

FASE DE CONSULTA

2010-2019



NUEVE AÑOS DE EXPERIENCIA EN RESOLUCIÓN DE DISPUTAS
PROGRAMA DE REFLEXIONES INSTITUCIONALES

Los autores de esta publicación son Gastón Aín, María Camila Barriga, Sebastian González Montanez, Victoria Márquez-Mees, Martín Packmann y Esteban Tovar como parte de su trabajo en el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Grupo BID.

Coordinación y edición: Eva Heiss

Diseño: Giacomo Cicirello

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del**

Banco Interamericano de Desarrollo

MICI Reflexiones: Fase de consulta 2010-2019: nueve años de experiencia en resolución de disputas / Gastón Aín, María Camila Barriga, Sebastian González Montanez, Victoria Márquez-Mees, Martín Packmann, Esteban Tovar, Eva Heiss; coordinadora. p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1654)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Social responsibility in banking-Latin America. 2. Economic development projects-Social aspects-Latin America. 3. Economic development projects-Environmental aspects-Latin America. I. Aín, Gastón. II. Barriga, María Camila. III. González Montanez, Sebastian. IV. Márquez-Mees, Victoria. V. Packmann, Martín. VI. Tovar, Esteban. VII. Heiss, Eva, coordinadora. VIII. Banco Interamericano de Desarrollo. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. IX. Serie.

IDB-TN-1654

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (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.



ÍNDICE

SOBRE MICI REFLEXIONES	I
GLOSARIO	II
INTRODUCCIÓN	1
SOBRE EL MICI.....	1
SOBRE EL CONTENIDO	3
CONTEXTO REGIONAL	5
LAS ETAPAS DE LA FASE DE CONSULTA.....	11
ETAPA 1. EVALUACIÓN.....	13
ETAPA 2. PROCESO DE FASE DE CONSULTA, EL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS	17
ETAPA 3. SEGUIMIENTO	21
CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE FASE DE CONSULTA	25
SOLICITANTES	25
FUNCIONARIOS DEL GRUPO BID.....	31
EJECUTOR	32
OTRAS PARTES	33
LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA FASE DE CONSULTA	37
CO-DISEÑO.....	37
ACCIÓN SIN DAÑO	37
BUENA FE.....	38
SOSTENIBILIDAD	38
VOLUNTARIEDAD	38
ATENCIÓN DE ASIMETRÍAS	39
PRINCIPALES DESAFÍOS Y HERRAMIENTAS DE ABORDAJE	41
EROSIÓN DE LA CONFIANZA.....	41
ACCESO A INFORMACIÓN.....	45
ASIMETRÍA DE CAPACIDADES PARA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA	49
REFLEXIONES GENERALES	53
BIBLIOGRAFÍA	56
ANEXO I. LISTADO DE SOLICITUDES GESTIONADAS EN FASE DE CONSULTA 2010- 2019	57
ANEXO II. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS.....	58



SOBRE MICI REFLEXIONES

El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) es la oficina independiente de rendición de cuentas del Grupo BID que atiende las Solicitudes de comunidades afectadas en la Región de América Latina y el Caribe a consecuencia de proyectos financiados por alguna de las instituciones del Grupo y donde se presume que éstas han incumplido una o más de sus políticas operativas pertinentes, particularmente las principales salvaguardas ambientales, sociales y de transparencia bajo las que opera el Grupo. Dentro de su mandato también se incorporan como funciones complementarias el dar a conocer el mecanismo para promover un acceso efectivo y sistematizar los resultados de su trabajo en productos de conocimiento.

En atención a esto, el MICI propuso al Directorio Ejecutivo focalizar recursos para comenzar a destilar la experiencia de sus casos en forma de productos analíticos que promuevan la reflexión institucional y como fin último coadyuven al fortalecimiento en el diseño, ejecución y supervisión de las operaciones del Grupo BID.

En 2018 arrancó el **Programa MICI Reflexiones** con la publicación de su primer producto “El Análisis de la Cartera de Solicitudes 2010-2017” y progresivamente enriquecerá el acervo de conocimiento en la medida que la experiencia de casos lo permita. Las acciones y productos generados en este Programa se orientan a fomentar la reflexión institucional, con base en la evidencia presentada, a través de una función catalizadora de generación de propuestas fortalecedoras relevantes a la labor del Grupo BID y su misión. Para ello, el MICI trabaja en tres frentes: el primero, creando productos de conocimiento; el segundo, organizando espacios de intercambio institucional en estrecha cooperación con las Administraciones de BID, BID Invest y BID Lab; el tercero, haciendo uso de esos mismos productos de conocimiento para mantener un diálogo continuo con organizaciones de la sociedad civil e instituciones hermanas que promueva un mayor conocimiento de nuestra labor a lo largo de la Región de América Latina y el Caribe.

GLOSARIO

Alegato. Enunciado de daño o incumplimiento con una Política Operativa Pertinente realizado por los Solicitantes y/o su Representante cuya veracidad no ha sido verificada.

Administración. Gerente o Gerentes del Grupo BID responsables de la respectiva operación financiada por éste o la persona o personas a quienes ellos deleguen.

Agencia Ejecutora/ Ejecutor. La entidad que se designa en los acuerdos jurídicos pertinentes para ejecutar la totalidad o parte de la operación financiada por el Grupo BID.

Banco o BID. Banco Interamericano de Desarrollo, brazo público del Grupo BID.

BID Invest. Nombre comercial de la Corporación Interamericana de Inversiones.

BID LAB. Nombre comercial del Fondo Multilateral de Inversiones.

CII. Corporación Interamericana de Inversiones, brazo privado del Grupo BID.

Daño. Cualquier pérdida o perjuicio sustancial y directo. El daño puede ser ocurrido o con probabilidad razonable de ocurrir en el futuro.

Director Ejecutivo. Un Miembro del Directorio del BID, de la CII o del Comité de Donantes del FOMIN.

Directorio. El Directorio Ejecutivo del BID o de la CII.

Directrices de Fase de Consulta. Documento que detalla el procesamiento de Solicitudes bajo Fase de Consulta del MICI para cualquiera de las instituciones pertenecientes al Grupo BID ([MI-74](#)).

EJATLAS. Atlas de Justicia Ambiental.

FOMIN. Fondo Multilateral de Inversiones.

Grupo BID. Conformado por el BID, BIDInvest y BID LAB.

MICI. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Grupo BID.

Operación financiada por el Banco o Proyecto. Cualquier actividad de inversión u otra actividad de financiamiento del Grupo BID, ya sea con o sin garantía soberana (sector público o privado), incluyendo toda actividad operativa que implique préstamos, inversión de capital o cuasicapital, financiamiento no reembolsable, asistencia en forma de cooperación técnica y garantías que se hayan financiado o se financiarán total o parcialmente con recursos del Grupo o con recursos administrados o garantizados por el Grupo.

OIT. Organización Internacional del Trabajo.

ONU. Organización de las Naciones Unidas.

Partes. Los Solicitantes, la Administración, el Prestatario, el Organismo Ejecutor o el Cliente si así correspondiera.

Política MICI. Referencia a las Política MICI-BID y MICI-CII.

Política MICI-BID. La Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID aprobada el 17 de diciembre de 2014 por el Directorio Ejecutivo, con entrada en vigor inmediata, y revisada en diciembre de 2015 para asegurar consistencia con la Política MICI-CII ([MI-47-6](#)).

Política MICI-CII. La Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación de la CII aprobada el 15 de diciembre de 2015 y con entrada en vigor el 1 de enero de 2016 ([CII/MI-1-1](#)).

Roster. Lista pre aprobada de facilitadores expertos ad hoc para apoyar los procesos de Fase de Consulta.

Solicitantes. Dos o más personas residentes en el país en el que se ejecuta una Operación Financiada por el Banco y que presentan una Solicitud al MICI al considerar que han sido o pueden ser afectadas ante la falla del Banco en cumplir con una o más de sus Políticas Operativas Pertinentes en el marco de dicha Operación.

Solicitud. Una comunicación presentada por los Solicitantes o su representante en la que se alegue que han sufrido o pueden sufrir Daño derivado de la falla del Banco en cumplir con una o más de sus Políticas Operativas Pertinentes en el marco de una Operación Financiada por el BID.



INTRODUCCIÓN

SOBRE EL MICI

El MICI es la oficina de rendición de cuentas del Grupo BID (BID, BID Invest y BID LAB) que tiene como objetivo servir de mecanismo y proceso independiente de la Administración, para investigar denuncias de dos o más Solicitantes en las que se alegue un Daño producido por el incumplimiento del Grupo de sus Políticas Operativas Pertinentes en el marco de operaciones financiadas por la institución.

En 1994, la Asamblea de Gobernadores del BID encomendó al Banco la creación de una función de inspección independiente con el fin de incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia del BID. La Asamblea de Gobernadores dispuso que dicha función fuera independiente de la Administración e investigara el incumplimiento de políticas a partir de denuncias presentadas por partes perjudicadas. Ese mismo año, el Directorio creó el Mecanismo de Investigación Independiente (MII).

En el marco del Noveno Aumento de Capital, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó un nuevo mecanismo reforzado, el *Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación*, que entró en vigor el 9 septiembre de 2010, con funciones ampliadas y provisiones para asegurar mayor transparencia e independencia al reportar directamente al Directorio mismo.

Actualmente la operación y estructura del Mecanismo está regulada por dos políticas conforme a la institución que haya originado la operación u operaciones objeto de una Solicitud: (i) la Política MICI-BID que fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID el 17 diciembre de 2014, y modificada en diciembre de 2015, que aplica a todas las operaciones financiadas por el BID y BID LAB (antiguo FOMIN) y, (ii) la Política MICI-CII aprobada por el Directorio Ejecutivo de la CII el 15 de diciembre de 2015 que aplica a todas las operaciones financiadas por la CII, actualmente denominada comercialmente BID Invest. Las Políticas difieren en solo algunas áreas relativas a estructura, línea de reporte y alcance. El MICI presta servicios a BID Invest desde enero de 2016.



SOBRE EL CONTENIDO

Desde el 9 de septiembre de 2010, fecha de la entrada en vigor del MICI, al 15 de diciembre de 2019, el MICI recibió 151 Solicitudes de las cuales 143 han sido relativas al BID, cuatro relativas a BID LAB (antes FOMIN), y cuatro a BID Invest o su antecesora la CII. Al fin del periodo de análisis, 33 Solicitudes han sido declaradas elegibles, y 25 de ellas (76% del total declarado elegible) han sido gestionadas por la Fase de Consulta. El procesamiento de las 151 Solicitudes en la etapa de admisibilidad se encuentra detallado en la Nota “El proceso MICI – Resultados de Registro y Elegibilidad 2010-2019”.

Esta nota se enfoca a analizar desde diferentes vertientes la gestión de la Fase de Consulta durante dicho periodo. La nota consta de cinco secciones principales comenzando por el contexto regional en el que opera el Grupo BID; la descripción del proceso de resolución de disputas; la caracterización de las Partes; los principios rectores bajo los cuales se opera y los principales desafíos enfrentados para alcanzar una resolución consensuada y las herramientas que se utilizan. Por último, el documento incluye una sección denominada Reflexiones que busca incorporar las perspectivas de los funcionarios del Grupo BID, expertos en resolución de conflictos miembros del Roster de Facilitadores del MICI, así como del mismo MICI respecto al contenido presentado.



CONTEXTO REGIONAL

El trabajo del Grupo BID y en consecuencia el del MICI ha de enmarcarse siempre en el contexto de los países de América Latina y el Caribe donde la institución opera. Entre otros elementos, destaca en la región el alto número de conflictos de carácter ambiental y social relacionados al desarrollo de proyectos de infraestructura. Ante ello, instituciones gubernamentales, académicas y de sociedad civil se han dado a la tarea de realizar un seguimiento más o menos sistemático de la cantidad y naturaleza de las controversias y su posible evolución en conflictos sociales.¹

Estos análisis y mediciones muestran un aumento y preponderancia de los conflictos socioambientales, esencialmente relacionados con iniciativas para la construcción de infraestructura, así como la extracción de materias primas. Sólo el Observatorio Atlas de Justicia Ambiental² da cuenta de 799 conflictos socioambientales activos en la región de América Latina y el Caribe.

Entre las causas estructurales más recurrentes se mencionan la débil participación en el proceso de toma de decisiones por parte de comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas impactadas por los proyectos; la percepción de inequidad en la distribución de beneficios socio-económicos de los proyectos; la debilidad en los procesos de identificación, regulación y atención de impactos ambientales; la mayor conciencia entre la población de la existencia de estándares de transparencia y responsabilidad social; los desafíos para operativizar los compromisos y normas legales asumidos por

-
- 1 Algunos ejemplos exclusivamente a nivel estatal incluyen Unidades en la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, la Defensoría del Pueblo del Perú y su Adjuntía de Conflictos Sociales, El Comisionado de Dialogo y la Comisión Presidencial de Derechos Humanos en Guatemala, el Vice-Ministerio de Dialogo y Asuntos Políticos en Costa Rica, Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, El Ministerio Público Fiscal de Brasil, la Dirección Nacional de Mediación de Argentina, entre otros.
 - 2 El Atlas de Justicia Ambiental es una iniciativa creada en 2012 por la Universidad Autónoma de Barcelona codirigido en el Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona (ICTA-UAB) desde su inicio en 2012 por Leah Temper y Joan Martínez- Alier, y coordinado por Daniela Del Bene, permite reunir los más relevantes de los últimos 20 o 30 años a través de una metodología de colaboración entre académicos y activistas. El Atlas de carácter virtual está disponible en: <https://ejatlas.org/>

los Estados a nivel nacional e internacional, y los desencuentros entre diversas cosmovisiones sobre los procesos de desarrollo.³

Desde la academia se sostiene que, en términos de sus características generales, los conflictos socioambientales revelan concepciones diferentes sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente⁴. En particular ha de destacarse el crecimiento en número e intensidad de los conflictos relacionados al acceso y uso del agua. De acuerdo con una publicación de la CEPAL⁵, las disputas vinculadas al agua se caracterizan por una alta polarización, ausencia de espacios de diálogo, asimetrías informativas, poca transparencia, insuficiencia o dificultad de manejo de evidencias científicas, intereses ocultos y conflictos de valores e ideologías subyacentes.

