caso específico. Por último, la Ombudsperson, como cualquier Principal del MICI, tiene la obligación de aclarar los procedimientos que siguen sus decisiones, sobre todo si los Solicitantes tienen dudas acerca de las consecuencias del informe final de la FC. Al igual que en cualquier otro caso, la Ombudsperson limitó sus explicaciones al contenido y las consecuencias del Informe de Cierre y recomendó a los Solicitantes entrar en contacto con la Secretaría Ejecutiva para cualquier pregunta adicional o peticiones.

SECCIÓN C. Conclusiones y Recomendaciones del Informe de Evaluación OVE

C.1 La Fase Piloto del MICI, ¿un fracaso?

34. El intento de la Junta Directiva de establecer un mecanismo avanzado de rendición de cuentas en el BID no ha fallado. De hecho, si OVE hubiera evaluado la respuesta operacional y la asimilación institucional de la influencia del Mecanismo sobre las operaciones del Banco hasta el momento - incluyendo la respuesta de la Junta Directiva-, las conclusiones de OVE hubieran sido más positivas, con visión de futuro, y equilibradas. Es evidente que hay temas estructurales

²¹ Informe de OVE, *supra* nota 5, párrafo 6.11.

que necesitan ser abordados y mejorados, en particular la estructura y algunos procedimientos del MICI. No obstante, no queda claro a partir de los hallazgos del IEO, cómo se llega a dichas conclusiones. Actualmente existen cinco procesos activos de diálogo en curso, relacionados a casos muy complejos. Ninguno de ellos habría sido posible si los individuos y las comunidades creyeran que el MICI no constituye un "recurso significativo" para atender sus preocupaciones, o si el mecanismo no habría ganado cierta confianza y credibilidad.

35. Echarle la culpa a todos los retos del MICI a su política - que es el mismo instrumento que se utilizó para evaluar la eficiencia, la eficacia y el rendimiento - no parece ser muy sólido o lógico. A lo largo de la fase piloto del MICI ha resultado muy claro que no se trata solamente de la política, sino de varios otros factores como: a) las **interpretaciones** divergentes de la Política del MICI desde su creación; b) la confusión creada con la aprobación de los Términos de Referencia inconsistentes después de la política; c) las diferencias en cómo los diferentes actores dentro del Banco (y el Mecanismo) interpretan la política y/o cuestionan sus disposiciones; y d) la tendencia a la micro gestión del mecanismo y sus funciones.

36. No contar aún con las lecciones sistematizadas hasta la fecha es una deficiencia importante, pero no debería ser una razón para empezar todo de nuevo. En cuanto a la FC, vale la pena señalar que se ha hecho un modesto esfuerzo para generar lecciones. Sus resultados se presentaron a los dos, la Junta Directiva y la Administración en dos sesiones de información técnicas independientes. Es cierto que aún queda mucho por hacer. En este momento, sin embargo, las lecciones aprendidas están siendo retroalimentadas directamente a los proyectos, y hemos hecho todo el esfuerzo para alimentar las operaciones en la medida de lo posible.

C2. ¿Terminar la Fase Piloto del MICI?

37. El IEO afirma que la Junta pidió a OVE que presente una propuesta concreta. Parece que el equipo de evaluación tomó un atajo para llegar a una sola propuesta "concreta", en lugar de (i) proporcionar lecciones aprendidas; (ii) analizar los pros y los contras de los cursos de acción alternativos; y (iii) contribuir con un menú de opciones bien pensado en cuanto a qué y cómo reformular la política. Dado que se trata de la evaluación de la fase piloto del MICI, uno habría esperado que el IEO incluiría una sección sobre lo que funcionó y lo que no, y un análisis de las fortalezas y debilidades de los tempranos años de este Mecanismo, según el Documento Conceptual.

