



**Análisis de los casos sometidos al
Mecanismo Independiente de Consulta e
Investigación (MICI) en el periodo 2014-
2020**

Diciembre, 2020

Resumen ejecutivo

Las Instituciones Financieras Internacionales -IFIs- han generado mecanismos de rendición de cuentas con el objetivo de que las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo reclamen ante algún tipo de incumplimiento de estas instituciones.

Estos mecanismos funcionan de manera independiente, pero se encuentran en el interior de las IFIs. Las quejas que presentan las comunidades afectadas en los mecanismos han dejado en evidencia las consecuencias negativas que muchos proyectos de desarrollo generan sobre ellas. Por lo que, la finalidad que tienen los mecanismos en estos casos es otorgar remedios efectivos a los daños ocasionados por los proyectos financiadas por los bancos de desarrollo.

En el presente documento se analizará el funcionamiento del mecanismo del Banco Interamericano de Desarrollo: Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación -MICI-. Para ello, se tendrán en cuenta no solo la Política del MICI, también se hará hincapié en la cantidad de casos sometidos al mecanismo, cuántos han sido registrados y considerados elegibles y cuántos no, porqué no se los ha considerado, los países que más quejas poseen en el MICI, los motivos por los que las quejas han sido rechazadas, entre otros parámetros. Todo ello con el objetivo de observar qué tan clara y precisa es la Política del MICI para las comunidades afectadas por los proyectos financiados por el BID y el BID Invest.

Contenido

Resumen ejecutivo	1
Los mecanismos de rendición de cuentas: el MICI	3
Panorama general de las quejas presentadas ante el MICI	6
Referencias	18
Sobre Fundeps	19

Los mecanismos de rendición de cuentas: el MICI

El verdadero desarrollo es respetuoso de los derechos humanos y debe procurar que su forma está dada por las personas a las que pretende beneficiar. Sin embargo, el concepto de ‘desarrollo’ que entienden las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs), en muchos casos ha sido asociado con el despojo de tierras, la pérdida de recursos, la disminución de medios de sustento y la degradación ambiental. A este respecto, estas instituciones han generado mecanismos que permiten a las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo, reclamar ante el incumplimiento de las IFDs.

Los mecanismos de rendición de cuentas funcionan dentro de las instituciones, de manera independiente, y tienen la finalidad de proveer un remedio efectivo a las exterioridades negativas que pueden generar. De acuerdo con la publicación ‘*Glass Half Full?: The State of Accountability in Development Finance*’¹ del año 2016, cada una de las 758 quejas presentadas ante 11 mecanismos, en los últimos 21 años, da cuenta de las formas en que las vidas de las comunidades afectadas han empeorado a causa de grandes proyectos de desarrollo. Este reporte, fue elaborado por varias organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de estudiar en profundidad la manera en que funcionan los mecanismos de rendición de cuentas y cómo se han procesado las quejas presentadas.

Dentro de los hallazgos más importantes en ese documento, se puede mencionar que quienes han sido afectados por proyectos de desarrollo, definitivamente están mejor posicionados que en la ausencia de dichos mecanismos. Empero, los resultados de los procesos de queja, en muy pocas oportunidades han brindado un remedio efectivo o una buena solución a los daños ocasionados. En este sentido, el presente estudio se propone abordar específicamente el

¹ Disponible en: http://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2018/01/iam_def_web.pdf

funcionamiento del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para ello, se hará una revisión exhaustiva de las quejas presentadas desde el año 2014 (momento en que se modificó la política del MICI). Se analizarán todas las aristas del proceso de queja, particularmente atendiendo a las causas de no procesamiento y/o no elegibilidad de los casos. Como fuente e insumos para el análisis se utilizarán el registro público de quejas del MICI y la herramienta creada por Accountability Counsel, Accountability Console.

La política del MICI² establece que los objetivos del mecanismo son:

- *Servir de mecanismo y proceso independiente respecto a la administración del Banco, para investigar denuncias en las que se alegue un daño producido por el incumplimiento de las Políticas Operativas de la Institución, en el marco de las operaciones financiadas por la misma.*
- *Suministrar información al Directorio Ejecutivo sobre dichas investigaciones.*
- *Ser una instancia de último recurso para atender las inquietudes de los Solicitantes, una vez que éstos hayan realizado intentos razonables de plantear sus denuncias a la administración.*

Entonces, es importante destacar que dentro del mandato de la institución no está presente la idea de proveer un remedio efectivo. Así, el procesamiento de las quejas indefectiblemente estará impregnado de lo que este mandato sugiere, dejando por fuera un elemento importantísimo como lo es la solución a los daños ocasionados por los proyectos.