El BID, en su publicación “Lecciones de 4 Décadas de Conflicto en Torno a Proyectos de Infraestructura en América Latina y el Caribe”⁶ confirma la naturaleza multidimensional y multicausal de los conflictos que afectan a muchos de los proyectos de desarrollo de la región, en particular en los sectores de energía, recursos naturales, residuos y transporte. Entre las causas recurrentes de las disputas y conflictos analizados en la publicación, los investigadores resaltan la falta de planificación anticipada, la falta de beneficios adecuados para las comunidades y la falta de canales de comunicación permanentes que permitan incorporar preocupaciones de las comunidades en las etapas de diseño y ejecución.

En ese contexto, y como el documento mostrará, la Fase de Consulta del MICI representa una herramienta fundamental para la resolución de disputas en proyectos financiados por el Grupo BID.

3 Gastón Aín, Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso Peruano (PNUD) 2015, pp. 18-19. European Union-United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action, “Extractive Industries and Conflict”, Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict, 2012, p. 8.

4 Maristella Svampa, “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, Revista del Observatorio Social de América Latina, año XIII, núm. 32, noviembre de 2012, p. 19.

5 Liber Martín y Juan Justo, “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. CEPAL, núm. 171, abril 2015, p. 9.

6 Graham Watkins, Sven-Uwe Mueller, Hendrik Meller, María Cecilia Ramirez, Tomás Serebrisky, Andreas Georgoulas. *Lecciones de 4 Décadas de Conflicto en Torno a Proyectos de Infraestructura en América Latina y el Caribe*, IDB, 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/lessons-four-decades-infrastructure-project-related-conflicts-latin-america-and-caribbean>







LA FASE DE CONSULTA DEL MICI

El MICI ofrece dos procesos a elegir por los Solicitantes: la Fase de Consulta que es un proceso de resolución de disputas en la cual funge como facilitador y la Fase de Verificación de la Observancia bajo la cual se investiga el accionar del Grupo BID vis-a-vis sus estándares ambientales, sociales y de transparencia. En ambas la actuación del MICI se rige por los principios de independencia, imparcialidad, equidad y transparencia.

El proceso MICI en Fase de Consulta se rige por su Política y las Directrices de Fase de Consulta que ayudan a complementar y clarificar lo estipulado en la Política.

La Fase de Consulta busca promover que las Partes lleguen a acuerdos sustentables que atiendan las problemáticas motivo de la Solicitud. Para ello, ofrece la posibilidad a los reclamantes, el Grupo BID y el prestatario o ejecutor (las Partes), de abordar de forma flexible y colaborativa los temas que dieron origen a la Solicitud con el objetivo último de generar soluciones.

Durante el periodo de 2010 al 15 de diciembre de 2019, el MICI ha gestionado 25 casos en Fase de Consulta distribuidos en 10 países de América Latina y el Caribe.

LA FASE DE CONSULTA DEL MICI

Tres documentos orientan la actuación de la Fase de Consulta:

POLÍTICA MICI-BID para operaciones financiadas por el BID o BID Lab.

POLÍTICA MICI-CII para operaciones financiadas por BID Invest.

DIRECTRICES DE LA FASE DE CONSULTA aplicables a ambas Políticas.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA
CARTERA DE CASOS GESTIONADOS EN FASE DE CONSULTA 2010-2019

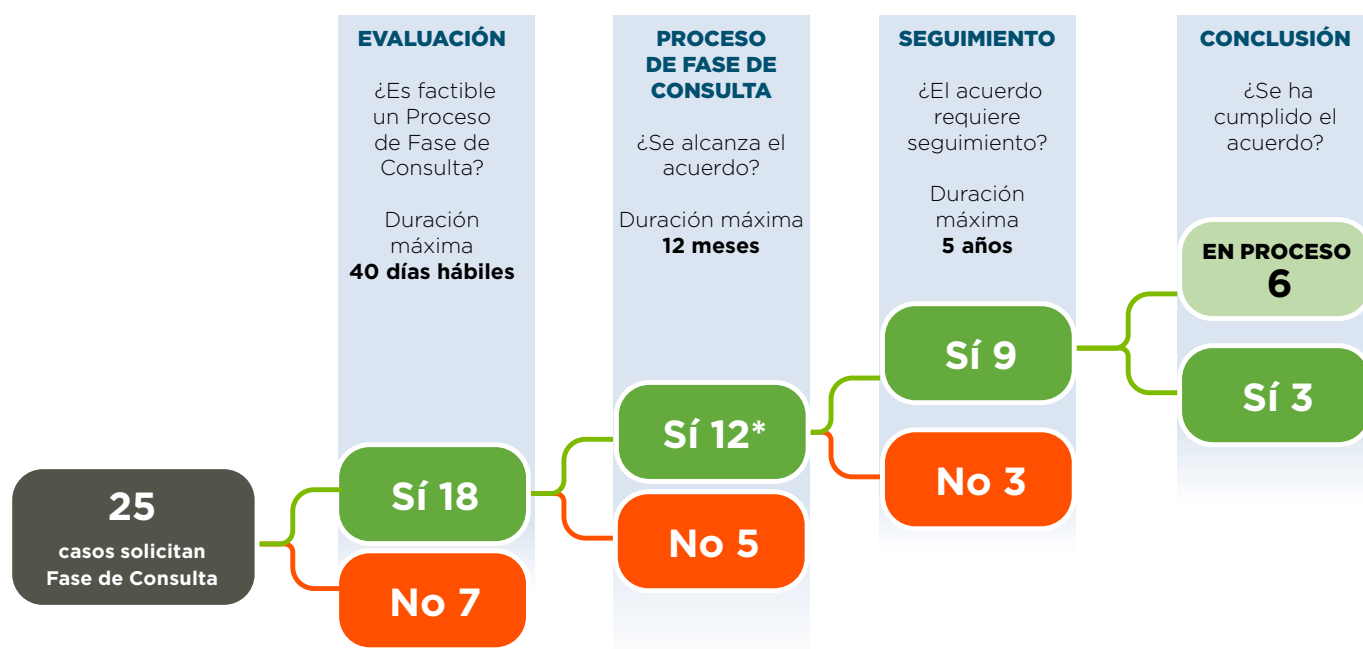


Fuente: Base de Datos MICI

LAS ETAPAS DE LA FASE DE CONSULTA

Tres etapas integran la Fase de Consulta: Evaluación, Proceso de Fase de Consulta y Seguimiento (Sección H de la Política del MICI). La Figura 2 abajo muestra el proceso que han seguido los 25 casos que han sido gestionados en la Fase de Consulta durante el periodo analizado. En cada etapa se presenta un hito de resolución sobre el cual depende el traspaso a la siguiente etapa o la conclusión del proceso en esta fase. Al 15 de diciembre de 2019, 52% (12) de los casos gestionados habrían llegado a acuerdos, con seis de ellos ya cerrados tras cumplirse los compromisos y seis aún en etapa de seguimiento. Para los restantes 12, éstos habrían terminado su gestión en Fase de Consulta (7 en Evaluación y 5 en Proceso de Fase de Consulta) y fueron transferidos a la Fase de Verificación de la Observancia. En las subsecciones siguientes se detallan los propósitos de cada etapa y los resultados obtenidos en la gestión de la cartera analizada.

FIGURA 2. CARTERA DE CASOS EN FASE DE CONSULTA 2010-2019
GESTIÓN Y RESULTADOS AL 15 DE DICIEMBRE DE 2019



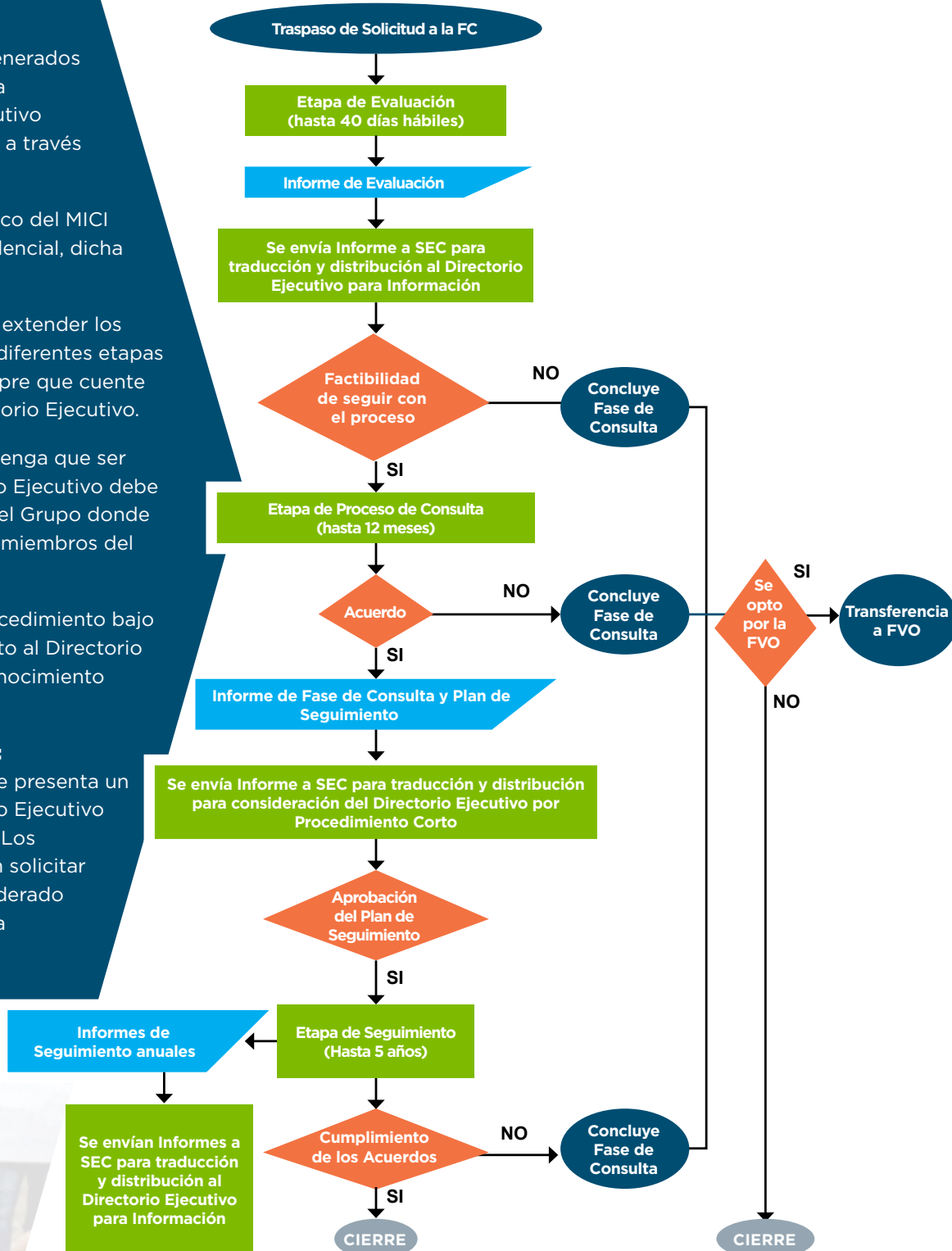
*Un caso se encuentra aún en Proceso de Fase de Consulta

Fuente: Base de Datos MICI

FIGURA 3. FLUJOGRAMA DE LA FASE DE CONSULTA

NOTAS ACLARATORIAS

- Los documentos públicos generados por el MICI son distribuidos a las Partes, al Directorio Ejecutivo correspondiente y al público a través del Registro del MICI.
- Cuando un documento público del MICI contenga información confidencial, dicha información será expurgada.
- El Director/a del MICI puede extender los plazos estipulados para las diferentes etapas de la Fase de Consulta, siempre que cuente con la no objeción del Directorio Ejecutivo.
- **SEC:** Todo documento que tenga que ser presentado ante el Directorio Ejecutivo debe ser enviado a la Secretaría del Grupo donde se traduce y distribuye a los miembros del Directorio Ejecutivo.
- **PARA INFORMACIÓN:** Procedimiento bajo el cual se envía un documento al Directorio Ejecutivo del BID para su conocimiento únicamente.
- **PROCEDIMIENTO CORTO:** Procedimiento bajo el cual se presenta un documento ante el Directorio Ejecutivo del BID para su no objeción. Los Directores Ejecutivos podrán solicitar que el documento sea considerado en Comité a fin de tomar una determinación.



Etapla 1. Evaluación

La evaluación tiene el objetivo de comprender los alegatos de Daño presentados en la Solicitud y su contexto. Se busca también tener una mayor comprensión del proyecto con relación a la Solicitud presentada. La evaluación tiene como fin último determinar si las Partes estarían de acuerdo en buscar una resolución consensuada.

