



Evaluación Corporativa

# Evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)

**Copyright © [2021] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)** (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2021**  
Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-542-1**  
**Marzo 2021**

**Evaluación Corporativa**  
**Evaluación del**  
**Mecanismo**  
**Independiente**  
**de Consulta e**  
**Investigación**

**Oficina de Evaluación y Supervisión**



# Índice

<b>Reconocimientos .....</b>	<b>vi</b>
<b>Siglas y Abreviaturas .....</b>	<b>vi</b>
<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>viii</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>01</b>
A. Marco conceptual.....	01
B. Objetivo y alcance de la evaluación.....	03
C. Preguntas y metodología de evaluación .....	04
<b>La política del MICI para el Grupo BID .....</b>	<b>08</b>
<b>Acceso al MICI .....</b>	<b>16</b>
A. Solicitudes recibidas entre diciembre 2014- junio 2020 .....	17
B. Promoción y facilitación de acceso al MICI .....	20
C. Aceptación de solicitudes recibidas entre diciembre 2014 - junio 2020.....	22
<b>Gestión de casos.....</b>	<b>36</b>
A. Cartera de casos .....	37
B. Independencia .....	38
C. Objetividad.....	41
D. Imparcialidad.....	44
E. Transparencia .....	46
F. Eficiencia .....	47
<b>Resultados .....</b>	<b>52</b>
A. Resultados para los solicitantes.....	53
B. Resultados a nivel institucional .....	59
<b>Aspectos del funcionamiento interno del MICI .....</b>	<b>64</b>
A. Estructura organizacional y recursos humanos del MICI .....	65
B. Procesos administrativos y presupuestarios.....	68
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>70</b>

<b>Anexo I</b>	<a href="#">Preguntas y metodología de evaluación</a>
<b>Anexo II</b>	<a href="#">Gráficos, recuadros y cuadros</a>
<b>Anexo III</b>	<a href="#">Análisis comparativo de los mecanismos no judiciales de rendición de cuentas en MDB</a>

## Respuesta de la Administración del BID y BID Invest

## Respuesta del MICI

# Reconocimientos

Este documento fue elaborado por un equipo integrado por José Ignacio Sémbler (líder del equipo), Ana María Linares, Clara Schettino, Nathaniel Russell, Stephanie Maqueda, Lina Pedraza, Melanie Putic, Thaís Soares Oliveira y Alejandro Ahumada, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Protzel (Directora de OVE). OVE agradece a los distintos actores que compartieron generosamente su tiempo, conocimiento y experiencia en apoyo de esta evaluación.

## Siglas y Abreviaturas

<b>ADB</b>	Banco Asiático de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
<b>AfDB</b>	Banco Africano de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAO</b>	Oficina del Compliance Advisor Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional (del Grupo del Banco Mundial) (por sus siglas en inglés)
<b>CII</b>	Corporación Interamericana de Inversiones (ahora BID Invest)
<b>CT</b>	Cooperación Técnica
<b>EBRD</b>	Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (por sus siglas en inglés)
<b>EIB</b>	Banco Europeo de Inversiones (por sus siglas en inglés)
<b>ESG</b>	Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (por sus siglas en inglés)
<b>FC</b>	Fase de Consulta
<b>FVO</b>	Fase de Verificación de la Observancia
<b>GCE</b>	Grupo Consultivo Externo
<b>IAMnet</b>	Red de Mecanismos Independientes de Rendición de Cuentas (por sus siglas en inglés)
<b>IFC</b>	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
<b>IP</b>	Panel de Inspección (por sus siglas en inglés)
<b>IPAM</b>	Independent Project Accountability Mechanism
<b>MDB</b>	Bancos Multilaterales de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
<b>MICI</b>	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación

<b>MICI-BID</b>	Política del MICI que rige el funcionamiento del mecanismo para solicitudes relacionadas con operaciones financiadas por el BID o el FOMIN
<b>MICI- BID Invest</b>	Política del MICI que rige el funcionamiento del mecanismo para solicitudes relacionadas con operaciones financiadas por BID Invest
<b>MIGA</b>	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (por sus siglas en inglés)
<b>NSG</b>	Sin Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
<b>OMJ</b>	Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
<b>OVE</b>	Oficina de Evaluación y Supervisión
<b>SCF</b>	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (por sus siglas en inglés)
<b>SG</b>	Operaciones con garantía soberana (por sus siglas en inglés)
<b>TdR</b>	Términos de Referencia
<b>WB</b>	Banco Mundial (por sus siglas en inglés)

# Resumen Ejecutivo

El Grupo BID está comprometido con la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos que financia. Para ello ha desarrollado un conjunto de políticas que buscan fortalecer la sostenibilidad de sus proyectos a través de la aplicación de normas sólidas de gestión de riesgos ambientales y sociales. El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) fue establecido en 2010 como una instancia de último recurso para que personas que se consideren afectadas por operaciones financiadas por el Grupo BID puedan elevar sus reclamos vinculados con un supuesto incumplimiento por parte de la institución con sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. El MICI tiene dos funciones a las cuales las personas pueden acceder: una función de resolución de conflictos (“Fase de Consulta (FC)”) y una de investigación (“Fase de Verificación de la Observancia (FVO)”)¹.

El MICI es parte de los mecanismos no judiciales de rendición de cuentas creados por los MDB en los años 90 para atender reclamos relacionados con las consecuencias negativas que sus proyectos podrían estar causando en poblaciones y comunidades. OVE realizó en 2012 una evaluación del MICI e identificó problemas significativos en términos de su política, estructura y funcionamiento, recomendando poner fin a la fase piloto del MICI y reformular su política y estructura. En diciembre de 2014 el Directorio del Banco aprobó una nueva política y estructura para el mecanismo (Política MICI-BID). Desde inicios de 2016 el MICI también es responsable de gestionar las solicitudes relacionadas con operaciones del BID Invest, bajo el marco de una política aprobada en diciembre de 2015 (Política MICI-BID-Invest).

Esta evaluación responde a la solicitud de los Directorios del BID y de BID Invest para que OVE examinara de manera independiente la política del MICI y su aplicación, en atención al requisito establecido en

---

1 La Fase de Consulta (FC) es un proceso de resolución de conflictos que ofrece la oportunidad para que las partes interesadas aborden en forma voluntaria, flexible, y colaborativa los temas planteados en la solicitud. En esta fase, el MICI actúa como mediador en la búsqueda de un acuerdo satisfactorio entre las partes. La Fase de Verificación de la Observancia (FVO) es un proceso de investigación en referencia a los temas planteados en la solicitud que busca establecer si el Grupo BID ha incumplido con alguna de sus Políticas Operativas Pertinentes, y si con ello ha generado un daño a los solicitantes. En este proceso, el MICI actúa como investigador sujeto a la aprobación de la investigación por parte del Directorio Ejecutivo. El producto principal de una investigación es un informe que va generalmente acompañado de recomendaciones para consideración del Directorio Ejecutivo.



las respectivas políticas de cada institución<sup>2</sup>. La presente evaluación busca informar a los Directorios del BID y de BID Invest sobre la medida en que, en el marco actual de su política, el MICI ha sido un mecanismo efectivo y eficiente para (i) resolver los reclamos que recibe asociados a impactos ambientales y sociales de los proyectos debido al posible incumplimiento de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID; y (ii) promover el aprendizaje institucional en materia de las salvaguardias y estándares ambientales y sociales y de su aplicación en los proyectos del Grupo BID. La evaluación busca además informar sobre la accesibilidad al mecanismo por parte de los solicitantes y la medida en que el MICI ha desempeñado sus funciones de manera independiente, objetiva, imparcial y transparente. OVE empleó una combinación de métodos complementarios para realizar esta evaluación, incluyendo análisis en profundidad de los documentos de política y directrices del MICI, de las solicitudes gestionadas por el MICI entre diciembre 2014 y junio 2020, y de los procesos para la gestión de solicitudes. OVE complementó su análisis con visitas a cinco países y entrevistas semiestructuradas a actores relevantes, incluidos solicitantes y/o sus representantes, personal operativo y gerentes del Grupo BID, Directores Ejecutivos del Grupo BID, agencias de gobierno, clientes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

### **Política del MICI para el Grupo BID**

La actual política corrigió importantes temas identificados por OVE en su evaluación de 2012 que limitaban el buen funcionamiento del MICI. De particular mención es la solución a los problemas de rendición de cuentas y conflictos de interés asociados a la estructura organizacional previa, así como los problemas asociados a la secuencia de las fases y a la duplicación de la instancia de elegibilidad; el establecimiento de plazos para la gestión de las solicitudes; y la creación de instancias para la participación de la administración. De igual forma, se registra una mayor consistencia entre la política, directrices desarrolladas, y procesos asociados.

No obstante, un tema clave que quedó pendiente es la exclusión judicial que sigue siendo motivo de diferentes interpretaciones y un importante factor que limita el funcionamiento efectivo y eficiente del MICI. Esta disposición, que existía ya en la política anterior, fue identificada por OVE en 2012 como un obstáculo significativo para la efectividad del MICI. No obstante, a solicitud de algunos directores, la exclusión se mantuvo en la política reformulada en 2014, aunque

---

2 La política MICI-BID Invest es un espejo de la política MICI-BID en términos de contenido y estructura, difiriendo principalmente en temas como las políticas operativas y de acceso a información pertinentes para cada institución que definen el alcance del mecanismo, y las líneas de reporte a los Directorios Ejecutivos respectivos de cada institución. Salvo indicación de lo contrario, la evaluación se refiere a ellas como como la política del MICI para el Grupo BID.

de manera ligeramente acotada. Sin embargo, no se clarificó su propósito ni su alcance. La mayoría de los mecanismos en otros MDB no incluyen una exclusión de este tipo.

Existen otras limitaciones que han surgido en la aplicación de la política en los últimos 5 años pero que en gran medida han sido solventadas por el MICI de manera consistente con la lógica de intervención de los mecanismos de rendición de cuentas. Esto es evidencia de que existe suficiente margen para que el MICI gestione las limitaciones de la actual política, siempre que se enmarquen en la lógica de intervención de este tipo de mecanismos, sin que sea necesario una nueva revisión integral de la política.

### **Acceso al MICI**

Entre diciembre de 2014 y junio 2020, el MICI recibió un total de 72 reclamos o solicitudes provenientes de 17 países de la región. De estas, 57 (79%) estuvieron relacionadas a operaciones con garantía soberana (SG) y 13 (18%) a operaciones sin garantía soberana (NSG)<sup>3</sup>. En su mayoría, las solicitudes fueron presentadas por particulares y contaron con algún tipo de representación para acceder al MICI. Los principales temas que levantaron los solicitantes en sus reclamos tienen que ver con potenciales impactos en sus condiciones de vida o patrimonio, destacándose temas de reasentamiento involuntario, desplazamiento económico y compensación. Otros temas estuvieron relacionados con posibles impactos ambientales, así como con deficiencias en algunos aspectos de la preparación e implementación de las operaciones, como son los procesos de divulgación de información y de consultas públicas y participación comunitaria. Las solicitudes estuvieron asociadas a proyectos principalmente en los sectores de transporte, energía, agua y saneamiento, y categorizados con potenciales impactos ambientales y sociales altos y medios.

Las solicitudes recibidas pasan por una serie de etapas para determinar su elegibilidad antes de ser consideradas en la FC y/o la FVO, determinación basada en la aplicación de un conjunto de criterios de elegibilidad y de exclusiones establecidos en la política. Del total de 72 solicitudes recibidas, 15 (21%) solicitudes provenientes de 10 países fueron declaradas elegibles. Once de las solicitudes elegibles estuvieron relacionadas con operaciones del sector público. Las cuatro solicitudes restantes estuvieron relacionadas con operaciones sin garantía soberana (NSG), tres de las cuales fueron aprobadas por BID Invest. En 12 de las 15 solicitudes elegibles, los solicitantes optaron inicialmente por la FC y en las tres solicitudes restantes optaron directamente por la FVO. De las 12 solicitudes

<sup>3</sup> Otras dos solicitudes recibidas no hacían referencia a operaciones específicas del Grupo BID. En cuanto a las solicitudes asociadas a operaciones NSG, cinco fueron gestionadas bajo la política MICI-BID Invest en cuanto estaban asociadas a operaciones aprobadas por BID Invest. Las otras 8 se relacionan con operaciones originadas por las antiguas ventanillas privadas del Banco (SCF-6; OMJ-1) y Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (1), y por ende, gestionadas bajo la política MICI-BID.

elegibles y gestionadas en la FC, en cuatro casos el MICI encontró que no existían condiciones para un proceso de resolución de conflictos transfiriéndolas a la FVO, según la preferencia de los solicitantes al inicio del proceso. Tres solicitudes elegibles y gestionadas en la FVO no avanzaron a un proceso de investigación por decisión del Directorio en una y por recomendación del MICI en las otras dos.

El acceso al MICI depende del conocimiento que tengan las personas sobre la existencia del mecanismo. OVE encontró que el mecanismo no es muy conocido a pesar de los importantes esfuerzos del MICI por darlo a conocer. El MICI también ha buscado facilitar el acceso al mecanismo por diferentes vías, incluyendo un importante trabajo en el ámbito de atención al riesgo de represalias que tiene implicaciones importantes para el acceso seguro al mecanismo. A pesar de los esfuerzos del MICI en materia de promoción y facilitación de acceso, la integración de estos esfuerzos a nivel institucional todavía es un importante desafío. La tarea de dar a conocer el mecanismo no es solo del MICI; también le corresponde a la administración del Grupo BID. Sin embargo, no queda claro que a nivel institucional exista consenso sobre la importancia de dar a conocer el mecanismo y la forma de lograrlo.

Algunos requisitos son difíciles de cumplir para los solicitantes, tal como la necesidad de presentar sus inquietudes a la administración antes de buscar al MICI. Excluyendo solicitudes que planteaban temas fuera del ámbito del MICI, el requerimiento de contacto previo con la administración se convirtió en el principal factor para no admitir solicitudes. La dificultad de cumplir con el requisito de contacto previo con la administración tuvo que ver, en gran medida, con la falta de un sistema de gestión de reclamos al interior del Grupo BID durante el periodo bajo evaluación. Un análisis de las solicitudes que llegaron a ser examinadas en elegibilidad, así como las visitas a terreno, dan cuenta de importantes inconsistencias en la forma en que la administración atendió los contactos realizados por los solicitantes antes de acceder al MICI. Las nuevas políticas ambientales y sociales del Grupo BID buscan subsanar este vacío al establecer las bases para un sistema de gestión de reclamos. La administración del Grupo BID ha empezado a tomar medidas en esta dirección, si bien es necesario definir los procesos que faciliten el acceso de los solicitantes, así como la manera en que estos sistemas se articularán con el MICI como mecanismo de última instancia.

La exclusión judicial ha sido otro factor que ha limitado el acceso al mecanismo. Los procesos judiciales que finalmente activaron la exclusión eliminaron temas centrales de los reclamos y de gran importancia para el Grupo BID en cuanto a la aplicación de sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales, tales como reasentamiento, desplazamiento económico, y consultas públicas. La exclusión de estos temas elimina la posibilidad de atender

casos de incumplimiento y afectación negativa a los solicitantes, dejando posibles pasivos ambientales y sociales desatendidos que podrían resultar en un riesgo reputacional para el Grupo BID. La experiencia del caso del proyecto Reventazón, en el que la CAO/IFC analizó los temas que fueron excluidos del caso MICI por la activación de la cláusula judicial, demuestra que el proceso judicial nacional siguió su curso sin interferencia del proceso de la CAO y cada uno se enfocó en su respectiva área de competencia: la CAO en la aplicación de las Normas de Desempeño de la IFC y el juicio nacional en la aplicación de las leyes y normas del país. Además, como se describe en el informe, la exclusión judicial se ha invocado en elegibilidad múltiples veces y sin fundamento, principalmente por la administración, generando ineficiencias en el proceso.

### **Gestión de Casos**

OVE analizó una cartera de 19 casos gestionados por el MICI entre diciembre 2014 y junio 2020, y encontró que el MICI, en general, está operando en conformidad con los principios establecidos en su política: independencia, objetividad, imparcialidad, transparencia y eficiencia.

En la FC el MICI ha tenido espacio para gestionar sus casos de manera independiente y lo ha realizado de manera objetiva. El MICI ha considerado la perspectiva de las distintas partes del proceso, y en general, hay una percepción positiva sobre la imparcialidad del mecanismo. Reconociendo las incertidumbres inherentes asociadas a los procesos de resolución de conflictos y tiempos asociados, y a diferencia del pasado, los casos en la FC se han gestionado de manera flexible, considerando el contexto específico de los casos, y con miras a su resolución oportuna ya sea para avanzar en el proceso o ser transferidos a la FVO en caso de no existir condiciones para una mediación.

La gestión de casos en la FVO da cuenta de los mayores desafíos que implica un proceso que por naturaleza es contencioso y que ha estado sujeto a prácticas que comprometen la independencia del MICI. El MICI ha estado sujeto a decisiones del Directorio en aspectos que han afectado su capacidad de actuar de manera independiente. Según el marco de políticas vigente, el Directorio controla la posibilidad de iniciar una investigación en la FVO y decide si aprueba o no las recomendaciones de una investigación del MICI. OVE encontró que en estas dos instancias se han dado situaciones que comprometen la independencia del mecanismo, indicativas de presión ejercida sobre el MICI, que han resultado en cambios de sustancia a sus documentos. Además, si bien se observa una evolución positiva en la relación entre la administración y el MICI, por naturaleza contenciosa, OVE identificó algunas prácticas de la administración que entorpecen el trabajo del MICI y limitan su capacidad de actuar de manera independiente, como es volver

a levantar procesos judiciales que el MICI ya había desestimado en la etapa de elegibilidad, transfiriéndole al Directorio la decisión de elegibilidad que por política le corresponde al Director del MICI. Por otro lado, en algunas situaciones específicas, OVE encontró que el MICI también ha actuado en menoscabo de su propia independencia.

El MICI ha ejercido su función en la FVO con un grado de objetividad razonable, con base en la evidencia disponible y en línea con la letra de la política, si bien hay espacio para fortalecer algunos análisis y documentos. OVE encontró además que el MICI ha actuado con imparcialidad en cuanto se refiere a buscar la perspectiva de los solicitantes y de la administración, si bien la ausencia de una estrategia clara de comunicación, particularmente importante en situaciones de alto conflicto entre las partes de un caso, ha generado percepciones negativas de la imparcialidad del mecanismo. Se registra una mayor celeridad por parte del MICI en los casos gestionados en la FVO en comparación con el pasado, si bien en un contexto de casos más complejos, las demoras y extensiones de tiempos estipulados en la política han sido frecuentes. A nivel general, importantes avances también se registran en cuanto a la transparencia en la gestión de los casos.

## **Resultados**

El MICI en la FC ha facilitado varios acuerdos durante los últimos años, demostrando además capacidad para facilitar acuerdos más complejos que en el pasado. De los siete casos donde el MICI encontró que existían condiciones favorables para un proceso de resolución de conflictos entre las partes, en seis se lograron acuerdos entre 2017 y 2019. Los casos además han involucrado un mayor número de individuos o grupos comunitarios, y varios de ellos han estado inmersos en contextos complejos. A la flexibilidad que se le ha dado a la gestión de casos para su resolución oportuna, otros factores explican estos logros donde destaca la consolidación de capacidades en materia de resolución de conflictos al interior del MICI. La participación de la administración también ha sido importante para la búsqueda de soluciones técnicas, y en general, para darle más credibilidad y legitimidad al proceso. Los acuerdos facilitados por el MICI han comprendido medidas dirigidas a abordar problemas planteados por los solicitantes, incluyendo la disponibilidad de información ambiental y social de los proyectos, así como a mejorar la implementación de las operaciones cuestionadas. El MICI además ha asumido un rol activo apoyando el proceso de seguimiento de acuerdos alcanzados, y si bien el ritmo de avance de los acuerdos ha sido menor a lo planificado, en algunos casos ya se han registrado resultados concretos para los solicitantes.

Los casos de la FVO analizados por OVE todavía no han tenido resultados concretos para los solicitantes, a pesar de los hallazgos de incumplimiento y daños relacionados establecidos por el MICI. En 5 de

6 investigaciones terminadas, el MICI encontró falta de cumplimiento con varias de las Políticas Operativas Pertinentes<sup>4</sup> del Grupo BID y, asociado a ello, afectaciones negativas a los solicitantes. En dos casos, ninguna de las recomendaciones del MICI estuvo dirigida a abordar la situación de los solicitantes. En un caso, la recomendación hecha por el MICI y que podría haber tenido algún resultado para los solicitantes no fue aprobada el Directorio. Así, al final solo los dos casos terminados recientemente tuvieron recomendaciones que pudieran resultar en acciones correctivas para los solicitantes, aunque todavía es demasiado temprano para establecer su grado de efectividad. En estos dos casos, el MICI recomendó y el Directorio aprobó, que la administración preparara, en consulta con el MICI, planes de acción para responder a las recomendaciones aprobadas y que el MICI diera seguimiento a estos compromisos.

Existen factores claves que han limitado la efectividad del Grupo BID para asegurar que los impactos negativos de sus proyectos asociados a la falta de cumplimiento con sus políticas sean reparados. Por un lado, las recomendaciones del MICI, en los casos en que ha establecido incumplimiento con las Políticas Operativas Pertinentes y daños relacionados, no siempre han estado formuladas en términos de requerir al Grupo BID tomar las medidas necesarias para que el proyecto entre en cumplimiento con dichas políticas. Por otro lado, el Directorio no siempre ha ejercido la prerrogativa que le da política del MICI para pedir a la administración la elaboración de planes de acción en respuesta a las recomendaciones del MICI aprobadas por el Directorio. Lo mismo sucede con el seguimiento de los planes de acción, pues el Directorio tampoco ha requerido de manera sistemática que se verifique el avance en la implementación de las medidas correctivas y si los daños han sido mitigados y/o compensados adecuadamente.

Además de estos factores específicos al Grupo BID, existen otros de carácter sistémico, que afectan a todos los mecanismos de rendición de cuentas de los MDB y que también limitan la capacidad de éstos para asegurar la adopción de medidas correctivas cuando se ha identificado la falta de cumplimiento con las políticas y daños asociados. Por ejemplo, las investigaciones se enfocan en el desempeño del MDB que financia los proyectos y no en los prestatarios o clientes que los implementan. Sin embargo, la implementación y financiamiento de medidas correctivas corresponden justamente a éstos. Esta situación genera dificultades cuando el prestatario o cliente no está dispuesto a implementar dichas medidas debido a su costo o porque considera que la afectación es el resultado de fallas en la obligación de supervisión a cargo del MDB. Otro ejemplo

---

4 Las Políticas Operativas Pertinentes dentro del ámbito de acción del MICI son las de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID y las políticas de acceso a la información que se incluyen porque enuncian los requisitos para la divulgación de información ambiental y social de los proyectos.

es cuando el proyecto termina no siendo financiado por el MDB o el préstamo es repagado anticipadamente por el cliente, limitando así la capacidad de los mecanismos para hacer recomendaciones sustantivas que puedan hacerse cumplir, a pesar de los pasivos ambientales y sociales que puedan quedar sin atender y del riesgo reputacional que ello implica para el MDB.

A nivel institucional, el MICI ha ayudado a generar lecciones relevantes a partir de los casos gestionados, en temas de importancia para la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos financiados por el Grupo BID. Entre los temas más recurrentes levantados por el MICI destacan las deficiencias encontradas en los procesos de consultas públicas, de divulgación de información ambiental y social de los proyectos en forma oportuna y accesible, así como el vacío normativo a nivel de políticas en cuanto al tratamiento de desplazamiento económico. La administración ha adoptado medidas correctivas en estos temas e incorporado lecciones en el desarrollo del nuevo marco de políticas ambientales y sociales. Sin embargo, hay espacio para que el MICI profundice sus esfuerzos en materia de análisis de temas recurrentes y sistémicos con base en la experiencia acumulada en 10 años, más allá del ámbito de los casos individuales, y con miras a maximizar su contribución al sistema de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID.

### **Aspectos del funcionamiento interno del MICI**

La evaluación encontró importantes avances en términos del funcionamiento del MICI, reflejo de la reestructuración del mecanismo, así como del proceso de consolidación y aprendizaje institucional que ha tenido el MICI desde la aprobación de su política a finales de 2014. Si bien con alguna demora, la estructura básica del MICI establecida en su política fue completada a inicios de 2016. Esta estructura básica se complementa con personal operativo y administrativo, así como con expertos externos para apoyar la gestión de casos. El MICI ha podido definir su plan de trabajo y gestionar sus recursos humanos y presupuestarios con independencia de la administración del Grupo BID, y a diferencia del pasado, un cambio significativo en su operación se relaciona al seguimiento y observancia de los procedimientos y regulaciones del Banco en estos temas.

Existen importantes oportunidades para continuar fortaleciendo las capacidades internas del mecanismo. No existe a la fecha un plan para la capacitación continua del personal del MICI. Si bien el MICI ha construido importantes capacidades durante los últimos años, en un contexto de casos más complejos en comparación con el pasado, el MICI no cuenta con personal con experiencia en la aplicación práctica de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales.

## Recomendaciones

Las recomendaciones de OVE que se desprenden de la presente evaluación fueron elaboradas tomando en consideración que el MICI, si bien es funcionalmente independiente de la administración, es parte del sistema del Grupo BID que busca fortalecer la sostenibilidad ambiental y social de sus proyectos mediante la gestión de los impactos ambientales y sociales negativos en las comunidades. Como tal, debe estar integrado en los esfuerzos del Grupo BID y contar con la participación efectiva de todos los interesados, incluidos los Directorios y la administración del BID y del BID Invest, por lo que las recomendaciones de OVE van dirigidas tanto al MICI, como a la administración y a los Directorios del Grupo BID.

En función de lo anterior y con base en los hallazgos de esta evaluación, OVE formula las siguientes recomendaciones:

### **1. Para la administración del BID y del BID Invest: Implementar el sistema de gestión de reclamos ambientales y sociales de la administración del Grupo BID de manera que se articule con el MICI, lo que implica:**

- (i) Establecer a la brevedad los procesos que: (a) faciliten el acceso de posibles solicitantes al sistema de gestión de reclamos de la administración; (b) aseguren la atención de dichos reclamos de manera expedita, transparente y segura; (c) incorporen cómo se darán a conocer al público las distintas instancias de gestión de reclamos, incluido el MICI; y (d) definan la forma como el sistema de la administración se articulará con el MICI de manera que éste pueda actuar como mecanismo de último recurso en los términos establecidos por la política del MICI para atender las inquietudes de los solicitantes tras éstos haber realizado intentos razonables de plantear sus denuncias a la administración.
- (ii) Involucrar al MICI en la definición del sistema y de sus procesos con el fin de garantizar una articulación fluida entre las diferentes instancias de atención a los solicitantes y asegurar que se consideren las lecciones aprendidas por el MICI en la gestión de reclamos.

Las nuevas políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID incluyen las bases de un sistema de reclamos con instancias a nivel de los proyectos y a nivel de la administración. La administración ha empezado a trabajar en su implementación, si bien todavía es necesario desarrollar los aspectos operativos del sistema y asegurar que se articulen de manera consistente con el MICI para que éste pueda funcionar como último recurso.



## 2. Dejar sin efecto la exclusión judicial, lo que implica:

- (i) **Para el Directorio del BID:** declarar que la cláusula 19(d) de la política MICI-BID referida a la exclusión judicial queda sin efecto a partir del 1 de julio del 2021.
- (ii) **Para el Directorio del BID Invest:** declarar que la cláusula 19(d) de la política MICI-BID Invest referida a la exclusión judicial queda sin efecto a partir del 1 de julio del 2021.

Esta evaluación encuentra que a pesar de los cambios introducidos en el marco de políticas del MICI del 2014, la exclusión judicial sigue constituyendo un obstáculo para el funcionamiento efectivo del mecanismo. Más allá de que la interpretación de su alcance no es clara y está a la base de innumerables controversias entre la administración y el MICI, su aplicación en los últimos 5 años ha generado ineficiencias en el proceso MICI y la exclusión de temas de importancia en la correcta aplicación de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID, dejándolo expuesto a un riesgo reputacional por posibles pasivos ambientales y sociales no atendidos relacionados con los reclamos. Además, la mayoría de los mecanismos en otros MDB no incluyen una exclusión de este tipo.

## 3. Reforzar la independencia del MICI, lo que implica:

- (i) **Para los Directorios del BID y de BID Invest:** (a) respetar la integridad de los informes y recomendaciones del MICI, considerándolos como finales, no sujetos a modificación; y (b) en el ejercicio de sus funciones como Directorio, salvaguardar la independencia del MICI de todo tipo de interferencias con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas en el Grupo BID.
- (ii) **Para la administración del BID y de BID Invest:** (a) apearse a las instancias de participación que según la política del MICI le corresponden; (b) dar acceso sin restricciones y de manera oportuna a toda la documentación relativa a los casos que el MICI requiera, con indicación de su nivel de confidencialidad que deberá ser mantenido por el MICI; (c) no levantar temas que han sido ya desestimados por el MICI en elegibilidad pasada esta etapa; (d) respetar y apoyar el trabajo independiente del MICI con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas en el Grupo BID.
- (iii) **Para el MICI:** (a) presentar informes finales al Directorio en los que solo se introduzcan cambios para corregir errores factuales; (b) desarrollar directrices con las medidas y prácticas adoptadas para abordar las limitaciones del

marco actual de políticas y su correcta aplicación, que incluyan temas tales como las consecuencias de una determinación de incumplimiento con las políticas y de daños asociados; la vinculación entre incumplimiento y daño alegado; el seguimiento de los planes de acción; la aplicación de los criterios de elegibilidad, incluido el límite temporal para el caso de garantías a partir de la propuesta existente; consideraciones prácticas y generales para el proceso de relacionamiento con los prestatarios y clientes del Grupo BID; y otros temas según sea necesario, de acuerdo con su criterio técnico independiente, asegurando que estén enmarcados en la lógica de intervención del mecanismo.