38. La recomendación de suspender las operaciones del MICI y tener un director interino que decida qué hacer con los casos existentes está llena de dificultades. De hecho, esta recomendación es inconsistente con los propios puntos de vista de OVE sobre la necesidad de proveer un recurso efectivo y significativo, ya que lo que se está proponiendo constituye una gran desventaja para la parte humana de los casos: los solicitantes. Esto también demostraría una grave falta de capacidad de respuesta y la falta de compromiso hacia las personas y comunidades que han depositado su confianza en este nuevo mecanismo. Eso también demuestra un "enfoque de arriba hacia abajo" por el cual la obligación del Banco de atender las denuncias se diluye, a la espera de la política perfecta. Las más conocidas y exitosas regulaciones y políticas han sido el resultado de una evolución y no de una evaluación. La recomendación de OVE de suspender las operaciones del MICI no garantiza una mejor política o un mecanismo mejorado. Al contrario, tales arreglos aumentarían innecesariamente el riesgo reputacional del Banco y de la Junta Directiva, así como de la oficina de rendición de cuentas propuesta – sea cual sea la forma o el perfil que adopte en el futuro.

39. Por otra parte, ¿cómo va el Banco saber qué es un mecanismo "eficaz", si las lecciones aprendidas de este ejercicio nunca fueron extraídas? Aunque OVE critica la falta de lecciones hasta el momento, no recomienda su elaboración como una tarea principal para la transición, antes de embarcar la institución en un ejercicio infructuoso. Los arreglos transitorios propuestos parecen superficiales y poco realistas. Por ejemplo, el programa de trabajo propuesto para el director interino está formado en gran parte por tareas administrativas (recepción de nuevas solicitudes, crear un sistema unificado de registro y archivo, etc.), además de realizar análisis de investigación (revisión de la verificación de la observancia) para determinar la forma en que cada caso debe ser manejado. El IEO guarda silencio acerca de los procesos de la FC con diálogo en curso.

40. Por lo tanto, en la práctica, existe un alto riesgo de que, como resultado de las recomendaciones de OVE, las solicitudes/ los casos en curso y las nuevas quejas se quedarán inactivos hasta que la nueva política entre en vigor y una nueva oficina de rendición de cuentas sea establecida. El IEO no ofrece claridad sobre cuál sería el instrumento para hacer frente a los casos activos, si la Política actual del MICI fuese anulada. Esta situación autogenerada probablemente afectaría a cualquier mecanismo nuevo, a la Junta Directiva y el Banco; más aún, teniendo en cuenta la propuesta de las consultas públicas aceleradas y el calendario poco realista para preparar, consultar y aprobar una nueva política de este tipo. Este enfoque parece ignorar por completo el proceso seguido por el BID para aprobar la Política del MICI, y los desafíos entonces enfrentados internamente. OVE no parece haber analizado con precisión las consecuencias de los "casos heredados" recibidos durante la transición del antiguo IIM, y las graves consecuencias de dejar (una vez más) un nuevo "legado" para el siguiente mecanismo. Esto es especialmente preocupante debido a que los procesos de la FC en curso son de alta complejidad y volatilidad. Si bien desde el punto de vista burocrático estos procesos pueden ser puestos en hielo, en la práctica, hay personas y comunidades que esperan una solución a sus problemas; que mientras tanto seguirán siendo afectados; esta vez, a través de la inacción del Mecanismo al que ellos se quejaron en primer lugar.

41. Es evidente que los autores del informe ven un mérito en su propuesta, pero ni los beneficios ni las implicaciones (incluidos costos) son detallados, levantando preocupaciones sobre la dosis de realismo en las recomendaciones de OVE.

OBSERVACIONES FINALES

42. Consideramos que esta evaluación es un primer paso y un ejercicio útil. Sin embargo, creemos que no ha estado a la altura del alcance y aliento establecido en el Documento Conceptual. Es incompleta y, en muchos aspectos, inadecuadas frente a la infancia del Mecanismo; la muestra reducida de casos completados, la multiplicidad de errores factuales y malinterpretaciones y el análisis superficial de la Política del MICI. En este contexto, creemos que el IEO trae conclusiones apresuradas y sus recomendaciones constituyen un riesgo a la reputación del Banco, así como para los logros duramente alcanzados y los resultados obtenidos por el MICI hasta el momento, y en particular por la Fase de Consulta.