Esta etapa resulta determinante para identificar insumos y preferencias metodológicas de las Partes para el diseño del proceso, en caso de existir la voluntad de todos para dialogar y explorar soluciones. En ese sentido, durante el periodo de evaluación que tiene una duración máxima de 40 días hábiles, el MICI hace un estudio documental, visita la zona del proyecto y se reúne con Solicitantes, funcionarios del Grupo BID responsables del proyecto y el ejecutor/cliente para conocer a profundidad las posiciones de cada uno respecto a los alegatos de Daño presentados y las posibilidades de resolución.



Fuente: Archivo fotográfico MICI

Como se muestra en la Figura 4, para la cartera gestionada por la Fase de Consulta en el periodo 2010- 2019, el MICI encontró que en el 72% de los casos existía voluntad de las Partes de participar en un Proceso de Fase de Consulta y consideró que existía alta probabilidad de generar un resultado positivo, es decir un acuerdo. En el 28% restante no fue posible iniciar un

proceso por tres motivos principales: (1) el ejecutor no estaba en disposición de participar (12%); (2) los Solicitantes desistieron en su intención al no confiar en la imparcialidad del proceso (8%) y; (3) las posiciones de las Partes estaban tan alejadas una de la otra que no parecía factible llegar a una resolución colaborativa a través de un proceso MICI (8%). Es importante recordar que el Proceso de Fase de Consulta es de carácter voluntario y las Partes pueden optar por no participar en él y también tienen la libertad de retirarse del proceso si así lo deciden.

Los resultados de la evaluación de los casos que pasan por esta etapa se plasman en un informe de carácter público disponible en el Registro virtual del MICI.

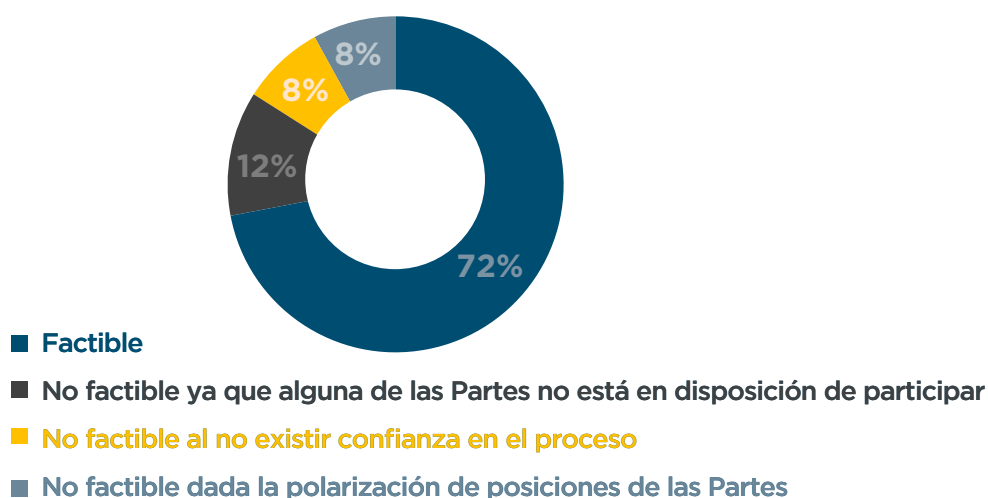
ETAPA DE EVALUACIÓN - RAZONES POR LAS CUALES UN PROCESO DE FASE CONSULTA PUEDE NO SER FACTIBLE

FALTA DE VOLUNTAD DE UNA DE LAS PARTES. Bajo el principio de voluntariedad, las Partes sólo participan si desean hacerlo.

FALTA DE CONFIANZA EN EL PROCESO. Las Partes no están en disposición de participar si no tienen confianza en la equidad, imparcialidad e independencia de los facilitadores.

POSICIONES POLARIZADAS. Si las Partes manifiestan posiciones en extremos opuestos y una baja disposición a flexibilizar las mismas, un Proceso de Fase de Consulta puede tener una baja probabilidad de generar un acuerdo.

FIGURA 4. CARTERA DE CASOS EN FASE DE CONSULTA 2010- 2019
DETERMINACIONES DE FACTIBILIDAD EN ETAPA DE EVALUACIÓN
(CIFRAS AL 15 DE DICIEMBRE DE 2019)



Fuente: Base de Datos MICI



CUANDO UN PROCESO DE CONSULTA NO RESULTA FACTIBLE ANTE LA DESCONFIANZA DE UNA DE LAS PARTES EN EL PROCESO:

MICI-BID-BR-2019-0142. BRASIL. PROGRAMA DE ESTRUCTURACIÓN URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS- SOLICITUD III

El objetivo del Programa cuyo financiamiento fue aprobado en 2011 por el Directorio Ejecutivo del BID buscaba contribuir al desarrollo sostenible del Municipio de Sao José dos Campos a través de la mejora en su infraestructura y gestión urbana. El 18 de febrero de 2019 la Administración del Banco autoriza la inclusión del diseño y construcción del Arco da Inovação (Ponte Estaiada), obra originalmente no prevista en esta operación.

Durante la etapa de Evaluación, el MICI encontró altos niveles de desconfianza entre los Solicitantes y la Agencia Ejecutora. Asimismo, los Solicitantes expresaron interés en abordar temáticas que, aunque relacionadas directamente a los presuntos impactos, estarían fuera del ámbito del proceso MICI. El vertiginoso avance de la obra, así como la percepción de los Solicitantes de que las otras Partes no estarían verdaderamente comprometidas a buscar soluciones fueron determinantes. Luego de varios intercambios e indagaciones por parte del MICI para evaluar si existían condiciones para el desarrollo de un proceso de resolución de controversias, los Solicitantes indicaron su preferencia de continuar la tramitación del caso vía la Fase de Verificación de la Observancia.

18 CASOS DONDE HA SIDO FACTIBLE UN PROCESO DE FASE DE CONSULTA

CASO MICI-PR-2010-001 - Desarrollo de la industria de productos derivados de la esponja vegetal

CASO MICI-PN-2010-002 - Proyecto de Energía Hidroeléctrica Pando-Monte Lirio

CASO MICI-AR-2010-004 - Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos

CASO MICI-BR-2011-005 - Programa de Saneamiento de la Cuenca Estrada Nueva (PROMABEN)

CASO MICI-AR-2010-007 - Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II (PROSAP II)

CASO MICI-BO-2011-013 - Programa de Mejoramiento del Tramo Santa Bárbara-Rurrenabaque y San Buenaventura del Corredor Norte

CASO MICI-BR-2011-019 - Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil

CASO MICI-BR-2011-020 - Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos

CASO MICI-CO-2011-021 - Proyecto de Construcción Variante San Francisco-Mocoa-Fase I

CASO MICI-CO-2011-023 - Aeropuerto Internacional El Dorado

CASO MICI-AR-2012-035 - Programa de Gestión de la Sanidad y la Calidad Agroalimentaria

CASO MICI-PE-2015-094 - Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú - Tercera Fase (PTRT3)

CASO MICI-BID-HA-2017-0114 - Programa de Infraestructura Productiva - Solicitud II

CASO MICI-BID-CR-2017-0125 - Proyecto Hidroeléctrico Reventazón - Solicitud V

CASO MICI-BID-EC-2018-0131 - Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo en Ecuador

CASO MICI-BID-AR-2019-0144 - Programa de Infraestructura Productiva y Turística de la Provincia de Río Negro

CASO MICI-BID-AR-2019-0148 - Programa Ambiental de Saneamiento del Río Reconquista - Solicitud III

CASO MICI-BID-AR-2019-0150 - Proyecto De Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución-La Plata

Desde la etapa de evaluación el equipo de la Fase de Consulta ejerce un rol de tercería imparcial cuyo objetivo último es generar un proceso en donde las Partes se sientan lo suficientemente cómodas para explorar soluciones de manera conjunta. Dicho rol de tercería es fundamental para generar el acercamiento y establecer una confianza mínima entre ellas y con miras al proceso que pretende iniciarse. Contar con un proceso flexible que se adapta a las características específicas del contexto, los actores y el estado de las relaciones que los mismos mantienen es fundamental para su viabilidad. Los métodos empleados dependen de la urgencia, el tipo de Daño, el contexto político, cultural y social del lugar donde se desarrolla la operación, así como la probabilidad de que el proceso tenga resultados positivos.

Etapa 2. Proceso de Fase de Consulta, el proceso de resolución de disputas

Si la decisión del MICI al fin de la evaluación es que existe factibilidad de lograr un resultado positivo con un Proceso de Fase de Consulta, la gestión del caso entra en esta segunda etapa.

El Proceso de Fase de Consulta es el proceso de resolución de disputas, que ofrece a las Partes la posibilidad de abordar los temas planteados en la Solicitud dentro de un marco flexible, consensual y en donde se sientan lo suficientemente cómodas para explorar soluciones de manera conjunta. La Política del MICI prevé un periodo de 12 meses para alcanzar dichas soluciones de forma consensuada; existiendo la alternativa de extender el plazo cuando un caso en particular así lo requiera, y el MICI considera que una extensión generará un resultado positivo.



Esta etapa comprende el diseño conjunto con las Partes de la agenda de temas a tratar, su secuencia, los participantes, el formato de las reuniones, el lugar, el idioma, entre otros aspectos. Al momento de diseñar los procesos, el personal de MICI intenta considerar los aspectos psicológicos, sustanciales y procedimentales en la propuesta metodológica que somete a consideración de las Partes. Los aspectos psicológicos se refieren al interés profesional, emocional o psicológico que tiene todo individuo que participa en un proceso de resolución de controversias por sentirse reconocido, respetado y escuchado. Los segundos tienen en cuenta el o los temas centrales que serán abordados. Por último, los aspectos procedimentales comprenden la manera en la que el proceso se desenvolverá, es decir las reglas, tiempos y formatos que las Partes acuerden previamente para regir el proceso.

El MICI aporta una propuesta de proceso basada en los insumos de la Evaluación y ofrece un espacio para que las Partes tengan un intercambio productivo en la formulación del mismo y durante su implementación. Una vez el diseño y las reglas del proceso son validadas por las Partes, el MICI se encarga de organizar y facilitar los encuentros con el apoyo de los expertos en facilitación (ver Roster de Expertos en Facilitación).

Ha de destacarse que en todo proceso MICI el facilitador es siempre acompañado por un funcionario del Mecanismo.

El ROSTER DE EXPERTOS en facilitación de procesos de resolución alternativa de controversias del MICI está integrado por profesionales reconocidos en la región de América Latina y el Caribe que aportan tanto su experticia como su conocimiento sobre el contexto local y las prácticas comunes del lugar donde se desarrollará el mismo.

Respetando los principios de trato imparcial y justo de las Partes involucradas en un proceso, los expertos en facilitación dirigen y/o ayudan, según sea necesario con el trabajo técnico y sustancial encaminado al diseño, implementación, facilitación y sistematización de procesos dentro de la Fase.

Durante el periodo de 2010 a 2019, el MICI gestionó 18 procesos de consulta, logrando alcanzar un acuerdo en doce de ellos (67%) y uno estando aún en proceso. Los restantes cinco no alcanzan el acuerdo por el retiro de alguna de las Partes (11%) o porque el MICI toma la decisión de dar por terminado el proceso (17%).

ACUERDOS ALCANZADOS

12 CASOS HAN ALCANZADO ACUERDOS

CASO MICI-PR-2010-001 - Desarrollo de la industria de productos derivados de la esponja vegetal
(Firma 29/08/2011)

CASO MICI-AR-2010-004 - Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos
(Firma 18/12/2012)

CASO MICI-BR-2011-005 - Programa de Saneamiento de la Cuenca Estrada Nueva (PROMABEN)
(Firma 10/02/2011)

CASO MICI-AR-2010-007 - Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II (PROSAP II)
(Firma 18/03/2011)

CASO MICI-BR-2011-019 - Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil
(Firma 24/05/2014)

CASO MICI-AR-2012-035 - Programa de Gestión de la Sanidad y la Calidad Agroalimentaria
(Firma 18/07/2012)

CASO MICI-PE-2015-094 - Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú - Tercera Fase (PTRT3)
(Firma 17/08/2017)

CASO MICI-BID-HA-2017-0114 Programa de Infraestructura Productiva - Solicitud II
(Firma 8/12/2018)

CASO MICI-BID-CR-2017-0125 - Proyecto Hidroeléctrico Reventazón - Solicitud V
(Firma 12/04/2018)

CASO MICI-BID-EC-2018-0131 - Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo en Ecuador
(Firma 17/04/2019)

CASO MICI-BID-AR-2019-0144 - Programa de Infraestructura Productiva y Turística de la Provincia de Río Negro
(Firma 24/05/2019)

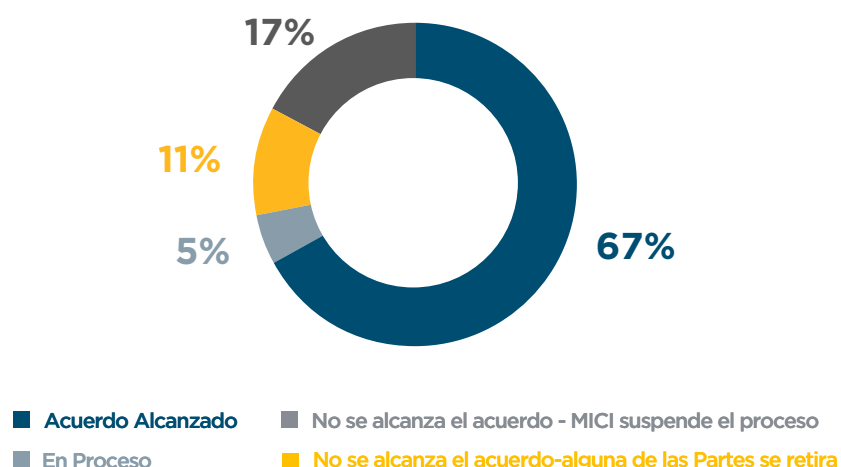
CASO MICI-BID-AR-2019-0148 - Programa Ambiental de Saneamiento del Río Reconquista - Solicitud III
(Firma 5/11/2019)



SITUACIONES EN LAS QUE MICI DECIDIÓ DAR POR TERMINADO UN PROCESO DE FASE DE CONSULTA DURANTE EL PERIODO 2010-2019:

- Por finalizar el vínculo del BID con el proyecto ante el repago temprano del préstamo.
- Por el surgimiento de procesos legales entre las Partes.
- Por la creciente polarización en las posiciones de las Partes.