La credibilidad del mecanismo depende de su capacidad de trabajar de manera independiente. Esta evaluación ha identificado prácticas, particularmente en la FVO, que no son consistentes con la independencia del MICI, producto de la relación muchas veces adversarial entre el MICI y la administración que va más allá de la tensión natural que se puede esperar en este tipo de situaciones. El MICI es un brazo del Directorio, cuyo valor agregado depende de la medida en que pueda presentarle informes francos y honestos sobre los reclamos asociados a los proyectos del Grupo BID.

**4. Asegurar la adopción de medidas correctivas cuando existan hallazgos de incumplimiento con las políticas y daños relacionados, lo que implica:**

- (i) **Para el MICI:** Cuando encuentre incumplimientos con las políticas operativas y daños relacionados, realizar consistentemente recomendaciones dirigidas a que el Grupo BID vuelva a entrar en cumplimiento con sus políticas operativas, de manera que los proyectos cumplan con los requerimientos de política para la identificación, mitigación y/o compensación de los impactos ambientales y sociales negativos asociados a dichos incumplimientos.
- (ii) **Para el Directorio del BID y de BID Invest:** (a) Considerar las recomendaciones realizadas por el MICI y consistentemente requerir la elaboración de planes de acción por parte de la administración con medidas correctivas para abordar las situaciones de no cumplimiento y daños asociados; (b) verificar consistentemente que los planes de acción respondan en sustancia a las recomendaciones y problemas identificados por el MICI; (c) requerir el monitoreo por parte del MICI de la implementación de dichos planes de acción; (d) pedir a la administración del Grupo BID, que en consulta con el MICI, analice los obstáculos identificados

por OVE para la implementación de medidas correctivas en las situaciones donde resulta difícil reconducir el proyecto al cumplimiento con las políticas operativas (párrafo 5.10) y presente opciones para abordarlas.

- (iii) Para la administración del BID y de BID Invest:** (a) Elaborar planes de acción, para la aprobación de sus Directorios, con medidas correctivas para cada uno de los hallazgos de no cumplimiento y daños asociados identificados por el MICI; (b) implementar estos planes según lo estipulado.

**5. Para el MICI: fortalecer sus capacidades internas, lo que implica:**

- (i) Reforzar su capacidad técnica en materia de salvaguardias ambientales y sociales, mediante: (a) la incorporación de técnicos con experiencia en la aplicación práctica de políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales como parte del equipo; (b) la ampliación de la capacitación del personal a través de un programa estructurado y continuo para asegurar la aplicación consistente de la política.
- (ii) Profundizar los esfuerzos en materia de análisis de temas recurrentes y sistémicos con base en la experiencia acumulada en la gestión de casos y solicitudes través de los años, más allá del ámbito de los casos individuales.
- (iii) Elaborar una estrategia de comunicación para apoyar la gestión de casos en contextos de alta conflictividad con miras a fortalecer la integridad del proceso y reducir el riesgo reputacional para el mecanismo y el Grupo BID.

Si bien el MICI ha construido importantes capacidades durante los últimos años, en un contexto con casos más complejos en comparación con el pasado, los esfuerzos en capacitación han sido limitados y el MICI no cuenta con personal con experiencia en la aplicación práctica de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. Además, si bien el MICI ha ayudado a generar lecciones relevantes en temas de importancia para la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos financiados por el Grupo BID a partir de los casos que ha gestionado, el análisis más periódico y sistemático de lecciones aprendidas y temas recurrentes a través de su experiencia en la gestión de casos y solicitudes es aún muy incipiente. Si bien OVE encontró que el MICI ha actuado con imparcialidad, la falta de una gestión proactiva de la comunicación, particularmente importante en situaciones de alto conflicto entre las partes de un caso, ha afectado la percepción de imparcialidad del mecanismo a partir de algunas interacciones del MICI con los solicitantes.



# 01

## Introducción

1.1 Este informe presenta los resultados de la evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). El MICI fue creado como un mecanismo independiente en 2010, para la gestión de los reclamos de quienes consideren verse afectados por proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en relación con un posible incumplimiento de éste con sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. El MICI es también responsable de gestionar los reclamos asociados a proyectos del BID Invest desde la consolidación de las ventanillas del sector privado en 2016. Así, esta evaluación cubre el trabajo del MICI con respecto a estas dos instituciones, que juntas conforman el Grupo BID.

## A. Marco conceptual

1.2 El Grupo BID está comprometido con la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos que financia. Para ello ha desarrollado un conjunto de políticas que buscan fortalecer la sostenibilidad de sus proyectos a través de la aplicación de normas sólidas de gestión de riesgos ambientales y sociales. Así, en aplicación del principio de “no causar daño” a las personas o al medio ambiente, un elemento central de estas políticas es asegurar que los riesgos e impactos ambientales y sociales de los proyectos sean identificados de manera oportuna con miras a evitarlos y de no ser posible evitarlos, mitigarlos o en últimas compensarlos o repararlos cuando existan impactos residuales<sup>1</sup>. Más aún, el Grupo BID busca, en cuanto sea posible, fortalecer la sostenibilidad ambiental y social de sus proyectos más allá de la mitigación de los riesgos y los impactos adversos, y maximizar los beneficios del desarrollo sostenible<sup>2</sup>.

1.3 A la par de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales, el Banco creó un mecanismo de rendición de cuentas a nivel de proyecto que ha evolucionado con el tiempo. En el marco del Octavo Aumento de Capital del BID y a solicitud de la Asamblea de Gobernadores, el BID estableció en 1994 un primer Mecanismo de Investigación Independiente (MII) como parte de la administración del BID, con el objetivo de contribuir a incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad del Banco. Su función era investigar el presunto incumplimiento de las políticas operativas del Banco a

---

1 Esta jerarquía de acciones viene de las políticas que antecedieron el nuevo Marco de Política Ambiental y Social del BID aprobado en septiembre 2020 y la nueva Política de Sostenibilidad de BID Invest aprobada en abril 2020. Las nuevas políticas retomaron la misma jerarquía de acciones.

2 Marco de Política Ambiental y Social del BID, art 1.4, septiembre 2020. Política de Sostenibilidad de BID Invest, art.1.2, abril 2020.

partir de reclamos de partes afectadas. El MII gestionó 5 casos durante los 15 años que operó. En 2010, en el contexto del Noveno Aumento de Capital del BID y por instrucciones de la Asamblea de Gobernadores, el Directorio aprobó una nueva política para establecer el MICI (documento [GN-1830-49](#)), en reemplazo del MII. Este nuevo mecanismo sería funcionalmente independiente de la administración del BID, reportando al Directorio Ejecutivo. A su función de investigación (“Verificación de la Observancia”) se agregó la función de resolución de conflictos (“Consulta”)<sup>3</sup>. Posteriormente, y como resultado de la evaluación de OVE (documento [RE-416-1](#)) que recomendó la reestructuración del mecanismo, en diciembre 2014 el Directorio del Banco aprobó una nueva política del MICI que reformuló la estructura y el modo de funcionamiento del mecanismo (documento [MI-47-3](#)). Finalmente, el Banco actualizó su política en 2015 (documento [MI-47-6](#)) en vista de la aprobación de la política MICI del BID Invest (documento [CII/MI-1-1](#)) y la necesidad de definir la gestión de los casos asociados a proyectos del sector privado originados por el BID antes de la consolidación de las ventanillas del sector privado en BID Invest<sup>4</sup>.

- 1.4 El MICI forma parte de los llamados mecanismos no judiciales de rendición de cuentas a nivel de proyecto presentes en los bancos multilaterales de desarrollo (MDB). Este tipo de mecanismos empezaron a surgir en los años 90 como respuesta de los MDB a reclamos relacionados con las consecuencias negativas que sus proyectos podrían estar causando en poblaciones y comunidades. Dado que los MDB generalmente gozan de inmunidad frente a las cortes y tribunales nacionales, los mecanismos se plantearon como una opción no judicial para dar recurso a las personas potencialmente afectadas por proyectos financiados por estas instituciones. El primer mecanismo fue el Panel de Inspección de Banco Mundial, creado en 1993 con la función de investigar posibles incumplimientos con sus políticas ambientales y sociales y atender, por la vía de un proceso no judicial, objetivo e independiente, los reclamos de comunidades afectadas. Al Banco Mundial le siguieron el BID y los demás MDB<sup>5</sup>. Con el tiempo, varios mecanismos, incluido el MICI, incorporaron una segunda función, la resolución de conflictos, que ofrece a las partes de

---

3 Como parte del Noveno Aumento de Capital en 2010 (documento [AB-2764](#)) se definieron además acciones para la implementación del MICI, incluidos sus arreglos institucionales y dotación de personal, en respuesta a la solicitud de los Gobernadores del Banco.

4 La modificación definió que las solicitudes relacionadas a operaciones aprobadas por las ventanillas privadas del BID (Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) e Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ)) con anterioridad a 2016 y cuya supervisión fue transferida a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), serían gestionadas bajo el marco de la política del MICI-BID (documento [MI-47-3](#) y su versión actualizada, documento [MI-47-6](#)).

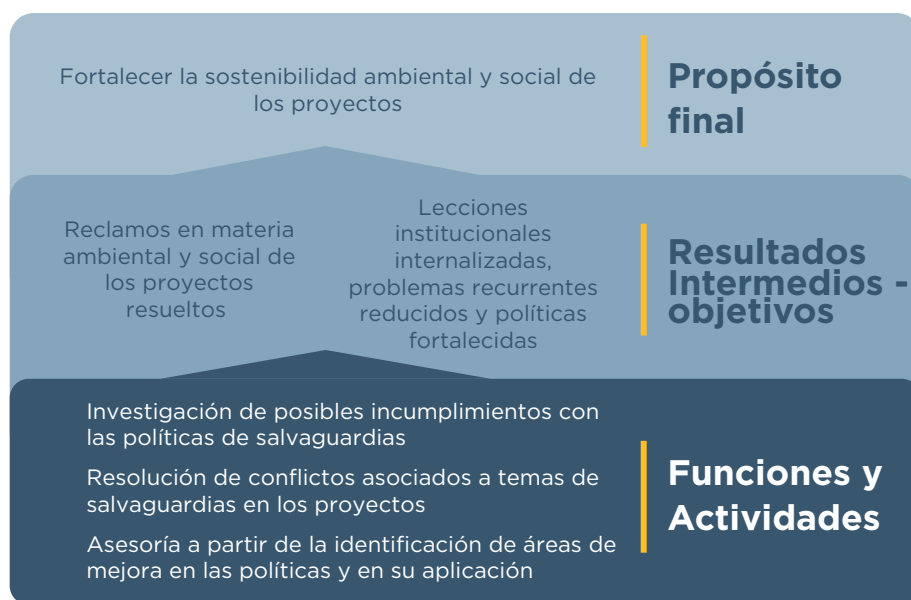
5 En la actualidad existe una red que reúne a 20 mecanismos, no solo de MDB, llamada IAMnet. El MICI ejerció la función de secretariado durante 2017-2019.

un reclamo (reclamantes, prestatarios y MDB) la oportunidad de alcanzar una solución consensuada al tema objeto de reclamo, a partir de un proceso de diálogo facilitado por expertos. Más recientemente, los MDB han incluido explícitamente una función de asesoría, orientada a asegurar que los mecanismos destilen las lecciones que surjan de los casos que gestionan a fin de contribuir al aprendizaje institucional.

- 1.5 A pesar de algunas diferencias, los mecanismos de los MDB están basados en una misma lógica de intervención o teoría de cambio. El Gráfico 1.1 muestra la teoría de cambio según la cual, a partir de sus tres funciones (investigación de cumplimiento con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales; resolución de conflictos; y asesoría) los mecanismos buscan resolver los reclamos en materia ambiental y social asociados a los proyectos financiados por los MDB y promover el aprendizaje institucional. De este modo buscan contribuir al fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos.

**Gráfico 1.1**  
Teoría de cambio de los mecanismos no judiciales de rendición de cuentas de los proyectos

Fuente: OVE.



## B. Objetivo y alcance de la evaluación

- 1.6 Esta evaluación responde a la solicitud de los Directorios del BID y de BID Invest para que OVE examinara de manera independiente la política del MICI y su aplicación, en atención al requisito establecido en las respectivas políticas de cada institución<sup>6</sup>. Según lo indicado en el Documento de Enfoque y como se explica en mayor detalle en el Capítulo II, los objetivos del MICI

<sup>6</sup> La política MICI-BID Invest (documento [CII/MI-1-1](#)) es un espejo de la política MICI-BID (documento [MI-47-6](#)) en términos de contenido y estructura, difiriendo principalmente en temas como las políticas operativas y de acceso a información pertinentes para cada institución que definen el alcance del mecanismo, y las líneas de reporte a los Directorios Ejecutivos respectivos de cada institución. Salvo indicación de lo contrario, la evaluación se refiere a ellas como la política del MICI para el Grupo BID.

incluidos en su actual política están principalmente enfocados a nivel de procesos. En consecuencia, OVE tomó como marco de referencia para guiar la evaluación la teoría de cambio descrita en el Gráfico 1.1 y, en particular, sus resultados intermedios: (i) la solución de reclamos en materia ambiental y social asociados a los proyectos que financia el Grupo y (ii) el aprendizaje institucional. Además, OVE utilizó como criterios evaluativos los principios rectores que se desprenden de la actual política del MICI para el Grupo BID: independencia, efectividad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, transparencia y accesibilidad. Así, la presente evaluación busca informar a los Directorios del BID y de BID Invest sobre la medida en que, en el marco de su política, el MICI ha sido un mecanismo efectivo y eficiente para: (i) resolver los reclamos que recibe asociados a impactos ambientales y sociales de los proyectos debido al posible incumplimiento de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID; y (ii) promover el aprendizaje institucional en materia de salvaguardias y estándares ambientales y sociales y de su aplicación en los proyectos del Grupo BID. La evaluación busca, además, informar sobre la accesibilidad al mecanismo por parte de los solicitantes y la medida en que el MICI ha desempeñado sus funciones de manera independiente, objetiva, imparcial y transparente. La evaluación toma como punto de partida la evaluación de OVE sobre el MICI de 2012. Cubre el periodo que va desde diciembre 2014, cuando se aprobó la política del MICI, hasta junio de 2020.

## C. Preguntas y metodología de evaluación

- 1.7 La pregunta general que la evaluación busca responder es: ¿en qué medida la actual política, estructura organizacional, procesos y funcionamiento del MICI le permiten cumplir su mandato? Para responder esta pregunta OVE desarrolló una serie de preguntas específicas que guiaron la evaluación (Anexo I, matriz de evaluación) referidas a: (i) la medida en que la política del MICI para el Grupo BID provee una base sólida para el funcionamiento efectivo del mecanismo y cuáles son los principales desafíos a nivel de la política; (ii) la medida en que el MICI es accesible a personas potencialmente afectadas por proyectos del Grupo BID y cuáles son los factores que facilitan o limitan dicho acceso; (iii) la medida en que el MICI ha gestionado de manera independiente, objetiva, imparcial, transparente y eficiente los reclamos; (iv) los resultados de la acción del MICI a nivel de los solicitantes y para el Grupo BID; y (v) la medida en que el funcionamiento del MICI, en términos de la gestión de sus recursos, ha sido independiente de la administración del Grupo BID.



1.8 OVE empleó una combinación de métodos complementarios para realizar esta evaluación. El Recuadro 1.1 presenta el detalle de los métodos utilizados por OVE para los diferentes componentes de la evaluación que incluyen: el análisis en profundidad de los documentos de política del MICI y de los documentos elaborados por el MICI en relación con las solicitudes y los casos; el análisis de la totalidad de solicitudes recibidas entre diciembre 2014 y junio 2020 y su paso por el MICI de principio a fin. OVE complementó su análisis con visitas a cinco países y entrevistas semiestructuradas a actores relevantes, incluidos solicitantes y/o sus representantes, personal operativo y de la alta gerencia del Grupo BID, Directores Ejecutivos del Grupo BID, agencias de gobierno, clientes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil. Por razones evidentes no fue posible identificar personas que hubieran querido reclamar pero que no contactaron al MICI ya sea por falta de conocimiento sobre su existencia, por miedo a represalias, por falta de acceso a medios de comunicación (internet, teléfono, etc.) o por alguna otra razón. Así, los datos presentados en materia de acceso solo capturan a aquellas personas que de alguna manera llegaron al MICI y presentaron un reclamo. Finalmente, el análisis realizado por OVE no buscó validar los hallazgos de las investigaciones, ni tampoco establecer si el Grupo BID cumplió o no con sus Políticas Operativas Pertinentes o si ha causado o podría causar un daño a los solicitantes.

### *Recuadro 1.1. Métodos utilizados por OVE para los diferentes componentes de la evaluación*

**1. Análisis de la política del MICI para el Grupo BID.** Con el fin de establecer si la política constituye una base sólida, OVE realizó un análisis de su contenido y de las directrices asociadas, buscando establecer sus principales fortalezas y limitaciones. Este análisis tomó como punto de partida la Evaluación del MICI realizada por OVE en 2012 (documento [RE-416-1](#)), así como los hallazgos de la Evaluación sobre el Sistema de Salvaguardias Ambientales y Sociales del Grupo BID, donde se analizó la contribución del MICI a dicho sistema (documento [RE-521-1](#)).

**2. Análisis comparativo.** Con miras a ofrecer una perspectiva comparativa, OVE examinó las políticas de los mecanismos de seis MDB: (i) el Mecanismo Independiente de Revisión del Banco Africano de Desarrollo (IRM/AfDB); (ii) el Mecanismo de Rendición de Cuentas del Banco Asiático de Desarrollo (MRC/ADB); (iii) el Mecanismo de Reclamos del Banco Europeo de Inversiones (MR/EIB); (iv) el Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas en Proyectos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (IPAM/EBRD); (v) la oficina del Compliance Advisor Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional (CAO/IFC); y (vi) el Panel de Inspección del Banco Mundial (IP/WB).

**3. Análisis documental de solicitudes.** OVE realizó un análisis documental de todas las solicitudes recibidas por MICI entre diciembre de 2014 y junio 2020, y de los casos gestionados principalmente bajo la actual política del MICI con el fin de determinar si fueron gestionados de manera independiente, objetiva, imparcial, transparente y eficiente, y si han tenido resultados o efectos ya sea para los solicitantes o a nivel institucional para el Grupo BID.

**4. Análisis de procesos para la gestión de solicitudes y tiempos asociados.** Para comprender en qué medida los procesos definidos en la política para gestionar solicitudes apoyan el funcionamiento del MICI, OVE analizó la adecuación de estos procesos, incluyendo la clara definición de actividades, roles y responsabilidades de los actores involucrados.

**5. Análisis de arreglos organizacionales del MICI.** Para comprender en qué medida el MICI cuenta con la capacidad interna para el desempeño efectivo de sus funciones, OVE analizó la gobernanza y estructura organizacional actual del MICI, así como los recursos presupuestarios y humanos asignados al MICI.

**6. Estudios en terreno de solicitudes y casos elegibles.** OVE visitó cinco países (Ecuador, Chile, Argentina, Brasil, y Costa Rica) para explorar con mayor profundidad la manera en que los casos han sido gestionados, incluyendo la accesibilidad al mecanismo y el proceso de gestión de las solicitudes de las distintas partes involucradas (solicitantes y/o representantes, personal del Grupo BID, personal de unidades ejecutoras o clientes del Grupo BID), y los posibles efectos o resultados para los solicitantes. En la selección de países, OVE consideró un conjunto variado de casos: (i) abiertos y cerrados; (ii) de la fase de consulta y de la fase de verificación de la observancia; y (iii) asociados a proyectos públicos y privados. En el contexto de estas visitas, OVE también entrevistó a reclamantes asociados a solicitudes no registradas o no elegibles para indagar sobre su experiencia.

**7. Entrevistas y encuesta.** OVE realizó entrevistas semiestructuradas para obtener la perspectiva de los actores relevantes tanto para los casos MICI como para su funcionamiento interno, incluyendo: personal del MICI; personal de las unidades de salvaguardias del Grupo BID (ESG y SEG); gerentes y jefes de equipo de proyectos del Grupo BID; Directores Ejecutivos y Consejeros del Grupo BID; clientes de BID Invest; funcionarios de unidades ejecutoras de operaciones del BID; funcionarios de otros mecanismos; solicitantes y/o representantes; organizaciones de la sociedad civil; y miembros del Grupo Consultivo Externo del MICI. OVE además realizó una encuesta a organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de consulta de la actual política del MICI o que han interactuado con el MICI principalmente en el contexto de algún caso, para obtener sus perspectivas sobre el funcionamiento del mecanismo, incluyendo temas relacionados con su accesibilidad, transparencia, independencia y efectividad. La tasa de respuesta fue de 26%.

- 1.9 Este documento está estructurado en siete capítulos. Después de esta introducción, el Capítulo II presenta el análisis de la política del MICI para el Grupo BID y lo compara con los mecanismos de otros MDB. El Capítulo III examina los temas relacionados con el acceso al MICI, mientras el Capítulo IV analiza la manera como se gestionaron los casos. Los resultados a nivel de solicitantes y del Grupo BID se discuten en el Capítulo V y los aspectos relacionados con el funcionamiento interno del MICI en el Capítulo VI. Finalmente, el Capítulo VII presenta las conclusiones y las recomendaciones que ofrece OVE para que el Grupo BID perciba plenamente los beneficios del mecanismo.





# 02

La política del  
MICI para el  
Grupo BID

- 2.1 Este capítulo analiza la medida en que la política existente provee una base sólida para el funcionamiento del MICI. Responde a las preguntas: (i) en qué medida la actual política del MICI facilita el cumplimiento de su mandato y cuáles son los principales desafíos en términos de su implementación? (ii) ¿Cómo se compara la política del MICI con la de los mecanismos independientes de rendición de cuentas de otros MDB<sup>7</sup>?
- 2.2 La política del MICI, según fue reformulada en 2014, define su posición institucional, alcance, funciones y esquema de operación. El MICI fue creado como una oficina que reporta directamente a los Directorios del BID y de BID Invest, para actuar con independencia de la administración del Grupo BID. Además, la política establece las características principales del MICI, que se resumen en el Cuadro 2.1.

**Cuadro 2.1. Principales características del MICI según su política**

1. El MICI es un mecanismo de último recurso.	Los solicitantes deben demostrar que antes de ir al MICI han hecho intentos razonables de plantear sus denuncias a la administración.
2. El MICI actúa con relación a proyectos aprobados y no acepta reclamos presentados después de los 24 meses del último desembolso del proyecto.	Denuncias asociadas a proyectos en diseño no son del ámbito de acción del MICI, como tampoco denuncias presentadas después de 24 meses contados a partir del último desembolso del proyecto.
3. El MICI analiza el cumplimiento con respecto a las “Políticas Operativas Pertinentes.”	Las Políticas Operativas Pertinentes son las de salvaguardias y estándares ambientales y sociales* del Grupo BID y las políticas de acceso a la información que se incluyen porque enuncian los requisitos para la divulgación de información ambiental y social de los proyectos. Entre las Políticas Operativas Pertinentes también figuran las políticas aprobadas tras la entrada en vigor de la política del MICI, y en las que el Directorio establezca explícitamente que cada una de dichas políticas queda comprendida dentro del ámbito de acción del MICI.
4. El MICI ejerce tres tipos de funciones	(i) La resolución de controversias o de conflictos en materia ambiental y social asociados a proyectos financiados por el Grupo BID; (ii) La investigación de denuncias sobre posible incumplimiento del Grupo BID con sus Políticas Operativas Pertinentes; (iii) La generación y diseminación de lecciones aprendidas.
5. El MICI está estructurado en dos fases formales.	La fase de consulta (FC) es una oportunidad para que las partes de un reclamo “aborden en forma voluntaria, flexible y colaborativa” los temas objeto de la solicitud. El MICI actúa como mediador en la búsqueda de un acuerdo satisfactorio entre las partes.  La fase de verificación de la observancia (FVO) es un proceso de investigación sobre los temas planteados en una solicitud “para establecer si el Banco ha incumplido con alguna de sus Políticas Operativas Pertinentes y ello ha causado un Daño a los Solicitantes”. El MICI actúa como investigador sujeto a la aprobación de la investigación por parte del Directorio Ejecutivo.
6. Los solicitantes deciden por cuál fase desean optar.	Los solicitantes tienen la opción de optar por la fase de consulta o por la de FVO, o por las dos fases, en cuyo caso se deberá iniciar con la fase de consulta.

Fuente: OVE con base en la política del MICI.

\* La Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias ([OP-703](#)); la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres ([OP-704](#)); la Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario

<sup>7</sup> El análisis comparativo con los mecanismos de otros MDB ese encuentra en el Anexo III.

(OP-710); la Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-761); y la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765). El Directorio del BID aprobó en septiembre 2020 un nuevo Marco de Política Ambiental y Social que reemplazará estas políticas, a partir de la entrada en vigencia del nuevo Marco de Política en septiembre de 2021. La política de BID Invest para efectos del MICI es la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social. El Directorio de BID Invest aprobó en abril 2020 una nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social que entró en vigor en diciembre 2020.

2.3 La política actual del MICI corrigió importantes temas identificados por OVE en su evaluación de 2012 que limitaban el buen funcionamiento del mecanismo. De particular mención es la solución a los problemas de rendición de cuentas y conflictos de interés asociados a la estructura organizacional previa, así como los problemas asociados a la secuencia de las fases y a la duplicación de la instancia de elegibilidad; el establecimiento de plazos para la gestión de las solicitudes; y la creación de instancias para la participación de la administración. De igual forma, se registra una mayor consistencia entre la política, directrices desarrolladas, y procesos asociados. El Cuadro 2.2 resume los principales hallazgos de la evaluación de OVE en 2012 y la manera como fueron abordados por la actual política.

**Cuadro 2.2. La mayoría de limitaciones identificadas en 2012 fueron corregidas en la política actual del MICI**

Hallazgos de OVE en 2012	La actual política del MICI:
<p><b>Rendición de cuentas.</b> La estructura del MICI comprendía tres “cargos principales”, sin un gerente general o cabeza:            (i) un <i>Ombudsperson</i> de proyectos a cargo de la FC, (ii) el presidente del Panel de verificación de la observancia, y (iii) un secretario ejecutivo. Estos tres cargos principales reportaban de manera separada al Directorio Ejecutivo, sin mecanismos o instancias de coordinación.</p>	<p>Define una línea clara de rendición de cuentas. El Director del MICI rinde cuentas a los Directorios Ejecutivos; los Coordinadores de Fase, así como el personal de apoyo, reportan al Director del MICI.</p>
<p><b>Conflicto de interés en la FVO.</b> El presidente del Panel era un consultor que recibía un salario por día; así, no había incentivos para tramitar los casos de manera expedita y eficiente.</p>	<p>Establece que el Director del MICI y el Coordinador de la FVO (así como el Coordinador de la FC) son funcionarios asalariados del Banco, eliminando el incentivo para extender casos. El Director del MICI es responsable por el trabajo del mecanismo.</p>
<p><b>Secuencia de las fases.</b> La FC debía proceder obligatoriamente antes de la FVO, independientemente de si las partes involucradas estaban interesadas en un proceso de resolución de conflictos. Esta situación reflejaba un entendimiento erróneo de ambas funciones, en la cual la FC debía actuar como un filtro para evitar investigaciones.</p>	<p>Establece que los solicitantes ahora pueden optar por la FC, la FVO, o ambas. Cuando los solicitantes optan por ambas fases, la tramitación de la solicitud se realiza de manera secuencial, iniciando con la FC.</p>
<p><b>Duplicación del proceso de elegibilidad para la FC y la FVO.</b> El mismo conjunto de criterios de elegibilidad era aplicado al inicio de cada una de las fases, y no siempre de manera consistente, generando importantes ineficiencias en el proceso y la frustración por parte de los solicitantes.</p>	<p>Define un único proceso de admisibilidad para ambas fases, proceso a cargo del Director del mecanismo, en consulta con los coordinadores de fase.</p>

<p><b>Respuesta de la administración.</b> La anterior política no consideraba instancias para que la administración dejara constancia de sus puntos de vista durante el proceso y en algunas oportunidades incluso se le negaba información relacionada con las solicitudes.</p>	<p>Define las instancias en las que la administración puede presentar formalmente sus puntos de vista en su respuesta a: (i) las solicitudes una vez registradas; (ii) a los borradores de recomendaciones de investigación y (iii) a los borradores de informes de investigación. Estas respuestas se publican en el Registro Público del MICI y se anexan a los informes de la FVO.</p>
<p><b>Plazos para la gestión de solicitudes.</b> La política establecía plazos solo para algunos pasos en la gestión de solicitudes y las extensiones quedaban a discreción de los responsables de cada fase.</p>	<p>Define plazos para las distintas etapas del proceso en la búsqueda de una mayor previsibilidad. Las extensiones están sujetas a la no objeción del Directorio Ejecutivo.</p>
<p><b>Ausencia de objetivos.</b> La política carecía de un enunciado claro de objetivos, y en general, de lo que se espera a nivel institucional de la operación del mecanismo y sus funciones.</p>	<p>No solucionó este tema. La política sigue sin enunciar objetivos orientados en resultados para el mecanismo en general, y para sus dos funciones.</p>
<p><b>Exclusión Legal.</b> Estaba definida de manera muy amplia; creaba un incentivo para iniciar procesos judiciales; era casi imposible de cumplir pues aplicaba en los 48 países miembros del Grupo BID.</p>	<p>No solucionó este tema. La exclusión se mantuvo, aunque más acotada a la existencia de procesos judiciales que traten asuntos específicos planteados en la solicitud. Como se discute posteriormente en el presente informe, su interpretación sigue siendo motivo de discrepancias entre el MICI y la administración, y un factor importante que limita la efectividad y eficiencia del mecanismo.</p>

Fuente: OVE.