Hyperlink Anexos:

[IDBDOCS-#37321290-Anexo A - Tabla de Correcciones Factuales](#)
[IDBDOCS-#37321292-Anexo B - Tiempo ocurrido por etapa](#)
[IDBDOCS-#37321293-Anexo C - FC logros y resultados principales](#)
[IDBDOCS-#37321294-Anexo D - Observaciones al Anexo OVE No. 3](#)

III. RESPUESTA DEL PANEL DE VERIFICACION DE LA OBSERVANCIA

**COMENTARIOS DEL PANEL DE VERIFICACION
EN RESPUESTA AL INFORME DE EVALUACION DEL MECANISMO
INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN
(MICI/BID)**

1. Los siguientes comentarios han sido formuladas por el Panel en respuesta al informe de OVE (“el Informe”). Continuamos preocupados porque algunas declaraciones y conclusiones del Informe no estan basadas en los hechos. Debido a consideraciones de tiempo y espacio, lo que sigue no es un análisis detallado del informe de OVE sino algunas consideraciones generales y comentarios sobre el contenido del informe y la intención aparente, con ejemplos específicos para ilustrar y demostrar la posición del Panel. Si la Junta Directiva así lo desea, el Panel estará encantado de ofrecer un análisis más detallado de los muchos defectos y fallas del Informe, así como las áreas donde no hay desacuerdo con sus hallazgos.
2. Creemos que las correcciones en el marco actual, podría ser un curso de acción más factible de que el propuesto desmantelamiento de la configuración actual del MICI. Con base en nuestra experiencia, las recomendaciones de OVE podría no haber tomado en cuenta la cantidad de trabajo involucrado en proponer una “nueva” Política. Tomó años para preparar, realizar una amplia consulta, discutir internamente y finalmente aprobar la actual política del MICI. En el MICI, nos tomó dos años para avanzar y comprender las áreas que se podrían mejorar. Por lo que creemos firmemente que después de dos años de operación, es posible proteger los esfuerzos del Banco y la inversión en la Política y procesos del MICI así como mejorar los mismos con base a la experiencia acumulada a la fecha.
3. Estamos de acuerdo en que los problemas operacionales del MICI se originan en la Política y las inconsistencias entre la Política y los Terminos de referencia de la Secretaria Ejecutiva Esta situación se vio agravada—como bien lo plantea el informe de OVE—por eventos fuera del control de la Secretaria Ejecutiva, la Ombudsperson de Proyectos, el Presidente del Panel y los otros Miembros del Panel. El informe de OVE cita algunos, pero no todos ESTOS factores externos.
4. También estamos de acuerdo con el Informe de OVE en que el "marco estrecho y legalista de la Política del MICI "(artículo 4.7) es problemático. Debido a los problemas constitucionales de la política, y/o diferencias en las percepciones dentro del Banco sobre el valor o la legitimidad misma del MICI, muchos actores dentro y fuera del MICI en el Banco frecuentemente han empleado un enfoque literal para interpretar la Política de MICI. Hay una serie de instancias en las que una lectura literal o estrecha de la Política ha creado problemas para los encargados de dar vida a este Mecanismo. De hecho, en algunos casos, debido a la necesidad de prever los desafíos a las determinaciones hechas bajo la Política del MICI, los profesionales del Panel han tenido que utilizar lo que puede parecer ser "demasiado" tiempo fundamentando y documentando las determinaciones.

También estamos de acuerdo con el informe de OVE en que el marco "estrecho y legalista de la Política del MICI "(OVE párrafo 4.7) parece obstaculizar la consideración de casos de daños al medio ambiente en general, a un recurso natural o una comunidad. Hay otros ejemplos importantes de cómo esta tendencia obstaculiza nuestra eficacia. Las enmiendas a la Política del MICI podrían ser útiles en este sentido.