FIGURA 5. CARTERA DE CASOS EN FASE DE CONSULTA 2010- 2019
RESULTADOS DEL PROCESO DE FASE DE CONSULTA
(CIFRAS AL 15 DE DICIEMBRE DE 2019)



Fuente: Base de Datos MICI

Aún sin llegar a un acuerdo, un Proceso de la Fase de Consulta puede ser calificado como exitoso, considerando la calidad de los procesos ofrecidos, donde las Partes cuentan con la información y la libertad para tomar decisiones que mejor atiendan sus intereses.

Para los casos donde las Partes alcanzaron un acuerdo dentro del proceso facilitado por MICI, encontramos que tres de ellos concluyen su gestión con la firma del acuerdo al no contemplar acciones adicionales a este hito; al tiempo que, para los otros seis sus acuerdos involucran una serie de actividades a cumplirse dentro de un cronograma específico posterior a la firma del acuerdo y que por tanto requieren de seguimiento para asegurar su cumplimiento. Un punto relevante para comentar en materia de acuerdos es que la Política MICI contempla la posibilidad de que el acuerdo sea confidencial si así lo deciden las Partes. A la fecha, en 3 de ellos, las Partes han optado por mantener la confidencialidad del acuerdo.



UN PROCESO MICI: RESULTADOS E IMPLICANCIAS DE UN ACUERDO

MICI-BID-EC-2018-0131. Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo en Ecuador

La operación de financiamiento aprobada por el Directorio Ejecutivo el 25 de enero de 2017 apoya un programa de obras múltiples cuyo objetivo es la reconstrucción de infraestructura eléctrica de generación y distribución que se vio afectada por el terremoto de abril de 2016. Una de las obras era la reconstrucción de la línea de subtransmisión San Vicente-Jama, reubicando 9kms de su ubicación de montaña a la zona costera.

Ante esta reubicación, los Solicitantes presentan una queja ante el MICI por temor a los impactos a la salud por radiación electromagnética; el impacto al turismo de la zona y a las aves, así como por la falta de estudios de impacto ambiental, social y de riesgo de desastres y ausencia de consulta.

El MICI convocó y facilitó tres sesiones de diálogo donde se compartió información técnica relevante, y se analizaron las diferentes opciones para el trazado de la línea ya con base a los estudios de alternativas y de riesgo realizados. Dichos encuentros permitieron llegar a un Acuerdo sobre la implementación de la obra, incluyendo el trazado de la línea, y la divulgación de información. Asimismo, dado que las actividades acordadas habrían de tomar unos meses, se requirió de un plan de seguimiento para validar el cumplimiento de los compromisos.

Aun cuando la Política MICI prevé un periodo de 12 meses para el Proceso de Fase de Consulta, en este caso la reconstrucción de las líneas de transmisión era de carácter urgente, por lo cual MICI diseñó e implementó un proceso de diálogo bajo el cual se logra alcanzar un acuerdo en 5 meses.

Etapla 3. Seguimiento

En los casos en que se llega a un acuerdo entre las Partes que involucre la realización de una o más acciones adicionales a la firma para que sea considerado como cumplido, el proceso MICI prevé la activación de la tercera etapa del proceso: el seguimiento, que la Política del MICI limita a cinco años a partir de la firma del acuerdo.

La etapa de seguimiento incluye todas las actividades relacionadas a la generación de espacios conjuntos para que las Partes en forma colaborativa logren el cumplimiento de los acuerdos. Al inicio de la etapa, el MICI colabora con las Partes en la creación de un plan y calendario de seguimiento. Adicionalmente, facilita los espacios y eventos que permiten seguir la evolución del cumplimiento de lo acordado.

El Seguimiento busca solidificar las relaciones construidas en los procesos de diálogo a través de estructuras de monitoreo conjunto que se creen para dar seguimiento a los acuerdos, así como en otros espacios que puedan crearse producto de las deliberaciones.

¿QUÉ ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO SE CONTEMPLAN EN LOS CASOS MICI?

El papel del MICI durante el periodo de implementación de los compromisos acordados es mantener o fortalecer la confianza alcanzada entre las Partes durante el Proceso de Fase de Consulta a fin de que se logre el cumplimiento de los compromisos acordados. Entre las actividades que realiza durante la etapa de seguimiento se encuentran:

- Tareas de facilitación y secretaría técnica de espacios mixtos ya conformados o a conformarse por ambas Partes y encargados de realizar seguimiento de manera frecuente.
- Conversaciones telefónicas a las Partes y otros actores que hayan estado involucrados en el Proceso de Fase de Consulta para conocer el nivel de satisfacción con el cumplimiento de los compromisos, así como mantener contacto periódico con las Partes y estimular la comunicación entre ellas.
- Organización de reuniones específicas en el caso que surjan desacuerdos, controversias o disconformidad creciente con el nivel de cumplimiento de los acuerdos.
- Misiones a terreno orientadas a entrevistar personalmente a las Partes y conocer de primera mano cómo se están implementando los compromisos.
- Colaboración en la construcción de plataformas de comunicación, utilizando las nuevas tecnologías de la información, a través de las cuales las Partes puedan comunicar en tiempo real hechos o situaciones que pongan en peligro el cumplimiento de los acuerdos, habilitando de esta manera la adopción de medidas preventivas.
- Desarrollar toda otra tarea de seguimiento solicitada conjuntamente por las Partes, siempre dentro del marco de lo regulado por las Políticas.

De la muestra analizada, seis de los doce casos que han alcanzado un acuerdo han requerido el establecimiento de un plan de seguimiento con hitos de cumplimiento objetivos y medibles.

El plan de seguimiento y su duración se encuentran directamente vinculados al contenido del acuerdo.

LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO COMO HERRAMIENTA DE APOYO AL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS

Esta herramienta es utilizada regularmente por el MICI para mantener una comunicación fluida entre las Partes durante el periodo de implementación de las actividades contenidas en un acuerdo, así como para identificar en forma temprana retos a este cumplimiento permitiendo atenderlos oportunamente.

MICI-BID-AR-2019-0144 ARGENTINA. Programa de Infraestructura Productiva y Turística de la Provincia de Río Negro

En este caso, los comerciantes de la Calle Mitre, una de las arterias comerciales más importantes de San Carlos de Bariloche, estaban sufriendo importantes impactos económicos a raíz de las demoras en las obras, así como potenciales afectaciones futuras por los cambios en el proyecto durante su etapa de construcción.

El BID, la Agencia Ejecutora, el Gobierno Municipal, la empresa constructora y los Solicitantes alcanzaron un acuerdo luego de dos sesiones de trabajo facilitadas por el MICI. Como parte de dicho Acuerdo, se constituyó un Comité de Seguimiento integrado por representantes de todas las Partes, que con la facilitación del MICI será responsable de monitorear el avance de los compromisos asumidos. Para dicha tarea, se realizarán reuniones presenciales y se utilizarán plataformas tecnológicas de comunicación.



CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE FASE DE CONSULTA

Conforme a la Política del MICI, son Partes esenciales de un proceso:

- 1 Los Solicitantes que presentan una Solicitud ante el MICI
- 2 Los funcionarios del Grupo BID
- 3 Los representantes del ejecutor del proyecto

Conocer a las Partes es un elemento esencial del armado de un Proceso de Fase de Consulta.

SOLICITANTES

Para los casos gestionados por la Fase de Consulta durante el periodo de 2010 a 2019 encontramos que 64% han sido grupos comunitarios de vecinos; 28% uno o más individuos a título personal y 8% pueblos indígenas.



FIGURA 6. CARTERA DE CASOS EN FASE DE CONSULTA 2010-2019
CARACTERIZACIÓN DE LAS PARTES: SOLICITANTES
(CIFRAS AL 15 DE DICIEMBRE DE 2019)



Fuente: Base de Datos MICI

Por lo general, los casos MICI involucran a poblaciones de escasos recursos con índices educativos bajos y con débiles capacidades organizativas. Al tiempo, cada caso es único y específico a los temas de Daño y a los Solicitantes que los presentan. El manejo de un caso donde los reclamantes son individuos a título personal presenta complejidades muy distintas a la de otro casos donde los Solicitantes son un grupo de vecinos unidos quizás por una misma temática de Daño, pero diferentes intereses y capacidades o pueblos indígenas, con una cosmovisión, estructura de gobernanza y quehacer diverso al occidental.

La complejidad también crece en términos de planificación, tiempo, logística, coordinación y recursos, en la medida en que las Solicitudes involucran a numerosos Solicitantes o ha de llevarse a cabo en zonas remotas. Al analizar la muestra encontramos que, a partir de 2015 el MICI ha gestionado una mayor proporción de casos donde el proceso involucra a un gran número de personas o comunidades como se muestra en el Cuadro 1.

CUADRO 1. CARTERA DE SOLICITUDES EN FASE DE CONSULTA 2010-2019
POR TIPO DE SOLICITANTE
(CIFRAS AL 15 DE DICIEMBRE DE 2019)

Año	Solicitudes transferidas a la Fase	Número de Solicitudes por Tipo de Solicitante			Número estimado de personas atendidas
		Individuos	Grupos Comunitarios	Comunidades Indígenas	
2010	6	3	3	0	25
2011	7	0	6	1	283
2012	1	1	0	0	1
2013	0	0	0	0	0
2014	0	0	0	0	0
2015	1	0	0	1	1166*
2016	1	1	0	0	11
2017	2	1	1	0	426
2018	3	0	3	0	1545
2019	4	1	3	0	151
Total	25	7	16	2	---

*1166 comunidades nativas son representadas en uno de los casos gestionado bajo la Fase de Consulta. No se cuenta con datos poblacionales precisos.

Fuente: INEI. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007.

Los daños alegados son de diversa naturaleza. En el recuadro se enlistan las siete categorías utilizadas y la definición de cada una.

DEFINICIONES

IMPACTO AMBIENTAL. El proyecto ha contribuido a la generación o incremento de la contaminación del aire, tierra, agua, ruido, olor o polvo. Adicionalmente se incluyen impactos adversos a la biodiversidad, recursos naturales, especies protegidas, cambio climático, servicios ecológicos, entre otros.

IMPACTO CULTURAL. El proyecto ha interferido o amenazado aspectos relacionados a las prácticas pasadas y presentes de la comunidad en donde residen los Solicitantes, en la infraestructura/patrimonio tradicionales o históricos que se consideran de valor crítico por la comunidad impactada para la transmisión a las generaciones futuras. Esto incluye impactos adversos en el patrimonio intangible, como el lenguaje, las artes visuales, la música, la religión, las creencias y las prácticas consuetudinarias.

IMPACTO EN CONDICIONES DE VIDA. El proyecto ha contribuido a generar impactos económicos adversos para los Solicitantes ya sea por la pérdida/alteración de los medios de subsistencia y/o generación de ingresos; incrementos en los costos de vida; restricción de acceso a los medios de producción, infraestructura pública o sitios de interés. Adicionalmente incluye impactos por reasentamiento involuntario.

IMPACTO EN EL TEJIDO SOCIAL. El proyecto ha contribuido a impactar los patrones sociales y normas de la comunidad en donde residen los Solicitantes y/o ha generado/profundizado las divisiones dentro de dicha comunidad.