2.4 Sin embargo, un tema clave que quedó pendiente en la reformulación de la política es el de la exclusión judicial. A pesar de que la política actual dejó también pendiente el tema de los objetivos del MICI (Recuadro 2.1), la exclusión judicial es el tema que más ha impactado el buen funcionamiento del mecanismo y la posibilidad del MICI de atender las quejas de los solicitantes. La política del MICI establece que no son elegibles “temas o asuntos específicos planteados en una Solicitud que estén siendo objeto de procesos arbitrales o judiciales en un país miembro” del Grupo BID<sup>8</sup>. Esta disposición, que existía ya en la política anterior, fue identificada por OVE en 2012 como un obstáculo significativo para la efectividad del MICI<sup>9</sup>. No obstante, a solicitud de algunos directores, la exclusión se mantuvo en la política reformulada en 2014, aunque de manera ligeramente acotada. Sin embargo, no se clarificó su propósito ni su alcance. En sus entrevistas OVE encontró una amplia gama de opiniones acerca del propósito de esta disposición, que van desde evitar que el MICI tenga injerencia en la soberanía de los tribunales nacionales hasta evitar la duplicación de esfuerzos y decisiones contradictorias. En cuanto a su alcance, existen diferentes opiniones sobre el ámbito de acción del MICI y el ámbito de

8 Además, la política del MICI establece que “si después de la determinación de elegibilidad, el MICI tomara conocimiento de la existencia de un proceso arbitral o judicial, corresponderá al Director del MICI evaluar las implicancias y someter a la consideración del Directorio bajo procedimiento corto una recomendación de seguir o no adelante con el proceso”.

9 OVE encontró que la exclusión estaba definida de manera muy amplia (cualquier tema bajo litigio debía ser excluido); creaba un incentivo para iniciar procesos judiciales con el fin de impedir el acceso al MICI; y era virtualmente imposible de cumplir a cabalidad en los 48 países miembros del Grupo BID. Evaluación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, OVE 2012, párrafo 5.16. (documento [RE-416-1](#)).

acción de las cortes y tribunales nacionales, a pesar de que las instancias judiciales nacionales buscan determinar la aplicación de las normas y leyes del país mientras que el MICI examina el cumplimiento del Grupo BID con respecto a sus Políticas Operativas Pertinentes. El MICI propuso una interpretación de la exclusión en 2018 (documento [MI-72](#))<sup>10</sup> que fue presentada al Directorio en una sesión técnica (no deliberativa) sin llegar a una conclusión y cuya aplicación fue posteriormente rebatida por la administración. Como se discute en los capítulos III y IV, la exclusión judicial es un factor que limita la acción del MICI al excluir de su consideración temas de importancia para el Grupo BID levantados por los solicitantes. Además, genera ineficiencias en el proceso y discordia entre la administración y el MICI que afectan el trabajo del mecanismo que requiere un importante nivel de colaboración con la administración. Por último, su aplicación deja al Grupo BID potencialmente expuesto al riesgo reputacional asociado a no atender posibles impactos sociales y ambientales vinculados a sus proyectos. La mayoría de los mecanismos en otros MDB no incluyen una exclusión de este tipo (MRC/ADB, CAO/IFC, PI/WB). La excepción es el IRM/AfDB, que fue diseñado siguiendo el modelo del MICI y el MR/EIB que incluye una versión más acotada que requiere que las partes del proceso judicial sean las mismas que las de la solicitud. El IPAM/EBRD menciona la necesidad de “tomar en cuenta” procesos judiciales existentes, pero sin dar lugar a la exclusión de temas o solicitudes del conocimiento del mecanismo.

### ***Recuadro 2.1. Ausencia de objetivos orientados a resultados***

La política continúa sin enunciar objetivos orientados a resultados para el MICI, y en general, lo que el Grupo BID espera del mecanismo a nivel institucional. La descripción de los objetivos del MICI incluida en su actual política es un listado de acciones sin definir los resultados que el mecanismo pretende alcanzar. De igual manera, los objetivos de la FC y de la FVO están definidos como procesos, sin indicar lo que esperan lograr. La falta de objetivos orientados a resultados, unido al enfoque altamente procedimental, lleva a centrar la atención en la gestión individual de cada caso, sin una visión más amplia y de conjunto sobre lo que se espera que un mecanismo como el MICI alcance y contribuya a nivel del Grupo BID. Otros mecanismos definen sus objetivos en términos de resultados y de su contribución a los objetivos de la institución de la que hacen parte.

Fuente: OVE con base en la política del MICI

<sup>10</sup> La interpretación del MICI incluía cinco criterios de análisis para la aplicación de la exclusión judicial: (i) materia: coincidencia entre temas o asuntos tratados; (ii) sujeto procesal: coincidencia entre demandado/demandantes y los solicitantes ante el MICI; (iii) modo: proceso catalogado como arbitral o judicial; (iv) temporalidad: si el proceso se encuentra activo o no al momento de elegibilidad ante el MICI y de existir posibilidad de apelación en un caso no activo, en quién reside el derecho de apelar; y (v) lugar: proceso activo en uno de los países miembros del Grupo BID (BID: 48 países; BID Invest 45 países).



2.5 OVE identificó otras limitaciones que han surgido en la aplicación de la política en los últimos 5 años, limitaciones que en gran medida han sido gestionadas y solventadas en la práctica por el MICI, de manera consistente con la lógica de intervención con que operan los mecanismos de rendición de cuentas. Las limitaciones se refieren a la determinación de daño en caso de incumplimiento con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID; las consecuencias de una determinación de incumplimiento con las políticas y daños asociados; y el seguimiento de los compromisos de la administración en respuesta a las recomendaciones del MICI. En su gran mayoría, estos temas han sido problemáticos por las diferentes interpretaciones a que han dado lugar, en parte producto de la falta de claridad de la política del MICI. Sin embargo, en la medida en que el MICI ha ido adquiriendo mayor experiencia, ha encontrado formas de gestionar en la práctica estos temas de manera consistente con la lógica de intervención de los mecanismos de rendición de cuentas.

**a. Determinación de daño por incumplimiento con la política.**

La política MICI establece que el objetivo de la FVO es investigar de forma imparcial y objetiva denuncias de solicitantes en las que se alegue que el Banco o BID Invest no ha cumplido con sus Políticas Operativas Pertinentes y “*ha generado un Daño a los Solicitantes*”. Sin embargo, al no ser un proceso judicial, el MICI carece de las herramientas probatorias necesarias para establecer con certeza si el daño en cuestión fue o puede ser generado directamente por el incumplimiento con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID, salvo en los casos y proyectos más sencillos. Este requisito genera preocupación en la administración, particularmente en los proyectos con el sector privado, dadas las implicaciones que podría tener para los clientes<sup>11</sup>. En la práctica, en los casos más recientes asociados a proyectos de mayor envergadura y complejidad, el MICI ha buscado solventar esta situación estableciendo la posible *contribución* que el incumplimiento con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales ha podido tener en el daño alegado, siguiendo la lógica de intervención de otros mecanismos que definen la vinculación entre incumplimiento y daño sin necesidad de determinar un nexo de causalidad directo. Por ejemplo, la CAO/IFC establece en su política: “[...] La CAO pone a disposición de las comunidades y de las personas

<sup>11</sup> De hecho, en una investigación recientemente terminada en el caso de un proyecto NSG, la administración de BID Invest aceptó las recomendaciones del MICI manifestando su desacuerdo con los hallazgos sobre daños generado por el incumplimiento con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID.

un mecanismo de reclamación que permite reparar los impactos ambientales o sociales negativos vinculados con proyectos de IFC o el MIGA”<sup>12</sup>

- b. Consecuencias de una determinación de incumplimiento con las políticas y de daños asociados.** La política establece que “el MICI no adjudica retribución, indemnización por daños y perjuicios ni beneficio similar alguno”. La política también establece que el informe de verificación de la observancia del MICI “deberá estar configurado con vistas a aportar las bases técnicas y fácticas para una decisión del Directorio sobre medidas preventivas o correctivas.” Sin embargo, la política guarda silencio en cuanto a las consecuencias de una determinación de incumplimiento y daños asociados, generando diferentes interpretaciones sobre la posibilidad de acciones correctivas o de reparación<sup>13</sup> para las personas afectadas por los proyectos. No obstante, la posibilidad de reparación se deriva de la correcta aplicación de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID, que en desarrollo del principio de “no hacer daño” requieren la adopción de medidas para evitar, mitigar y/o compensar los impactos ambientales y sociales adversos que sus proyectos puedan tener. Esto está en línea con las disposiciones de la política del MICI relativas a que el mecanismo no otorga indemnizaciones por incumplimiento; la reparación o compensación de daños en el marco de las políticas no equivalen a una indemnización por incumplimiento, sino a una de las opciones dentro de la correcta aplicación de dichas políticas. Todos los mecanismos analizados por OVE incluyen en sus políticas la posibilidad de reparación para las personas afectadas por los proyectos como resultado de entrar en cumplimiento con sus políticas ambientales y sociales<sup>14</sup>. En la práctica, recientemente el MICI ha solventado esta situación siguiendo la lógica de intervención de este

---

12 La efectividad de la aplicación de estas disposiciones de política se discute en el capítulo V.

13 Para efectos de la presente evaluación, las medidas correctivas o de reparación son aquellas que, en el marco de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID y en aplicación de la jerarquía de acciones para atender los impactos ambientales y sociales de los proyectos, ofrecen compensación a los solicitantes por daños ambientales o sociales residuales (que no pudieron ser mitigados), ya sea de tipo financiero o bajo la forma de medidas y acciones para corregir o reparar el daño causado.

14 Mecanismos como el AM/ADB, el IRM/AfDB y el IPAM/EBRD incluyen explícitamente la posibilidad de acciones de reparación de daños en el marco de lo que sus políticas ambientales y sociales contemplan una vez se haya determinado incumplimiento con dichas políticas. La CAO/IFC, el IP/WB y el MR/EIB incluyen la posibilidad de reparación implícitamente al establecer que, una vez identificado el no cumplimiento, se deben tomar acciones remediales encaminadas a “poner al proyecto en cumplimiento” con sus políticas y normas ambientales y sociales, las que incluyen la necesidad de compensar aquellos impactos que no puedan ser evitados o mitigados.

tipo de mecanismos. En las últimas investigaciones en las que se ha determinado incumplimiento con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales, las recomendaciones del MICI han incluido acciones para que el proyecto entre en cumplimiento con dichas políticas y de acuerdo con éstas, aplique la jerarquía de acciones para atender los posibles impactos y riesgos ambientales y sociales de sus proyectos (evitar – mitigar – compensar) que pueden conllevar, dependiendo del estado de avance del proyecto, una acción de reparación para los solicitantes (ver capítulo V).

- c. Seguimiento de los compromisos de la administración en respuesta a las recomendaciones del MICI.** El seguimiento en la política actual no es obligatorio. Por una parte, la política establece que la administración debe preparar un plan de acción para atender las recomendaciones de la FVO aprobadas por el Directorio cuando éste lo considere “apropiado” y el Directorio no siempre lo ha requerido. Por otro lado, la política pide el seguimiento de los acuerdos alcanzados en la FC y de los planes de acción que se preparen bajo la FVO en los casos en los que resulte “pertinente” y por un máximo de cinco años. Para asegurar la correcta implementación de las recomendaciones, los mecanismos de los otros MDB analizados tienen el mandato explícito de realizar el monitoreo de las acciones de la administración<sup>15</sup>, y en algunos casos (CAO/IFC, IPAM/EBRD) el seguimiento se realiza hasta que se termine de implementar el plan o se solucionen las instancias de no cumplimiento. Además, hay mecanismos (IP/WB) que adjuntan el plan de acción de la administración al informe final de una investigación, facilitando así la discusión del paquete completo por parte del Directorio. El MICI ha tomado medidas razonables en la práctica para solventar esta limitación en la FVO incluyendo dentro de sus recomendaciones, al término de una investigación, una que requiera el desarrollo de un plan de acción por parte de la administración para la implementación de recomendaciones aprobadas por el Directorio, y el seguimiento por parte del MICI de estos compromisos (ver capítulo V).

---

<sup>15</sup> La única excepción era el IP/WB, pero en 2020 se aprobó la reforma del mecanismo y se agregó a su mandato la responsabilidad por el seguimiento.



# 03

Accesso al MICI

3.1 Este capítulo analiza la medida en que las personas han tenido acceso al MICI y los factores que han facilitado o limitado dicho acceso. La visión que se presenta en cuanto al acceso es parcial y posiblemente sobredimensionada, ya que solo captura la información de quienes efectivamente llegaron a presentar una solicitud. Este capítulo examina primero el conjunto de solicitudes recibidas por el MICI para entender de dónde vienen los reclamos; pasa en revisión las actividades del Grupo BID para dar a conocer el mecanismo y facilitar el acceso; y analiza la aplicación por parte del MICI de los criterios y condiciones para decidir si una solicitud es aceptada y puede entrar en una de las etapas sustantivas del MICI, ya sea la FC (resolución de conflictos - “consulta”) o la FVO (investigación).

## **A. Solicitudes recibidas entre diciembre 2014-junio 2020**

3.2 Entre diciembre de 2014 y junio 2020, el MICI recibió un total de 72 reclamos o solicitudes, 12% menos que durante la vigencia de la política anterior (Gráfico 3.1). Las solicitudes provinieron de 17 países de la región, siendo Brasil (19), Argentina (9) y Colombia (9), los países con mayor número de solicitudes recibidas (Gráfico 3.2). Un total de 57 solicitudes (79%) estuvieron relacionados con operaciones con garantía soberana (SG). En tanto, 13 solicitudes (18%) estuvieron relacionadas a operaciones sin garantía soberana (NSG), de las cuales 5 fueron gestionadas bajo la política MICI-BID Invest (aprobada a fines de 2015) ya que las operaciones referenciadas en las solicitudes fueron aprobadas por BID Invest<sup>16</sup>. Otras dos solicitudes recibidas no hacían referencia a operaciones específicas del Grupo BID. Durante la vigencia de la anterior política del MICI se recibieron un total de 83 solicitudes (Gráfico II.2, Anexo II)<sup>17</sup>.

---

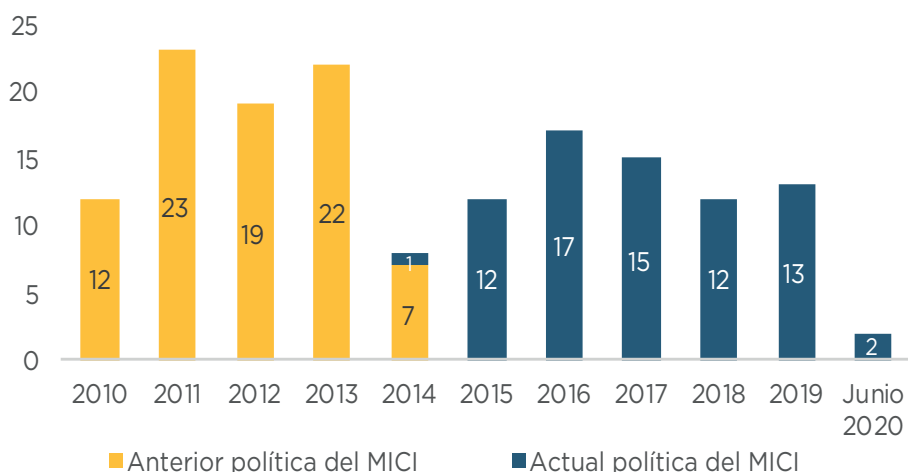
16 Las otras ocho solicitudes se relacionan con operaciones originadas por las antiguas ventanillas privadas del Banco (SCF-6; OMJ-1) y Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (1), y por ende, gestionadas bajo la política MICI-BID.

17 De estas 83 solicitudes, un total de 61 (73,4%) estuvieron asociadas a operaciones del sector público, y otras 17 (20,4%) a operaciones del sector privado. Se recibieron además otras cinco solicitudes que no hacían referencia a operaciones específicas del Grupo BID.

**Gráfico 3.1**

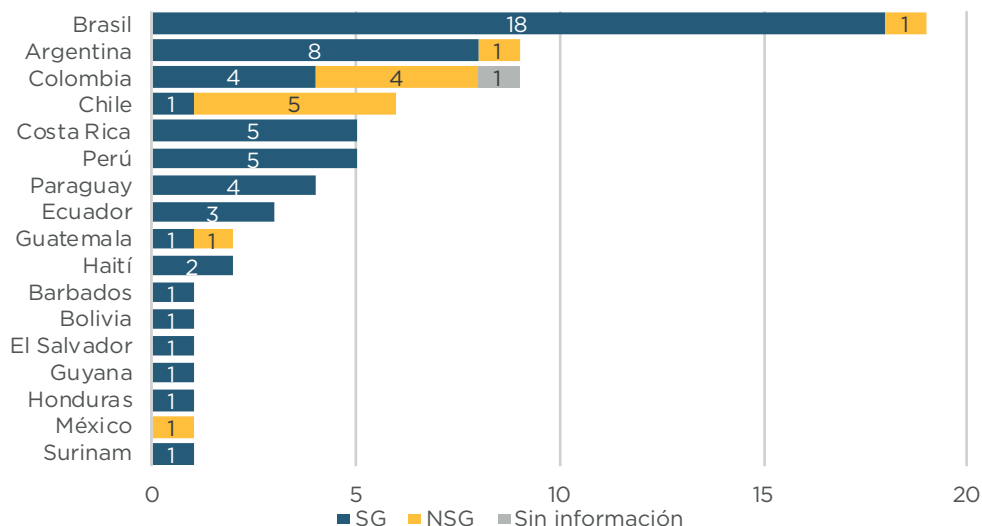
**Evolución solicitudes recibidas por el MICI (febrero 2010-junio 2020)**

Fuente: OVE con base en información del Registro Público del MICI



**Gráfico 3.2**  
**Solicitudes recibidas por el MICI por país y tipo de prestatario (diciembre 2014-junio 2020)**

Fuente: OVE con base en información del Registro Público del MICI



3.3 Las solicitudes en su mayoría fueron presentadas por particulares y contaron con algún tipo de representación para acceder al MICI. Las inquietudes planteadas por los solicitantes han estado motivadas principalmente por temas sociales (Gráfico 3.3). De las 55 solicitudes recibidas dentro del ámbito del MICI<sup>18</sup>, 58% fueron presentadas por individuos a título personal y 42% por grupos comunitarios, incluyendo grupos de residentes, comerciantes y comunidades indígenas. La gran mayoría de solicitudes contó con la designación de un representante ante el MICI, que en la mayoría de las oportunidades correspondió a una(s) persona(s) que era(n) parte de la comunidad o grupo afectado. Bajo la actual política,

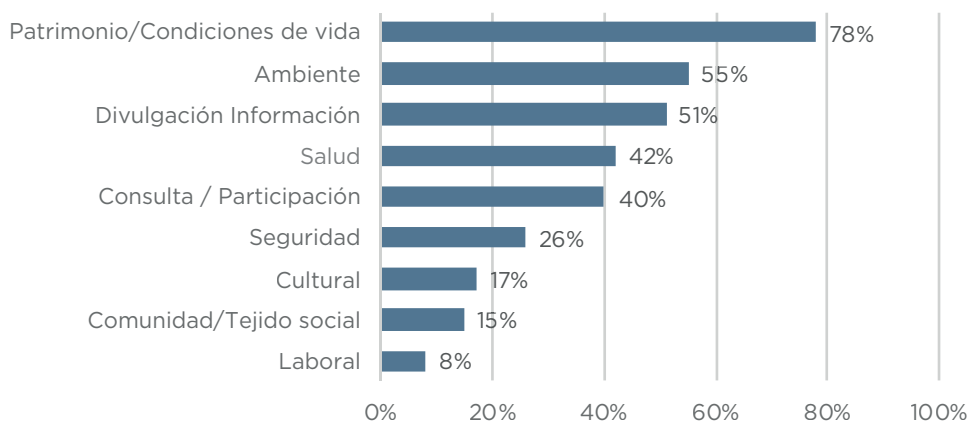
<sup>18</sup> De las 72 solicitudes recibidas, 17 trataban sobre temas fuera alcance del MICI, tales como corrupción, ética, y adquisiciones (ver sección de aceptación de solicitudes) y por tanto, se han excluido del análisis en esta sección.

organizaciones de la sociedad civil no pueden actuar como solicitantes directos, si bien pueden asesorar y representar a los solicitantes ante el mecanismo. En este contexto, aproximadamente un quinto de las solicitudes recibidas (11) contó con el apoyo de una organización de la sociedad civil y de éstas poco más de la mitad (6) correspondieron exclusivamente a organizaciones locales o de carácter nacional. Cinco solicitudes contaron también con el apoyo de una o más organizaciones de alcance internacional. Los principales temas que levantaron los solicitantes en sus reclamos tienen que ver con potenciales impactos en sus condiciones de vida o patrimonio, destacándose temas de reasentamiento involuntario, desplazamiento económico y compensación. Otros temas estuvieron relacionados con posibles impactos ambientales, así como con deficiencias en algunos aspectos de la preparación e implementación de las operaciones, como son los procesos de divulgación de información y de consultas públicas y participación comunitaria.

**Gráfico 3.3**

**Inquietudes/  
problemáticas  
planteadas en las  
solicitudes (% de  
solicitudes)**

*Fuente:* OVE con base en la documentación de solicitudes



*Nota:* Excluye solicitudes que plantean exclusivamente temáticas fuera del alcance del MICI.

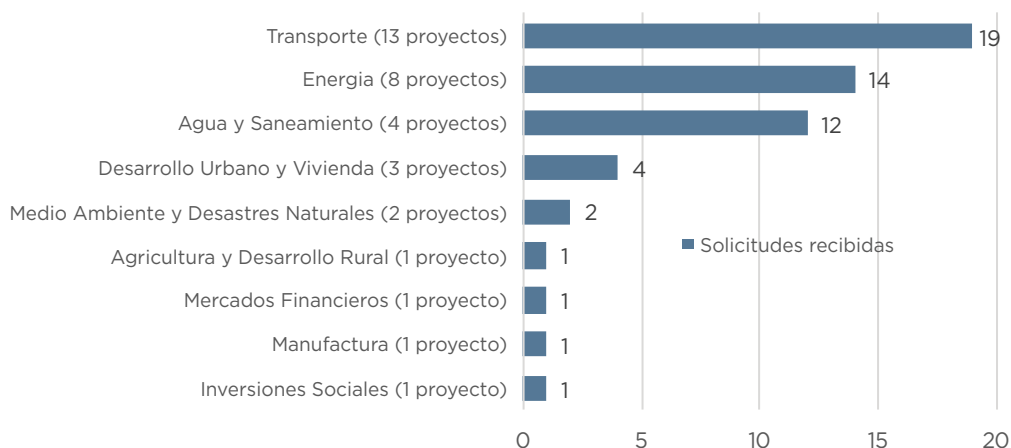
3.4 Las solicitudes estuvieron asociadas a proyectos principalmente en los sectores de transporte, energía, agua y saneamiento, y categorizados con potenciales impactos ambientales y sociales altos y medios. Las solicitudes recibidas en el ámbito del MICI estuvieron asociadas a 34 proyectos<sup>19</sup>. Los sectores de transporte (34%), energía (27%), y agua y saneamiento (20%) concentran la gran mayoría de solicitudes recibidas (Gráfico 3.4). Los reclamos están asociados principalmente a proyectos hidroeléctricos (6 proyectos, 11 reclamos), carreteras (6 proyectos, 9 reclamos), y de infraestructura urbana de transporte (5 proyectos, 8 reclamos). En términos de

<sup>19</sup> Un grupo de 11 proyectos contó con más de una solicitud, concentrando el 58% de las solicitudes (Gráfico II.3, Anexo II).

clasificación ambiental y social, la gran mayoría corresponde a proyectos con potenciales impactos altos (categoría A, 56%) y medios (categoría B, 40%).

**Gráfico 3.4**  
Solicitudes recibidas por sectores (diciembre de 2014-junio 2020)

Fuente: OVE con base en documentación de solicitudes



Nota: Excluye solicitudes que plantean exclusivamente temáticas fuera del alcance del MICI.

## B. Promoción y facilitación de acceso al MICI

3.5 El acceso al MICI depende del conocimiento que tengan las personas sobre la existencia del mecanismo. OVE encontró que el mecanismo no es muy conocido a pesar de los importantes esfuerzos del MICI por darlo a conocer. Con la excepción de casos que contaron con el apoyo de una organización de la sociedad civil que conocía al MICI o al mecanismo de otro MDB, la gran mayoría de solicitantes indicaron no haber tenido conocimiento previo del MICI<sup>20</sup>. En el contexto de visitas a terreno y entrevistas realizadas por OVE, la gran mayoría de solicitantes reportaron que no les había sido fácil llegar al MICI, y si bien hubo opiniones divergentes sobre el nivel de dificultad asociado a la experiencia de completar la solicitud, hubo amplio consenso en que el proceso de presentar una solicitud demanda tiempo y recursos, además de acceso a medios de comunicación, como internet. Para la mayoría de los solicitantes fue esencial haber contado con alguien dentro del grupo de reclamantes dedicado a entender y llevar el proceso, o con la ayuda de alguna organización de la sociedad civil<sup>21</sup>. En el caso de ejecutores o clientes del Grupo BID, el conocimiento previo del MICI era limitado. Alrededor de un tercio indicaron haber

20 También hubo solicitantes que reportaron haber tenido dificultad para identificar si el proyecto era financiado por el Grupo BID porque esto no era visible ni aparente.

21 Un 92% de las organizaciones de sociedad civil encuestadas por OVE que participaron en la consulta de la actual política del MICI o que habían interactuado con el MICI en el contexto de algún caso indicó conocer las funciones del MICI, así como los procedimientos para presentar un reclamo. Un 72% indicó además saber dónde encontrar información del MICI. No obstante, poco más de la mitad (54%) considera que es fácil para las partes afectadas por proyectos del Grupo BID acceder al MICI.



tenido algún tipo de conocimiento del MICI antes de activarse el proceso. El limitado conocimiento del mecanismo contrasta con los esfuerzos del MICI por darse a conocer. A diferencia de lo encontrado por OVE en 2012, entre 2015 y junio 2020 el MICI realizó o participó en casi un centenar de actividades de diseminación (presenciales o virtuales) para dar a conocer externamente su mandato, funciones, y procesos. En adición al trabajo con organizaciones de la sociedad civil, el MICI ha buscado identificar nuevas formas de darse a conocer en la región, por ejemplo, a través de instituciones y profesionales en el ámbito de mediación y medioambiente.

- 3.6 La tarea de dar a conocer el mecanismo no es solo del MICI; también le corresponde a la administración del Grupo BID, aunque ahí los esfuerzos han sido más limitados. Al desafío de seguir explorando vías y formas alternativas para llegar a personas afectadas y evaluar la efectividad de estas medidas, se suma la importancia de generar conciencia sobre la existencia del mecanismo en otros actores relevantes (ej. agencias ejecutoras y clientes del Grupo BID), y sobre todo la necesidad de integrar estos esfuerzos a nivel institucional. La política del MICI establece que la administración debe apoyar los esfuerzos por dar a conocer el mecanismo y que el MICI debe actuar en coordinación con otras oficinas y unidades para asegurar que la información del mecanismo se integre en las actividades y publicaciones del Grupo BID. Si bien OVE identificó algunas instancias de cooperación, no hay evidencia de que las disposiciones de política se hayan operacionalizado, ni de que a nivel institucional exista consenso sobre la importancia de dar a conocer el mecanismo y la forma de hacerlo<sup>22</sup>. Las nuevas políticas ambientales y sociales del Grupo BID incluyen por primera vez referencias al MICI y su propósito. Ambas políticas incluyen además la exigencia de que los prestatarios establezcan mecanismos de reclamo a nivel de proyecto y den a conocer su existencia a personas afectadas por los proyectos. En el caso del BID, la política también es explícita en que los prestatarios deben dar a conocer el MICI. A nivel de proyecto, BID Invest ha avanzado incorporando referencias al MICI en las páginas web de sus proyectos y en los resúmenes de las revisiones ambientales y sociales (ESRS). En el caso del BID, no hay evidencia de esfuerzos similares a pesar de haber sido un tema levantado por el MICI en el contexto específico de una investigación<sup>23</sup>.

22 Este es un desafío común identificado por varios mecanismos de otros MDB. Otros MDB incorporan referencias a los mecanismos y a sus objetivos en sus políticas operativas, y en algunos casos también en la documentación de proyecto (ej. documentos de aprobación, documentos/planes ambientales y sociales, contratos de préstamo).