5. Hemos logrado superar exitosamente algunos de los problemas constitucionales mediante la preparación de detalladas directrices internas requeridas por la Política del MICI.

A. COMENTARIOS

6. Las críticas sobre el compromiso Panel con la Rendición de Cuentas: El Panel está en desacuerdo con el lenguaje que sugiere que no está comprometido con la rendición de cuentas. Este compromiso es por la razón para que los miembros del Panel aceptado sus cargos. Sin embargo, en el contexto vivido por el Grupo, se hizo evidente que existía una considerable controversia sobre lo que se entiende tanto por "resultados" y por "rendición de cuentas." Recientemente el Panel se reunió para preparar y circular un documento que aclara todos los pasos y los diferentes productos que se generan en nuestro trabajo. Creemos que este documento asistirá a los miembros de la junta directiva, la Administración y otros actores a alcanzar un mayor entendimiento de nuestros procesos.
7. Algunos piensan que la velocidad de resolución de casos es una medida adecuada para calificar al MICI. Sin embargo, mientras que las fechas objetivo y estimaciones de tiempo proporcionan la orientación necesaria, la eficacia de los Mecanismos no es fácilmente medible con base a medidas simples. El Panel ha sido siempre muy consciente de los plazos y estimados de tiempo establecidos para su trabajo. Las experiencias concretas acumuladas sobre los requerimientos de tiempo para las tareas del Panel han sido recopiladas desde la fase de arranque y podrán ser utilizadas en la planificación futura.
8. La declaración en 4:17 no tiene fundamento e implica que un miembro del panel desperdicia su tiempo preparando las directrices del mismo. En general, el enfoque en "trabajo ajeno a los casos (non-case work)" por parte de los miembros del Panel ha sido una distracción y va en contra de nuestros contratos, términos de referencia, la Política del MICI y la realidad. Los miembros del Panel han tenido que realizar mucho trabajo sobre cuestiones como la preparación de directrices de MICI y el Panel, diseño de procedimientos operativos, metodologías y la creación de formatos, planes operativos y elaboración de presupuestos, etc., además de participar en el proceso de evaluación de OVE y la auditoría. Estas actividades fortalecen la capacidad de trabajar en los casos. Parece contradictorio esperar que se realice el trabajo de acuerdo al mandato otorgado y luego se critique al Panel por realizarlo como parte integral de sus asignaciones.

9. Durante los primeros seis primeros meses (es decir, 25 por ciento del tiempo transcurrido desde el inicio de actividades del MICI), la configuración inicial de los procesos y procedimientos iniciales debieron ser manejados la Ombudsperson de Proyectos, el Presidente del Panel y los Miembros del Panel. Esto tenía que hacerse adicionalmente a atender las solicitudes que se habían acumulado antes de que el Mecanismo iniciara formalmente.
10. Confusion sobre las Motivacioness del Panel y su Manejo de la independencia: Se sugiere que los "panelistas" invocan independencia para justificar un comportamiento no cooperativo. Mientras consideramos que la independencia importante, el Panel ha abogado por la cooperación y la comunicación al interior del MICI.
11. Es lamentable que el informe de OVE no haya hecho un análisis comparativo entre la remuneración del Panel con los honorarios vigentes en los otros Mecanismos de Rendición de Cuentas. De hacerlo, habría encontrado que los honorarios recibidos por los miembros del Panel son considerablemente más bajos que en el Panel de Inspección del Banco Mundial y otros Mecanismos.
12. Los miembros del Panel se han incorporado al MICI debido a su interés en la promoción de la rendición de cuentas y resultados positivos en los procesos de desarrollo. Tres de los cinco miembros del Panel han realizado asignaciones de consultoría con el BID antes de aceptar la posición en el Panel. Reconociendo la pérdida de futuras relaciones contractuales con el Banco, todos los miembros del Grupo han acordado no trabajar con esta institución a cualquier título durante un periodo de cinco años después de la expiración de su mandato en el Panel. En nuestra opinión, esto fue una sabia decisión por el Directorio del Banco Para garantizar la independencia del Panel.
13. El informe de OVE se refiere a una situación de conflicto de interés, ya que los miembros del panel se les paga un honorario por día trabajado, alegando que esto genera un incentivo para prolongar innecesariamente las tareas del Panel. Aunque, en teoría, podría haber un conflicto de intereses, en la práctica, los miembros del Panel han aportado evidencia y testimonios de que consistentemente han facturado considerablemente por debajo del tiempo dedicado al MICI porque entienden que gran parte de su trabajo ha sido necesario para la puesta en marcha del Mecanismo. Al no facturar todo su tiempo, los miembros del Panel quisieron demostrar su buena voluntad para dedicar la gran cantidad de tiempo inesperadamente requerido para atender los asuntos internos del MICI, lo cual podría haberse evitado si la necesaria estructura hubiera existido desde el principio.
14. La cantidad de tiempo y controversia en relación con el costo del Panel parece ir en contra de la realidad y no tiene en cuenta los hechos. Por ejemplo, el presupuesto anual para los honorarios de los cinco miembros del Panel para el año