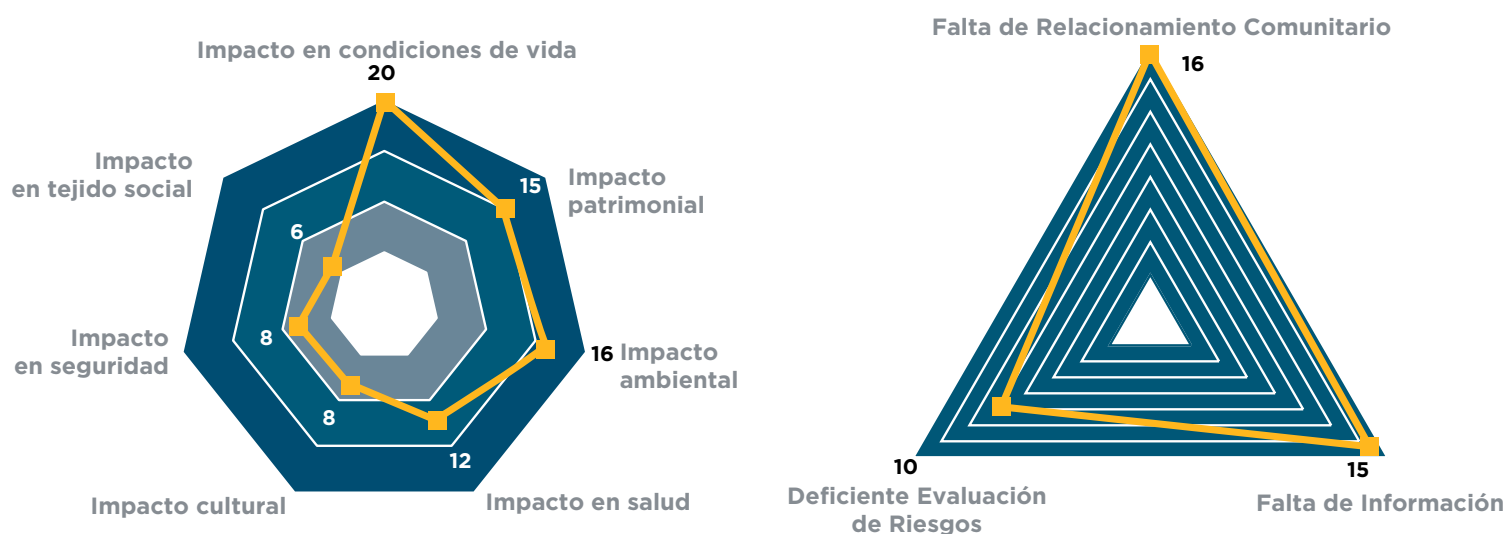
IMPACTO EN SALUD. El proyecto ha contribuido a introducir enfermedades y/o al declive en la salud de los Solicitantes. Adicionalmente, incluye limitación al acceso servicios médicos y/o a la obtención de medicamentos (modernos o tradicionales).

IMPACTO EN SEGURIDAD. El proyecto ha contribuido a incrementar la percepción de inseguridad, de acciones violentas o de abuso en o contra la comunidad en donde residen los Solicitantes.

IMPACTO PATRIMONIAL. El proyecto ha generado afectaciones sobre la propiedad de los Solicitantes ya sea por deterioro, destrucción o expropiación.

Para los 25 casos analizados, la Figura 7 nos muestra que la mayoría de ellos presentan Daños alegados vinculados a impactos en condiciones de vida y patrimonio, casi siempre como resultado de actividades de reasentamiento involuntario o por el desplazamiento económico que el proyecto genera, a comunidades ya de por sí vulnerables. Otra temática de Daño frecuente se refiere a los impactos negativos de carácter ambiental, destacando el impacto en disponibilidad de agua o su contaminación, la polución sonora y/o del aire, todas ellas factores relevantes al evaluar las condiciones de vida de la población impactada.

FIGURA 7. CARTERA DE CASOS EN FASE DE CONSULTA 2010- 2019
IMPACTOS Y ALEGATOS DE INCUMPLIMIENTO
(CIFRAS AL 15 DE DICIEMBRE DE 2019)



Fuente: Base de Datos MICI

Ahora bien, los alegatos de incumplimiento se han agrupado en tres temáticas por orden de importancia dada por los Solicitantes: falta de relacionamiento comunitario (64%), falta de información (60%) y deficiente evaluación de riesgos (40%). En muchos de los casos gestionados por la Fase de Consulta encontramos que las tres temáticas se interrelacionan ya que una comunidad puede considerar que no se ha hecho una buena identificación de los riesgos si no tiene acceso efectivo a información y/o las consultas han sido deficientes.

DEFINICIONES

DEFICIENTE EVALUACIÓN DE RIESGOS. La identificación de impactos en un proyecto: (i) no fue realizada correctamente por algunas de las instituciones del Grupo BID; (ii) no incluyó los riesgos percibidos por los Solicitantes; o (ii) no es considerada confiable.

FALTA DE RELACIONAMIENTO COMUNITARIO. Los Solicitantes consideran que no fueron consultados adecuadamente sobre los impactos del proyecto y/o involucrados en el proceso de toma de decisiones; que las consultas no se publicitaron lo suficiente; que incluyeron solo a las partes interesadas seleccionadas; que los registros no reflejaron su contenido real; que se realizaron en un idioma ajeno a la de su comunidad o que la misma se realizó en un formato culturalmente inapropiado.

FALTA DE INFORMACIÓN. Los Solicitantes consideran que no cuentan con información suficiente y oportuna o que no tienen acceso a la misma para determinar cómo les impactaría el proyecto.

La trascendencia de la consulta reside en su carácter de herramienta transversal dado que es a través de ella que se puede garantizar o materializar un acceso efectivo a la información, así como vehiculizar la participación.

En general existen percepciones diferenciadas, aunque no contradictorias, sobre la calidad de los procesos de consulta que tienen lugar en las etapas tempranas del ciclo de proyectos y con anterioridad al emplazamiento de estos. Mientras las agencias ejecutoras suelen estar convencidas que han hecho todo lo posible por identificar a los actores clave, convocarlos y presentarles la información central de un proyecto para discusión e intercambio, algunos Solicitantes se muestran disconformes con la calidad y organización de dichos procesos, o directamente alegan que no han sido consultados a tiempo. La falta de consulta en un tiempo apropiado puede agravar las condiciones existentes predisponiendo negativamente a los actores potencialmente afectados y permitiendo la circulación de información falsa o negativa sobre impactos sociales y ambientales alegados. Es comprensible que los procesos de consulta varíen notablemente dependiendo del riesgo, escala y complejidad del proyecto en cuestión. Sin embargo, son tres aspectos los que destacan en importancia en esta materia. El primero cuando las comunidades esperan como parte de una consulta significativa y de calidad poder proponer opciones o alternativas y sienten que hay disposición para considerarlas. El segundo, la disponibilidad y calidad de la información respecto a los impactos o riesgos que las comunidades perciben y la forma en que se propone atenderlos. Recibir información sobre las bondades de un proyecto resulta insuficiente a las comunidades para otorgar su beneplácito cuando están experimentando o temen experimentar afectaciones por el desarrollo de este. Ante la falta de información, la población impactada concluye en forma lineal que no existe una evaluación adecuada de los riesgos. El tercero enfocado en la forma; en la etapa de preparación previa y análisis de las condiciones y características bajo las cuales es posible desarrollar una consulta suelen ser determinantes la pertinencia cultural y los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos o de participación ya existentes a nivel comunitario. Tomar en consideración estos aspectos dan lugar a una dimensión sustantiva de interacción basado en el reconocimiento, el respeto y la posibilidad de construcción conjunta.

NORMATIVA AMBIENTAL, SOCIAL Y DE TRANSPARENCIA DEL GRUPO BID

El Grupo BID cuenta con un conjunto de normas (Políticas Operativas) que incluyen salvaguardias medioambientales y sociales aplicables a todos los proyectos del Banco y que hacen de la sostenibilidad una parte integral del trabajo del Banco.

Estas normas son de observancia obligatoria para todo el personal del Banco y sirven de guía para la identificación, gestión y supervisión de potenciales impactos ambientales y sociales ocasionados por proyectos del Banco.

Estas Políticas establecen también los estándares de acceso a la información y consulta a la población de la Región que las operaciones financiadas por el Banco han de cumplir.

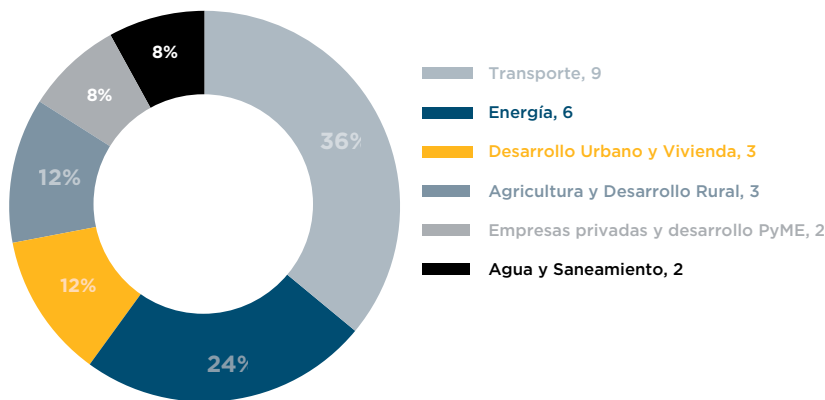
- La Política Operativa de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID y la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest - definen, entre otros, las normas para la evaluación y gestión de riesgos así como la robustez, oportunidad y el proceso de participación requerido con las comunidades
- Las Políticas de Acceso a Información de BID y de Divulgación de BID Invest - definen los requisitos de divulgación de información generada por el Banco y el acceso a la misma por comunidades afectadas y audiencias interesadas.

FUNCIONARIOS DEL GRUPO BID

Del periodo 2010-2014 (cuando aplicaba la antigua Política del MICI), la Fase de Consulta no preveía la participación de funcionarios del Grupo BID en el proceso. Su participación ya definida en la Política vigente del MICI, se destaca de otros mecanismos pares, quienes no tienen dicho requisito.

Por lo general, el Grupo BID se encuentra representado ante un proceso MICI por el jefe de proyecto, experto en el sector correspondiente, y uno o más especialistas ambientales y sociales. Dentro de la muestra, destacan las Solicitudes referentes a los sectores de transporte y energía (ver Figura 8).

FIGURA 8. CARTERA DE CASOS EN FASE DE CONSULTA 2010- 2019
CARACTERIZACIÓN DE LAS PARTES: SECTORES⁷
(CIFRAS AL 15 DE DICIEMBRE DE 2019)



Fuente: Base de Datos MICI

En los casos donde se contó con la participación de los funcionarios del Grupo BID, se puede identificar un Proceso de la Fase de Consulta más robusto y con una vinculación más estrecha al proyecto financiado. Además, presenta una oportunidad de generar capacidades de resolución de conflictos a nivel de proyectos, lo cual puede incidir en el actuar preventivo del Banco en línea con lo estipulado por las salvaguardas.

El rol de los funcionarios del Grupo BID ha resultado ser esencial para los procesos, al contribuir a la búsqueda de soluciones como parte activa y proactiva del proceso de resolución de disputas. Siendo el Banco partícipe del proceso también genera credibilidad con actores externos y que el Grupo se apropie de la problemática presentada. Asimismo, un proceso de esta naturaleza puede tener impactos positivos sobre el relacionamiento a largo plazo de los involucrados y generar resultados más sostenibles para el BID y los beneficiarios.

EJECUTOR

En los Procesos de Fase de Consulta, uno o más representantes de la agencia ejecutora o del Cliente son considerados como Partes esenciales.

En el caso del sector público, los representantes por parte de la agencia ejecutora son funcionarios públicos a nivel federal o municipal. Para el sector privado, generalmente se asigna como representante del Cliente al responsable del área ambiental/social o de relacionamiento con la comunidad.

⁷ El gráfico se construye considerando el sector al que pertenece el proyecto específico motivo del reclamo. Dado que dos Solicitudes se refieren a dos proyectos de sectores diferentes en una misma operación se ha considerado pertinente contabilizarlos por separado.

En ambos casos, la decisión de la representación la toma el cliente o ejecutor y normalmente procuran contar con la participación de funcionarios directamente involucrados en el proyecto, a modo de tener más conocimiento e incidencia. Entre los desafíos encontrados por el MICI en los casos gestionados, se encuentra la falta de experiencia para participar en estos procesos, así como una limitada disponibilidad a dedicar un tiempo razonable a las actividades de un proceso de esta naturaleza. A esto se le suma la alta rotación de personal, particularmente para casos vinculados al sector público en los que ha de considerarse el calendario electoral a nivel municipal, federal o incluso nacional.

De 25 casos gestionados en Fase de Consulta durante el periodo 2010 al 15 de diciembre de 2019, 20 (80%) han sido relativos a proyectos del sector público y cinco (20%) del sector privado.

OTRAS PARTES

Durante la tramitación de casos bajo la Fase de Consulta resulta altamente relevante comprender y analizar la vinculación de actores clave con el proceso de resolución de controversias a llevar a cabo más allá de las Partes esenciales (Solicitantes, el Ejecutor/Cliente y el Grupo BID). Se han gestionado casos donde terceros, como por ejemplo contratistas y/o consultores, son responsables de la ejecución de alguna o varias de las actividades del proyecto y cuyas perspectivas y/o conocimiento pueden resultar de suma importancia a la hora de aportar soluciones a la problemática identificada en la Solicitud y evitar nuevas disputas mientras se gestiona el caso.

PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL (OSCS)

De los 25 casos gestionados en la Fase de Consulta, cinco contaron con acompañamiento de OSCs, que asumen un rol asesor, representando los intereses de los Solicitantes. En algunos de los casos, pueden ayudar a nivelar la asimetría de poder que existe entre las Partes participantes del proceso.

MICI-BO-2011-013 - Programa de Mejoramiento del Tramo Santa Bárbara-Rurrenabaque y San Buenaventura del Corredor Norte

MICI-BR-2011-019 - Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil

MICI-BR-2011-020 - Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos

MICI-PE-2015-094 - Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú - Tercera Fase (PTRT3)

MICI-BID-HA-2017-0114 - Programa de Infraestructura Productiva - Solicitud II

También entre los terceros relevantes se pueden encontrar las organizaciones que han apoyado a los Solicitantes en la activación del mecanismo. En general no participan activamente de los espacios de diálogo, pero asisten como observadores y fungen como asesores de los Solicitantes. También en muchos casos facilitan el contacto con grupos de Solicitantes y ayudan al Mecanismo en la preparación del grupo y el manejo de expectativas.