23 Una recomendación del MICI en la verificación de la observancia del Programa de Drenaje Pluvial en La Paz, finalizada en 2018, era incorporar a nivel de proyecto información sobre el MICI que permitiera tanto a las agencias ejecutoras, como a la población del área de incidencia del proyecto, conocer sobre la existencia del MICI

3.7 El MICI ha buscado facilitar el acceso al mecanismo por diferentes vías, incluyendo el importante trabajo en materia de atención al tema de represalias. En términos de medidas para facilitar el acceso, el MICI ha incluido en su sitio web información en los cuatro idiomas oficiales del Banco, incluyendo folletos y la carta modelo (que forma parte de la política del MICI) con el fin de guiar el proceso de presentación de reclamos. Además, existe un oficial de registro de las solicitudes en MICI con la responsabilidad de atender cualquier duda de los solicitantes sobre el proceso. En general, OVE encontró una opinión positiva entre los solicitantes sobre el apoyo y guía recibidos durante el proceso. De particular mención es el trabajo del MICI en el ámbito de atención al riesgo de represalias que tiene implicaciones importantes para el acceso seguro al mecanismo. Este riesgo, además de ser una fuerte limitante para el acceso de personas afectadas, impone importantes desafíos para la gestión de las solicitudes, tema que ha sido identificado por los mecanismos de otros MDB como uno de los mayores retos para un funcionamiento efectivo. En este contexto, y en su calidad de Secretariado de la red de mecanismos independientes de rendición de cuentas (IAMnet), el MICI tuvo un rol importante liderando el desarrollo de una guía práctica para los mecanismos para abordar el riesgo de represalias. En el caso del MICI, aproximadamente un tercio de los reclamos recibidos incluyen el pedido de los solicitantes de mantener la confidencialidad en el tratamiento de su solicitud por temor a posibles represalias o actos de intimidación, con una tendencia creciente durante los últimos años (Gráfico II.4, Anexo II). OVE entrevistó a solicitantes que habían pedido confidencialidad y todos indicaron que en general, el MICI había tomado precauciones adecuadas para gestionar sus solicitudes. Reconociendo la importancia del tema y la necesidad de tener un enfoque amplio y sistemático, el MICI elaboró en 2019 directrices para atender el riesgo de represalias en la gestión de solicitudes (documento [MI-90](#) / [CII/MI-24](#)).

### **C. Aceptación de solicitudes recibidas entre diciembre 2014 – junio 2020**

3.8 Las solicitudes que llegan al MICI pasan por varias etapas antes de ser consideradas en una de las fases sustantivas de la FC o de la FVO (Gráfico 3.5). En la etapa de registro el MICI verifica que la solicitud contenga toda la información requerida (Recuadro II.1, Anexo II) y

---

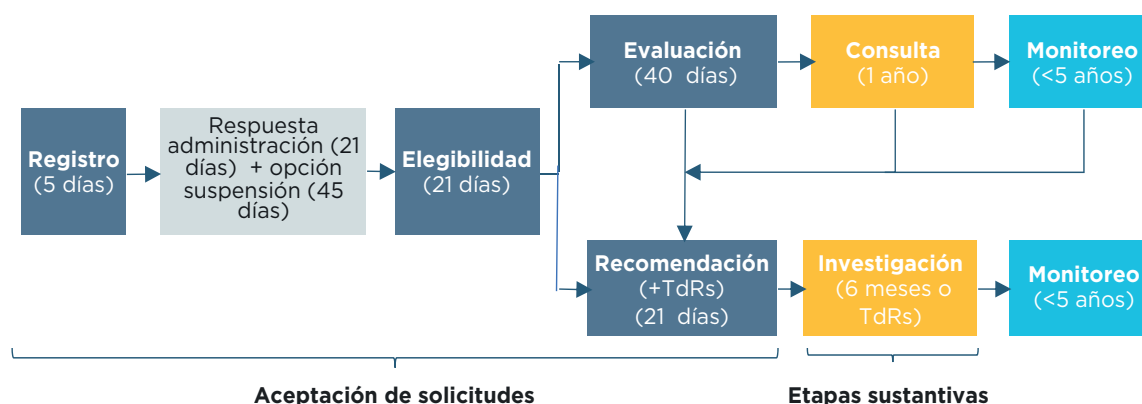
y sus procesos. En su informe final sobre medidas adoptadas, la administración indicó que además de informar a las distintas partes durante la preparación sobre los distintos mecanismos de queja disponibles, incluyendo el MICI, se estaba trabajando para proporcionar información sobre el MICI en las páginas web de cada proyecto. A la fecha, sin embargo, no hay evidencia de que esta información se haya efectivamente incorporado.

que no esté claramente vinculada a algunas de las exclusiones de la política (Recuadro II.2, Anexo II). En la etapa de determinación de elegibilidad el MICI revisa el cumplimiento con los criterios de elegibilidad (Recuadro II.3, Anexo II), incluyendo confirmación sobre si se aplica alguna de las exclusiones<sup>24</sup>. En esta etapa el MICI recibe la respuesta escrita de la administración que puede incluir el pedido de pausar el proceso para implementar medidas correctivas<sup>25</sup>. Una vez declaradas elegibles, las solicitudes se convierten en “casos” y pasan a un análisis preliminar, según la fase por la que hayan optado los solicitantes, en la que el MICI establece si hay condiciones para un proceso de resolución de conflictos en la FC (etapa de evaluación), o si el caso amerita una investigación en la FVO (recomendación de investigación y términos de referencia (TdR) sujeta a la aprobación del Directorio Ejecutivo.

**Gráfico 3.5**

**Proceso de aceptación de solicitudes recibidas**

Fuente: OVE



3.9 Del total de 72 solicitudes recibidas, 12 (16%) llegaron a ser tratadas en una de las fases sustantivas del proceso MICI (Gráfico 3.6). De las solicitudes recibidas, 57 (79%) no fueron registradas o fueron declaradas no elegibles, de manera que 15 (21%) solicitudes se convirtieron en “casos” de la FC y/o de la FVO. Como referencia, durante la anterior política del MICI un 23% de las solicitudes se convirtieron en casos (Gráfico II.5, Anexo II), si bien cualquier comparación debe ser tomada con cautela debido a los diferentes criterios y procesos de elegibilidad estipulados en las respectivas

24 El quinto criterio de elegibilidad (22(e)) es que no aplique ninguna de las exclusiones que también se revisan durante el registro, si bien en la etapa de elegibilidad se analiza con mayor profundidad ya que en ese momento el MICI ya cuenta con información suministrada por la administración y recabada en la misión de elegibilidad. Adicionalmente, hay exclusiones, como por ejemplo la exclusión judicial, que no es posible analizar en los cinco días hábiles estipulados por la política para el registro.

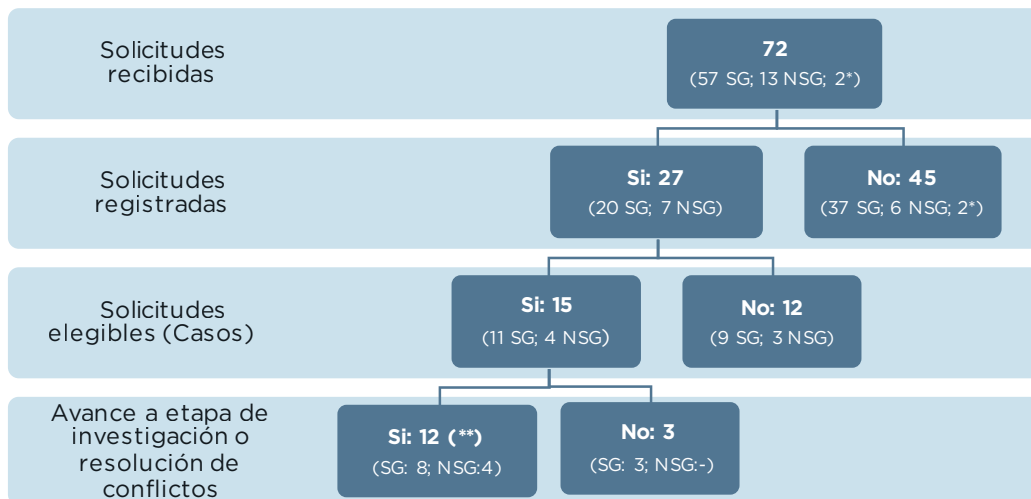
25 La política del MICI establece que su Director tiene la facultad para aprobar la suspensión temporal del proceso por hasta 45 días en situaciones que se cuente con un plan concreto y cronograma para efectuar rectificaciones. Otros mecanismos cuentan con opciones similares, si bien la experiencia aún es incipiente. El PI/WB tiene la opción de pausar el proceso durante la recomendación de investigar y en 2013 aprobó un piloto que le permite posponer la decisión de registro, opción que ha sido utilizada pocas veces. La nueva política del IPAM/EBRD también contempla que a discreción del jefe de mecanismo se puede suspender el proceso de registro por 45 días para que la administración aborde los problemas planteados.

políticas. Los 15 casos están asociados a solicitudes provenientes de 10 países (Gráfico 3.7). Once de estos corresponden a operaciones del sector público. Los 4 casos restantes corresponden a operaciones sin garantía soberana (NSG), 3 de las cuales fueron aprobadas por BID Invest. En 12 de los 15 casos elegibles los solicitantes optaron inicialmente por la FC y en los 3 restantes optaron directamente por la FVO. Tres casos declarados elegibles y que fueron a la FVO no llegaron a ser investigados por decisión del Directorio en un caso y por recomendación del MICI en los otros dos (ver sección análisis preliminar en la FC y FVO).

**Gráfico 3.6**

**Aceptación de solicitudes recibidas**

Fuente: OVE con base en información del Registro Público de solicitudes del MICI.

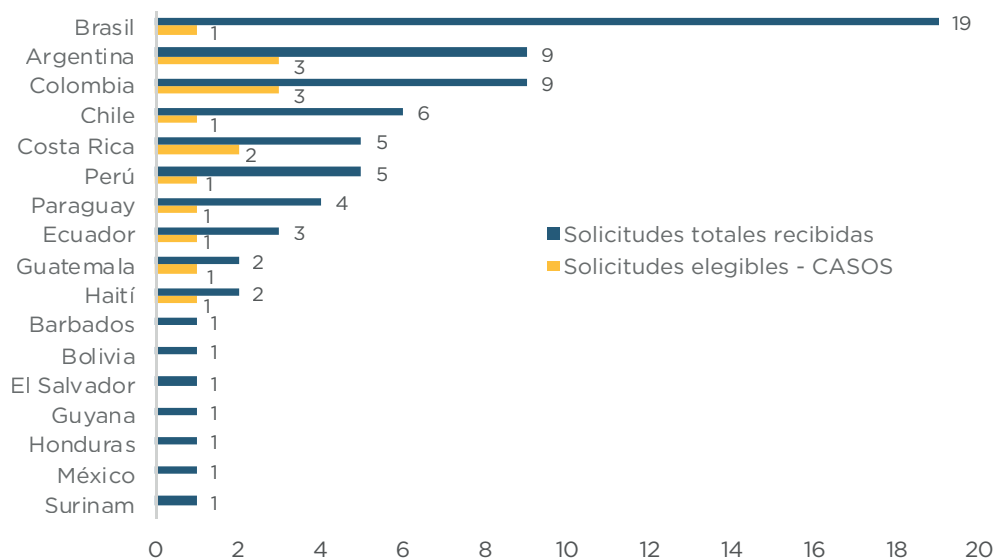


Notas: (\*) Dos solicitudes recibidas, y posteriormente no registradas, no estaban asociadas a ninguna operación del Grupo BID (MICI-AU-2015-0095 y MICI-BID-CO-2016-0103). (\*\*) Incluye una solicitud que se encontraba en análisis preliminar (etapa de evaluación) de la FC en junio 2020, pero que en agosto de 2020 avanzó a la etapa de consulta.

**Gráfico 3.7**

**Solicitudes recibidas y elegibles por país**

Fuente: OVE con base en información del Registro Público de solicitudes del MICI.



Nota: Un reclamo recibido referente al Proyecto Hidroeléctrico Ituango en Colombia presentaba alegatos respecto a un préstamo corporativo aprobado por BID Invest en 2016, así como respecto a una CT aprobada por el BID en 2012. Por esta razón, y dado que las políticas MICI-BID MICI-BID Invest no contemplaban esta situación, el reclamo se registró como dos solicitudes y casos separados: MICI-CII-CO-2018-0133 y MICI-BID-CO-2018-0133.

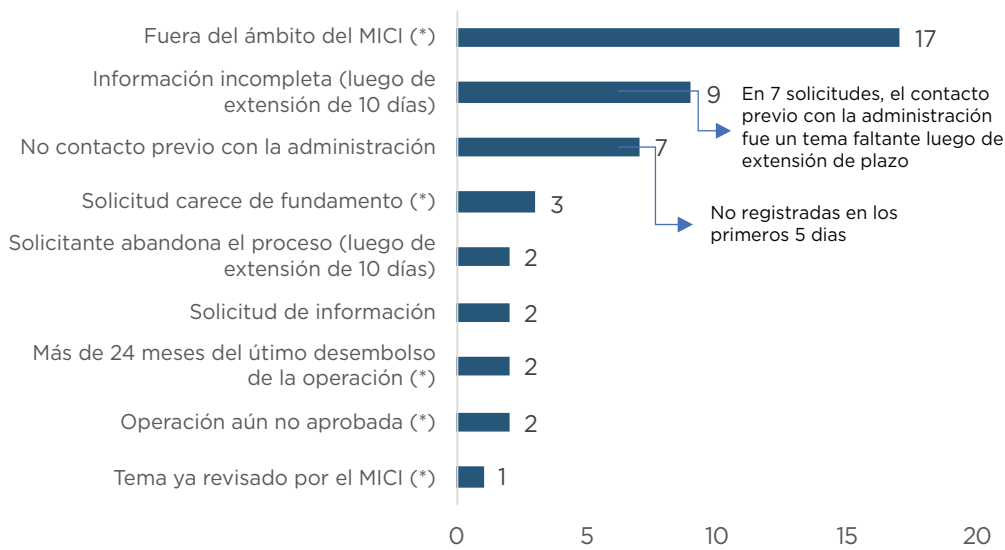
## 1. Registro y elegibilidad

3.10 El principal factor de no registro, sin contar las solicitudes que planteaban temas fuera del ámbito del MICI<sup>26</sup>, fue la presentación de información incompleta por parte de los solicitantes (Gráfico 3.8). En 23 oportunidades el MICI concedió una extensión de plazo de 10 días, según lo dispuesto en la política, para que los solicitantes completaran la información, si bien en poco menos de la mitad (10), estos regresaron con la información completa para el registro de la solicitud. Entre la información faltante que los solicitantes tuvieron más dificultad para presentar en solicitudes que terminaron no siendo registradas tras la extensión, fue la descripción de los esfuerzos previos para abordar los temas con la administración y los resultados de dichos esfuerzos<sup>27</sup>. Dadas las dificultades para cumplir con este criterio en los 10 días de plazo adicional, muchas veces por desconocimiento de a quién deben dirigirse, el MICI ha optado por proveer a los solicitantes los datos de contacto de los jefes de equipo, sin registrar la solicitud en los primeros 5 días (Gráfico 3.8). Además, les indica que pueden volver a presentar el reclamo si sus preocupaciones no son atendidas adecuadamente<sup>28</sup>. En general, OVE encontró que los criterios de registro fueron aplicados de manera consistente por el MICI<sup>29</sup>.

**Gráfico 3.8**

**Criterios para el no registro de solicitudes (número de solicitudes)**

Fuente: OVE con base en el Registro Público del MICI y documentación de las solicitudes.



26 Estas solicitudes fueron correctamente transferidas a las oficinas del Banco encargadas de estos otros temas (ej. Oficina de Integridad Institucional, Oficina de Ética, Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones) y siguiendo un proceso homogéneo, aunque la coordinación fue más bien *ad hoc* ya que hasta recientemente no había un sistema común entre estas oficinas para la recepción y gestión de reclamos.

27 Otra información faltante recurrente fue la prueba escrita de la facultad que habilita a un representante para actuar en nombre de los solicitantes; y la mención del presunto daño y su relación con el incumplimiento de las Políticas Operativas Pertinentes.

28 Un total de siete solicitudes fueron gestionadas de esta manera. En dos de ellas los solicitantes regresaron al MICI.

29 OVE encontró una sola solicitud que no fue registrada para la cual la motivación de no registro es cuestionable. Se trató de una solicitud de carácter confidencial que planteaba temas importantes en materia de salvaguardias de género, pero que no fue registrada porque el MICI consideró que trataba temas administrativos.

*Nota:* (\*) Corresponden a algunas de las exclusiones estipuladas en la política del MICI para el Grupo BID (Recuadro II.2, Anexo II) que el MICI revisa durante el registro. El resto de las razones para el no registro tuvieron que ver con temas relacionados con el contenido de información que una solicitud debe contener según lo requerido por la política (ej. descripción del contacto previo con la administración, descripción de la operación financiada por el Banco y país donde se ejecuta) (Recuadro II.1, Anexo II).

3.11 El factor más común para la no elegibilidad de solicitudes previamente registradas fue la falta de vínculo entre el daño alegado y el potencial incumplimiento del Grupo BID con sus políticas operativas (Cuadro 3.1). Este requisito se revisa tanto en registro (como parte del contenido de una solicitud) como en elegibilidad, pero con mayor profundidad. La aplicación de esta causal de no elegibilidad se debió en tres de cuatro casos a que las obras o actividades específicamente cuestionadas por los solicitantes habían dejado de ser parte del proyecto o programa financiado por el Banco, ya sea por decisión del ejecutor de no hacer la obra en cuestión, o por decisión del Banco en cuanto la obra no cumplía con los requisitos técnicos del proyecto. En un caso (Alto Maipo, solicitud III), el MICI consideró que, hasta ese momento, el daño alegado no presentaba una “probabilidad razonable de ocurrir” dado el estado de la construcción del proyecto, las medidas de mitigación previstas, y el seguimiento de compromisos que estaba haciendo la administración.

**Cuadro 3.1. Razones para la no elegibilidad de 12 solicitudes previamente registradas**

Operación (solicitud)	La solicitud no fue presentada por dos o más personas	No relacionado con operación del Grupo BID	No vínculo entre el daño y potencial incumplim. de políticas operativas	No contacto previo con la administ.	Aplica una exclusión		Otra Decisión de solicitantes de no continuar en el proceso
					Exclusión legal	24 meses después del último desembolso	
1. Bayport-Colombia							
2. Movilidad urbana-Blumenau-Brasil							
3. Regulación Reservas Pueblos en Aislamiento-Perú							
4. Alto Maipo (III)-Chile							
5. Garantía carretera Santiago-Valparaíso-Viña-Chile							
6. Reventazón (II)-Costa Rica							
7. Porce III-Colombia							
8. Desarrollo Norte Grande (I)-Argentina							
9. Desarrollo Norte Grande (II)-Argentina							
10. Varzeas del Tieté (III)-Brasil							

11. Rodonael, Tramo Norte (v)-Brasil							
12. Prosaimaues-Brasil							
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

*Nota:* Se considera las situaciones donde el criterio de elegibilidad o exclusión aplica en su totalidad. Para una solicitud puede aplicar uno o más criterios de elegibilidad o exclusiones.

*Fuente:* OVE con base en el memorándum de elegibilidad de las solicitudes.

3.12 El contacto previo con la administración surge nuevamente en la etapa de elegibilidad como un factor importante, convirtiéndose de esta manera en una de las principales razones para la no aceptación de solicitudes durante registro y elegibilidad. Los esfuerzos de contacto previo con la administración, que forma parte del contenido de información de una solicitud que el MICI revisa durante la etapa de registro, se revisan con mayor profundidad durante la etapa de elegibilidad, cuando además el MICI cuenta con la perspectiva de la administración. Así, durante la etapa de elegibilidad el MICI declaró no elegible una solicitud en la que encontró que los solicitantes no habían tenido contacto con la administración y otras dos solicitudes en las que consideró que la administración no había tenido oportunidad suficiente para abordar las inquietudes planteadas. De esta manera, excluyendo solicitudes que planteaban temas fuera del ámbito del MICI, el requerimiento de contacto previo con la administración se convirtió en el principal factor para no admitir solicitudes durante los procesos de registro y elegibilidad<sup>30</sup>. De conformidad con la política del MICI, el contacto previo con la administración, además de ser parte del contenido requerido de una solicitud y un criterio de elegibilidad, está explícitamente incorporado como uno de los objetivos del MICI - “ser un mecanismo de último recurso para atender las inquietudes de los solicitantes, tras estos haber realizado intentos razonables de plantear sus denuncias a la administración”<sup>31</sup>.

3.13 La dificultad de cumplir con el requisito de contacto previo con la administración tuvo que ver en gran medida con la falta de un sistema de gestión de reclamos al interior del Grupo BID durante el periodo bajo evaluación. El MICI fue diseñado como un mecanismo de atención de reclamos de último recurso, pero las instancias de

<sup>30</sup> Un total 10 solicitudes fueron no registradas (siete) o no elegibles (tres) por este motivo. Esto equivale a un 18% de las solicitudes no registradas o no elegibles. A esto se suman solicitudes no registradas por información incompleta, donde uno de los temas faltantes más recurrente era la descripción de los esfuerzos de los solicitantes para entrar en contacto con la administración (siete).

<sup>31</sup> La gran mayoría de los mecanismos de otros MDB incorporan algún requerimiento o indicación general similar. La excepción es la CAO/IFC, que hasta la fecha reporta al Presidente del Banco Mundial, y que actúa como una de varias opciones que tienen los reclamantes para presentar sus inquietudes y, por lo tanto, no requiere que los solicitantes hayan tenido contacto previo con la administración. Cabe resaltar que la CAO/IFC puede derivar un reclamo a la administración de IFC si considera que por su naturaleza puede ser mejor atendido por la administración.

la administración que le debían anteceder y la manera como se debían articular con el MICI no fueron definidas en la política del MICI o a nivel institucional en el Grupo BID. La falta de un registro de los reclamos por parte de la administración durante el periodo bajo evaluación impide establecer con seguridad el volumen de inquietudes recibidas por la administración o la suerte que hayan tenido. Un análisis de las solicitudes que llegaron a ser examinadas en elegibilidad da cuenta de importantes inconsistencias en la forma en que la administración atendió los contactos realizados por los solicitantes antes de acceder al MICI: (i) una cuarta parte de las solicitudes analizadas<sup>32</sup> no recibió respuesta de la administración o recibió un acuso de recibo seguido del reenvío del reclamo a la unidad ejecutora, generalmente indicando que ésta era la responsable de la ejecución de las obras; (ii) para otra cuarta parte, si bien hubo contactos e intercambios iniciales con los solicitantes, no hubo mayor seguimiento o respuesta posterior sobre los temas tratados o comprometidos; (iii) en una ocasión la administración aconsejó a los solicitantes contactar al MICI; (iv) en las restantes, hubo mayor interacción con los solicitantes (ej. cartas, emails, reuniones), si bien al final estos decidieron de igual forma dirigirse al MICI indicando su no conformidad con las respuestas recibidas o la no solución a sus problemáticas. En el contexto de las visitas a terreno, OVE conoció más detalles de algunas de estas inconsistencias o deficiencias, como es el caso de una demora de varios meses en responder el reclamo presentado por los solicitantes, o el caso en el que los solicitantes no fueron recibidos en las oficinas del Banco después de haberse desplazado desde provincia para presentar su reclamo. En este último caso, el reclamo se reenvió directamente la unidad ejecutora sin tener en consideración los posibles riesgos de represalias levantados por los solicitantes. Los nuevos marcos de políticas ambientales y sociales del BID y del BID Invest buscan establecer las bases para la conformación de un sistema de gestión de reclamos del Grupo BID. La administración ha empezado a implementar medidas en esta dirección<sup>33</sup>. Sin embargo, estas medidas son todavía incipientes, siendo necesario definir los procesos que faciliten el acceso de los solicitantes, así como la manera en que estos sistemas se articularán con el MICI como mecanismo de última instancia.

---

32 Excluyendo reclamos donde los solicitantes no contactaron a la administración por temor a represalias (2) o el MICI verificó que no se había realizado contacto previo (1).

33 En el caso del BID se tiene contemplado el desarrollo de un protocolo para dar respuesta a los reclamos recibidos como parte del plan de implementación del nuevo marco de políticas ambientales y sociales. En el caso del BID Invest, entre otras medidas para el relacionamiento con comunidades y en el contexto de su nueva política de Sostenibilidad Ambiental y Social que entró en vigor en diciembre 2020, se encuentra en proceso de desarrollo un mecanismo de gestión de quejas a nivel de la administración. En anticipación a la implementación de este mecanismo, una plataforma de acceso a información de BID Invest ha incluido una opción para que solicitantes presenten un reclamo. A octubre 2020, se registraron dos quejas a través de este canal.



- 3.14 La exclusión judicial ha sido otro factor que ha limitado la acción del mecanismo en la etapa de elegibilidad. La determinación de elegibilidad, responsabilidad del Director del MICI<sup>34</sup>, requiere verificar que la solicitud no cae en una de las excepciones de la política, entre ellas, la exclusión judicial. De las 27 solicitudes que fueron registradas, la exclusión judicial se invocó en más de la mitad (15)<sup>35</sup>, impactando la determinación de elegibilidad en seis de ellas y limitando con ello la posibilidad del MICI de ser un recurso para los solicitantes: en dos solicitudes, la exclusión judicial fue un factor determinante para que éstas fueran declaradas no elegibles<sup>36</sup>; otras cuatro solicitudes fueron declaradas elegibles, pero la exclusión judicial eliminó uno o más temas de la consideración del MICI. La exclusión judicial también se activó y habría eliminado temas de otras tres solicitudes, pero éstas fueron declaradas no elegibles por no cumplir con otros requisitos de elegibilidad. Pasada la etapa de elegibilidad, la exclusión también ha sido invocada por la administración al momento en que el MICI presenta al Directorio su recomendación de proceder con una investigación, excluyendo de la consideración del MICI temas en un caso adicional (Ver capítulo IV sobre gestión de casos).
- 3.15 Los procesos judiciales que finalmente activaron la exclusión eliminaron temas centrales de los reclamos y de gran importancia para el Grupo BID en cuanto a la aplicación de sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. Los temas excluidos tuvieron que ver en su gran mayoría con reasentamiento involuntario y desplazamiento económico. Otros temas excluidos estuvieron relacionados con temas ambientales y con el proceso de consulta pública, porque las comunidades habían iniciado acciones ante instancias judiciales nacionales o internacionales reclamando no haber sido consultadas sobre los proyectos en cuestión (Cuadro 3.2). La exclusión de estos temas elimina la posibilidad de

34 La política del MICI establece que su Director, en consulta con los coordinadores de FC y de FVO, “determinará la elegibilidad de las solicitudes con base en los criterios de elegibilidad establecidos en esta política. Dentro del proceso de determinación de la elegibilidad el MICI considerará toda la información relevante disponible hasta ese momento incluyendo la respuesta de la administración, la documentación del proyecto, y la información provista por los solicitantes.” El memorándum de elegibilidad se distribuye al Directorio Ejecutivo para información.

35 No se incluye en estas 15 la solicitud relacionada con el Proyecto Hidroeléctrico Porce III (Colombia) que fue declarada no elegible por extemporánea, por lo que el MICI no se pronunció sobre la exclusión judicial.

36 En la solicitud relacionada con el *Programa de Saneamiento Integrado de Maués* (Brasil) los temas de la solicitud (reasentamiento) eran los mismos tratados en los procesos judiciales en curso ante la Superintendencia Estatal de Vivienda. En dichos procesos se había demandado a los solicitantes para llevar adelante la expropiación y determinar la indemnización. Por ello, la solicitud completa fue declarada no elegible. La solicitud relacionada con el *Proyecto de Energía Hidroeléctrica Alto Maipo* (III) fue declarada no elegible por la activación de la cláusula judicial y porque los daños alegados no presentaban en ese momento una “probabilidad razonable” de ocurrir, según estableció el MICI.

atender casos de incumplimiento y afectación negativa a los solicitantes, dejando posibles pasivos ambientales y sociales desatendidos que podrían resultar en un riesgo reputacional para el Grupo BID. Por otra parte, en un proyecto que contó con cofinanciamiento de otro MDB, el tema eliminado por la exclusión judicial en un caso MICI fue considerado por el otro mecanismo como el tema central del reclamo. Es el caso de Reventazón, gestionado por la CAO/IFC cuya política no tiene una exclusión judicial, pero en cambio es explícita en establecer que la acción del mecanismo no duplica ni interfiere con la acción de los tribunales nacionales<sup>37</sup>. La CAO analizó la solicitud relacionada sobre la expropiación de tierras, aunque existía un proceso judicial en curso para definir el monto de la indemnización. La determinación de la CAO se refirió a la falta de cumplimiento del IFC con sus Normas de Desempeño<sup>38</sup> y no tuvo injerencia en el proceso judicial nacional que terminó con una tasación del precio según la normativa nacional vigente.

**Cuadro 3.2. Temas eliminados de las solicitudes donde ha aplicado la exclusión judicial**

Tema eliminado	Procesos judiciales	Solicitudes
Reasentamiento involuntario / Expropiación / Desplazamiento Económico	8	3
Proceso de Consulta Pública	4	2
Ambiental	4	3
Otros	2	2

Fuente: OVE con base en el memorándum de elegibilidad y otra documentación de las solicitudes.

3.16 Finalmente, la exclusión judicial se ha invocado en elegibilidad múltiples veces y sin fundamento, principalmente por la administración, generando ineficiencias en el proceso. En total, durante el periodo bajo evaluación, el MICI tuvo conocimiento de 38 procesos judiciales (Gráfico 3.9) que analizó con una sola excepción<sup>39</sup>. Dos tercios (25/38) de estos procesos fueron invocados por la administración buscando la aplicación de la exclusión judicial a parte o a la totalidad de la solicitud<sup>40</sup>. En más de la mitad (13/25), el MICI concluyó que las exclusiones judiciales no eran aplicables.

37 En sus guías operativas la CAO establece que no tiene facultades con respecto a procesos judiciales en curso, que no es una instancia de apelación ni un mecanismo para exigir el cumplimiento de normas jurídicas locales y que no reemplaza a los tribunales internacionales ni a los sistemas judiciales de los países anfitriones.