² Política del MICI para el BID: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40792857> y política del MICI para BID Invest: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40150998>

Es relevante mencionar la guía publicada por el MICI '*Guide for independent accountability mechanisms on measures to address the risk of reprisals in complaint management*'³ que aborda las medidas que deben tener en cuenta los Mecanismos de Rendición de Cuentas en el riesgo de represalias que atraviesan las personas que presentan quejas y cómo prevenirlas.

En los últimos años han aumentado notablemente las represalias en cantidad y gravedad hacia los solicitantes, sus familias y a todas aquellas personas involucradas en el proceso de queja. Esto genera consecuencias negativas no solo a las partes involucradas directamente sino también a aquellas potenciales comunidades e individuos que quieran realizar una solicitud de queja por un proyecto, pero que frente a los antecedentes de represalias se sientan intimidados a realizarlas. Actualmente, es el mayor desafío al que se enfrentan los mecanismos de rendición de cuentas: garantizar la seguridad de los actores involucrados en el transcurso de los procesos de queja.

Por ello, la Guía pretende servir de conjunto de herramientas para que los mecanismos tengan en cuenta acciones a ser consideradas como:

- ❖ Prevenir y responder represalias de acuerdo a una serie de acciones a tener en cuenta en la gestión del proceso de queja.
- ❖ Desarrollar estrategias para reducir los riesgos identificados.
- ❖ Establecer un programa de protección dirigido a los actores vulnerables de sufrir represalias.
- ❖ Desarrollar herramientas que pueden ser utilizadas para identificar, abordar y solucionar las represalias de una manera más efectiva y eficiente que la actual.

³ Guide for independent accountability mechanisms on measures to address the risk of reprisals in complaint management <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-504386272-588>

- ❖ Reforzar la capacidad institucional en la prevención y respuesta de represalias.
- ❖ Tener en cuenta las acciones que llevan a cabo otros Mecanismos para identificar y abordar los riesgos de represalias.

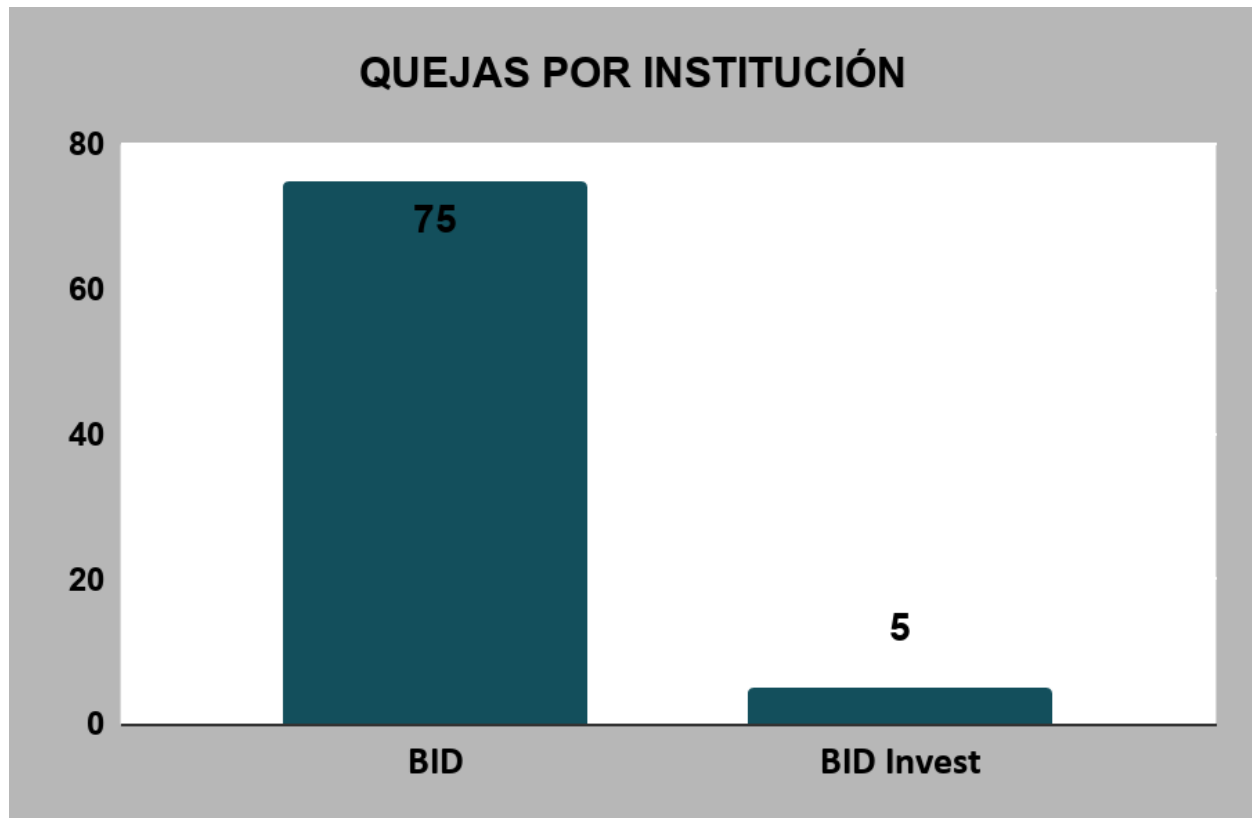
En cada acción sugerida, la guía propone ejemplos de cómo pueden llevarse a cabo las acciones, es decir cómo traducirlas a la cotidianeidad que enfrentan los mecanismos.