Es de gran valor mantener un canal de comunicación constante y fluido para asegurar un buen entendimiento del proceso por parte de los Solicitantes, y ofrece una fuente de información directa respecto a contextos y perspectivas.

EL MAPEO DE ACTORES

El **MAPEO DE ACTORES** es una técnica que busca identificar a los **ACTORES** claves de un sistema y que además permite analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención.

Cualquier estrategia de resolución de controversias requiere identificar con antelación actores primarios, secundarios, terciarios y potenciales saboteadores a la construcción de salidas, propuestas o respuestas.

Las formas en que los actores ejercen su influencia son variadas y los medios a disposición para incidir sobre el desarrollo del proceso también, por lo cual identificarlos de manera temprana y establecer un canal de comunicación con ellos resulta una tarea de suma importancia. En numerosas ocasiones, personas, organismos o colectivos que no han sido incluidos en el diseño, implementación y/o evaluación de un proceso pueden generar dificultades, e incluso en algunos casos impedir el desarrollo de un proyecto o proceso de resolución de controversias.

Finalmente, la identificación o mapeo de los actores estratégicos no constituye un momento único en el desarrollo de un espacio de resolución de controversias. Las realidades son dinámicas y en ocasiones los cambios políticos, sociales, o económicos impactan sobre las comunidades y sus formas de organización, generando la emergencia de nuevos espacios sociales y liderazgos. El desarrollo de los casos MICI ha permitido identificar la importancia de actualizar recurrentemente el mapeo de actores originalmente realizado. Existen casos donde las comunidades han generado nuevas formas de asociación como resultado de los impactos sufridos por un proyecto determinado. Ante estas situaciones es importante reconocer a los actores emergentes, analizar sus alegatos, su representatividad, mecanismos de toma de decisiones y explorar formatos que permitan integrarlos de alguna manera al desarrollo del proceso.

El mapeo de actores es una pieza fundamental para identificar a los terceros interesados y dentro del mismo ha de tomarse en cuenta a otras instituciones co-financiadoras de haberlas y potencialmente de representantes de otros mecanismos como intervinientes en el proceso de resolución si éstos han también recibido reclamos similares.

MAPEO DE ACTORES



CO-FINANCIAMIENTO

De los 25 casos gestionados en la Fase de Consulta, tres de los proyectos contaban con cofinanciamiento de otros bancos multilaterales de desarrollo y sus mecanismos recibieron Solicitudes similares a las del MICI. Pero sólo en uno de ellos, se realizó la gestión conjunta del proceso de diálogo.

CASO MICI-PN-2010-002 - Proyecto de Energía Hidroeléctrica Pando Monte Lirio

CASO MICI-PN-2011-031 - Expansión del Canal de Panamá

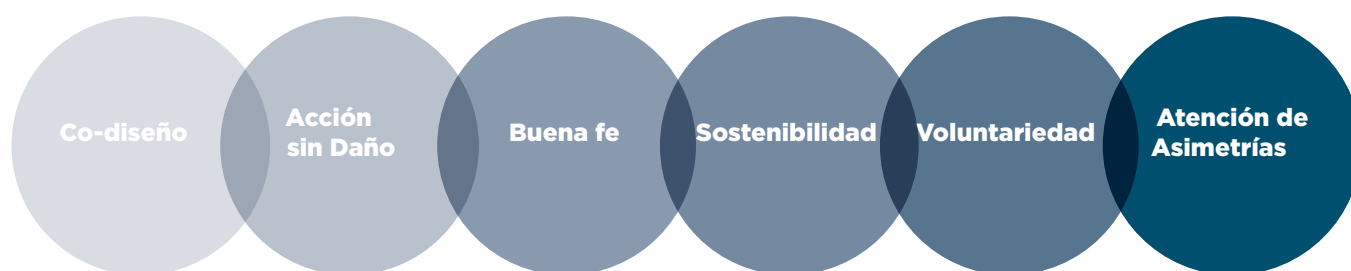
CASO MICI-BID-CR-2017-0125 - Proyecto Hidroeléctrico Reventazón - Solicitud V



LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA FASE DE CONSULTA

Todo proceso iniciado en Fase de Consulta se rige por una serie de principios y consideraciones generales que, entre otros fines, contribuyen a generar un sentido de pertenencia y aumentar la legitimidad del proceso.

PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DE CASOS EN FASE DE CONSULTA



Fuente: Directrices de Fase de Consulta del MICI

CO-DISEÑO

Los Procesos de la Fase de Consulta deben estar diseñados y preparados utilizando como insumo principal las preferencias metodológicas, de formato, culturales y lingüísticas de los actores a quienes están destinados. El co-diseño está orientado a aumentar la confianza de los actores y el sentido de propiedad sobre el proceso, además de recrear las condiciones para un intercambio efectivo. La Fase de Consulta del MICI identifica el espacio, aporta recursos, conocimiento y pone a disposición la facilitación para que se pueda alcanzar una solución consensuada y sostenible que atienda las preocupaciones o inquietudes inicialmente planteadas por los Solicitantes.

ACCIÓN SIN DAÑO

La posibilidad de ocasionar efectos dañinos cuando se incursiona en escenarios de conflictos y abordan poblaciones vulnerables, es real. La experiencia demuestra que no son suficientes las buenas intenciones para lograr resultados positivos e impedir impactos negativos. Es preciso atender múltiples y complejos factores que inciden inevitablemente en los escenarios

de conflictos, para prevenir Daños y lograr la realización de acciones limpias y portadoras de bienestar⁸.

Los procesos MICI deben estar diseñados e implementados con un enfoque ético basado en el principio de “Acción sin Daño”, evitando en todo momento el agravamiento de situaciones o controversias preexistentes entre las Partes.

BUENA FE

El principio de la buena fe dentro de los procesos MICI toma como premisa que las Partes entran a los mismos comprometidos con la búsqueda de acuerdos y el diálogo. En ellos se promueve un intercambio honesto basado en los intereses de las Partes, evitando en todo momento intenciones y agendas ocultas que no contribuyan a una solución satisfactoria de las controversias existentes.

En la construcción de una confianza mínima que permita la exploración de alternativas, y eventualmente una toma de decisiones consensuada, resulta importante regular las expectativas de todos los actores, evitar las suposiciones y mantener una actitud de honestidad intelectual a lo largo del proceso.

SOSTENIBILIDAD

El MICI busca orientar a las Partes a fin de que los acuerdos firmados sean viables, enfocados a las capacidades de resolución que el espacio ofrece para atender las preocupaciones planteadas. Los procesos de la Fase de Consulta se orientan a la búsqueda de soluciones sostenibles y durables, priorizando en todo momento la transformación de las relaciones entre las Partes y procurando la construcción de capital social, elemento central para el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos.

VOLUNTARIEDAD

El principio de voluntariedad rige todos los procesos MICI donde las Partes pueden retirarse en cualquier momento si así lo desean. Particular atención se presta durante un proceso para asegurar que las Partes estén cómodas con la marcha del mismo, existiendo la flexibilidad para realizar modificaciones metodológicas o de naturaleza procesal.

8 Rodríguez Puentes, Ana Luz, ponencia Reflexiones sobre el compromiso ético de la acción sin Daño, <http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/220/6/D-222-2009-92.pdf>

ATENCIÓN DE ASIMETRÍAS

En la mayoría de las Solicitudes tramitadas en la Fase de Consulta, las Partes presentan capacidades diferenciadas para participar efectivamente en procesos de resolución de controversias. Se da una situación de asimetría entre las Partes, cuando las diferencias en la comprensión, el análisis, así como en las habilidades prácticas para interactuar, defender posiciones e intereses y maximizar potenciales beneficios en procesos de diálogo, mediación y negociación son considerables. Esta asimetría debe ser mitigada para aumentar las probabilidades de éxito en el tratamiento y evolución de la queja.

Los procesos de Fase de Consulta deben ser particularmente sensibles a la existencia de asimetrías considerables entre las Partes a efectos de no erosionar las posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios.







PRINCIPALES DESAFÍOS Y HERRAMIENTAS DE ABORDAJE

Los casos gestionados bajo la Fase de Consulta del MICI durante el periodo 2010-2019, no importando de qué sector sea el proyecto o cuál el país de origen, presentan en forma recurrente desafíos similares que generan conflicto entre las Partes, así como retrasos y/o cancelaciones en los proyectos involucrados. Muchos de los conflictos se han generado durante las etapas de pre-identificación, identificación y preparación en línea con los hallazgos del estudio realizado por el BID⁹, pero dado que el MICI solo puede ser activado una vez que la operación es aprobada, estos conflictos por lo general han crecido y la polarización entre las Partes escalado. Esto genera desafíos particulares de erosión de la confianza y ruptura de la comunicación entre las Partes, a los cuales en ciertos casos se suma la “fatiga de diálogo” si, considerando que el MICI es un último recurso, la Administración del BID ha buscado resolver las controversias, pero los esfuerzos han resultado infructuosos.

A continuación, se presentan los principales desafíos enfrentados por el MICI durante la gestión en Fase de Consulta y las herramientas que utiliza para transformar los mismos en oportunidades para resolver la controversia expresada en la Solicitud y reconstruir la relación entre las comunidades afectadas, el ejecutor y el Grupo BID.

EROSIÓN DE LA CONFIANZA

La confianza es un elemento central en las interacciones humanas. Se gana con tiempo y esfuerzo y se pierde con enorme facilidad. Lamentablemente, una vez que se pierde la confianza es sumamente complejo reconstruirla. Los procesos de desarrollo y los proyectos que vehiculizan la construcción de obras de infraestructura requieren de un mínimo nivel de confianza entre la agencia ejecutora y las comunidades con el fin de tener un intercambio respetuoso de opiniones, y el análisis conjunto de información y documentación que permita la toma de decisiones informadas. La polarización creciente que muestran muchas de las sociedades de la región de América Latina y el Caribe agrava los problemas de confianza facilitando la descalificación, la animosidad, y la

9 Graham Watkins, (coord), Op. Cit., p. 23

creación de estereotipos y prejuicios.¹⁰ Lamentablemente, la polarización genera una serie de efectos psico sociales y un clima de emocionalidad exacerbada que inmuniza frente al conocimiento técnico o científico, pero que además ahonda los sentimientos de sospecha y desconfianza frente a quienes piensan diferente.

Los niveles de confianza en las relaciones están condicionados por el nivel de comunicación. Una de las principales formas de construir relaciones de confianza es a través de la comunicación, verbal y no verbal. El desafío en contextos de desconfianza es que las Partes tienden a tener menos comunicación en vez de más comunicación lo cual sólo exacerba la desconfianza.

En el caso **MICI-PE-2015-094 - PROYECTO DE CATASTRO, TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES EN EL PERÚ - TERCERA FASE (PTRT3)**, los Solicitantes habían comenzado a dialogar con el Banco casi un año antes de llegar a MICI en etapas aún tempranas de la ejecución del proyecto. Durante ese tiempo, el Representante del Banco mantuvo reuniones periódicas con ellos y se lograron importantes acuerdos respecto a las actividades del Proyecto y las metas a alcanzar en materia de titulación de comunidades nativas. Sin embargo, la confianza de los Solicitantes se erosionó al considerar que no se cumplirían los acuerdos al no recibir confirmación por escrito de ellos sumado a la suspensión de las reuniones periódicas durante el periodo de transición entre Representantes.

Por su naturaleza de mecanismo de último recurso, el MICI interviene ya cuando el proyecto ha sido aprobado y transitado por diversas situaciones en sus etapas de identificación, preparación, pudiendo estar ya en ejecución e inclusive habiéndose concluido. Las relaciones entre las Partes al momento en que se presenta una Solicitud se caracterizan en general por una baja interacción, la ausencia de influencias recíprocas, la desconfianza, la crítica mutua, y limitada disposición a interactuar. En muchas ocasiones, diferencias iniciales entre el ejecutor/prestatario y las comunidades pueden haber evolucionado negativamente por diversos motivos transformándose en relaciones de desconfianza, o bien de hostilidad manifiesta. Las razones que explican las relaciones de baja calidad o la existencia de desconfianza son múltiples y en general se deben a una serie de factores y nunca a un hecho puntual o actitud aislada.

10 Cesar Rojas, “La polarización irrumpe en escena”, Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia, noviembre 2008. Cesar Rojas, la polarización su dinámica ambidiestra, en Democracias Callejeras, 2013. Pag. 331. Editorial REI

Ante este desafío, los procesos de resolución de controversias gestionados por el MICI buscan reconstruir una confianza mínima no ya en las instituciones o en las personas que las representan en los espacios de diálogo, sino en las reglas básicas del proceso que guiará esa interacción. Para ello, y haciendo uso del principio de co-diseño, será esencial indagar con las Partes sobre el método a ser utilizado, la frecuencia y cantidad de encuentros, necesidades mínimas de información, número de personas a participar, idioma, lugar, presencia o no de observadores, relación con la prensa, uso de redes sociales, utilización de cuartos intermedios, uso de la palabra, validación de reglas de procedimiento, perfil del facilitador, fórmulas para la toma de decisiones, sistematización de reuniones, reglas de confidencialidad, y todo otro aspecto central para la preparación de un Proceso de Fase de Consulta.

LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA A TRAVÉS DEL CO-DISEÑO

Las metodologías de co-diseño permiten definir conjuntamente una serie de aspectos procedimentales clave de los cuales depende la percepción de legitimidad de los procesos, así como el empoderamiento de los actores que participan. La formulación de los temas, la decisión sobre los actores a ser invitados, la duración estimada, el mejor momento para su realización y la cantidad de eventos que componen el proceso, los costos, los materiales necesarios y su pertinencia cultural, la necesidad de contar con facilitadores, observadores y expertos técnicos o no, las formas de registrar la asistencia y lo ocurrido durante los eventos, entre otros aspectos, deben ser definidos de manera conjunta por las Partes interesadas a efectos de blindar el proceso de objeciones posteriores.

La participación activa, la buena predisposición y la flexibilidad de los representantes del Grupo BID en varios de los espacios de diálogo constituidos hasta el momento, han permitido diseños, formatos y mecánicas de trabajo con las que los Solicitantes se han sentido confortables. La sensación de haber creado un espacio seguro en donde se respetan las reglas acordadas y en donde se pueden explorar opciones, analizar información y compartir criterios sin tener que tomar una decisión apresurada contribuye a la regeneración de la confianza y al nacimiento de nuevas relaciones personales, ya que en algunos casos los individuos a cargo de los proyectos también van cambiando con el tiempo. El elemento temporal, es decir la cantidad neta de tiempo compartido en espacios comunes, es determinante para recrear un nivel mínimo de confianza que permita dialogar de manera efectiva.

ACTIVIDADES CONJUNTAS FUERA DEL ESPACIO DE DIÁLOGO

Las actividades que puedan organizarse por fuera del espacio destinado estrictamente al diálogo o intercambio institucionalizado también contribuyen al conocimiento mutuo, la creación de empatía y la exploración de ideas en contextos menos formales. Visitas conjuntas al sitio del proyecto o bien otras iniciativas similares, conversatorios, eventos académicos y reuniones informativas ampliadas pueden ser algunas de las actividades que ocurren entre los espacios formales de diálogo. La existencia de dichos espacios son un elemento que suele contribuir al mejoramiento de las relaciones y en ciertas circunstancias colabora en la construcción de una confianza mínima entre las Partes. Estos encuentros pueden ser casuales o programados.

Los principios de buena fe y sustentabilidad son parte indispensable del proceso de construcción de confianza entre las Partes. Por ello, en todo Proceso de Fase de Consulta resulta importante regular las expectativas de todos los actores, evitar las suposiciones y mantener una actitud de honestidad intelectual a lo largo del proceso para dar lugar a la exploración de alternativas y eventualmente a una solución consensuada.



La falta de confianza también puede llevar a que las Partes no adopten una visión de largo plazo en las interacciones, deliberaciones y eventuales acuerdos que puedan alcanzar dentro del espacio provisto por el Mecanismo. Incluso en procesos de corta duración, es recomendable adoptar y transmitir una actitud de interés por el futuro, lo que a su vez puede permitir incorporar otros elementos a la mesa de diálogo apostando por relaciones de confianza que no sólo sobrevivan después de la salida del MICI, sino que generen capacidad de interacción entre las Partes en contextos en los que el MICI no intervenga.

ACCESO A INFORMACIÓN

La falta de acceso a información relevante sobre proyectos por parte de las comunidades daña fuertemente la confianza entre las Partes y afecta la actitud con la que se llega a los espacios de resolución de disputas y/o controversias. Cuando no han tenido acceso oportuno y en un lenguaje comprensible a la información de un proyecto, también la calidad de la participación en los procesos de resolución de disputas suele disminuir. Las evaluaciones de impacto ambiental y social, los planes de gestión de dichos impactos, planes de reasentamiento y otros estudios, suelen estar entre los documentos más solicitados por los Solicitantes ya que los mismos son una fuente de conocimiento sobre la forma en que el proyecto les impactará y cómo se prevé mitigar dicho impacto. Asimismo, cuando los procesos de participación comunitaria y de consulta son puestos en duda, la documentación referente a las consultas realizadas y sus resultados son de interés para la Parte afectada.

ASEGURAR LA DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN EN FORMATOS CULTURALMENTE RELEVANTES

El acceso a documentos necesarios para el entendimiento del proyecto en formatos adaptados a las características de sus destinatarios, como son lengua, estilo, formato, aumenta la transparencia del proceso, promueve la confianza en favor de un intercambio fructífero.

Dado que la cantidad de información existente para cada proyecto es abundante, ha resultado práctico durante la preparación del diálogo identificar con antelación aquellos documentos prioritarios a ser compartidos con los Solicitantes. En ese momento, resulta también relevante determinar los formatos de presentación del contenido de la documentación, como son la lengua, el estilo, la longitud e inclusive el formato de divulgación.

La presentación de estudios técnicos por parte de los especialistas, así como el valor de poder contar con espacios donde se aclaren dudas e inquietudes de reclamantes durante la Fase de Consulta del MICI ha resultado de suma importancia en la reconstrucción de un vínculo de respeto, reconocimiento mutuo, y acercamiento inicial entre las Partes. La información suele ampliar el horizonte y habilita la posibilidad de que surjan opciones nuevas que colaboren a la solución de la controversia, siendo también el basamento de la construcción de confianza entre las Partes.

MICI-BID-HA-2017-0114 - PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA - SOLICITUD II

Durante el Proceso de Fase de Consulta, el MICI convocó y facilitó seis rondas de diálogo estructurado, dando seguimiento a los temas predefinidos por las Partes en la agenda y utilizando una metodología consensuada al inicio del mismo. Cada ronda tuvo una duración de dos días y fue precedida por reuniones preparatorias con cada Parte y reuniones ex post con los Solicitantes. El Mecanismo mantuvo contacto permanente con las Partes por medio de llamadas telefónicas y reuniones presenciales.

Durante el proceso de diálogo, las Partes alcanzaron 19 acuerdos parciales que incluyeron: la traducción al creole y el acceso a documentos e información socioambiental clave del Proyecto, una visita a la planta de tratamiento de agua y recorrido general del Parque Industrial, la revisión conjunta de los términos de referencia para una evaluación independiente del Plan de Acción para la Compensación y el Restablecimiento de los Medios de Subsistencia prevista en el marco de la Política OP-710 relativa a Reasentamiento Involuntario y una revisión presencial de los pagos de compensación. Como resultado del proceso, las Partes alcanzaron un acuerdo final el 8 de diciembre de 2018.



EL POTENCIAL DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS COMPLEMENTARIOS

El saber experto presentado en estudios técnicos complementarios representa un conocimiento “objetivo” y una fuente de información sumamente valiosa para mejorar la participación social en proyectos de desarrollo, fomentar procesos colaborativos virtuosos e informar procesos de toma de decisión en el marco de procesos de resolución de controversias. Sin embargo, en muchas ocasiones la falta de acceso a dicha información o la desconfianza sobre su procedencia pueden generar un aumento en la desconfianza entre los actores sociales, e incluso aumentar las distancias sobre la comprensión del problema o asunto en cuestión. El desafío consiste en generar las condiciones para que la producción y difusión de información técnica sea adecuada y permita realizar un aporte constructivo que impacte positivamente la relación entre las Partes.

Caso MICI-CO-2011-023 - Aeropuerto Internacional El Dorado

Como apoyo al proceso de diálogo llevado a cabo en este caso, el MICI comisionó la realización de un estudio sobre gestión y mitigación de ruido a la empresa WSP de la Gran Bretaña en noviembre de 2013.

En diciembre de 2013 la experta en ruido realizó una presentación a las Partes sobre las mejores prácticas internacionales en el tema y con base en ellas, el análisis realizado en el estudio sobre la situación vigente en el aeropuerto El Dorado, en el que se plantearon alternativas para atender la problemática de ruido enfrentada por las comunidades.

Adicionalmente, la posibilidad de contar con estudios técnicos que permitan mejorar el conocimiento de las Partes sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto, así como sobre las opciones posibles para la generación de acuerdos, no debe ser desaprovechada. Por ello, en la tramitación de los casos MICI, se ha podido identificar que la selección de expertos y el co-diseño de su plan de trabajo son factores clave para fortalecer la confianza entre las Partes y la credibilidad de la información que generará el profesional seleccionado.

Durante la gestión de los casos MICI se ha identificado como un aspecto relevante la modalidad de presentación de los estudios técnicos complementarios. Desde el lenguaje utilizado hasta los métodos para presentar (presentaciones *Power Point*, maquetas a escala, dibujos orientadores) han de ser considerados para lograr que la información técnica se convierta en una oportunidad de brindar respuestas y promover la comprensión. Una práctica que ha dado resultados positivos en el marco de los procesos MICI ha sido promover espacios para que los responsables de los informes presenten sus resultados y se genere un intercambio de resolución de dudas. Este tipo de conversatorio con expertos¹¹ o presentaciones técnicas facilita la comprensión de los actores respecto a información de gran complejidad técnica. En contraposición, la ausencia de este tipo de espacios y el mero envío de estudios para conocimiento de las Partes ha generado confusión, e incluso el rechazo de las opciones planteadas ante dificultades para valorar cabalmente la calidad del trabajo producido, y cómo sus intereses o necesidades podían ser abordadas a partir de dicho estudio. En lo posible, la información nueva o de tipo técnico debe ser introducida en momentos de baja emocionalidad durante el proceso ya que la ansiedad que generan los contextos de alta polarización y controversia también inmunizan contra la nueva información. Desde las ciencias neurológicas se ha avanzado en investigaciones que muestran que es prácticamente imposible para un ser humano experimentar sentimientos de genuina curiosidad si al mismo tiempo se siente amenazado o incómodo.

11 Mirna Ángela Cuentas, y Linares Méndez, Anaí (comp)., Guía Práctica de Diálogo Democrático. PNUD, OEA. 2013. p 28 Y p.50

La oportunidad de los estudios técnicos también es un factor relevante. Dado que los resultados de dichos productos podrían aportar a la mejora del diseño de actividades vinculadas al proyecto y/o al desarrollo de procesos de resolución de controversias, es importante no solamente planificar los estudios técnicos de manera co-diseñada, y presentarlos de manera didáctica a las Partes, sino también realizarlos en un plazo de tiempo que permita maximizar la utilización de sus resultados. En algunas ocasiones, la demora en realizar estudios técnicos ha generado situaciones de tensión entre las Partes, y ha dificultado la alerta temprana de potenciales conflictos que podrían ser distorsivos para la implementación de los proyectos.

ASIMETRÍA DE CAPACIDADES PARA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Suele ser poco frecuente que comunidades o individuos que presentan una Solicitud ante el Mecanismo estén totalmente preparados para iniciar un proceso de resolución de disputas orientado a encontrar soluciones sostenibles a los temas que motivaron la queja.

Por ello se reconoce como buena práctica la organización de sesiones previas con todas las Partes en las que se puedan detectar de manera expedita déficits ante un eventual proceso de resolución de disputas y acto seguido se ofrezca un módulo de fortalecimiento de capacidades realista, ajustado a las necesidades y con pertinencia cultural. Las posibilidades de llegar a



un acuerdo aumentan exponencialmente cuando todas las Partes tienen las herramientas conceptuales de análisis y de resolución para poder construirlo.

Existen colectivos, organizaciones y comunidades que han recibido entrenamiento y capacitación previo al inicio del Proceso de Fase de Consulta y otros que son apoyados y asesorados por organizaciones de la sociedad civil en la tramitación de casos ante el MICI. Lo anterior es, sin lugar a duda, una fortaleza y en general dichas organizaciones tienen un papel muy relevante ayudando a que los reclamantes comprendan a cabalidad el proceso, sus tiempos, las posibles implicaciones y desenlaces en cada Fase, los potenciales retrasos y demás aspectos clave en la tramitación de quejas.

La predictibilidad y comprensión del proceso MICI es un factor muy relevante y que contribuye definitivamente a una mejor gestión de los procesos y a una maximización de los beneficios potenciales de la Fase de Consulta. En este sentido, el equipo de facilitación debe continuar explicando a las Partes en las sesiones previas a cualquier encuentro formal de diálogo cuál es el objetivo principal, naturaleza, etapas, plazos procesales, duración máxima, posibilidades de extensión y métodos potenciales a ser utilizados durante la Fase.

LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

El entrenamiento en construcción de escenarios es una herramienta utilizada frecuentemente por el MICI para fortalecer las capacidades de análisis situacional e identificación de los desafíos y barreras que a menudo enfrentan los procesos de mediación y negociación, incluidas las rupturas, estancamientos, ataques, sensación de intimidación, y renuencia a asumir compromisos.

Las metodologías de construcción de escenarios se desarrollan conjuntamente por las Partes bajo la orientación del equipo de la Fase de Consulta, permitiendo que las Partes construyan una gama de alternativas de resolución a partir de la identificación de variables críticas para el desenlace del proceso. El ejercicio permite a los actores visualizar la relación entre su comportamiento y los resultados deseados. En dichos entrenamientos se incluyen temas como las técnicas de creación de valor en procesos de negociación o diálogo, los abordajes para resolver problemas y las herramientas de orden procesal que por lo general son desconocidas por las Partes y limitan su capacidad de participación efectiva.