38 La investigación de la CAO concluyó que IFC no había cumplido a cabalidad con su Norma de Desempeño 5 relativa a adquisición de tierras y reasentamiento involuntario en lo relativo al requerimiento de que la compensación debe cubrir el costo total de reposición tanto para quienes fueron clasificados como vulnerables, como para los no vulnerables.

39 Solicitud relacionada con el Proyecto Hidroeléctrico Porce III.

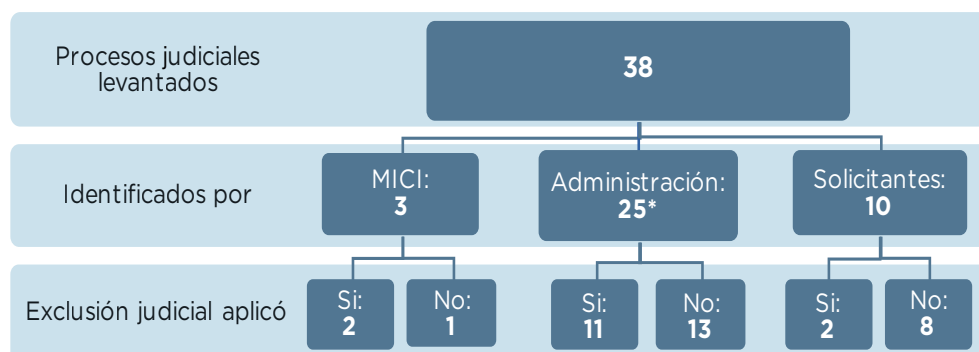
40 Los solicitantes también identificaron procesos judiciales, pero en general, se referían a procesos iniciados por una agencia ejecutora contra los solicitantes, para que el poder judicial determinara el precio justo a pagar por terrenos expropiados en el marco de un proyecto del Grupo BID, cuando los solicitantes no estaban de acuerdo con el precio ofrecido por la agencia.

Así, el MICI desestimó correctamente 12 procesos judiciales porque estableció que carecían de fundamento: cuatro estaban concluidos y archivados; seis no tenían relación con temas de la solicitud; uno estaba repetido; y uno era un proceso administrativo y no judicial. Además, un proceso fue desestimado porque el MICI consideró que la falta de coincidencia entre las partes del proceso judicial y las partes de la solicitud al MICI<sup>41</sup> hacía que la exclusión judicial no aplicara. La presentación de un número importante de procesos judiciales por parte de la administración buscando la aplicación de la exclusión judicial pero que carecen de fundamento conduce a ineficiencias en el proceso.

**Gráfico 3.9**

**Aplicación de la exclusión por procesos judiciales durante la etapa de elegibilidad**

Fuente: OVE con base en el memorándum de elegibilidad de las solicitudes



Nota: \* Uno de los procesos judiciales presentados por la administración no fue analizado por el MICI.

3.17 Otra exclusión que fue objeto de diferencias entre el MICI y la administración es la relacionada con el límite de tiempo para la aceptación de solicitudes en el contexto específico de elegibilidad de una garantía. Todos los mecanismos consideran un límite temporal para la aceptación de un reclamo. La mayoría establece este límite como dos años luego del cierre del proyecto o desembolsos, o cuando termina el interés financiero o involucramiento con el cliente, dependiendo de la naturaleza de las operaciones. En el caso del MICI, si bien un límite asociado a desembolsos puede ser fácilmente aplicado a operaciones de inversión tradicionales<sup>42</sup>, para otros instrumentos, generalmente del sector privado, puede ser problemático. Esta es la situación, por ejemplo, de garantías que pueden permanecer activas por largo tiempo sin desembolsar, incluso si el proyecto terminó hace tiempo. La aplicación de este criterio fue especialmente problemática durante la elegibilidad de una solicitud asociada a una garantía. La solicitud fue finalmente

41 El MICI interpretó que para la aplicación de la exclusión judicial se requería no solo que el proceso judicial y la solicitud al MICI trataran sobre el mismo tema, sino que las partes del proceso y de la solicitud fueran las mismas. La administración rebatió esta interpretación pasada la etapa de elegibilidad y el proceso que había sido desestimado en elegibilidad pasó a activar la exclusión judicial cuando el MICI presentó su recomendación de proceder con una investigación.

42 Otro mecanismo que considera su límite en función de desembolsos es el IP/WB. Una de las medidas en las recientes reformas aprobadas, incluye la extensión del periodo para aceptación de reclamos, pasando de 95% de desembolsos a 15 meses luego del cierre del proyecto.

declarada no elegible por una razón diferente (contacto previo con la administración) quedando sin resolver las diferencias de interpretación entre el MICI y la administración (Recuadro 3.1). Por otro lado, instrumentos que usualmente tienen una única transacción inicial (ej. equity) también podrían ser problemáticos debido a que podrían limitar la aceptación de solicitudes en situaciones donde el proyecto toma mucho más tiempo en implementarse y sus impactos en materializarse.

**Recuadro 3.1. Aplicación de la exclusión relacionada con el límite temporal para la aceptación de una solicitud en el contexto de una garantía**

La aplicación del criterio fue motivo de diferencias de interpretación entre el MICI y la administración durante la elegibilidad de una solicitud relacionada con una garantía aprobada por el BID en diciembre del 2000 para la construcción y operación de un proyecto privado de carreteras en Chile, en la cual los solicitantes planteaban una serie de daños a causa del proyecto. De acuerdo con la administración, se debía considerar el financiamiento base que se estaba garantizando, ya sea un préstamo o una emisión de bonos, y utilizar la fecha del desembolso o emisión de los bonos de dicho financiamiento para determinar si el plazo de 24 meses que se establece en esta cláusula ya había caducado. Bajo esta interpretación el plazo se habría cumplido en abril de 2004. En tanto, para el MICI la solicitud podía ser elegible mientras la garantía estuviera válida.

En este contexto, se creó un grupo de trabajo con representantes del MICI, BID, y BID Invest con el fin de llegar a un entendimiento común sobre la interpretación de la exclusión para el caso específico de garantías. Con base a estas discusiones, el MICI elaboró una propuesta de interpretación (documento MI-73 / CII/MI-11), que incluía un periodo de prueba de dos años para definir la necesidad o no de incluir un texto específico en la política. La propuesta fue discutida en una reunión técnica del Directorio Ejecutivo, y si bien hubo consenso general sobre la propuesta, no ha habido oportunidad de ponerla en práctica dado que desde entonces no se han recibido nuevas solicitudes relacionadas con garantías.

*Fuente:* OVE con base en documentación de la etapa de elegibilidad de la solicitud y propuesta de interpretación de la exclusión.

3.18 A nivel general, el MICI ha logrado avances significativos en materia de transparencia en el proceso de registro y elegibilidad. A diferencia de lo encontrado por OVE en 2012, la información de las solicitudes, tanto registradas como no registradas, se encuentra ahora disponible en el Registro Público del MICI. Entre los solicitantes entrevistados, existe amplio consenso sobre la rápida respuesta inicial que recibieron del MICI y la disponibilidad para clarificar cualquier duda sobre el proceso. Un factor importante en este aspecto ha sido la asignación desde 2016 de un oficial del MICI a cargo del proceso de registro, incluyendo el contacto con los solicitantes. Todos los documentos generados durante el proceso de elegibilidad se encuentran también disponibles en el Registro Público, así como las notificaciones sobre extensiones de tiempo solicitadas al Directorio Ejecutivo. El

memorándum de elegibilidad incluye un resumen del proyecto, así como de la solicitud y respuesta de la administración, una cronología de las acciones seguidas por el MICI hasta la fecha, y la confirmación o no de los criterios de elegibilidad.

- 3.19 Además, se observa un mayor grado de previsibilidad en los tiempos asociados al registro y elegibilidad de solicitudes. El registro ha sido de utilidad para descartar tempranamente solicitudes claramente vinculadas a algunos criterios de no admisibilidad. El registro (o no) de la mayoría de las solicitudes ha estado en línea con los tiempos establecidos en la política<sup>43</sup>. En elegibilidad, las extensiones han sido más limitadas que en el pasado, y los tiempos también han estado más en línea con lo establecido en la política. Un tercio de las 27 solicitudes analizadas en elegibilidad requirieron algún tipo de extensión. Las principales extensiones estuvieron en las cuatro solicitudes en que la administración solicitó la interrupción del proceso (65 días hábiles en promedio). En otras dos solicitudes la administración solicitó extensiones para emitir su respuesta. En tanto, el MICI requirió extensiones para emitir su memorándum de elegibilidad para tres solicitudes, principalmente para la realización de las misiones de elegibilidad, la más significativa de dos meses, para coordinar la misión a una zona de difícil acceso y en un contexto de poca seguridad.
- 3.20 En las cuatro ocasiones en las que el proceso de elegibilidad se interrumpió a solicitud de la administración para intentar solucionar las inquietudes de los solicitantes los resultados fueron mixtos. En una solicitud relacionada a un proyecto en Brasil la administración coordinó un proceso de mediación entre los tres solicitantes y la unidad ejecutora con la ayuda de un facilitador, lográndose acuerdos en términos de soluciones habitacionales para dos de los solicitantes, luego de una extensión del periodo de suspensión. La solicitud del tercer solicitante fue finalmente declarada no elegible al aplicar el criterio de elegibilidad que indica que una solicitud debe ser presentada por dos o más personas, a pesar de que el MICI indicó que la ausencia de una solución habitacional para la persona en cuestión ameritaría un proceso MICI, de haberse cumplido los criterios de elegibilidad. En otras tres solicitudes asociadas a proyectos en Ecuador, Costa Rica<sup>44</sup>

43 En promedio, la notificación demoró 15,2 días hábiles para solicitudes que requirieron extensión de 10 días, y 5,1 días hábiles para las que no lo requirieron. El MICI además busca acusar recibo en las primeras 24 horas de recibida una solicitud. Los tiempos consideran el momento en que el MICI recibe la solicitud, ya sea directamente de los solicitantes o derivada de otra unidad/oficina del Grupo BID.

44 En una solicitud (Reventazón, solicitud II), el MICI no aprobó la solicitud de la administración de suspender el proceso debido a que no se contaba, al momento de emitir su respuesta escrita, con un plan y cronograma para abordar las inquietudes de los solicitantes según los requerimientos de la política. Sin embargo, debido a

y Perú, si bien se lograron avances durante el proceso de intervención de la administración, principalmente a través de la realización de estudios, estos fueron más lentos de lo esperado, por lo que luego de algunas extensiones adicionales de tiempo y por preferencia de los solicitantes, el MICI continuó con el proceso. Las tres solicitudes fueron declaradas elegibles, siendo transferidas a la FC donde se lograron acuerdos facilitados por el MICI.

## 2. Análisis preliminar en las FC y FVO

3.21 Algunos casos declarados elegibles no entran en una de las fases sustantivas del MICI. Las solicitudes elegibles deben pasar por un análisis preliminar antes de entrar en las etapas sustantivas de la FC o FVO<sup>45</sup>. De los 12 casos elegibles donde los solicitantes optaron por la FC, en 5 no fue posible avanzar en un proceso de diálogo entre las partes. En cuatro de ellos el MICI encontró que no existían condiciones para un proceso de resolución de conflictos (Ituango BID y BID Invest, Colombia; Sao José dos Campos III, Brasil; y Metrobús, Paraguay), transfiriéndolos a la FVO según la preferencia de los solicitantes al inicio del proceso. En un quinto caso (General Roca, Argentina), que había iniciado la etapa de consulta y contaba con algunos acuerdos parciales, los solicitantes decidieron abandonar el proceso con el MICI. En todos estos casos, el alto nivel de desconfianza entre las partes fue el principal factor identificado por el MICI para no haber avanzado en un proceso de diálogo<sup>46</sup>. Otros factores identificados fueron las restricciones de tiempo para la construcción de acuerdos y eventuales medidas de solución dada la pronta finalización de obras objeto de los reclamos (Brasil, Argentina), así como el interés de los solicitantes en abordar temáticas de los proyectos fuera del ámbito del MICI (Brasil, Argentina) o la preferencia de éstos por abordar sus inquietudes a través de la FVO (Brasil, Paraguay)<sup>47</sup>. En la FVO,

---

posteriores intercambios entre la administración y los solicitantes para llegar a un posible acuerdo, el MICI solicitó dos extensiones para emitir su determinación final de elegibilidad.

45 En la FC, el MICI analiza y decide si existen condiciones para un proceso de resolución de controversias. En la FVO el MICI analiza si hay mérito para iniciar una investigación, pero es el Directorio el que decide si se inicia dicha investigación con base en un informe del MICI que contiene su recomendación de investigar y los términos de referencia de la investigación.

46 El nivel de desconfianza inicial entre las partes ha sido un desafío importante y recurrente en la gran mayoría de casos gestionados. El MICI interviene en general tarde en el proceso de resolución de conflictos, una vez que la operación objeto de la solicitud ha sido aprobada, y dada su naturaleza como instancia de último recurso, una vez que se han buscado resolver las controversias en otras instancias (a nivel de proyecto y/o la administración). A lo anterior, se suma el mismo proceso MICI que involucra una serie de requisitos y pasos antes de llegar a la etapa de resolución de conflictos (etapa de consulta).

47 Finalmente, hay factores que se relacionan con situaciones específicas y del contexto particular de los proyectos, como son los desafíos para el diálogo entre las partes, impuestos por cambios de las autoridades locales, en el caso de Argentina, o la existencia de otros procesos paralelos con entidades nacionales, en el caso de Colombia.

tres casos no avanzaron a una etapa de investigación. En dos, el MICI recomendó no ir adelante con la investigación porque consideró que no aportaría información adicional ya que el BID había decidido no financiar la obra cuestionada (Sao Jose dos Campos III, Brasil)<sup>48</sup> o porque la solicitud hacía referencia a una Cooperación Técnica (CT) del BID y un préstamo del BID Invest para el mismo proyecto, por lo que MICI decidió investigar solo el caso asociado al préstamo que incluiría análisis de los estudios financiados por la CT (Ituango, Colombia). En un tercer caso (Reventazón, Costa Rica) el Directorio decidió no autorizar la investigación recomendada por el MICI frente a la controversia generada entre el MICI y la administración que tenían posiciones muy divergentes.

---

48 Si bien el Banco había hecho una modificación contractual para incluir la obra en el programa, al final decidió no financiarla debido a que el ejecutor no había observado algunos requerimientos de las políticas operativas.



# 04

## Gestión de casos



4.1 Este capítulo analiza la manera en que el MICI ha gestionado los casos en la FC y en la FVO y busca establecer la medida en que ha trabajado en forma independiente, objetiva, imparcial, transparente y eficiente.

## A. Cartera de casos

4.2 OVE analizó una cartera de 19 casos gestionados por el MICI entre diciembre 2014 y junio 2020. De estos, 15 corresponden a casos que fueron elegibles durante el periodo de evaluación. A estos se suman otros cuatro casos declarados elegibles con anterioridad a diciembre de 2014 y que estaban iniciando la FVO (heredados), que OVE incluyó en su análisis en la medida en que el trabajo sustantivo se hizo principalmente bajo la actual política. Otros tres casos declarados elegibles antes de diciembre 2014 se excluyeron de la cartera analizada porque habían concluido la etapa de consulta en la FC y estaban en seguimiento de los acuerdos alcanzados (dos casos) o estaban concluyendo su investigación en la FVO (un caso)<sup>49</sup>. La cartera incluye 12 casos en la FC provenientes de 10 países, asociados en su mayoría a operaciones con el sector público, aprobadas antes de 2018. En tanto, la cartera de la FVO comprende 11 casos (seis SG y cinco NSG) en ocho países. A junio 2020, los cuatro casos heredados incluidos en la cartera analizada se encuentran cerrados. De los 15 casos elegibles en el periodo bajo evaluación, seis cuentan con acuerdos alcanzados en la FC (uno de ellos ya se encuentra cerrado) y dos con investigaciones terminadas en la FVO (Cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1. Cartera de casos analizada**

Fases	País	Prestatario	Nombre corto (solicitud)	Año operac.	Clasificac. A&S	Año solicitud	Estado caso (junio 2020)
FC	Argentina	SG	Río Negro-Bariloche	2010	B	2019	Seguimiento de acuerdos
	Argentina	SG	Reconquista (III)	2014	A	2019	Seguimiento de acuerdos
	Argentina	SG	General Roca	2013	B	2019	Cerrado (solicitantes abandonan proceso)
	Colombia	NSG (BID Invest)	Ruta del Cacao	2018	A	2019	Evaluación
	Ecuador	SG	Infraestructura eléctrica terremoto	2017	B	2018	Seguimiento de acuerdos
	Costa Rica	SG-NSC-(SCF)	Reventazón (IV)	2012	A	2017	Cerrado
	Haití	SG	Parque Industrial Caracol	2012	A	2017	Seguimiento de acuerdos
	Perú	SG	Titulación y registro de tierras rurales-PRT3	2014	A**	2015	Seguimiento de acuerdos

<sup>49</sup> De acuerdo al Documento de Enfoque de la evaluación, para los casos heredados OVE consideraría aquellos que: (i) estaban iniciando su fase de consulta o de verificación de la observancia, y por lo tanto, fueron gestionados principalmente en el marco de las actuales políticas; o (ii) están asociados a proyectos que recibieron nuevas solicitudes durante la actual política.

FC=> FVO	Paraguay	SG	Metrobus (II)	2010	B	2016	Elaboración Plan de Acción***
	Brasil	SG	Sao José dos Campos (III)	2010	B	2019	Cerrado (recomendación de no investigar)
	Colombia	SG	Ituango-BID	2012	B	2018	Cerrado (recomendación de no investigar)
	Colombia	NSG (BID Invest)	Ituango-BID Invest	2016	A	2018	En investigación
VFO	Bolivia	SG	Programa de drenaje, La Paz	2011	B	2014*	Cerrado
	Brasil	SG	Sao José dos Campos (I)	2010	B	2011*	Cerrado
	Chile	NSG (SCF)	Alto Maipo	2017	A	2017	Elaboración Plan de Acción***
	Colombia	NSG (SCF)	El Dorado	2011	B	2011*	Cerrado
	Costa Rica	SG-NSC-(SCF)	Reventazón (II)	2012	A	2016	Cerrado (no aprobado por Directorio)
	Guatemala	NSG (BID Invest)	San Mateo/San Andrés	2018	B	2013	En investigación
	México	NSG (SCF)	Mareña	2012	B	2012*	Cerrado

Notas: (\*) Casos heredados. (\*\*) Proyecto clasificado como categoría B al momento de su aprobación y reclasificado a categoría A durante implementación. (\*\*\*) Estado a junio 2020 según lo indicado en el cuadro. Ambos planes fueron aprobados en el segundo semestre de 2020 y se encuentran en seguimiento por parte del MICI.

Fuente: OVE con base en la documentación de los casos.

## B. Independencia

4.3 El principio de independencia está a la base del funcionamiento del MICI. Tiene por fin asegurar la credibilidad de los informes que los Directorios del Grupo BID reciben del MICI sobre los reclamos vinculados a proyectos financiados por el Grupo. La independencia es además una condición esencial para la correcta aplicación de los otros principios rectores definidos en la política del MICI: objetividad, imparcialidad y transparencia. La independencia incluye cuatro dimensiones<sup>50</sup>: independencia organizacional; ausencia de conflictos de interés; independencia de comportamiento (capacidad de producir informes francos y sin compromisos); y protección contra interferencias externas (capacidad para decidir el diseño, alcance y contenido de sus productos). Esta sección se enfoca en las dos últimas dimensiones mientras que el Capítulo VI se enfoca en las dos primeras.

4.4 OVE encontró que el MICI ha tenido espacio para gestionar sus casos de manera independiente en la FC. La gestión de casos en esta fase requiere la participación voluntaria y la colaboración entre los solicitantes, el prestatario y la administración del Grupo BID para alcanzar soluciones consensuadas. Para construir confianza y asegurar la credibilidad del proceso, es fundamental que el MICI actúe con independencia de las partes involucradas. Tanto los

50 Estas dimensiones han sido definidas en el contexto de las oficinas independientes de evaluación. Evaluation Cooperation Group, Good Practice Standards on Independence of International Financial Institutions' Central Evaluation Departments, junio 2010.

solicitantes entrevistados, como los prestatarios y clientes de casos gestionados en la FC coincidieron en que el MICI ha actuado como un tercero independiente. Para ello, el MICI aplica la metodología de resolución de conflictos y las guías que diseñó con base en buenas prácticas y que ha hecho públicas de manera a clarificar las expectativas de las partes. Finalmente, la participación de los Directorios Ejecutivos ha sido mínima en la FC. Los Directorios reciben para consideración por procedimiento corto<sup>51</sup> el informe que concluye una FC dando cuenta de los acuerdos alcanzados entre las partes y el plan de seguimiento acordado. En la práctica, el Directorio no ha elevado para discusión ninguno de estos informes<sup>52</sup>.

- 4.5 En la FVO, el MICI está sujeto a las decisiones del Directorio en aspectos que han afectado su capacidad para actuar de manera independiente. Según la política vigente, el Directorio decide si se inicia (o no) una investigación en la FVO y decide si aprueba (o no) las recomendaciones de la investigación del MICI. OVE encontró que en estas dos instancias se han dado situaciones que comprometen la independencia del mecanismo. La aprobación por parte del Directorio para proceder con una investigación<sup>53</sup> fue originalmente prevista como un proceso expedito --procedimiento corto--<sup>54</sup>, pero se ha convertido en ocasiones en un proceso contencioso entre el MICI y la administración, con resultados que cuestionan la independencia del MICI. Por ejemplo, en un caso, el MICI presentó dos veces su recomendación de proceder con una investigación antes de que fuera aprobada. Las diferentes versiones de la recomendación fueron motivadas por ajustes solicitados por el Directorio en vista del pedido de la administración de excluir temas basados en un proceso judicial que el MICI había desestimado en su determinación de elegibilidad. Uno de los temas, altamente técnico, finalmente fue definido por el Directorio Ejecutivo en pleno siguiendo la posición de la administración. La presión ejercida sobre el MICI en otros casos en los que había recomendado proceder con una FVO fue además corroborada por distintas partes entrevistadas. En cuanto a la aprobación de las recomendaciones emitidas por el MICI al término de una investigación, todas, salvo una, han sido

---

51 El procedimiento corto no requiere discusión en Directorio, salvo que algún Director levante el tema para discusión.

52 Las directrices de la FC clarifican además que una objeción al plan de seguimiento acordado no invalidará los acuerdos alcanzados, pero podría impedir la participación total o parcial del MICI en el seguimiento.

53 Otros mecanismos como el IP/WB, el AM/ADB y el IRM/AfDB también requieren aprobación de sus respectivos Directorios para iniciar una investigación, mientras que la CAO/IFC, el CM/BEI y el IPAM/EBRD no requieren aprobación.

54 De las cinco recomendaciones para proceder con una investigación presentadas por el MICI en relación con solicitudes gestionadas exclusivamente en el periodo bajo evaluación, solo dos fueron aprobadas por procedimiento corto.

aprobadas por el Directorio. Sin embargo, en una ocasión el MICI modificó sustancialmente una recomendación en respuesta a los comentarios recibidos en su presentación al Directorio.

4.6 Durante el periodo se observó una evolución positiva en la relación, por naturaleza contenciosa, entre el MICI y la administración, sobre todo la administración del BID. No obstante, OVE identificó tres prácticas de la administración que entorpecen el trabajo del MICI y limitan su capacidad de actuar de manera independiente. En primer lugar, si bien por política el MICI debe tener acceso a toda la información “pertinente” al caso, OVE encontró que a menudo la información solicitada a la administración llega a cuentagotas<sup>55</sup>, o incluso en un caso, la información se entregó después de que el MICI hubiera compartido con la administración el borrador de su informe de investigación. En segundo lugar, si bien según lo dispuesto por su política el MICI comparte los borradores de los TdR tanto con la administración como con los solicitantes para comentarios, la administración no solo ofrece comentarios, sino que ha buscado participar directamente en la definición final de las preguntas de la investigación, lo cual infringe la independencia del MICI. Esta situación es posible porque los TdR se presentan junto con el documento de recomendación al Directorio para su aprobación, lo cual, además, es inconsistente con la independencia del MICI en su facultad de definir el diseño, alcance y contenido de su investigación<sup>56</sup>. En tercero y último, al momento en el que el Directorio considera una recomendación del MICI de investigar, la administración ha levantado procesos judiciales que ya habían sido desestimados por el MICI en elegibilidad, lo que causa ineficiencias y le transfiere al Directorio la decisión sobre elegibilidad que, por política, le corresponde al Director del MICI. Así, la administración levantó dos procesos judiciales desestimados en elegibilidad que terminaron activando la exclusión por decisión del Directorio, limitando el alcance de la FVO. La administración ha levantado, además, nuevos procesos judiciales en ejercicio de lo establecido en la política<sup>57</sup>, pero que en su mayoría han carecido de justificación. Así, seis procesos judiciales nuevos fueron levantados por la administración cuando el MICI recomendaba

---

55 En la práctica, esto se ha traducido en que el MICI identifica los documentos que solicita a la administración a medida que avanza en su proceso, lo que resulta en una multiplicidad de solicitudes para un mismo caso. Por otro lado, la administración cuestiona a menudo la “pertinencia” de la solicitud, particularmente en casos que involucran a clientes privados. Este proceso genera roces entre la administración y MICI y es poco eficiente. Además, la falta de información ha sido una de las razones para justificar una investigación, como en el caso del Metrobús, donde el MICI recomendó investigar en cuanto no contaba con información sobre las acciones del Grupo BID.

56 En los mecanismos de otros MDB el documento que justifica una investigación está separado de los TdR y contienen sólo preguntas generales que delimitan el alcance de la investigación, pero no cada una de las preguntas específicas (PI/WB, CAO/IFC). Aún en los mecanismos que requieren aprobación previa del Directorio antes de iniciar una investigación, los TdR se presentan al Directorio una vez autorizada la investigación, por separado y solo para información (MRC/ADB).

57 La política del MICI contempla la posibilidad de que surjan nuevos procesos judiciales pasada la etapa de elegibilidad.

proceder con una FVO. De estos, cuatro fueron desestimados, dos porque no existían al momento de ser invocados<sup>58</sup> y los otros dos porque no tenían relación con los temas de la solicitud. Finalmente, dos procesos activaron la exclusión. Los procesos judiciales sin justificación cuestionan la razón por la que la administración los invoca, generando ineficiencias adicionales y afectando la capacidad del MICI para atender de manera oportuna los casos que han sido declarados elegibles.

- 4.7 En algunas situaciones específicas el MICI también ha actuado en menoscabo de su propia independencia. En un caso, luego de la presentación al Directorio de un documento de cierre de una investigación que generó un fuerte debate, el MICI modificó sustancialmente una de sus recomendaciones, la cual finalmente fue aprobada. La modificación de documentos una vez sometidos a la consideración del Directorio en temas de sustancia y no solo para corregir errores factuales no es consistente con la independencia del mecanismo, cuyos documentos deben ser finales. Además, OVE identificó un caso en el que, frente a la opinión divergente de la administración sobre la interpretación de la cláusula judicial, el MICI cambió su determinación de elegibilidad y temas inicialmente incluidos, terminaron siendo excluidos de la recomendación presentada al Directorio para proceder con una investigación. Se trataba de un caso altamente controversial que el MICI gestionó pocos meses después de que el Directorio no aprobara la única investigación que ha denegado.
- 4.8 OVE encontró que el MICI ha actuado con independencia de los solicitantes. Algunos de los entrevistados expresaron su preocupación por la posibilidad de que el MICI sea capturado y utilizado por agendas políticas de los solicitantes y/o de sus representantes, dado que varios casos gestionados por el MICI han estado inmersos en contextos altamente politizados. Las agendas políticas pueden estar presentes en muchos casos, lo que no invalida que los reclamos puedan ser legítimos. En efecto, OVE encontró que el MICI ha seguido las reglas establecidas por su política para la aceptación de las solicitudes y la gestión de los casos, y no encontró evidencia de que su independencia de actuación o de criterio se haya visto afectada por presiones de los solicitantes.

## C. Objetividad

- 4.9 El principio de objetividad se refiere a la medida en que la actuación del MICI se ha basado en evidencia y se ha enmarcado en sus políticas. Busca asegurar que el MICI conduce el proceso

---

<sup>58</sup> Con respecto a estos dos procesos, el MICI estableció que trataban de “potenciales casos que aún no han sido activados en sede judicial o no tienen carácter judicial en este momento.”

de gestión de casos libre de prejuicios y sesgos. Con respecto a la FC y considerando la naturaleza oral del proceso, OVE analizó principalmente la medida en que el MICI adelantó la resolución de conflictos de conformidad con lo establecido en la política y directrices. En la FVO, y considerando la naturaleza escrita del proceso investigativo, OVE examinó los documentos elaborados por el MICI en las diferentes etapas (recomendación de proceder con una investigación, términos de referencia de la investigación e informe final de la FVO) que permiten observar en qué medida la actuación del MICI fue consistente con la política y basada en la evidencia disponible.

4.10 OVE encontró que la FC opera en conformidad con las disposiciones de la política, así como con las directrices expedidas por el MICI para orientar el proceso. La política es de carácter general en términos del alcance y procedimientos de la FC<sup>59</sup>. En este contexto, el MICI estableció, en 2018, directrices específicas para la FC (documento MI-74 / CII/MI-13) que buscan facilitar la aplicación de la política<sup>60</sup> y que han sido de utilidad para el personal del MICI al desarrollar con mayor detalle las disposiciones de la política, incluyendo la definición de principios orientadores, consideraciones metodológicas, aspectos prácticos en materia de procesamiento de solicitudes (ej. misiones, consideraciones para el relacionamiento con las partes durante el proceso, gestión de información), así como clarificaciones sobre las causales para el cierre de casos. Considerando la flexibilidad de los procesos de resolución de conflictos, las directrices han apoyado una gestión más objetiva del proceso, y el MICI las ha aplicado acorde a la necesidad y contexto de los casos.