2013 es menor que lo presupuestado para un año de salario de la Ombudsperson de Proyectos o de la Secretaria Ejecutiva.

15. Los miembros del Panel aceptaron sus tareas sobre la base de sus Términos de Referencia, los cuales indican que ellos trabajarían tiempo parcial o jornada completa, cuando las cargas de trabajo lo justificaran. Que las limitaciones generadas posteriormente por las contradicciones entre la Política y Términos de Referencia redactados por la primera Secretaria Ejecutiva hayan exigido más tiempo del Panel que lo anticipado teóricamente no debería ser una sorpresa y tampoco debería responsabilizarse al Panel.
16. Los miembros del Panel desconocían la existencia del documento MI-2 del 1 de septiembre de 2010, referente a su remuneración, hasta que su existencia fue señalada en el informe de auditoría sobre ejecución presupuestaria del MICI el de 3 de agosto de 2012. Por otro lado, este documento también reconoce la naturaleza especial de la labor del Panel y señala que los miembros del mismo podrían tener que trabajar ininterrumpidamente durante períodos más largos que el límite de 190 días al año establecido para consultores y propone que a los miembros del panel se les exima de esta regla.
17. **Evaluando el role del Panel en divulgación:** Los Términos de Referencia del Panel se refieren explícitamente a la responsabilidad del mismo en la realización de actividades de divulgación. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias no han permitido la participación de los miembros del Panel en las actividades de divulgación. El enfoque en el "costo" del Panel ha sido un significativo factor limitante para que los miembros del Panel puedan cumplir plenamente con su mandato en esta area. Quejarse sobre el costo del Panel y al mismo tiempo exigir que tenemos que hacer más es contradictorio. Esto pone de manifiesto un tema que ha sido un desafío para el Panel a lo largo de la fase inicial del MICI. Teníamos la esperanza de que la evaluación proporcionara suficientes antecedentes sobre este tema, ya que deben abordarse para dar al Panel la posibilidad de ejercer su juicio vis-à-vis su trabajo, sujeto, por supuesto, a hacer un uso responsable de los recursos del Banco y con respecto a los presupuestos aprobados por la Junta Directiva.
18. El Informe contiene repetidas referencias a "pocos" casos cerrados. ¿Cuáles son las normas empleadas para hacer tales juicios? Por otra parte, el propio informe afirma que "en algunos casos han durado hasta cuatro años en otros Mecanismos". La Política del MICI reconoce que los casos no pueden ser de duración determinada. Las cuestiones planteadas por las solicitudes no son fáciles de definir o tratar. Datos comparables sobre cuántos días otras unidades del BID gastan en actividades similares o conexas debería proporcionarse para ofrecer una visión imparcial y equilibrada. Para poner en perspectiva, el tiempo utilizado por la Administración para responder a la Revision del Cumplimiento del Proyecto

Corredores Viales de pagauay, a través de un gran equipo multidisciplinario, asciende a 688 horas (es decir, aproximadamente 80 días).

