

Evaluación Corporativa

MICI

Evaluación del Mecanismo
Independiente de Consulta e
Investigación

RESUMEN

La presente evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Banco Interamericano de Desarrollo responde a dos mandatos. Por una parte, en la política constitutiva del MICI se estipula que “El 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, 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.

La evaluación sugiere una reestructuración del Mecanismo para asegurar su efectividad.

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

<p>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.</p>

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 suspender 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.

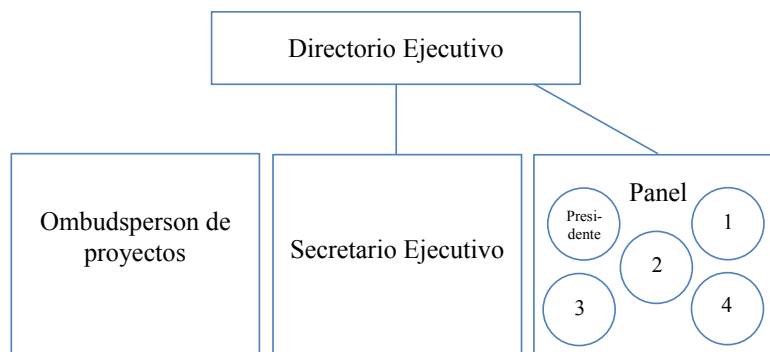
B. Estructura

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.

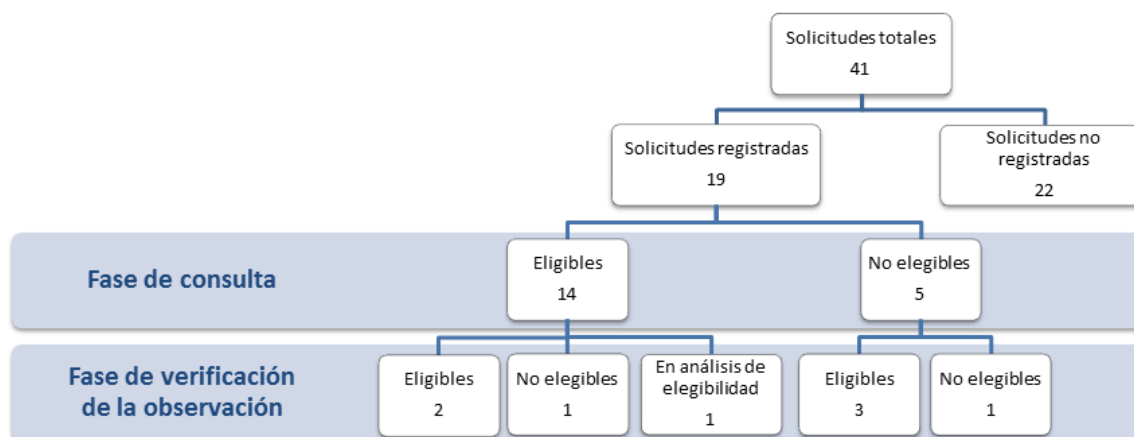
C. Casos

- 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):

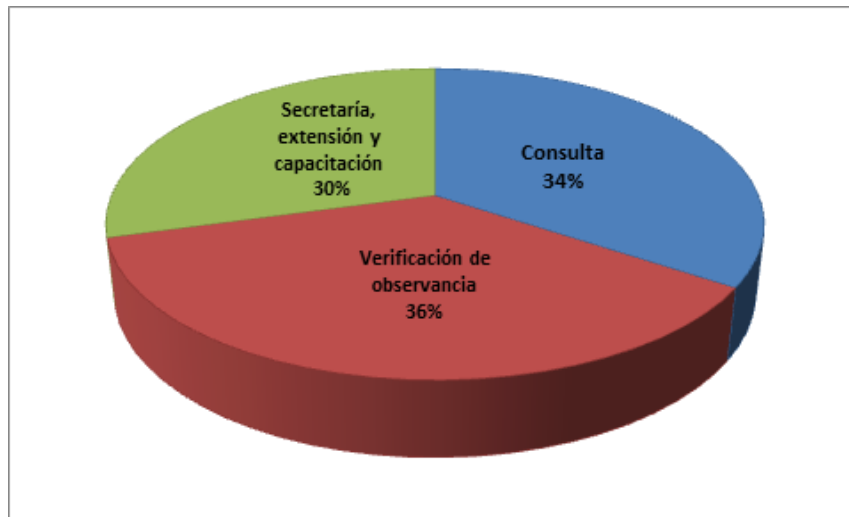
Cuadro 3.1
Gastos del MICI

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 *Ibid.* 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 BAfD 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 expedita 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 suspender 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.