4.11 En la FVO, no existen directrices que guíen la aplicación de la política. En cuanto a los documentos elaborados por el MICI, OVE encontró que por lo general están basados en evidencia y en apego al marco de su política, a pesar de ciertas limitaciones:

**a. Documentos que recomiendan iniciar una investigación.**

A partir del examen de todos los documentos en los que MICI recomendó ir adelante con una investigación<sup>61</sup>, OVE encontró que el objeto de la investigación no siempre estuvo definido con claridad. Si bien el MICI identificó las Políticas Operativas Pertinentes a los reclamos en todos los casos, las recomendaciones de investigación, en general,

---

59 Además de estipular el objetivo de la FC con las limitantes descritas anteriormente, la política hace referencia de manera general a las modalidades, métodos, y etapas que comprenden la FC con sus respectivos procesos y tiempos asociados.

60 La política del MICI faculta a su Director para adoptar directrices y procedimientos administrativos internos en congruencia con la política, así como con las políticas y procedimientos del Banco.

61 Fueron cinco casos: Metrobús (Paraguay); Reventazón (Costa Rica); Alto Maipo (Chile); Ituango-BID Invest (Colombia); San Mateo/San Andrés (Guatemala).

no establecieron a qué aspectos de la política en concreto y a qué obligaciones del Grupo BID se hacía referencia<sup>62</sup>, lo que es importante para evitar confusión sobre el sujeto de la investigación. Por otro lado, las recomendaciones de investigar surgen de la existencia de indicios sobre una posible falta de cumplimiento por parte del Grupo BID con sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. OVE encontró casos en los que faltó rigurosidad en este sentido y otros en los que la recomendación de investigar se basó en dudas acerca de la solidez técnica de las acciones tomadas por el Grupo BID para mitigar posibles impactos y riesgos ambientales y sociales y no en un cuestionamiento sobre el cumplimiento con las políticas pertinentes<sup>63</sup>.

- b. Términos de referencia de una investigación (TdR).** Los TdR sirven para definir las preguntas que deben guiar la investigación, el presupuesto y el tiempo estimados para completarla. En términos de contenido, OVE encontró que las preguntas estuvieron en su gran mayoría correctamente basadas en el cumplimiento con los requisitos de las políticas pertinentes. También la mayoría estuvieron formuladas como preguntas cerradas (Si/No) con el fin de determinar con la mayor certeza posible si hubo cumplimiento o no con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales.
- c. Informes finales al término de una investigación.** Del examen de las investigaciones finalizadas durante el periodo de evaluación<sup>64</sup>, OVE encontró que los análisis realizados responden sistemáticamente las preguntas de los TdR sobre la base de evidencia en general robusta, recabada durante el proceso, si bien en ocasiones hay respuestas que no dan cuenta de la evolución de los proyectos o de las acciones tomadas por

62 Las obligaciones del Grupo BID se pueden resumir en asegurar el cumplimiento, por parte del prestatario, con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo. Esto se traduce en que, en el diseño de una operación, el Grupo BID adelanta un proceso de revisión/ *due diligence* para exigir al prestatario o cliente que identifique los posibles impactos y riesgos ambientales y sociales de la operación y diseñe medidas apropiadas para gestionarlos. Durante la ejecución, el Grupo BID supervisa y exige la correcta aplicación de las medidas de gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales por parte del prestatario o cliente. En caso de que el prestatario o cliente no cumpla con los requisitos de las políticas a pesar del requerimiento del Grupo BID, el Grupo tiene a su disposición otras medidas que debe utilizar para exigir el cumplimiento con sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales (por ejemplo, acelerar el repago del préstamo en los proyectos NSG) o puede decidir no financiar la inversión.

63 Por ejemplo, en el caso de Alto Maipo, el MICI consideró que resultaba necesario contar con expertos para analizar el desempeño del Grupo BID en temas de alta complejidad técnica. En Reventazón, el MICI indicó la utilidad de corroborar la ejecución de ciertas actividades, así como la necesidad de dirimir diferencias de opinión entre los consultores contratados por el MICI y los contratados por la administración para revisar un mismo tema o para identificar si existían estudios que presentaran alternativas técnicas diferentes a las seleccionadas por el equipo de proyecto.

64 Durante el periodo se terminaron seis investigaciones, de las cuales cuatro provenían de casos heredados (declarados elegibles antes de diciembre 2014), y dos casos gestionados de principio a fin bajo la actual política.

la administración en el curso de sus actividades de supervisión. Además, las conclusiones y recomendaciones se desprenden de manera coherente de los hallazgos de las investigaciones. Varios informes reflejan la dificultad para establecer con certeza si el daño fue directamente generado por la falta de cumplimiento del Grupo BID con sus políticas, según el requerimiento del marco de políticas (Capítulo I). En la práctica, en los casos más complicados, el MICI ha buscado establecer la vinculación entre los incumplimientos identificados y los daños alegados por los solicitantes a partir de un análisis de la confluencia de varios elementos (hallazgos técnicos, testimonios) concluyendo sobre una posible contribución al daño alegado.

- d. **Documentos e informes en general.** OVE encontró que los documentos de la FVO son en general poco ejecutivos debido a su extensión y a la repetición de los hechos y argumentos de las partes. Si bien es importante que los documentos sean completos y bien fundamentados, las personas entrevistadas por OVE, varios solicitantes, agencias ejecutoras, personal y Directores del Grupo BID comentaron sobre lo innecesariamente complejos y difíciles de procesar y entender que resultaban.

## D. Imparcialidad

- 4.12 El principio de imparcialidad se refiere a la medida en la que el MICI busca y toma en cuenta la perspectiva de las diferentes partes de un reclamo y actúa sin preferencia por ninguna. En su análisis OVE consideró diferentes acciones que indican imparcialidad: (i) tomar en cuenta las necesidades de las partes; (ii) tratar a cada parte de manera justa, lo que no significa tratar a todos por igual; (iii) ofrecer a las partes la misma oportunidad de ser escuchadas; y (iv) mantener la comunicación con todas las partes de manera que los mensajes más importantes sean conocidos por todos.
- 4.13 El MICI ha considerado la perspectiva de las distintas partes involucradas en la FC, y en general, hay una percepción positiva de la imparcialidad del mecanismo. El MICI ha buscado generar un ambiente de imparcialidad principalmente a través de un diseño del proceso de mediación que incorpora explícitamente las preferencias de las distintas partes del proceso (ej. metodología, formato), teniendo en cuenta también la existencia de asimetrías en materia de información y capacidades de estos distintos actores para participar de manera efectiva. En este contexto, y a diferencia de lo encontrado en 2012, OVE encontró que las acciones del MICI han estado dirigidas a generar un proceso aceptado por todas las partes, más que a favorecer o respaldar a los solicitantes. A nivel de solicitantes y personal del Banco que han participado en procesos facilitados por el MICI, existe amplio consenso sobre la



importancia de la actuación del MICI como tercero imparcial. En el caso de los ejecutores, hay percepciones un poco más divergentes. La gran mayoría indicaron que sus opiniones y perspectivas fueron tomadas en cuenta durante el proceso, si bien algunos indicaron que, al tomar en serio a los solicitantes, el MICI refuerza y legitima las posiciones de éstos, y que, en algunas situaciones puntuales, el MICI debería haber puesto más límites a la incorporación de nuevas demandas por parte de los solicitantes, surgidas durante el proceso de mediación, pero que finalmente contaron con el consenso de todas las partes. Existe además amplio consenso en la capacidad del MICI para sentar a la mesa a distintos actores en la búsqueda de soluciones a problemáticas que en muchos casos se arrastraban por años. OVE tampoco encontró evidencia de que el MICI haya incentivado a los solicitantes a seleccionar o proceder con la FVO, y los solicitantes expresaron consistentemente haber sido informados por el MICI sobre el objetivo y alcance de cada fase.

- 4.14 En la FVO, OVE encontró que el MICI ha actuado con imparcialidad en cuanto a considerar la perspectiva de los solicitantes y de la administración. Según la política, las partes involucradas en un caso de la FVO son la administración y los solicitantes. El MICI ha contactado a ambas partes sin falta, a pesar de las dificultades muchas veces presentes para llegar al sitio donde están ubicados los solicitantes<sup>65</sup>. El MICI también ha buscado la opinión de los prestatarios, agencias ejecutoras y clientes en el curso de la misión de investigación. Sin embargo, no siempre los mantuvo informados con posterioridad a la misión por cuanto los prestatarios, agencias ejecutoras y clientes no son considerados como parte de la investigación, a pesar de que son quienes están a cargo de la ejecución diaria del proyecto. Esto ha generado una percepción negativa de la imparcialidad del mecanismo<sup>66</sup>. Otro tema que afecta la percepción de imparcialidad del MICI es la ausencia de una estrategia clara de comunicación, particularmente importante en situaciones de alto conflicto entre las partes de un caso. OVE encontró que la falta de una gestión proactiva de la comunicación, así como algunas situaciones relacionadas con la interacción con los solicitantes (ej. participación en eventos abiertos de casos en curso) han sido interpretadas como ejemplos de la falta de imparcialidad por parte del MICI. Sin embargo, y a diferencia de 2012, OVE no encontró evidencia de acciones del MICI deliberadamente dirigidas a favorecer o aliarse de manera indebida con los solicitantes.

65 Se ha dado un caso, por ejemplo, donde el proyecto está ubicado en zonas remotas y de difícil acceso a las que solo el MICI, mas no la administración, ha llegado.

66 En la práctica, en algunos casos la administración asume la interlocución más directa con el prestatario, agencia ejecutora o clientes. En otros casos, la administración ha optado por dar al MICI la interlocución directa con éstos durante el proceso de la FVO.

## E. Transparencia

- 4.15 El principio de transparencia busca que las partes involucradas en un caso conozcan y estén al tanto de las acciones del MICI y que la información relacionada con los casos y su progreso esté disponible al público en forma oportuna. OVE consideró varias dimensiones en su análisis: (i) los informes generados durante el proceso de FC y de FVO para establecer en qué medida son divulgados; (ii) la disponibilidad de información en el registro público del MICI; (iii) la disponibilidad de documentos en los idiomas de los solicitantes; y (iv) si su contenido es claro y entendible.
- 4.16 A nivel general, importantes avances se registran en la transparencia de la gestión de casos. A diferencia de lo encontrado por OVE en 2012, una importante área de mejora en la gestión de casos se relaciona con la disponibilidad de información pública sobre el progreso de cada caso<sup>67</sup>. El Registro Público del MICI fue establecido según lo dispuesto en el marco de su política, y en general, se mantiene actualizado y es posible hacer seguimiento de cada solicitud e informe publicado. El MICI también ha realizado importantes esfuerzos para poner a disposición los informes generados durante el proceso MICI en el idioma o lengua de los solicitantes<sup>68</sup>. Los informes generados al final de cada etapa de la FC y la FVO dan cuenta detallada del proceso seguido a la fecha y resultados alcanzados, los cuales se encuentran además disponibles en el Registro Público. La gran mayoría de solicitantes entrevistados por OVE indican también haber sido continuamente informados sobre el estado del proceso. A pesar de estos avances en diseminación de información y comunicación con las partes involucradas, OVE encontró varias quejas por parte de los entrevistados relacionadas a lo que perciben como falta de transparencia del MICI en la FVO. En particular, los informes generados en el proceso (ej. TdR, informes de investigación), y principalmente para casos del sector privado, cuentan con mucho contenido expurgado, resultando difíciles de entender y de seguir en sus argumentos<sup>69</sup>. Finalmente, y según lo dispuesto en su política, el MICI comparte con la administración y los solicitantes documentos en borrador para comentarios, mientras que en los mecanismos de otros MDB no sucede así. Mantener informados

---

67 En 2012 OVE encontró que el MICI, evocando al concepto de confidencialidad, no emitía periódicamente informes sobre los avances para cada caso, y cuando lo hacía era de manera tardía, generando así desconfianza entre las partes del proceso.

68 A modo de ejemplo, en el contexto del caso asociado al Parque Industrial Caracol en Haití, los informes generados a través del proceso se encuentran disponibles también en francés y creole (lengua de los solicitantes).

69 Los informes generados por el MICI que se publican en su Registro Público están sujetos a las políticas de divulgación y acceso a la información del Grupo BID. En consecuencia, información que cae dentro de alguna de las excepciones de divulgación es expurgada. El MICI, en consulta con la administración, particularmente de BID Invest, identifica las partes a ser expurgadas.

a los actores involucrados sobre el estado del proceso es una medida importante para efectos de transparencia y generar confianza durante el proceso. Sin embargo, existe el riesgo de que los documentos se filtren, como ya sucedió en el pasado, lo que puede interferir con la integridad del proceso. Otros mecanismos como el IP/WB y la CAO/IFC mantienen un diálogo permanente con las partes, pero únicamente comparten la versión final de los documentos con los solicitantes una vez que el documento ha sido enviado al respectivo Directorio.

## F. Eficiencia

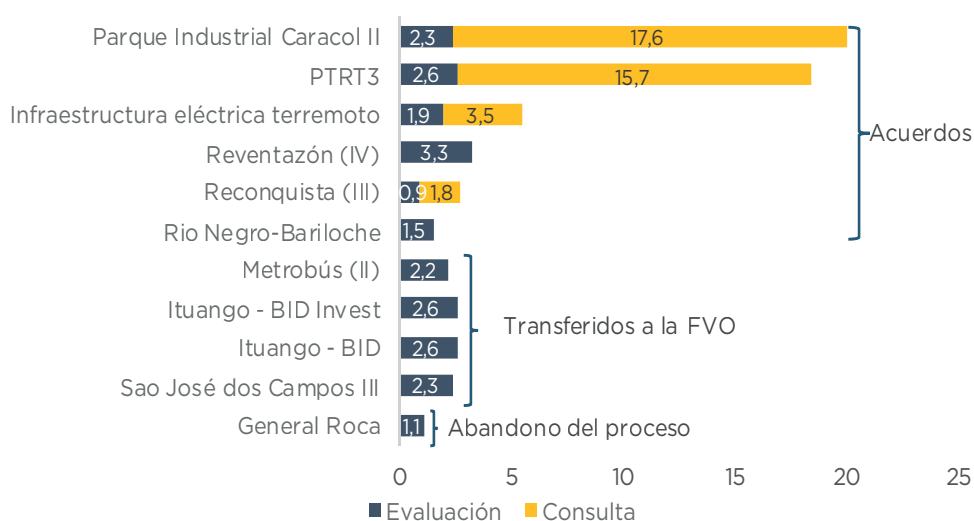
- 4.17 En términos del principio de eficiencia, OVE examinó los tiempos asociados a la gestión de casos, las razones de extensiones de tiempo, así como los costos asociados a esta gestión.
- 4.18 Los casos de la FC han sido gestionados con flexibilidad y con miras a su resolución oportuna considerando el contexto específico de los casos. Reconociendo las incertidumbres inherentes a los procesos de resolución de conflictos y tiempos asociados<sup>70</sup>, y a diferencia de lo encontrado por OVE en 2012, los casos en la FC se han gestionado con un foco en su resolución oportuna, ya sea para avanzar en el proceso o ser transferidos a la FVO en caso de no existir condiciones para una mediación<sup>71</sup>. Además, si bien el procesamiento de una solicitud establece una serie de pasos desde que es recibida hasta llegar a la etapa de consulta, el MICI ha buscado darle flexibilidad al proceso. El formato y metodología utilizado ha dependido del contexto de cada caso (ej. urgencia, daño) así como de las preferencias de los actores involucrados. En casos donde las partes ya habían tenido intercambios previamente, por ejemplo, durante las etapas de elegibilidad y evaluación, y se había identificado la voluntad de buscar soluciones expeditas, el MICI propuso metodologías intensivas logrando acuerdos durante la etapa de evaluación (Reventazón (IV), Rio Negro-Bariloche). Para casos derivados de la FC a la FVO, el tiempo promedio en la etapa de evaluación fue de 2,4 meses. En tanto, en casos donde el MICI encontró que existían condiciones para avanzar en un proceso de resolución de conflictos, el tiempo promedio para la etapa de evaluación fue de dos meses, y de 7,2 meses para el logro de acuerdos. Los casos en Perú y Haití, precisamente los más complejos por las temáticas y número de involucrados (ver capítulo V) fueron los únicos que requirieron una extensión en los

70 Por ejemplo, estos procesos evitan fijar límites muy estrictos de plazos ya que eso puede generar presiones para que alguna de las partes ceda en su posición. A lo anterior, se suma la misma naturaleza de los casos, algunos comprendiendo múltiples interesados y asuntos complejos.

71 En 2012 OVE encontró que los casos en la FC se gestionaban sin un foco en su solución oportuna o cierre, habiendo casos que permanecían abiertos por largo tiempo a pesar de la poca probabilidad de avance.

tiempos estipulados de la política para cerrar los acuerdos que ya se encontraban avanzados al momento de solicitar la aprobación de extensión (Gráfico 4.1).

**Gráfico 4.1**  
**Tiempos de casos gestionados en la FC (meses)**  
*Fuente: OVE con base en la documentación de solicitudes*



*Nota:* En los casos Reventazón (IV) y Rio Negro-Bariloche, los acuerdos fueron alcanzados en la etapa de evaluación. Se excluye un caso (Ruta del Cacao) que a junio 2020 no había terminado su etapa de evaluación.

4.19 Se registra una mayor celeridad por parte del MICI en los casos gestionados en la FVO, si bien en esta fase se concentran las principales extensiones de tiempo del proceso MICI. A diferencia de lo encontrado por OVE en 2012, cuando los casos se estancaban sin resolución por problemas asociados en gran medida al funcionamiento interno del MICI, durante el periodo de evaluación OVE encontró que el MICI ha actuado con un foco en la resolución oportuna de las investigaciones. OVE tampoco encontró evidencia de incentivos por parte del MICI para extender la realización de las investigaciones como en el pasado. Sin embargo, las demoras y extensiones de los tiempos estipulados en la política han sido frecuentes (Gráfico 4.2)<sup>72</sup>, en un contexto con casos más complejos si se compara con el pasado, y una participación más activa del Directorio durante el proceso si se compara con la FC. En el caso de investigaciones terminadas, Alto Maipo demoró 3,1 años desde ser declarado elegible y transferido a la FVO hasta que su investigación fue aprobada por el Directorio.

<sup>72</sup> La política establece múltiples pasos para el proceso de la FVO, algunos de los cuales tienen plazos. Específicamente, el MICI tiene 21 días hábiles para presentar la recomendación de verificación de la observancia y seis meses en principio para el informe final de investigación al Directorio Ejecutivo (el plazo definitivo se define en los TdR de la investigación). La administración y los solicitantes tienen plazos para dar comentarios a los TdR (15 días hábiles) y al informe de investigación (21 días hábiles). En tanto, para otros pasos del proceso de la FVO no existen tiempos de referencia (ej. distribución de TdR e informes de investigación una vez recibidos los comentarios de la administración y los solicitantes, conformación del panel de expertos, consideración por parte del Directorio de los TdR e informes de investigación). Para un análisis detallado de los tiempos para cada paso del proceso de la FVO, ver Cuadro II.2, Anexo II.

En tanto, Metrobús demoró 2,1 años desde su transferencia de la FC<sup>73</sup>. En Alto Maipo, a las varias extensiones solicitadas por el MICI para elaborar su recomendación de investigación y TdR debidas a las dificultades técnicas por la que atravesó el proyecto, a la complejidad de éste y a las temáticas planteadas en la solicitud, se sumó el tiempo de aprobación de la recomendación por parte del Directorio debido a las varias discusiones que tuvieron efecto por motivo principalmente de la aplicación de la exclusión judicial. El proceso de investigación también requirió múltiples extensiones, principalmente por retrasos en los insumos técnicos de los expertos. En Metrobús, cuya recomendación de investigación fue aprobada por procedimiento corto, si bien se produjeron algunas extensiones durante la investigación, la distribución del informe coincidió con el cambio de Director Ejecutivo de Paraguay del Banco, lo cual retrasó su discusión. Los casos con investigaciones en curso (Ituango-BID Invest, San Mateo/San Andrés) también han tenido demoras asociadas en gran parte a la complejidad de los proyectos y temáticas asociadas, y más recientemente por los desafíos impuestos por la crisis sanitaria del COVID-19 en el caso de Colombia. Los cuatro casos heredados analizados por OVE demoraron en promedio 2,8 años en la FVO (Gráfico II.6, Anexo II), tiempo afectado principalmente por el periodo de transición de la nueva política que retrasó el inicio de elaboración de varios TdR. Una vez aprobados los TdR, en promedio transcurrieron 1,2 años en contar con investigaciones aprobadas, lográndose de esta manera finalmente concluir casos elegibles bajo la anterior política que llevaban varios años en el proceso MICI<sup>74</sup>, si bien con limitados resultados para los solicitantes como se discute en el capítulo V. Dependiendo del nivel de ejecución de las operaciones y de la relación contractual con los prestatarios o clientes al momento de finalizar una investigación, las demoras en los procesos de la FVO pueden tener importantes implicancias en las opciones disponibles de medidas correctivas en respuesta de los hallazgos de no cumplimiento y daños relacionados. Los solicitantes entrevistados por OVE se quejaron repetidamente de que los procesos en la FVO eran demasiado largos y lentos, lo que termina reduciendo las posibilidades de reparación efectiva.

---

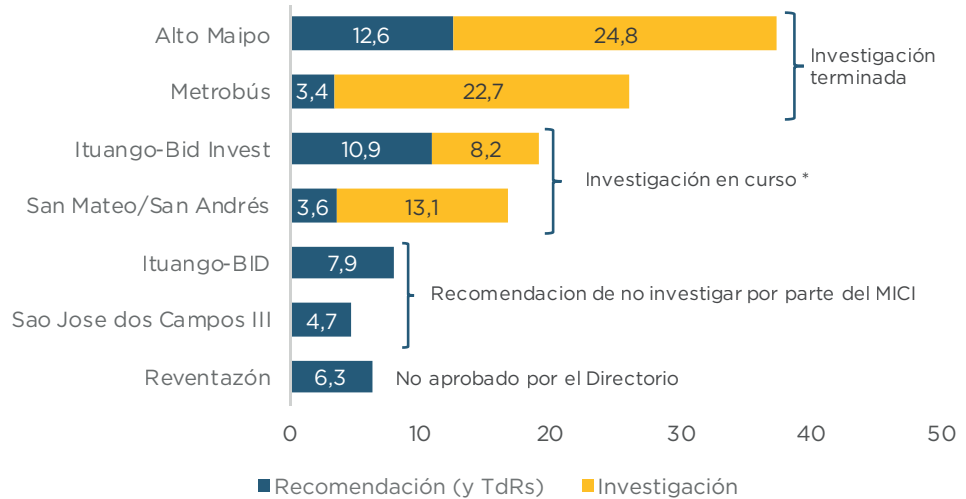
73 Si se considera el tiempo desde que se recibió la solicitud, estos tiempos aumentan a 3,4 años (Alto Maipo) y 2,6 años (Metrobús).

74 Este es el caso de Sao Jose dos Campos I cuya solicitud fue recibida en octubre 2011, transcurriendo así seis años hasta finalizar una etapa sustantiva del proceso MICI. Algo similar ocurrió en el contexto del caso de El Dorado (5,8 años). En tanto, Mareña y Drenaje La Paz, demoraron 3,7 y 3,8 años, respectivamente.

### Gráfico 4.2

#### Tiempos de casos gestionados en la FVO (meses)

Fuente: OVE con base en la documentación de solicitudes



Nota: (\*) Estado al 30 de junio de 2020.

4.20 A nivel general, si bien los casos gestionados por el MICI han aumentado en número y complejidad durante los últimos años, los gastos directos asociados a esta gestión han aumentado a un ritmo menor. Una vez establecida la estructura básica del MICI en 2016 (ver capítulo VI), el número de casos gestionados anualmente por el MICI aumentó en 50%, pasando de 10 en 2016 a 15 en 2019. Durante igual periodo, el gasto estimado del MICI en casos aumentó 12%. OVE estimó que el gasto total destinado a casos durante 2016-2020 alcanzó aproximadamente US\$10,7 millones<sup>75</sup>, lo que equivaldría a un promedio de US\$510 mil por caso gestionado durante este periodo. Estos números, sin embargo, deben ser tomados con cautela por una serie de consideraciones y limitaciones. A nivel de caso, existe una alta variedad en términos de la duración, así como en la complejidad de los casos, incluyendo temáticas planteadas, número de solicitantes involucrados, ubicación de los proyectos y logística asociada. Los pocos casos cerrados y gestionados enteramente bajo la actual política, y algunas prácticas como la contabilización del tiempo empleado por el personal staff del MICI a nivel de solicitud una vez que ésta es declarada elegible imponen desafíos adicionales<sup>76</sup>.

75 El gasto en casos considera el gasto en gestión de solicitudes (ej. consultores DTC, expertos apoyando la FC y la FVO, misiones, traducciones), así como el costo del personal staff del MICI dedicado a la gestión de casos. Con base en el reporte de horas del staff del MICI en 2019, se calculó el porcentaje de tiempo del staff dedicado a la gestión de casos ya elegibles. Durante 2016-2016, el MICI gestionó un total de 21 casos.

76 Para solicitudes en las etapas de registro y elegibilidad, hasta muy recientemente se utilizaban códigos genéricos que incluían además temas administrativos.





05

Resultados



5.1 Este capítulo analiza los resultados de los casos gestionados por el MICI como una medida de la efectividad del mecanismo, reconociendo sin embargo que los resultados no solo dependen del MICI, ya que la administración y los Directorios del Grupo BID también participan en la rendición de cuentas. El análisis se divide entre los resultados que se han generado para los solicitantes en términos de la solución de sus reclamos y los resultados para el Grupo BID en materia de aprendizaje institucional en la gestión de los posibles impactos y riesgos ambientales y sociales de las operaciones que financia.

## **A. Resultados para los solicitantes**

### **1. Fase de Consulta**

5.2 El MICI ha facilitado varios acuerdos durante los últimos años, demostrando además capacidad para facilitar acuerdos más complejos que en el pasado<sup>77</sup>. De los siete casos donde el MICI encontró que existían condiciones favorables para un proceso de resolución de conflictos entre las partes, en seis se lograron acuerdos entre 2017 y 2019. Los casos además han involucrado un mayor número de individuos o grupos comunitarios, y varios de ellos han estado inmersos en contextos complejos. Por ejemplo, en Perú el MICI facilitó un acuerdo que involucra a más de mil comunidades nativas de la Amazonia constituidas en nueve organizaciones indígenas que alegaban una serie de afectaciones, incluyendo la vulneración al derecho de propiedad, uso de territorios indígenas, así como una serie de daños ambientales, económicos y sociales. En Haití, el acuerdo facilitado por el MICI involucra a más de 400 familias dedicadas a actividades agrícolas que alegaban haber sido afectadas en sus medios de subsistencia por el desalojo de sus tierras para la construcción del Parque Industrial de Caracol en el norte del país. Esta situación, sumada a inadecuadas compensaciones, había afectado según los solicitantes sus condiciones de vida.

5.3 Los acuerdos han comprendido medidas dirigidas directamente a abordar problemas planteados por los solicitantes, incluyendo la disponibilidad de información ambiental y social de los proyectos, así como a mejorar la implementación de las operaciones cuestionadas. A junio de 2020, la mayoría de los planes de seguimiento se encuentran vigentes. Si bien el ritmo de avance ha sido menor a lo planificado, en algunos casos ya se han registrado resultados concretos que han dado soluciones a

---

<sup>77</sup> En su evaluación de 2012, OVE encontró que los pocos acuerdos facilitados por el MICI hasta ese entonces habían sido de limitado alcance ya que todos involucraban un solo solicitante, de manera que el MICI no había demostrado aún su capacidad para propiciar acuerdos más complejos.

problemas de los solicitantes, varios de estos confirmados por OVE en sus visitas a terreno (Costa Rica, Ecuador, Argentina) (Cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1. Avances en los acuerdos facilitados por el MICI**

Caso	Avances
Reventazón (IV) (Costa Rica)	El caso ya se encuentra cerrado, y si bien se presentaron retrasos debido a la necesidad de clarificación de detalles técnicos de algunas medidas por diferentes interpretaciones entre las partes, todos los compromisos fueron implementados, resultando en el restablecimiento de acceso al agua para fines productivos, y en la participación de la familia afectada en un programa de manejo sostenible de fincas.
Infraestructura eléctrica terremoto (Ecuador)	Durante el proceso de mediación se realizaron una serie de estudios técnicos faltantes que sirvieron de base para que el Banco y el ejecutor acordaran mantener el trazado original de una línea de transmisión eléctrica cuya reubicación como parte del programa era cuestionada por los solicitantes. Estos estudios ya han sido socializados y publicados. Sin embargo, no se han iniciado los trabajos de repotenciación y mantenimiento de la línea (compromiso central del acuerdo).
Parque Industrial Caracol (II) (Haití)	El acuerdo considera medidas correctivas para la restitución de los medios de subsistencia de las familias afectadas (ej. acceso a tierras, empleo, equipos e insumos agrícolas, capacitación y formación profesional) y otras relacionadas con la disponibilidad de información ambiental y social del proyecto. Durante el primer año de seguimiento se concluyeron las revisiones de pagos de compensación y distribución de kits escolares para las familias afectadas. Debido a los avances limitados de otras medidas correctivas, las partes acordaron a inicios de 2020 un nuevo cronograma de implementación.
PTRT 3 (Perú)	El acuerdo considera una mayor participación de las comunidades nativas en la implementación del proyecto. Si bien se han incorporado comunidades nativas en las brigadas de campo para la notificación y demarcación de tierras, el elemento central del acuerdo relacionado con la titulación de tierras de 403 comunidades nativas no ha tenido avances.
Río Negro-Bariloche (Argentina)	Producto del acuerdo se modificaron varias especificaciones de la obra cuestionadas por comerciantes debido a las afectaciones económicas que habrían resultado de la larga ejecución de la obra (ej. ancho de vía, espacios para ascenso y descenso de pasajeros). Se acordó la realización de estudios para abordar otras inquietudes de los solicitantes, incluyendo estudios para el funcionamiento de drenajes pluviales y un plan de movilidad cuya elaboración aún está pendiente.
Reconquista (III) (Argentina)	El acuerdo incluye el análisis de factibilidad e implementación de una solución para mitigar la contaminación de un canal aliviador, medidas para fortalecer el monitoreo de la calidad del agua y control de vertidos y la realización de evaluaciones de impactos acumulativos para obras priorizadas en el marco del plan de gestión integral de la cuenca del río Reconquista.