19. Reconocemos que los "datos concretos" son difíciles de conseguir tras el breve período examinado por OVE (parece ser que la evaluación se concentró en el período de 14 meses entre el nombramiento de la Secretaria Ejecutiva en el año 2011 y la primera mitad del año de 2012).
20. El párrafo 4.9 pudo pero no analiza cómo las diferencias en la interpretación de la terminología de la Política del MICI podría contribuir a crear una confusa discrepancia entre lo que la Junta aprobó *de jure* y lo que algunos pensaban debía ser la situación *de facto*. Una fuente importante de confusión parece haber sido en el uso del término "Oficina". Algunos lo ven como equivalente a la totalidad del MICI incluyendo al Panel y Ombudsperson de Proyectos, en este caso la política es clara en que la Secretaria Ejecutiva no es la supervisora de los dos otros Principales. Algunos consideran el término "Oficina", como la estructura de soporte y el personal administrativo del MICI; con base a esta definición, la Política otorga al Secretario Ejecutivo un mandato claro para estar a cargo de una "oficina" que ofrece y consulta con los otros Principales sobre el uso más eficaz del apoyo y los recursos administrativos. Esta sería una área fructífera en la cual se revise la Política del MICI.
21. Existen algunas declaraciones sobre las cuales no consideramos que no están apoyadas en los hechos.
 - a) Un ejemplo de ello es la invocación del **informe de auditoría reciente (4,11)**. Una lectura perspicaz del informe de auditoría hubiera demostrado al equipo de evaluación que las observaciones principales de la auditoría se enfocan en el hecho de que el MICI ha sido deficiente en el establecimiento de procedimientos administrativos. La falta de claridad entre la política y términos de referencia crearon esta situación, y esto o era responsabilidad de los Principales de MICI.
22. El reporte menciona que la elegibilidad de la expansión del Canal de Panamá no cumple con la Política del MICI. El Presidente del Panel realice la elegibilidad basada en la información disponible en el momento y cuenta con pruebas contundentes para fundamentar su determinación.
23. En la sección "Conclusión" el informe de OVE indica que el esfuerzo vis-à-vis la creación del MICI "ha fracasado". Esta es una declaración amplia y arrolladora que carece de objetividad. Es cierto que en el MICI hay problemas importantes que necesitan solución. Sin embargo, en términos de nuestro mandato de trabajar en los casos, la aseveración de que nuestro trabajo, hasta la fecha, no ha realizado contribuciones:

- a) La junta directiva ha elogiado la Revisión de Cumplimiento del Panel sobre el **Proyecto Hidroeléctrico Pando y Monte Lirio** y la Administración ha acordado elaborar un plan de acción para abordar los problemas identificados por la revisión;
- b) El Informe de la Revisión de Cumplimiento del Panel sobre el caso del proyecto **Corredores Viales de Paraguay** proyecto ha ayudado a centrar la atención en la necesidad de conceder derechos sobre la tierra a un grupo indígena. Aunque no estableció una relación causal directa, siguiendo nuestra misión en el campo este grupo recibió el título legal a su tierra ancestral después de más de una década de conflicto. Esto evito un grave problema potencial para la reputación y el Banco. Aunque hemos concluido nuestro trabajo en este caso a principios de 2012, las solicitudes de prórroga de la Administración del Banco para la preparación de su respuesta, la revisión del borrador final por la Secretaría Ejecutiva y las necesidades de traducción han dado lugar a importantes retrasos en su publicación;
- c) En nuestro primer caso, y tal vez el más complejo hasta la fecha, **Serra do Mar en Brasil**, las restricciones presupuestarias no permitieron al Panel llevar a cabo una misión de pre- elegibilidad. Una misión podría haber aclarado las afirmaciones contradictorias de las distintas partes interesadas incluyendo a miembros de la Junta Directiva, solicitudes superpuestas y la aplicabilidad de la cláusula 37i. la identificación de posibles procesos judiciales en los niveles locales, estatales y federales en Brasil, así como las inconsistencias propias de la Administración del Banco para obtener la aprobación de Brasil para un componente del proyecto que carecía de una base institucional suficientemente clara (considerado inconstitucional por algunas fuerzas en Brasil), agrego complejidad al caso y condujo a la suspensión temporal del trabajo del Panel. Sin embargo, una vez mas no se puede establecer una relación causal directa, la participación del Panel en este proyecto ha sido asociada con la mejora de los procesos de consulta pública en las zonas afectadas.
- d) Mientras que algunos miembros de la Junta pueden considerar el número de casos concluidos como los únicos productos del Panel, en todos los Mecanismos se considera una buena práctica valorizar el trabajo cuidadoso del Panel en la determinación de elegibilidad. Esto se demuestra claramente es en el caso de la solicitud de una Revisión de Cumplimiento del Proyecto Termoeléctrica del Golfo. Una evaluación prudente de la determinación de elegibilidad realizada por el Panel habría demostrado que el trabajo cuidadoso en esa fase del proceso no sólo era necesario a la luz de la afirmación de los Solicitantes de poseer nuevas pruebas, sino que aseguró también que el Banco no fuera acusado de negligencia temeraria en caso de que las presuntas graves amenazas para la salud se materializaran.
- e) Reconocemos que los "datos" son difíciles de conseguir tras el breve período examinado por OVE (parece ser que la evaluación se concentró en el período de 14 meses entre el nombramiento de la Secretaria Ejecutiva