La posibilidad que todas las Partes en un Proceso de Fase de Consulta comprendan lo que está en juego, identifiquen la información clave que necesitan para poder interactuar con el resto de los actores, y acto seguido puedan proponer opciones orientadas a construir un consenso basado en intereses y necesidades, representa un salto de calidad en la participación y aumenta las posibilidades de llegar a acuerdos sostenibles en los Procesos de Fase de Consulta.





REFLEXIONES GENERALES

El Grupo BID desarrolla sus operaciones en un contexto regional caracterizado por una conflictividad socioambiental creciente, con niveles de polarización social considerables y en donde coexisten diversas visiones sobre como alcanzar un desarrollo sustentable.

Una serie de avances normativos en la región de América Latina y el Caribe han ido consolidando un entramado de instancias judiciales y extrajudiciales en donde personas y organizaciones exigen derechos y realizan Solicitudes e intentos de rectificación por vías múltiples, a veces interrelacionadas, a partir de lo que perciben como aberturas o posibilidades reales en su afán por obtener justicia y remediación.

El proceso de resolución de disputas del MICI funciona como dispositivo de último recurso del Grupo BID contribuyendo a la generación de soluciones sostenibles a los temas en discusión, contribuyendo al des-escalamiento de controversias y su posible evolución en conflictos sociales.

La experiencia de nueve años del MICI en procesos de resolución de disputas ha demostrado la importancia de construir puentes de confianza desde las primeras etapas de diseño de un proyecto. Esos puentes se basan en la comunicación de dos vías para generar comprensión de las preocupaciones y desafíos que cada Parte percibe, la provisión de información transparente, directa y oportuna y el mantenimiento de los compromisos que se realizan.

De 2010 a 2019, el MICI gestionó 25 casos en la Fase de Consulta de un total de 33 casos declarados elegibles para procesamiento. Durante la etapa de evaluación se determinó que en 18 de ellos existía la voluntad de las Partes de participar en un proceso y las posiciones iniciales permitían pensar que era factible llegar a un acuerdo a través de un proceso facilitado por el MICI. Es decir, que en 72% de los casos que fueron a Fase de Consulta, tanto Solicitantes como Agencia Ejecutora y el Banco tuvieron disposición de dialogar y resolver las controversias en un proceso facilitado por un tercero imparcial. A la fecha se han alcanzado acuerdos en 12 de ellos (66% de los casos que iniciaron un proceso de Fase de Consulta) y uno se mantiene en proceso de diálogo. Al fin del periodo analizado, se han cerrado ya seis de los casos tras cumplirse los compromisos signados y el resto se encuentra en etapa de seguimiento.

El enfoque utilizado en los procesos de Fase de Consulta del MICI fomenta la construcción de capital social y el mejoramiento de las relaciones entre las Partes, incluso en los casos donde no se alcanzan soluciones consensuadas, contribuyendo, a la creación de vínculos de largo plazo entre las comunidades o personas afectadas, la Administración del Grupo BID y la Agencia Ejecutora.

Una serie de temas son mencionados de manera recurrente en los espacios de interacción y diálogo que se diseñan en la Fase de Consulta.

La debilidad en los procesos participativos genera desconfianza y resistencia al cambio. Las metodologías de co-diseño permiten definir conjuntamente una serie de aspectos procedimentales clave de los cuales depende la percepción de legitimidad de los procesos, así como el empoderamiento de los actores que participan. La formulación de los temas, la decisión sobre los actores a ser invitados, la duración estimada, el mejor momento para su realización y la cantidad de eventos que componen el proceso, los costos, los materiales necesarios y su pertinencia cultural, la necesidad de contar con facilitadores, observadores y expertos técnicos o no, las formas de registrar la asistencia y lo ocurrido durante los eventos, entre otros aspectos, deben ser definidos de manera conjunta entre Partes interesadas y potenciales comunidades afectadas a efectos de blindar el proceso de objeciones posteriores. Las estructuras de participación preexistentes a nivel comunitario pueden ser utilizadas para las tareas de preparación y adaptación de materiales con pertinencia cultural necesarios en los procesos de consulta.

La falta de confianza entre las Partes, los desafíos para una comunicación significativa y el acceso a la información, así como las asimetrías existentes entre las Partes pueden ser abordados a partir de espacios informales, formatos y herramientas de fácil comprensión, materiales en lenguas autóctonas, y personal con habilidades para actuar en contextos multiculturales.

La posibilidad que todas las Partes, en un Proceso de Fase de Consulta, comprendan lo que está en juego, identifiquen la información clave que necesitan para poder interactuar con el resto de los actores, y puedan proponer opciones orientadas a construir un consenso basado en intereses y necesidades, representa un salto de calidad en la participación y aumenta las posibilidades de llegar a acuerdos sostenibles. Por ello, es conveniente reforzar los esfuerzos orientados al brindar un fortalecimiento de capacidades ajustado a las necesidades de las Partes y con pertinencia cultural de manera previa al inicio de conversaciones.

Con el paso del tiempo, eventos de tipo político, social, económico o cultural pueden modificar sustancialmente los contextos en los que se desarrollan las controversias y diálogos o procesos participativos en torno a proyectos con financiamiento del Grupo BID. Resulta útil revisar frecuentemente los análisis situacionales y en particular mantener un mapeo de actores continuo que refleje la realidad del área en que tiene lugar el proyecto.

El saber técnico y la información nueva que éste aporta, representan una ventana de oportunidad para la resolución de controversias que no puede ser desaprovechada. La elección de expertos con pertinencia cultural, el involucramiento de los Solicitantes en los planes de trabajo o evaluaciones, así como la forma en que las conclusiones o resultados son presentados a los Solicitantes son elementos que pueden mejorar o empeorar el clima de una conversación, diálogo, mediación o negociación y por ello resulta imprescindible que su planificación y ejecución sean cuidadosas.

Resulta importante reconocer que el conflicto es natural e inherente a las intervenciones en proyectos de desarrollo. Sin duda, la experiencia del MICI muestra que en el mayor número de casos existe disponibilidad por parte de las comunidades de resolver sus preocupaciones a través del diálogo y la negociación. La atención oportuna y experta por un tercero imparcial permite, como lo muestran los resultados obtenidos en la Fase de Consulta, construir puentes de comunicación en favor de la sostenibilidad de las operaciones y posicionar al Grupo BID como una entidad comprometida con el bienestar de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Aín, Gastón, *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El Caso Peruano* (PNUD), Lima, Perú, 2015.
- Aín, Gastón y De Francisco Iñaki., julio de 2012. “Diálogos estructurados y nueva conflictividad”, *Pensamiento Propio*, núm. 36-37 (julio de 2012): 271-294.
- Berrón, Gonzalo. “Derechos Humanos y Empresas Transnacionales, una discusión urgente”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 264, (julio-agosto 2016).
- Martín, Liber., y Justo, Juan., “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. CEPAL, núm. 171, (abril de 2015).
- Martínez-Alier, Joan, “Los conflictos ecológicos-distributivos y los indicadores de sustentabilidad”, *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 21, (2004): 21-30
- Reidar, Kvam, “Consulta Significativa con las Partes Interesadas”, *Series del BID sobre riesgo y oportunidad ambiental y social*, (Washington DC: Unidad de Salvaguardas Sociales y Ambientales- BID, 2017).
- Rojas, Cesar. *Democracias Callejeras*. (Fundación Red de Expertos Integrados, 2013).
- Rojas, Cesar, “La polarización irrumpe en escena”, (Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia, noviembre de 2008).
- Salazar, José Manuel, “Declaración del Director de la OIT para América Latina y el Caribe.” Foro regional sobre la aplicación del Convenio 169 convocado por la OIT, Lima, Perú, 22-23 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_603475/lang-es/index.htm
- Svampa. Maristella, “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, *Revista del Observatorio Social de América Latina*, año XIII, núm. 32, (noviembre de 2012) pp. 15-38.
- Svampa, Maristella, “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes” en *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, (Buenos Aires: siglo XXI, 2008).
- Watkins, Graham (coord). *Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean*, (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).
- Banco Interamericano de Desarrollo-Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI). *Directrices Fase de Consulta*. (Washington DC, 2018).
- Banco Interamericano de Desarrollo-Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), “Política MICI-BID” (MI-47-6, Washington DC, 2015).
- Banco Interamericano de Desarrollo-Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), “Política MICI-BID Invest” (CII/MI-1-1, Washington DC, 2015).
- Diálogo democrático: Un manual para practicantes*. (Washington DC: OEA, PNUD e IDEA, 2007).
- European Union-United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action. “Extractive Industries and Conflict”, *Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict*, (New York: 2012).
- Guía Práctica de Diálogo Democrático*. (Washington DC: PNUD, OEA, 2013).
- The World Bank Inspection Panel. “Consultation, Participation & Disclosure of Information”, *Emerging Lessons Series*, (Washington DC: núm. 4. 2017).

ANEXO I.

LISTADO DE SOLICITUDES GESTIONADAS EN FASE DE CONSULTA 2010- 2019

Información al 15 de diciembre de 2019

Número de Registro		Nombre	Fecha de Recibo
1	MICI-BID-AR-2019-0150	Proyecto De Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución-La Plata (AR-L1158)	Junio 2019
2	MICI-BID-AR-2019-0148	Programa Ambiental de Saneamiento del Río Reconquista - Solicitud III (AR-L1121)	Mayo 2019
3	MICI-BID-AR-2019-0144	Argentina. Programa de Infraestructura Productiva y Turística de la Provincia de Río Negro (AR-L1106)	Febrero 2019
4	MICI-BID-BR-2019-0142	Brasil. Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos- Solicitud III (BR-L1160)	Febrero 2019
5	MICI-CII-CO-2018-0133	Colombia. Proyecto Hidroeléctrico Ituango (11794-04)	Junio 2018
6	MICI-BID-CO-2018-0133	Colombia. Apoyo a la Estructuración del Proyecto Hidroeléctrico Ituango (CO-T1250)	Junio 2018
7	MICI-BID-EC-2018-0131	Ecuador. Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo en Ecuador (EC-L1219)	Abril 2018
8	MICI-BID-CR-2017-0125	Costa Rica. Proyecto Hidroeléctrico Reventazón - Solicitud IV (CR-L1049 y otras)	Agosto 2017
9	MICI-BID-HA-2017-0114	Haití. Programa de Infraestructura Productiva - Solicitud II (HA-L1076 y otras)	Enero 2017
10	MICI-BID-PR-2016-0101	Paraguay. Reconversión Centro, Modern. Transporte Público Metropolitano y Oficinas Gob (PR-L1044 y otras)	Mayo 2016
11	MICI-PE-2015-094	Perú. Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú - Tercera Fase (PTRT3) (PE-L1026)	Agosto 2015
12	MICI-AR-2012-035 (AR-MIC1004-2012)	Argentina. Programa de Gestión de la Sanidad y la Calidad Agroalimentaria (AR-L1032)	Enero 2012
13	MICI-PN-2011-031 (PN-MIC1002-2011)	Panamá. Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032)	Octubre 2011
14	MICI-CO-2011-023 (CO-MIC1002-2011)	Colombia. Aeropuerto Internacional El Dorado (CO-L1029)	Agosto 2011
15	MICI-BR-2011-022 (BR-MIC1005-2011)	Brasil. Rodoanel Mário Covas - Tramo Norte 1 y 2 (BR-L1296)	Junio 2011
16	MICI-CO-2011-021 (CO-MIC1001-2011)	Colombia. Proyecto de Construcción Variante San Francisco-Mocoa-Fase I (CO-L1019)	Julio 2011
17	MICI-BR-2011-020 (BR-MIC1006-2011)	Brasil. Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos (BR-L1160)	Junio 2011
18	MICI-BR-2011-019 (BR-MIC1004-2011)	Brasil. Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil (BR0273)	Junio 2011
19	MICI-BO-2011-013 (BO-MIC1001-2011)	Bolivia. Programa de Mejoramiento del Tramo Santa Bárbara-Rurrenabaque y San Buenaventura del Corredor Norte (BO-L1011)	Febrero 2011

Número de Registro		Nombre	Fecha de Recibo
20	MICI-CR-2010-010 (CR-MICI001-2010)	Costa Rica. Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC) (CR-L1009)	Diciembre 2010
21	MICI-AR-2010-007 (AR-MICI002-2010)	Argentina. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II (PROSAP II) (AR-L1030)	Noviembre 2010
22	MICI-BR-2010-005 (MICI-BR002-2010)	Brasil. Programa de Saneamiento de la Cuenca Estrada Nueva (PROMABEN) (BR-L1065)	Octubre 2010
23	MICI-AR-2010-004 (AR-MICI001-2010)	Argentina. Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos (AR-L1036)	Junio 2010
24	MICI-PN-2010-002 (PN-MICI001-2010)	Panamá. Proyecto de Energía Hidroeléctrica Pando-Monte Lirio (PN-L1054)	Marzo 2010
25	MICI-PR-2010-001 (PR-MICI001-2010)	Paraguay. Desarrollo de la industria de productos derivados de la esponja vegetal (S-1004)	Febrero 2010

ANEXO II. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Expedientes de casos MICI (2010- diciembre 2019)

Sistemas electrónicos

- ☐ Convergence para gestión de operaciones BID
- ☐ Maestro para gestión de operaciones BID Invest
- ☐ Go Pro para gestión de casos MICI

Políticas

- ☐ Política MICI 2010 (GN-1830-49)
- ☐ Política MICI-BID (MI-47-6)
- ☐ Política MICI-CII (CII/MI-1-1)



MICI REFLEXIONES

www.iadb.org/mici