*Nota:* Los casos de Argentina (Río Negro-Bariloche) y Argentina (Reconquista III) se encuentran en su primer año de seguimiento con algunos retrasos en los compromisos (documento [MI-94](#)). Situación a junio 2020.

*Fuente:* OVE con base en la documentación de solicitudes y visitas de campo.

5.4 A la flexibilidad que se le ha dado a la gestión de casos para su resolución oportuna, se suman otros factores donde destaca la consolidación de capacidades en materia de resolución de conflictos al interior del MICI. Los procesos de diálogo y resolución de conflictos requieren conocimientos y habilidades específicas, y en este sentido, el equipo de la FC se ha consolidado durante los últimos años. Entre las partes entrevistadas que han participado en casos de la FC, existe amplio consenso sobre la calidad del trabajo del equipo del MICI, así como de los facilitadores externos contratados (principalmente nacionales) para apoyar los procesos, dados sus conocimientos de los contextos y dinámicas locales. La participación de la administración, principalmente a través de los jefes de equipo y

personal de ESG, también ha sido importante para la búsqueda de soluciones técnicas, y en general, para darle más credibilidad y legitimidad al proceso. Si bien existe un importante espacio para que la administración tenga un rol más activo en la gestión de reclamos y construya capacidades internas para la resolución de conflictos, existe amplio consenso entre las partes que han participado del proceso, y como la experiencia lo refleja, en la importancia de que un tercero independiente facilite el proceso de mediación.

- 5.5 El MICI ha asumido un rol activo apoyando el proceso de seguimiento de acuerdos alcanzados. En la práctica, en todas las ocasiones en que se han logrado acuerdos, las partes han acordado también que el MICI les dé seguimiento, y ninguno de los planes ha sido objetado por el Directorio. En este contexto, el MICI ha asumido distintas tareas de apoyo durante el monitoreo, incluyendo la facilitación y coordinación de espacios de seguimiento acordados entre las partes (ej. comités de seguimientos). Entre las partes entrevistadas por OVE, también existió amplio consenso sobre la importancia de contar con un actor externo e independiente que participe en el proceso de monitoreo de acuerdos, y sobre el rol activo que ha tenido el MICI.
- 5.6 Una serie de factores explican rezagos en la implementación de los acuerdos, incluyendo aspectos institucionales, y más recientemente los desafíos impuestos por la crisis sanitaria del COVID-19. El acuerdo en el caso de Perú está ligado a los avances del proyecto en materia de titulación de tierras para comunidades nativas, proceso complejo y en el que intervienen diferentes instituciones, situación agravada por continuos cambios de autoridades y personal en el organismo ejecutor. En Haití, el primer año de seguimiento estuvo marcado por un difícil contexto político y social en el país, cambios en el organismo ejecutor y debilitamiento de las condiciones de seguridad que dificultaron la coordinación e implementación de compromisos. En Ecuador, los atrasos en los trabajos de la línea de subtransmisión estuvieron asociados a problemas con el contratista de otra obra necesaria. Más recientemente, la crisis sanitaria causada por el COVID-19 ha tenido impactos en casi todos los casos en términos de avances de los acuerdos, así como en las actividades de supervisión previstas.

## **2. Fase de Verificación de la Observancia**

- 5.7 Los casos de la FVO analizados por OVE todavía no han tenido resultados concretos para los solicitantes, a pesar de los hallazgos de incumplimiento y daños relacionados establecidos por el MICI (Gráfico 5.1). El MICI concluyó seis investigaciones, cuatro

derivadas de casos heredados (declarados elegibles antes de diciembre 2014) y dos de casos iniciados de principio a fin bajo la actual política del MICI<sup>78</sup>. En cinco de estas investigaciones el MICI encontró falta de cumplimiento con varias de las Políticas Operativas Pertinentes del Grupo BID asociado a afectaciones negativas a los solicitantes<sup>79</sup>. En dos casos, ninguna de las recomendaciones del MICI estuvo dirigida a abordar la situación de los solicitantes; en otro caso, la recomendación hecha por el MICI y que podría haber tenido algún resultado para los solicitantes no fue aprobada por el Directorio. Así, al final solo dos casos tuvieron recomendaciones que pudieran resultar en acciones correctivas para los solicitantes. En estos dos casos (Alto Maipo y Metrobús), el MICI recomendó y el Directorio aprobó que la administración preparara planes de acción en consulta con el MICI, para responder a las recomendaciones aprobadas, y que el MICI diera seguimiento a estos compromisos. En Alto Maipo, el plan de acción se aprobó en septiembre 2020 por lo que todavía está en una etapa temprana de implementación. En Metrobús, la investigación del MICI finalizó en 2018 y el plan de acción se presentó para aprobación del Directorio en septiembre 2020. En ocasión de la presentación, la administración informó que el gobierno de Paraguay, con el apoyo del Banco, ya habría implementado una de las recomendaciones<sup>80</sup> del MICI eventualmente generando resultados para los solicitantes<sup>81</sup>, si bien el MICI debe aún realizar la verificación. En consecuencia, los casos de la FVO analizados por OVE todavía no han tenido resultados concretos para los solicitantes, lo que explica la opinión que repetidamente OVE escuchó en sus entrevistas con los solicitantes de que la FVO es “un lavado de imagen” del Grupo BID, pues no representa un intento genuino por resolver los problemas que sus proyectos puedan generar en las comunidades.

---

78 Los cuatro casos heredados fueron: (i) Programa de Drenaje La Paz, Bolivia; (ii) Sao Jose dos Campos- I, Brasil; (iii) El Dorado, Colombia; (iv) Mareña, México. Los dos casos tramitados de principio a fin bajo el actual marco de políticas del MICI fueron: Alto Maipo, Chile; y Metrobús, Paraguay.

79 En un caso (Mareña), el MICI solo encontró incumplimiento con las Políticas Operativas Pertinentes, pero no identificó daños porque el proyecto en cuestión se canceló antes de iniciar su ejecución.

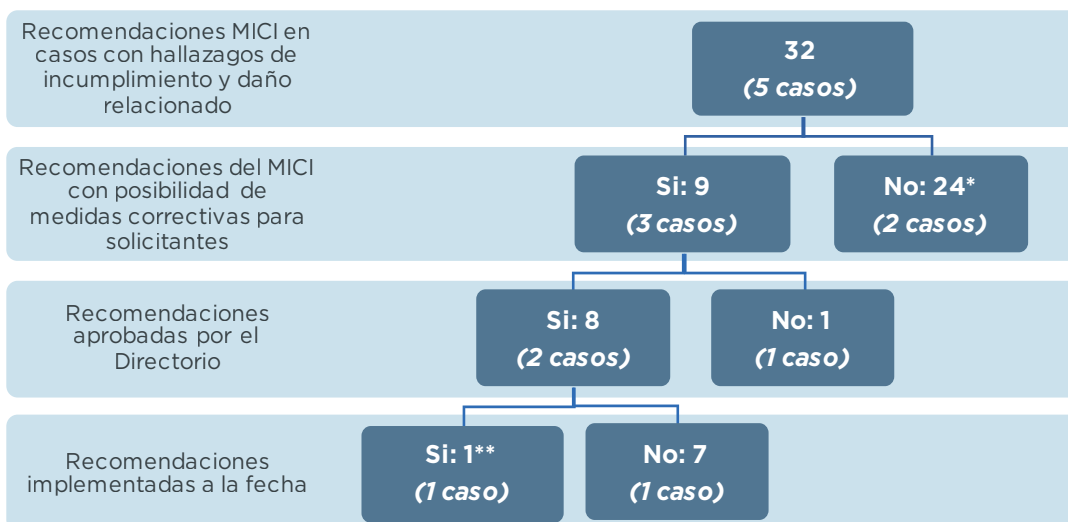
80 La recomendación pedía realizar una auditoría ambiental y social para confirmar si las medidas diseñadas para atender los impactos en la etapa de construcción habían sido efectivamente implementadas y si eran suficientes para atender los impactos a los comerciantes de la zona y, en caso de no serlo, determinara las adecuaciones o medidas correctivas necesarias para atender efectivamente dichos impactos, conforme a los hallazgos de incumplimiento señalados respecto al tramo 3 de la [OP-710](#) (Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario).

81 Como resultado de un análisis de los impactos económicos a comercios formales e informales, la administración indica en el plan de acción que se elaboró e implementó entre octubre de 2018 y mayo de 2019 un plan complementario de compensación a comercios frentistas afectados, financiado con recursos del préstamo.

Gráfico 5.1

**Medidas correctivas y de reparación en el contexto de los casos de la FVO**

Fuente: OVE con base en la documentación de solicitudes y visitas en terreno.



Nota: (\*) Recomendaciones orientadas al aprendizaje institucional del Grupo BID y a la divulgación de información. (\*\*) Corresponde a una recomendación asociada al caso de Metrobús en Paraguay según lo reportado por la administración al momento de presentar el plan de acción para aprobación del Directorio Ejecutivo. El MICI hará seguimiento de este plan de acción y verificará su implementación.

5.8 Tres casos quedaron sin ninguna recomendación que pudiera derivar en acciones correctivas para los solicitantes (El Dorado; Sao Jose dos Campos I; Drenaje la Paz). En el caso de El Dorado, el Directorio no aprobó la recomendación del MICI por considerar que era competencia de las autoridades nacionales. En el caso de Drenaje la Paz, el MICI presentó una recomendación centrada en el Grupo BID. En Sao Jose dos Campos I, el prestatario solicitó al Banco retirar del programa la obra objeto del reclamo, así como el reasentamiento de una comunidad, reasignando los recursos del financiamiento para otras obras dentro del mismo programa con el Banco. Así, a pesar de que el MICI había encontrado que la calidad de vida de las más de 700 familias que iban a ser reasentadas se había deteriorado a lo largo de los nueve años de involucramiento del BID en la etapa de preparación para el reasentamiento, sus recomendaciones relacionadas con los solicitantes se limitaron a que se informara a la comunidad que ni las obras ni el reasentamiento se realizarían<sup>82</sup>.

82 En su informe de verificación de la observancia el MICI da cuenta de actividades realizadas como parte de la preparación del área para el reasentamiento y antes de que éste se implementara, tales como la aplicación de una estrategia de “congelamiento” del área para prevenir la invasión del lugar y evitar la construcción de nuevas estructuras, y la clausura de los servicios sociales y las instalaciones comunitarias que hacían parte de la red de asistencia social que atendía a esta comunidad. En consecuencia, el MICI determinó que “el Banco incumplió con la [OP-710](#) al no haber asegurado que las familias del Bahado fueran atendidas en el marco del plan de reasentamiento de forma adecuada y equitativa, en un plazo razonablemente breve y acorde a su situación de vulnerabilidad. El MICI halló en la presente investigación que las condiciones de vida en el Bahado se deterioraron a lo largo de los nueve años de involucramiento del BID en el reasentamiento.”

5.9 Existen factores claves que han limitado la efectividad del Grupo BID para asegurar que los impactos negativos de sus proyectos asociados a la falta de cumplimiento con sus políticas sean reparados. Por un lado, las recomendaciones del MICI en los casos en que ha establecido incumplimiento con las Políticas Operativas Pertinentes y daños relacionados no siempre han estado formuladas en términos de requerir al Grupo BID tomar las medidas necesarias para que el proyecto entre en cumplimiento con dichas políticas<sup>83</sup>. Es importante que el MICI incluya sistemáticamente en sus recomendaciones para el Grupo BID acciones para que los proyectos entren en cumplimiento con las Políticas Operativas Pertinentes en los casos en los que establece incumplimiento, tal como lo ha hecho en los últimos dos casos (Metrobús y Alto Maipo). Entrar en cumplimiento significa la aplicación de la jerarquía de acciones contemplada en las políticas operativas ambientales y sociales del Grupo BID, empezando por la identificación y la mitigación de los riesgos e impactos ambientales y sociales de los proyectos; en caso de que éstos no puedan ser mitigados, ya sea porque la implementación del proyecto está muy avanzada o por otras razones, procede la compensación a los solicitantes afectados, compensación que puede tener diferentes formas -no solo monetaria- dependiendo de la naturaleza de la afectación. Por otro lado, no siempre se le ha pedido a la administración hacer planes de acción en respuesta a las recomendaciones del MICI aprobadas por el Directorio, porque éste no ha ejercido la prerrogativa que le da la política del MICI para hacerlo. De las seis investigaciones concluidas y analizadas por OVE, solo en tres se pidió a la administración la elaboración de un plan de acción, pero uno solo a iniciativa del Directorio<sup>84</sup>. En las otras investigaciones, no hubo planes de acción formales<sup>85</sup>. Lo mismo sucede con el seguimiento de la implementación de los planes de acción, pues el Directorio tampoco ha requerido de manera sistemática que se verifique el avance en la implementación de las medidas correctivas y si los daños han sido mitigados y/o compensados adecuadamente, si bien el MICI lo ha incluido en las recomendaciones de los últimos dos casos.

---

83 Ver el caso de Drenaje la Paz.

84 En Mareña, el Directorio solicitó a la administración presentar un plan con las medidas que proponía adelantar. En Metrobús y Alto Maipo, el MICI incluyó sendas recomendaciones aprobadas por el Directorio para que la administración, en consulta con el MICI, preparara un plan de acción en respuesta a las recomendaciones aprobadas y que el MICI les diera seguimiento.

85 La administración presentó por cuenta propia informes de avance al Directorio.

5.10 El MICI no es el único mecanismo que tiene dificultades para generar medidas correctivas efectivas<sup>86</sup>. Varias características propias de los mecanismos no judiciales de rendición de cuentas, incluido el MICI, presentan importantes desafíos sistémicos en este sentido. Por ejemplo, las investigaciones que conducen estos mecanismos se enfocan en el desempeño del MDB que financia los proyectos y no en los prestatarios, clientes o agencias ejecutoras que los implementan. Sin embargo, cuando se trata de medidas correctivas, su implementación, así como su financiamiento, le corresponde justamente a los prestatarios, clientes y agencias ejecutoras. Esta situación genera dificultades cuando el prestatario o cliente no está dispuesto a implementar las medidas correctivas debido a su costo, o porque considera que la afectación a los solicitantes es el resultado de fallas en la obligación de supervisión a cargo del MDB. Otro factor que limita la capacidad de los mecanismos se presenta cuando el proyecto objeto de un reclamo termina no siendo financiado por el MDB, o en el caso de proyectos con el sector privado, el cliente repaga de manera anticipada el préstamo. En estas situaciones, los mecanismos se ven limitados para hacer recomendaciones sustantivas que puedan hacerse cumplir, a pesar de la posible responsabilidad y contribución del MDB a la generación de pasivos ambientales y sociales que queden sin atender y del riesgo reputacional que ello implique para el mismo MDB. Finalmente, en algunos mecanismos entre los que se encuentra el MICI, la función de investigación se circunscribe a la determinación de incumplimiento con las políticas del MDB, pero no contemplan la posibilidad de que haya impactos ambientales y sociales adversos en los solicitantes a pesar de que se hayan cumplido las políticas. Este vacío puede resultar en pasivos ambientales y sociales no atendidos y constituye una oportunidad perdida para que el MDB identifique áreas de mejora en sus políticas.

## **B. Resultados a nivel institucional**

5.11 El MICI ha ayudado a generar lecciones relevantes en temas de importancia para la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos financiados por el Grupo BID. Todos los casos con investigaciones terminadas incluyeron recomendaciones para el Grupo BID con miras a fortalecer el marco de sus políticas operativas o su aplicación. Entre los temas más recurrentes

---

<sup>86</sup> Estos temas son motivo de discusión en los mecanismos de rendición de cuentas de los MDB analizados. En el caso de IFC, una reciente revisión externa del sistema de rendición de cuentas ambientales y sociales de la institución incluye recomendaciones específicas para que la institución establezca mecanismos de contingencia u otras medidas financieras que permitan contar con recursos para ejecutar medidas correctivas. (Ver *Report and Recommendations of the External Review of IFC/MIGA E&S Accountability, including CAO's Role and Effectiveness*, June 2020).

levantados por el MICI en este tipo de recomendaciones destacan las deficiencias encontradas en los procesos de consultas públicas, de divulgación de información ambiental y social de los proyectos en forma oportuna y accesible, así como el vacío normativo a nivel de políticas en cuanto al tratamiento de desplazamiento económico (Cuadro II.3, Anexo II). Algunos de los problemas identificados por el MICI también reflejan inconsistencias en los análisis técnicos, principalmente en el abordaje de impactos y riesgos sociales. En dos de sus investigaciones terminadas (Sao Jose dos Campos I, El Dorado) el MICI identificó también problemas con la categorización ambiental y social de los proyectos, lo que llevó a deficiencias en la identificación de impactos de estos proyectos y, por tanto, de medidas de mitigación adecuadas<sup>87</sup>. Recientemente, el MICI ha levantado el tema de la supervisión del Grupo BID y qué pasa cuando a pesar de sus requerimientos, el prestatario no realiza las acciones para entrar en cumplimiento con las políticas del Grupo BID. Si bien el Grupo tiene opciones para exigir el cumplimiento de sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales por parte del prestatario o cliente (suspender desembolsos o acelerar el repago del préstamo, por ejemplo) no es claro que existan incentivos para usarlas.

5.12 La administración ha adoptado medidas correctivas en estos temas e incorporado lecciones en el desarrollo del nuevo marco de políticas ambientales y sociales. En respuesta a los hallazgos de las investigaciones del MICI terminadas, en 2017 el Banco elaboró y ha divulgado ampliamente directrices para la “Consulta significativa con las partes interesadas”, concepto y enfoque que se ha integrado en el desarrollo del nuevo marco de políticas ambientales y sociales del BID. El Banco también desarrolló en 2018 guías para una mejor identificación y abordaje de los riesgos e impactos sociales durante el ciclo de proyecto. De igual forma, el nuevo marco de políticas ambientales y sociales incorpora más explícitamente el tema de desplazamiento económico. En el caso de divulgación de información, desde julio de 2017 el BID cuenta con una nueva función en su plataforma de gestión de proyectos (Convergencia) denominada “Divulgación de Documento Ambiental y/o Social” que busca asegurar la divulgación oportuna de los documentos requeridos, previo a las misiones de análisis de proyectos. Por su parte, en 2018, BID Invest incorporó un paso automatizado

---

<sup>87</sup> La acción del MICI también ha tenido otros efectos indirectos en la forma que el BID gestiona los riesgos ambientales y sociales de sus proyectos. Por ejemplo, el Banco empezó a clasificar los proyectos de titulación de tierras como de impacto ambiental y social alto (categoría A), en gran medida por las dificultades experimentadas en el contexto del PTRT3 en Perú, cuyo caso fue gestionado por el MICI en la FC.



en su plataforma de gestión de proyectos (Maestro) para que la documentación ambiental y social pertinente se divulgue de conformidad con su política de acceso a la información.

5.13 El MICI también ha promovido una mayor atención a los temas ambientales y sociales. Entre el personal de ESG entrevistado que participó en casos del MICI, existe amplio consenso en que la existencia del MICI ayuda a centrar la atención de los equipos de proyecto en los temas ambientales y sociales durante el diseño y la ejecución de los proyectos, facilitando de esta manera su labor. Si bien la relación con el MICI no estuvo exenta de dificultades y diferencias en el contexto de las discusiones de las investigaciones, en la actualidad se reconoce la importancia y contribución del MICI en el ámbito del sistema de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. En 2019, ESG elaboró un documento interno que consolida las lecciones aprendidas de los diferentes casos gestionados en la FVO con miras a mejorar la aplicación de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. La experiencia positiva y colaborativa con el MICI en el contexto de varios casos gestionados en la FC durante los últimos años, también es un aspecto ampliamente destacado. En el caso del BID Invest, el impacto institucional aún es incipiente, posiblemente por el menor número de casos a la fecha, los cuales además han sido principalmente en el contexto de la FVO. Entre el personal entrevistado del BID Invest si bien existe una valoración sobre la existencia y la importancia del MICI como instrumento de aprendizaje institucional, a la fecha, existe un alto nivel de frustración con el proceso. A diferencia de lo encontrado por OVE en 2012, el MICI también ha emprendido una serie de actividades internas para dar a conocer su mandato y funciones a nivel institucional (Recuadro 5.1).

#### ***Recuadro 5.1. Actividades de diseminación interna del MICI***

Entre 2015 y junio 2020, el MICI realizó múltiples sesiones para dar a conocer su trabajo dirigidas a distintas audiencias internas, incluyendo personal operativo y no operativo en la sede, oficinas de país principalmente en el contexto de visitas relacionadas a casos, y Directores Ejecutivos. Durante el último tiempo, el MICI también se ha integrado de manera más regular en actividades del Grupo BID, incluyendo sesiones de inducción para nuevos empleados y Directores, talleres de fundamento de operaciones, y es parte del nuevo curso mandatorio de salvaguardias ambientales y sociales para el personal del Banco. De particular mención también son los esfuerzos de capacitación más recientes en materia de resolución de conflictos para personal operativo. Si bien existe un conocimiento general sobre el mecanismo, también hay un llamado recurrente por el personal del Banco y Directores entrevistados por conocer más sobre sus funciones, así como sobre sus lecciones aprendidas<sup>a</sup>.

a. En el caso de los Directores entrevistados, un particular llamado fue para conocer más de la FC.

5.14 Sin embargo, hay espacio para que el MICI profundice el trabajo analítico derivado de su experiencia, a fin de levantar temas recurrentes y sistémicos de importancia para el Grupo BID, más allá del ámbito de los casos individuales. El MICI ha ayudado a generar lecciones relevantes en temas de importancia para la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos financiados por el Grupo BID. La experiencia acumulada en estos 10 años gestionando casos y solicitudes ofrece una importante oportunidad para que el MICI profundice sus esfuerzos en materia de análisis de temas de carácter sistémico que surgen repetidamente en el diseño e implementación de los proyectos, con el fin de extraer lecciones que permitan al Grupo BID evitar que estos problemas se repitan a futuro. En 2018 el MICI emprendió un programa (“Reflexiones”) que apunta a extraer y compartir la experiencia acumulada por el MICI a través de productos analíticos. No obstante, y a pesar de haberse solicitado recursos focalizados para el programa desde 2018, estos esfuerzos son aún incipientes<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> A junio 2020 se han elaborado dos documentos analizando las solicitudes recibidas y la experiencia en la FC desde la creación del MICI en 2010.





# 06

Aspectos del  
funcionamiento  
interno del MICI

6.1 Este capítulo analiza aspectos del funcionamiento interno del MICI, en particular, en qué medida el MICI ha tenido independencia de la administración del Grupo BID para gestionar sus recursos humanos y financieros, y en ausencia de conflictos de interés.

## **A. Estructura organizacional y recursos humanos del MICI**

6.2 Si bien con alguna demora, la estructura básica del MICI establecida en su política fue completada a inicios de 2016. La actual estructura del MICI consiste en una única oficina y al mando de un Director con responsabilidad por todas las funciones del mecanismo. Esta estructura solucionó importantes problemas identificados por OVE en 2012 relacionados con la rendición de cuentas y conflictos de interés asociados a la estructura previa (ver capítulo I). El plan de transición de la política establecía una estructura interina que terminaría al momento de que el nuevo Director asumiera sus responsabilidades, situación que ocurrió en agosto de 2015. En enero de 2016 asumieron sus cargos la actual Coordinadora de la FVO, así como el primer Coordinador de la FC que permaneció en sus funciones hasta enero de 2017. El actual coordinador de la FC inició sus labores en agosto de 2017. Las responsabilidades principales, así como las calificaciones, experiencia, y competencias deseadas para estos cargos están definidos en TdR de carácter general anexados como parte de la política<sup>89</sup>. La selección de los cargos se ha realizado a través de procesos abiertos y siguiendo las disposiciones de la política<sup>90</sup>. En la práctica, solo los Coordinadores han estado sujetos al proceso regular de evaluación de desempeño anual para empleados del Banco<sup>91</sup>. Al término de su primer mandato de 5 años, el Director presentó su renuncia a partir de julio 2020. Un nuevo Director asumirá su cargo el primer trimestre de 2021.

6.3 El MICI ha tenido independencia de la administración para gestionar sus recursos humanos. La estructura básica se complementa con personal operativo y administrativo, así como

---

89 Otros mecanismos generalmente incluyen en sus políticas principios y/o condiciones generales para elegibilidad, renovación, y restricciones de post-empleo de los cargos principales, pero no los TdR.

90 En conformidad con las políticas y procedimientos del Banco y TdR incluidos en la política del MICI, el Director del MICI es nombrado por el Directorio Ejecutivo y seleccionado a partir de una lista de candidatos elegibles presentada por un panel de selección que es designado por el Directorio. El proceso de selección y contratación de los Coordinadores está a cargo del Director del MICI también en conformidad con las políticas y procedimientos del Banco y TdR de la política. Los procesos fueron realizados con el apoyo del Departamento de Recursos Humanos del Banco, y en el caso del proceso de selección de los Coordinadores, también contaron con la participación de actores externos en los paneles de selección.

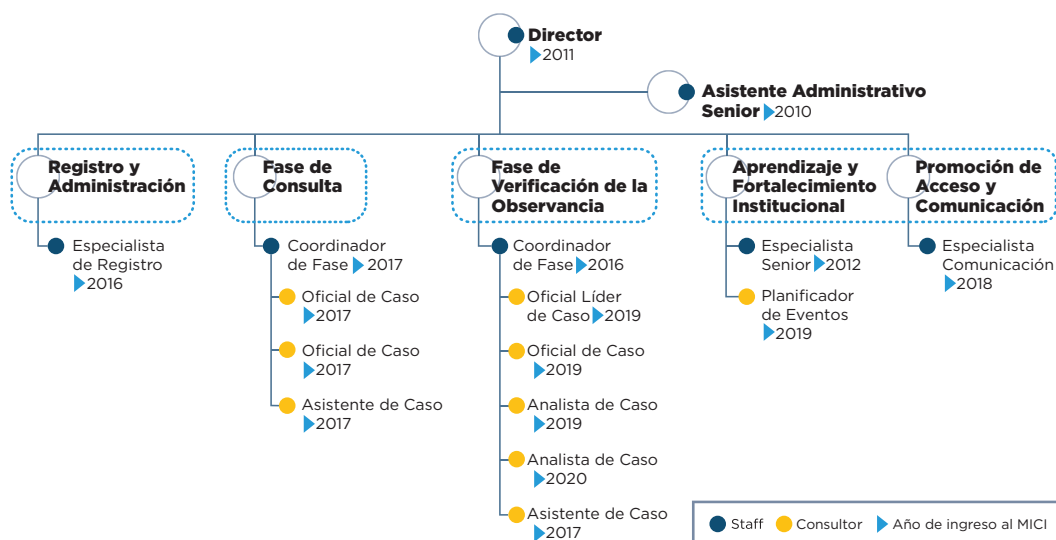
91 El Director no tuvo evaluaciones anuales de desempeño formales. Los TdR para la selección del nuevo Director indicaron que el cargo estará sujeto a una evaluación anual de desempeño.

con expertos externos para apoyar la gestión de casos. A junio de 2020 la oficina del MICI estaba compuesta por 17 funcionarios a tiempo completo organizados en 4 grupos funcionales además de la dirección del mecanismo (Gráfico 6.1). En términos de modalidades de contratación, 7 de los 17 funcionarios (41%) correspondían al número de plazas de staff (HC por sus siglas en inglés) y los restantes 10 (59%) a consultores de tiempo completo bajo el esquema de fuerza de trabajo complementaria (CWF por sus siglas en inglés), estos últimos apoyando principalmente la gestión de casos. La política del MICI faculta a su Director para contratar expertos, incluyendo el establecimiento de listas de consultores externos que no provengan de la administración para evitar posibles conflictos de interés. En este contexto, se establecieron registros de expertos independientes para la FVO en 2016 (renovado en 2019) y la FC en 2018 respectivamente. La selección del personal y consultores ha sido a través de procesos abiertos, y siguiendo los procedimientos del Banco. OVE no encontró evidencia de posibles conflictos de interés. De particular mención en materia institucional también fue el establecimiento de un Grupo Consultivo Externo (GCE) en 2017, siguiendo una buena práctica iniciada por otros mecanismos<sup>92</sup>.