en el año 2011 y la primera mitad del año de 2012). Las evaluaciones del trabajo de rendición de cuentas consistentemente señalan el valor del "efecto disuasorio" de este tipo de trabajo. Considerando que esto solo puede ser medido en forma confiable después de un período de tiempo más largo.

B. ASUNTOS QUE PARECEN FALTAR EN LA EVALUACION

24. EL Panel habría estado interesado en el análisis de los evaluadores sobre numerosos asuntos adicionales y nos preguntamos porque no fueron analizados. Algunos ejemplos que justifican nuestra preocupación:
- a. Nos hubiera gustado ver un análisis más detallado sobre el proceso de admisión incluyendo cuestiones sobre transparencia y adhesión a la Política del MICI.
 - b. Hubiéramos apreciado más análisis comparativos basados en datos de otros Mecanismos. Esto hubiera sido de utilidad para la Junta Directiva y MICI en el proceso de la potencial enmienda de la Política del MICI. De hecho, si la nota sobre los casos que toman hasta 4 años, según el Informe, es correcta, esto sugeriría que el desempeño tanto de la Fase de Consulta como de Verificación, estarían por arriba del promedio, en general lo mismo que los costos unitarios—particularmente durante la fase de arranque. Este es un dato importante para la Junta Directiva.

C. NECESIDADES ADICIONALES

25. Declaraciones incorrectas e incompletas en 4.10 y 4.17 deben ser corregidos: tiene que quedar claro que el Panel siempre ha estado comprometido con el intercambio de información al interior del MICI y ha solicitado el establecimiento de un plan de clasificación unificado y un sistema de archivo eficiente desde el principio. La decisión en 2012 de utilizar IDB Docs no presenta una solución óptima para los miembros del panel que trabajan desde diversas localidades remotas y carecen de acceso a IDB Docs. Cabe señalar que el Panel no contrata a sus propios consultores y asistentes administrativos. El hecho es que toda contratación la hace la Secretaría Ejecutiva.
26. En 4.11, hay que señalar que el Presidente y los otros miembros del Panel han sido meticulosos en su registro del tiempo dedicado al trabajo del MICI. Han facturado solamente una parte del tiempo dedicado al MICI. Todas las facturas son revisadas por al menos dos personas y todos los pagos los hace la Secretaría Ejecutiva. Hay una necesidad de respaldar con hechos las declaraciones generales sobre los viajes, videoconferencias, contratación, remuneración y la gestión del presupuesto y no repetir a la ligera los rumores, calumnias y rumores difamatorios. En este contexto, es importante que OVE ponga las recientes discusiones de la Junta y el informe reciente de la Oficina del Auditor Ejecutivo en una perspectiva adecuada: El enfoque de la reciente auditoría era examinar la