**Gráfico 6.1**

**Organigrama del MICI por unidades funcionales (junio 2020)**

Fuente: OVE



6.4 La poca claridad con relación a las condiciones de renovación de los Coordinadores de la FC y FVO generó incertidumbre. La política establece provisiones para la elegibilidad y post-empleo del Director y los Coordinadores (Cuadro II.5, Anexo II). Sin embargo, en el caso de renovaciones, solamente es explícita para el caso del Director. A pesar de que los funcionarios del MICI se rigen por las

<sup>92</sup> El GCE es un órgano externo conformado por expertos de diferentes ámbitos que asesoran (pro-bono) al MICI en su fortalecimiento operativo. Durante 2017-2019 el trabajo del GCE se ha focalizado en cuatro áreas: promoción de acceso, aprendizaje, eficacia, y transparencia del mecanismo.

políticas de recursos humanos del Grupo BID, por lo que deberían aplicarse a la renovación de los contratos de los Coordinadores, desde inicios de la implementación de la política, incluido el proceso de selección y contratación de Coordinadores en 2016, se interpretó que los Coordinadores no tenían opción de renovación luego de sus 5 años de servicio, viéndose como una limitante para la continuidad y consolidación de las funciones<sup>93</sup>. En discusiones más recientes sobre las implicancias del vencimiento de los contratos de los Coordinadores en 2021, surgieron otras interpretaciones de la política que indicaban que, si bien los coordinadores no podían trabajar posteriormente en el Grupo BID, sus contratos podían ser renovados. En abril de 2020 el Departamento Legal (LEG) del Banco confirmó esta interpretación, que fue adoptada por el Directorio.

- 6.5 La clarificación al respecto es positiva con miras a fortalecer estas funciones, teniendo en cuenta la alta rotación del personal de apoyo operativo y la asignación de posiciones de staff entre las áreas funcionales del mecanismo. Si bien el MICI contaba con siete posiciones de staff a junio 2020 (43%), todos los oficiales y asistentes de casos en la FC y la FVO eran consultores a tiempo completo sujetos a los límites de contrato que rigen a la fuerza de trabajo complementaria (ej. máximo tres años de trabajo en el Grupo BID). Esta situación no varió durante el periodo de evaluación, a pesar de ser identificado por el propio MICI en 2016 como un factor crítico para su continuidad y consolidación, y de haberse creado o convertido tres nuevas posiciones de *staff* que, sin embargo, se encuentran asignadas a áreas funcionales distintas a la FC y FVO (ver Gráfico 6.1)<sup>94</sup>. Esto sumado a que hasta hace poco se asumía que los Coordinadores no podían ser renovados en sus funciones, dejaban a las funciones de FC y FVO en una situación de vulnerabilidad, cuestionando además la asignación de personal staff a otras áreas funcionales. El equipo de la FC ha tenido estabilidad desde inicios de 2017 (luego de ser completamente renovado), y como se indicó,

93 Las principales restricciones de empleabilidad en otros mecanismos aplican para los “puestos principales” que reportan a los Directorios Ejecutivos/Presidentes para asegurar la independencia funcional de estos cargos con respecto a la administración. En el caso de los Coordinadores del MICI, los puestos son de carácter técnico, asimilados al grado de especialista principal del BID, y además son contratados y reportan al Director del MICI. Adicionalmente, si bien algunos mecanismos tienen algunas restricciones que aplican al staff técnico (generalmente de post- empleo, pero limitado en el tiempo), ningún otro mecanismo revisado por OVE tiene restricciones similares en materia de renovación para el staff técnico .

94 En su Programa de Trabajo 2017 y Presupuesto Propuesto (documento [MI-60](#)), el MICI propuso un plan progresivo para incorporar dos posiciones de staff en 2017 y 2018 para que las FC y FVO contarán con un oficial de caso contratado bajo esta modalidad. Esto con el objetivo de constituir una base que permitiera minimizar los efectos por cambios en dirección y Coordinadores cada cinco años, manteniendo flexibilidad acorde a la carga de trabajo y límites presupuestarios. El Directorio aprobó la posición adicional para 2017. La segunda para 2018 no fue objeto de acuerdo en su momento, a la espera de más claridad de la carga de trabajo en próximos años (documento [MI-60-1](#)). En 2019, el Directorio aprobó una nueva posición (documento [MI-80-1](#)). Una tercera posición de carácter administrativa se transformó en una posición técnica-administrativa (2018) aprovechando la salida de un funcionario. El número de consultores se ha mantenido relativamente estable entre 2016 y junio 2020.

la consolidación de capacidades en materia de resolución de conflictos y del equipo ha sido un factor importante para explicar los resultados en materia de acuerdos durante los últimos años. El equipo de la FVO ha experimentado una mayor rotación durante el periodo de evaluación, con la totalidad de los actuales oficiales de caso incorporados al mecanismo desde 2019. Esta rotación impone retos para la capacidad y memoria institucional del mecanismo, así como para la aplicación consistente de la política.

- 6.6 Existen importantes oportunidades para continuar fortaleciendo las capacidades internas del mecanismo. En el contexto de rotación del personal de apoyo operativo descrito y la gestión de casos más complejos si se compara con el pasado, los esfuerzos en materia de capacitación del personal han sido limitados. No existe a la fecha un plan para la capacitación continua del personal del MICI. Si bien el MICI ha construido importantes capacidades durante los últimos años, existe también la necesidad de un mayor grado de diversidad en el perfil del personal, principalmente para la FVO. El MICI no cuenta en su equipo con especialistas con experiencia en la aplicación práctica de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales, y usualmente no contrata asesoría técnica especializada más temprano en el proceso, solamente luego de que se aprueban los TdR de una investigación. Esto ha limitado la posibilidad de hacer análisis preliminares de mayor profundidad, particularmente en proyectos de gran envergadura y complejos, que se desenvuelven en contextos sociales y políticamente volátiles. Además, es un tema que el personal de la administración entrevistado por OVE levantó de manera recurrente. Diversificar el perfil del staff del MICI para incluir especialistas en la aplicación de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales podría facilitar la discusión de temas altamente técnicos con los equipos de la administración.

## **B. Procesos administrativos y presupuestarios**

- 6.7 Un cambio significativo en la operación del MICI se relaciona con el seguimiento y observancia de los procesos y regulaciones administrativas y presupuestarias del Banco. Siguiendo lo dispuesto en la política, el Director del MICI ha sido responsable de preparar anualmente la solicitud de recursos presupuestarios al Directorio Ejecutivo, administrar este presupuesto, y con frecuencia trimestral informar al Directorio de la situación presupuestaria y avances en su plan de trabajo. Desde 2019, el programa de trabajo se encuentra público. En 2019 la Oficina de Auditoría Interna (AUG) realizó una auditoría del MICI, y a diferencia de lo encontrado en 2012, concluyó que estaba operando en línea con las políticas y procesos administrativos y presupuestarios del Banco, incluyendo procedimientos, sistemas de información y controles asociados.

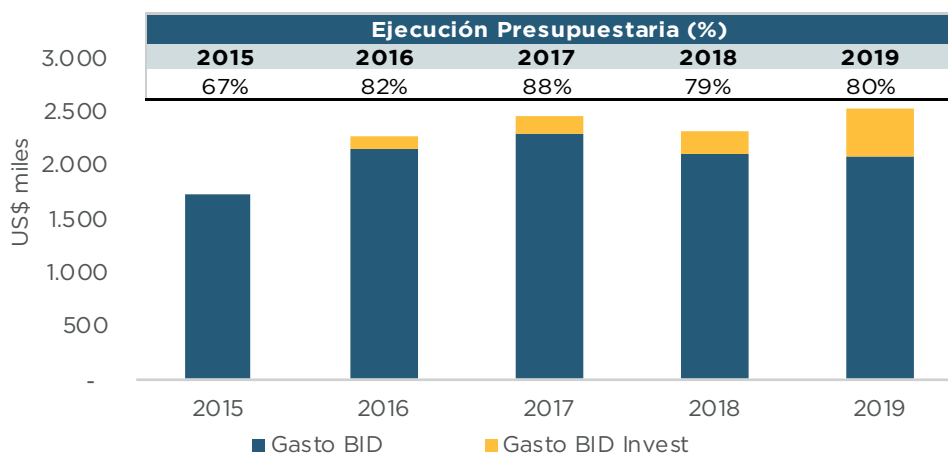


6.8 En este contexto, el MICI ha actuado con independencia de la administración en la gestión de sus recursos presupuestarios. El MICI tiene acceso a recursos del BID y BID Invest aprobados por sus Directorios, incluyendo recursos para un fondo de contingencia restringido para gestión de solicitudes y cuya utilización se basa en criterios preestablecidos. Los recursos del BID Invest además se transfieren a través de un acuerdo anual de prestación de servicios<sup>95</sup>. El presupuesto del MICI durante 2015-2020 aumentó a una tasa promedio anual de 5% (nominal), alcanzando US\$3,21 millones en 2020 (Gráficos II.7 y II.8, Anexo II). Exceptuando 2015 cuando la ejecución presupuestaria alcanzó 67% debido al mayor tiempo que llevó completar la estructura básica, la ejecución promedió 82% durante 2016-2019 (Gráfico 6.2). En igual periodo, el gasto del MICI aumentó a una tasa promedio anual de 4% (nominal), con los costos del personal *staff* representando 44% del total de gastos, al igual que el ítem de gestión de solicitudes<sup>96</sup>. En 2018, y en el contexto de la gestión de las dos primeras solicitudes declaradas elegibles y relacionadas a proyectos de BID Invest de alta complejidad, el MICI por primera vez desde su creación, utilizó recursos del fondo de contingencia (US\$7 mil, 35%). Ante la eventualidad de recibir más solicitudes dado el cambio en el perfil de la cartera de operaciones y la mayor visibilidad de la institución en la región, en 2019 aumentó el presupuesto asignado de BID Invest en 155%, incluyendo mayores recursos para gestión de solicitudes y el fondo de contingencia. En la práctica, resulta difícil establecer parámetros para predecir la carga de trabajo del MICI, dado que la cantidad y tipo de solicitudes recibidas es algo fuera del control del mecanismo.

**Gráfico 6.2**

**Gastos por fuente de recursos y ejecución presupuestaria (2015-2019)**

*Fuente:* OVE con base en informes financieros y de actividades trimestrales del MICI.



*Nota:* Ejecución presupuestaria con relación al presupuesto ajustado del BID y presupuesto aprobado de BID Invest.

95 BID Invest traspasa los recursos no restringidos aprobados por su Directorio, y compromete los recursos para el fondo contingente. Al final de cada año, se reintegran los recursos no utilizados.

96 Los costos del personal (SCL) incluyen salarios y beneficios del personal *staff* del MICI, los cuales son definidos a nivel institucional por el Banco. En tanto, diseminación y aprendizaje representó 10% del gasto total, fortalecimiento institucional 1,2%, y el fondo de contingencia 0,1% (Gráfico II.9, Anexo II).



# 07

## Conclusiones y recomendaciones

- 7.1 El MICI fue establecido como una instancia de último recurso para que personas que se consideren afectadas por operaciones financiadas por el Grupo BID puedan elevar sus reclamos vinculados con un supuesto incumplimiento por parte de BID o de BID Invest con sus políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. Los mecanismos no judiciales de rendición de cuentas de los MDB, como el MICI, tienen el propósito de resolver reclamos en materia ambiental y social asociados a los proyectos que financia el MDB y el aprendizaje institucional. En su evaluación de 2012, OVE identificó importantes problemas en términos de la política, estructura y funcionamiento del MICI. En esta evaluación, OVE encontró importantes avances en estos ámbitos, reflejo de la reestructuración del mecanismo, así como del proceso de consolidación y aprendizaje institucional que ha tenido el MICI desde la aprobación de su política a finales de 2014.
- 7.2 La **actual política del MICI** constituye un gran avance con respecto a la política anterior. La gran mayoría de problemas identificados por OVE en 2012 fueron corregidos, incluyendo aquellos relacionados con la secuencia de las fases y la duplicación del proceso de elegibilidad, así como los relacionados con la rendición de cuentas y conflictos de interés asociados a la estructura organizacional previa. No obstante, un tema clave que quedó pendiente es la exclusión judicial que sigue siendo motivo de diferentes interpretaciones y un importante factor que limita el funcionamiento efectivo y eficiente del MICI. En esta evaluación, OVE identificó otras limitaciones que han surgido en la aplicación de la política en los últimos 5 años, limitaciones que en gran medida han sido gestionadas y solventadas en la práctica por el MICI de manera consistente con la lógica de intervención con que operan los mecanismos de rendición de cuentas. Estas limitaciones tienen que ver con: (i) la determinación de daño en caso de incumplimiento con las políticas operativas ambientales y sociales del Grupo BID y la contribución al daño alegado por los solicitantes; (ii) las consecuencias de una determinación de incumplimiento con las políticas y de daños asociados; y (iii) el seguimiento a los compromisos de la administración en respuesta a las recomendaciones del MICI. OVE concluye que en general, existe suficiente margen para que el MICI gestione las limitaciones del marco actual de políticas, siempre que se enmarquen en la lógica de intervención de este tipo de mecanismos, sin que sea necesario entrar en una nueva revisión integral de la política.
- 7.3 La **exclusión judicial** quedó sin resolver con la reformulación del mecanismo y es un tema que sigue siendo motivo de controversia y un importante factor que limita el funcionamiento efectivo y eficiente del MICI. Esta disposición, que existía ya en la política anterior del MICI, fue identificada por OVE en 2012 como un obstáculo significativo para la efectividad del MICI. No obstante, a solicitud de algunos directores, la exclusión se mantuvo en la política

reformulada en 2014, aunque de manera ligeramente acotada. Sin embargo, no se clarificó su propósito ni su alcance. OVE encontró que esta exclusión ha impactado la determinación de elegibilidad o el alcance de aproximadamente un cuarto de las solicitudes registradas por el MICI en los últimos 5 años, limitando así la acción del MICI y su capacidad de servir de recurso a los solicitantes por varias razones. En primer lugar, en los casos en los que la exclusión se activó, se eliminaron de la solicitud temas de importancia como los relacionados a reasentamiento involuntario, desplazamiento económico y consulta pública, y en dos casos fue un factor fundamental para la determinación de no elegibilidad de toda la solicitud. Con ello, queda la posibilidad de que se hayan generado pasivos ambientales y sociales asociados a un incumplimiento con las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID que no se han sido atendidos y que puedan generar un riesgo reputacional para el Grupo. En segundo lugar, el uso de la exclusión judicial por parte de la administración, tanto en la determinación de elegibilidad como con posterioridad a esta etapa, ha generado ineficiencias en el proceso ya sea porque se levantan procesos judiciales sin fundamento o porque, pasada la etapa de elegibilidad, la administración vuelve a levantar procesos que el MICI ya había desestimado, transfiriéndole al Directorio una decisión que por política le corresponde al Director del MICI. En tercer lugar, la mayoría de los mecanismos en otros MDB no incluyen una exclusión de este tipo. La experiencia del caso del proyecto Reventazón, en el que la CAO/IFC analizó los temas que fueron excluidos del caso MICI por la activación de la cláusula judicial, demuestra que el proceso judicial nacional siguió su curso sin interferencia del proceso de la CAO y cada uno se enfocó en su respectiva área de competencia: la CAO en la aplicación de las Normas de Desempeño de la IFC y el juicio nacional en la aplicación de las leyes y normas del país.

- 7.4 El **acceso al MICI** sigue siendo un importante desafío para quienes consideran verse afectados por proyectos financiados por el Grupo BID. A pesar de los esfuerzos del MICI en materia de promoción y facilitación de acceso, la integración de estos esfuerzos a nivel institucional todavía es un importante desafío. La tarea de dar a conocer el mecanismo no solo es responsabilidad del MICI; también le corresponde a la administración del Grupo BID, si bien en este aspecto los esfuerzos han sido más limitados. No es evidente que a nivel institucional exista consenso sobre la importancia de dar a conocer el mecanismo y la forma de lograrlo. Al limitado conocimiento sobre la existencia del MICI, se suman algunos requisitos que son difíciles de cumplir para los solicitantes, entre los que sobresale la necesidad de demostrar esfuerzos razonables por presentar sus inquietudes a la administración antes de presentarse al MICI. Esta dificultad se debió en gran medida a la falta de un sistema de gestión de reclamos a nivel de la administración del

Grupo BID durante el periodo bajo evaluación. Las nuevas políticas operativas ambientales y sociales del Grupo BID buscan subsanar este vacío. La administración del Grupo BID ha empezado a tomar medidas en esta dirección, si bien aún es necesario definir los procesos que faciliten el acceso de los solicitantes, así como la manera en que estos sistemas se articularán con el MICI como mecanismo de última instancia.

- 7.5 A diferencia de lo encontrado en 2012, la **gestión de casos** ha demostrado que el MICI en general está operando en conformidad con los principios establecidos en su política. El MICI ha tenido espacio para gestionar sus casos de manera independiente en la FC y lo ha realizado de manera objetiva dentro de lo establecido en el marco de su política y las directrices establecidas para orientar el proceso. El MICI ha considerado la perspectiva de las distintas partes, y en general, hay una percepción positiva sobre la imparcialidad del mecanismo. Reconociendo las incertidumbres inherentes asociadas a los procesos de resolución de conflictos y tiempos asociados, y a diferencia del pasado, los casos en la FC se han gestionado de manera flexible y con miras a su resolución oportuna considerando el contexto específico de los casos.
- 7.6 La gestión de casos en la FVO da cuenta de los mayores desafíos que implica un proceso que por su naturaleza es más contencioso y que ha estado sujeto a prácticas que comprometen la independencia del MICI. El MICI ha estado sujeto a decisiones del Directorio en aspectos que han afectado su capacidad de actuar de manera independiente, y si bien se observa una evolución positiva en la relación entre la administración y el MICI, por naturaleza contenciosa, OVE identificó algunas prácticas de la administración que entorpecen el trabajo del MICI y limitan su capacidad de actuar de manera independiente. Por otro lado, en algunas situaciones específicas el MICI también ha actuado en menoscabo de su propia independencia. El MICI ha ejercido su función en la FVO con un grado de objetividad razonable, con base en la evidencia disponible y en línea con la letra de la política, si bien hay espacio para fortalecer algunos análisis y documentos. OVE encontró además que el MICI ha actuado con imparcialidad en cuanto a buscar la perspectiva de los solicitantes y de la administración, si bien la ausencia de una estrategia de comunicación proactiva ha generado percepciones negativas de la imparcialidad del mecanismo. Se registra una mayor celeridad por parte del MICI en los casos gestionados en la FVO en comparación con el pasado, si bien en un contexto con casos más complejos, las demoras y extensiones de tiempos estipulados en la política han sido frecuentes. A nivel general, importantes avances también se registran en cuanto a la transparencia en la gestión de los casos.

- 7.7 A nivel de resultados, los acuerdos facilitados por el MICI en la FC han comprendido medidas dirigidas a abordar problemas planteados por los solicitantes. Si bien el ritmo de avance de los acuerdos ha sido menor a lo planificado, en algunos casos ya se han registrado resultados concretos. Los casos de la FVO analizados por OVE todavía no han tenido resultados concretos para los solicitantes, a pesar de los hallazgos de incumplimiento y daños relacionados establecidos por el MICI. Dos investigaciones terminadas recientemente muestran una evolución positiva en cuanto a la posible atención a los reclamos de los solicitantes, aunque todavía es demasiado temprano para establecer su grado de efectividad. A nivel institucional, el MICI ha ayudado a generar lecciones a partir de los casos gestionados y a centrar la atención en temas importantes en el ámbito ambiental y social tales como divulgación de información, consultas públicas y desplazamiento económico. La administración ha tomado medidas correctivas e incorporado lecciones sobre estos temas al desarrollar los nuevos marcos de políticas ambientales y sociales. Sin embargo, hay espacio para que el MICI profundice sus esfuerzos en materia de análisis de temas recurrentes y sistémicos con base en la experiencia acumulada en 10 años, más allá del ámbito de los casos individuales, con miras a maximizar su potencial contribución al sistema de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID.
- 7.8 El MICI ha contado con independencia de la administración del Grupo BID para definir su plan de trabajo y gestionar sus recursos humanos y presupuestarios, y a diferencia del pasado, un cambio significativo en su operación se relaciona al seguimiento y observancia de los procedimientos y regulaciones del Banco en estos temas. La clarificación sobre las condiciones de renovación de los Coordinadores de fase es positiva con miras a fortalecer estas funciones, teniendo en cuenta la alta rotación del personal de apoyo operativo y la asignación de posiciones de staff entre las áreas funcionales del mecanismo. En un contexto de casos cada vez más complejos, los esfuerzos en materia de capacitación del personal han sido limitados, y a pesar de que el MICI ha construido importantes capacidades durante los últimos años, el MICI no cuenta con personal con experiencia en la aplicación práctica de las políticas operativas ambientales y sociales, limitando así su capacidad para hacer análisis preliminares de mayor profundidad, particularmente en proyectos de gran envergadura y complejos.
- 7.9 Las recomendaciones de OVE que se desprenden de la presente evaluación fueron elaboradas tomando en consideración que el MICI, si bien es funcionalmente independiente de la administración, es parte del sistema del Grupo BID que busca fortalecer la sostenibilidad ambiental y social de sus proyectos mediante la gestión de los impactos ambientales y sociales negativos en las comunidades. Como tal, debe estar integrado en los esfuerzos

del Grupo BID y contar con la participación efectiva de todos los interesados, incluidos los Directorios y la administración del Grupo BID, por lo que las recomendaciones de OVE van dirigidas tanto al MICI, como a la administración y a los Directorios del Grupo BID.

7.10 En función de lo anterior y con base en los hallazgos de esta evaluación, OVE formula las siguientes recomendaciones:

**1. Para la administración del BID y del BID Invest: Implementar el sistema de gestión de reclamos ambientales y sociales de la administración del Grupo BID de manera que se articule con el MICI, lo que implica:**

- (i) Establecer a la brevedad los procesos que: (a) faciliten el acceso de posibles solicitantes al sistema de gestión de reclamos de la administración; (b) aseguren la atención de dichos reclamos de manera expedita, transparente y segura; (c) incorporen cómo se darán a conocer al público las distintas instancias de gestión de reclamos, incluido el MICI; y (d) definan la forma como el sistema de la administración se articulará con el MICI de manera que éste pueda actuar como mecanismo de último recurso en los términos establecidos por la política del MICI para atender las inquietudes de los solicitantes tras éstos haber realizado intentos razonables de plantear sus denuncias a la administración.
- (ii) Involucrar al MICI en la definición del sistema y de sus procesos con el fin de garantizar una articulación fluida entre las diferentes instancias de atención a los solicitantes y asegurar que se consideren las lecciones aprendidas por el MICI en la gestión de reclamos.

Las nuevas políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID incluyen las bases de un sistema de reclamos con instancias a nivel de los proyectos y a nivel de la administración. La administración ha empezado a trabajar en su implementación, si bien todavía es necesario desarrollar los aspectos operativos del sistema y asegurar que se articulen de manera consistente con el MICI para que éste pueda funcionar como último recurso.

**2. Dejar sin efecto la exclusión judicial, lo que implica:**

- (i) **Para el Directorio del BID:** declarar que la cláusula 19(d) de la política MICI-BID referida a la exclusión judicial queda sin efecto a partir del 1 de julio del 2021.
- (ii) **Para el Directorio del BID Invest:** declarar que la cláusula 19(d) de la política MICI-BID Invest referida a la exclusión judicial queda sin efecto a partir del 1 de julio del 2021.

Esta evaluación encuentra que a pesar de los cambios introducidos en el marco de políticas del MICI del 2014, la exclusión judicial sigue constituyendo un obstáculo para el funcionamiento efectivo del mecanismo. Más allá de que la interpretación de su alcance no es clara y está a la base de innumerables controversias entre la administración y el MICI, su aplicación en los últimos cinco años ha generado ineficiencias en el proceso MICI y la exclusión de temas de importancia en la correcta aplicación de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales del Grupo BID, dejándolo expuesto a un riesgo reputacional por posibles pasivos ambientales y sociales no atendidos relacionados con los reclamos. Además, la mayoría de los mecanismos en otros MDB no incluyen una exclusión de este tipo.

### **3. Reforzar la independencia del MICI, lo que implica:**

- (i) Para los Directorios del BID y de BID Invest:** (a) respetar la integridad de los informes y recomendaciones del MICI, considerándolos como finales, no sujetos a modificación; y (b) en el ejercicio de sus funciones como Directorio, salvaguardar la independencia del MICI de todo tipo de interferencias con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas en el Grupo BID.
- (ii) Para la administración del BID y de BID Invest:** (a) apegarse a las instancias de participación que según la política del MICI le corresponden; (b) dar acceso sin restricciones y de manera oportuna a toda la documentación relativa a los casos que el MICI requiera, con indicación de su nivel de confidencialidad que deberá ser mantenido por el MICI; (c) no levantar temas que han sido ya desestimados por el MICI en elegibilidad pasada esta etapa; (d) respetar y apoyar el trabajo independiente del MICI con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas en el Grupo BID.
- (iii) Para el MICI:** (a) presentar informes finales al Directorio en los que solo se introduzcan cambios para corregir errores factuales; (b) desarrollar directrices con las medidas y prácticas adoptadas para abordar las limitaciones del marco actual de políticas y su correcta aplicación, que incluyan temas tales como las consecuencias de una determinación de incumplimiento con las políticas y de daños asociados; la vinculación entre incumplimiento y daño alegado; el seguimiento de los planes de acción; la aplicación de los criterios de elegibilidad, incluido el límite temporal para el caso de garantías a partir de la propuesta existente; consideraciones prácticas y generales para el proceso de relacionamiento con los



prestatarios y clientes del Grupo BID; y otros temas según sea necesario, de acuerdo con su criterio técnico independiente, asegurando que estén enmarcados en la lógica de intervención del mecanismo.

La credibilidad del mecanismo depende de su capacidad de trabajar de manera independiente. Esta evaluación ha identificado prácticas, particularmente en la FVO, que no son consistentes con la independencia del MICI, producto de la relación muchas veces adversarial entre el MICI y la administración que va más allá de la tensión natural que se puede esperar en este tipo de situaciones. El MICI es un brazo del Directorio, cuyo valor agregado depende de la medida en que pueda presentarle informes francos y honestos sobre los reclamos asociados a los proyectos del Grupo BID.

**4. Asegurar la adopción de medidas correctivas cuando existan hallazgos de incumplimiento con las políticas y daños relacionados, lo que implica:**

- (i) **Para el MICI:** Cuando encuentre incumplimientos con las políticas operativas y daños relacionados, realizar consistentemente recomendaciones dirigidas a que el Grupo BID vuelva a entrar en cumplimiento con sus políticas operativas, de manera que los proyectos cumplan con los requerimientos de política para la identificación, mitigación y/o compensación de los impactos ambientales y sociales negativos asociados a dichos incumplimientos.
- (ii) **Para el Directorio del BID y de BID Invest:** (a) Considerar las recomendaciones realizadas por el MICI y consistentemente requerir la elaboración de planes de acción por parte de la administración con medidas correctivas para abordar las situaciones de no cumplimiento y daños asociados ; (b) verificar consistentemente que los planes de acción respondan en sustancia a las recomendaciones y problemas identificados por el MICI; (c) requerir el monitoreo por parte del MICI de la implementación de dichos planes de acción; (d) pedir a la administración del Grupo BID, que en consulta con el MICI, analice los obstáculos identificados por OVE para la implementación de medidas correctivas en las situaciones donde resulta difícil reconducir el proyecto al cumplimiento con las políticas operativas (párrafo 5.10) y presente opciones para abordarlas.
- (iii) **Para la administración del BID y de BID Invest:** (a) Elaborar planes de acción, para la aprobación de sus Directorios, con medidas correctivas para cada uno de

los hallazgos de no cumplimiento y daños asociados identificados por el MICI; (b) implementar estos planes según lo estipulado.

#### **5. Para el MICI: fortalecer sus capacidades internas, lo que implica:**

- (i) Reforzar su capacidad técnica en materia de salvaguardias ambientales y sociales, mediante: (a) la incorporación de técnicos con experiencia en la aplicación práctica de políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales como parte del equipo; (b) la ampliación de la capacitación del personal a través de un programa estructurado y continuo para asegurar la aplicación consistente de la política.
- (ii) Profundizar los esfuerzos en materia de análisis de temas recurrentes y sistémicos con base en la experiencia acumulada en la gestión de casos y solicitudes través de los años, más allá del ámbito de los casos individuales.
- (iii) Elaborar una estrategia de comunicación para apoyar la gestión de casos en contextos de alta conflictividad con miras a fortalecer la integridad del proceso y reducir el riesgo reputacional para el mecanismo y el Grupo BID.

Si bien el MICI ha construido importantes capacidades durante los últimos años, en un contexto con casos más complejos en comparación con el pasado, los esfuerzos en capacitación han sido limitados y el MICI no cuenta con personal con experiencia en la aplicación práctica de las políticas de salvaguardias y estándares ambientales y sociales. Además, si bien el MICI ha ayudado a generar lecciones relevantes en temas de importancia para la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos financiados por el Grupo BID a partir de los casos que ha gestionado, el análisis más periódico y sistemático de lecciones aprendidas y temas recurrentes a través de su experiencia en la gestión de casos y solicitudes es aún muy incipiente. Si bien OVE encontró que el MICI ha actuado con imparcialidad, la falta de una gestión proactiva de la comunicación, particularmente importante en situaciones de alto conflicto entre las partes de un caso, ha afectado la percepción de imparcialidad del mecanismo a partir de algunas interacciones del MICI con los solicitantes.



## Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.



[iadb.org/evaluacion](http://iadb.org/evaluacion)



[facebook.com/idbevaluation](https://facebook.com/idbevaluation)



[@BID\\_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)