- pertinencia de los procedimientos. Los hallazgos principales y recomendaciones señalaron la ausencia de adecuados procedimientos administrativos. Los recientes debates de la Junta confirmaron que no se han producido violaciones de las políticas del Banco.
27. La declaración en 4,17 que un miembro del Grupo ha facturado más de 40 días de no trabajo caso, sobre todo la redacción de directrices de procedimiento, que se mantienen en el proyecto implica el despilfarro y es profundamente engañosa. Todos los directores MICI pidió que este miembro del panel, un abogado con experiencia, llevar a cabo este trabajo para ayudar a resolver algunos de los problemas de política MICI correctamente identificadas por el informe de OVE. Estas directrices han demostrado ser de gran utilidad. Cuanto a la política, han sido compartidos con la Junta y se han respetado por el Grupo y por el Defensor del Pueblo. Hubo a lo largo de una expectativa de que se necesitan más refinamiento basado en los resultados de los informes de auditoría y OVE y de acuerdo con la experiencia nueva y emergente.
28. En 5,5 se dice que tiene el Secretario Ejecutivo establecer si los solicitantes han llevado el problema a la atención de la Administración del BID es consistente con la Política del MICI. Eso no es exacto. Las determinaciones de elegibilidad deben ser hechas por el Defensor del proyecto o el Presidente del Grupo Especial, según corresponda.
29. 6. En 5,12, así como en 5,13, es imperativo, si tales declaraciones se hacen, para explicar también las razones de los retrasos. Por ejemplo, sería instructivo analizar varios debates de la Junta sobre las expectativas de algunos directores ejecutivos, que buscaban una considerable detalle en la etapa de la determinación de elegibilidad y una sentencia motivada de manera exhaustiva en cuanto a la conformidad de la política antes de una revisión de cumplimiento había tenido lugar realmente. Su insistencia en la información adicional tanto no consideró la posibilidad de obtener esta información dentro del tiempo asignado a esta etapa del proceso.
30. El Panel ha actuado de manera imparcial. Declaraciones recogidas fuera de contexto en 6,18, basado en la falta de imparcialidad, no son confirmados con los hechos. Del mismo modo, debe entenderse que la correspondencia con los Solicitantes para explorar las fechas de planificación no son anuncios oficiales.

D. CONCLUSION

- a) los miembros del panel han trabajado mucho para cumplir con el espíritu y la letra de la Política del MICI. Conociendo las dificultades encontradas en cualquier fase de arranque, trabajaron en gran medida pro-bono para conciliar las incoherencias del marco normativo del MICI, que se hicieron evidentes cuando los miembros del Panel entraron en los detalles de sus tareas. El progreso ha sido claro: Los miembros del Panel desarrollaron un enfoque específico para la labor del BID,

además de liderar el desarrollo de las directrices de aplicación de la Política, y desarrollaron procedimientos para el proceso de Revisión de Cumplimiento; sobre todo, iniciaron el trabajo en casos complejos y casos se completaron casos.

- b) o la evaluación señala, la rendición de cuentas independiente a las instituciones financieras internacionales es un campo relativamente nuevo. Fue, por lo tanto, que con gran esperanza y expectativa una evaluación del MICI fuera la encargada de ayudar a limar inconsistencias existentes en el enfoque del MICI.
- c) **Panel está dispuesto a trabajar con la Junta Directiva, la Administración y los otros principales del MICI en lo relacionado a la Política del MICI, muchos de los cuales han sido identificados internamente por el MICI para mejorar el Mecanismo. Renunciar al MICI sería una pérdida para el BID y para los ciudadanos cuyos medios de vida del Banco quiere desarrollar y proteger.**

... Y una reflexión final:

"Cualquier persona que nunca ha cometido un error nunca ha probado algo nuevo."

- Albert Einstein