En consecuencia, se puede nombrar una serie de desafíos a los que se enfrenta el MICI, y todos los Mecanismos de Rendición de Cuentas de los cuáles también está en duda su credibilidad. Algunos de los desafíos son garantizar su independencia en la gestión del proceso de quejas y, lograr identificar, prevenir y responder el riesgo de represalias que enfrentan los actores más vulnerables en el proceso de queja de manera eficiente y efectiva. Relacionado con lo anterior se puede mencionar la necesidad de reformar su política por una más clara, precisa y abierta que no socave la libertad de acción de las comunidades y las organizaciones de sociedad civil (OSC).

Panorama general de las quejas presentadas ante el MICI

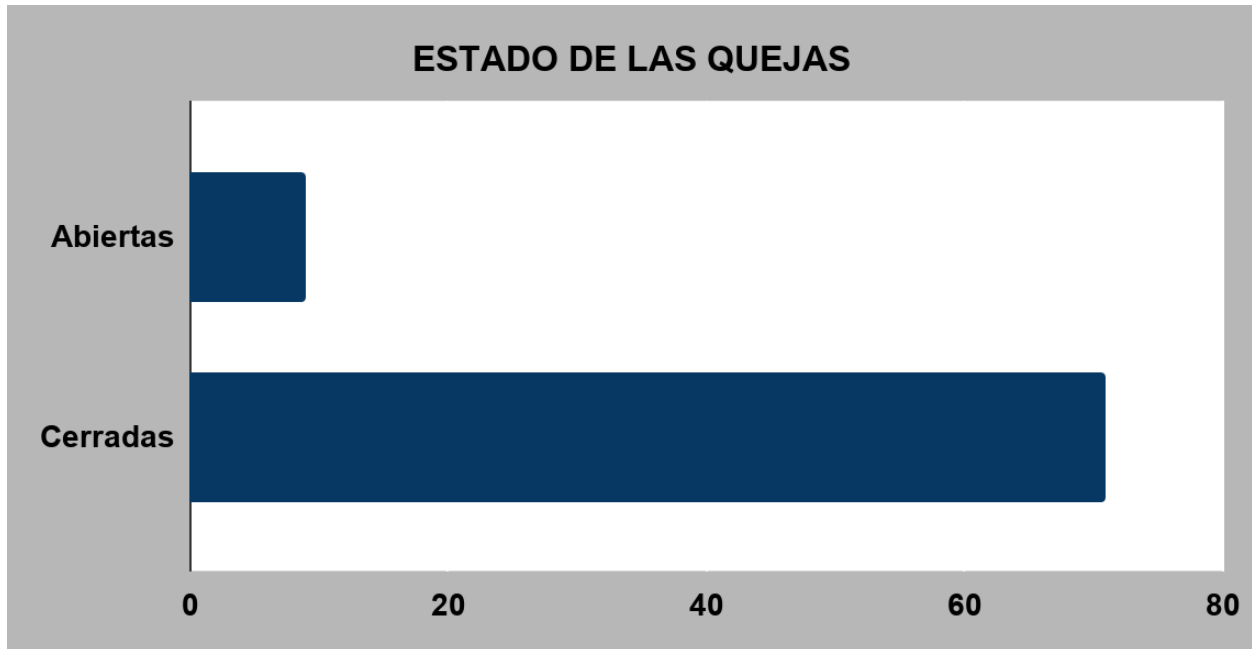
En el año 2014 se publicó la nueva política del MICI-BID y en 2016 el mecanismo comenzó a recibir quejas por proyectos financiados por el BID Invest a que en diciembre de 2015 se aprueba la política MICI-BID Invest. Desde el 2014, el mecanismo recibió 80⁴ quejas en total, por proyectos financiados tanto por el BID como por el BID Invest (antes, Corporación Interamericana de Inversiones). Del total de quejas, sólo 5 se corresponden con proyectos de la ex Corporación Interamericana de Inversiones (CII).

⁴ Hasta el 11 de diciembre de 2020



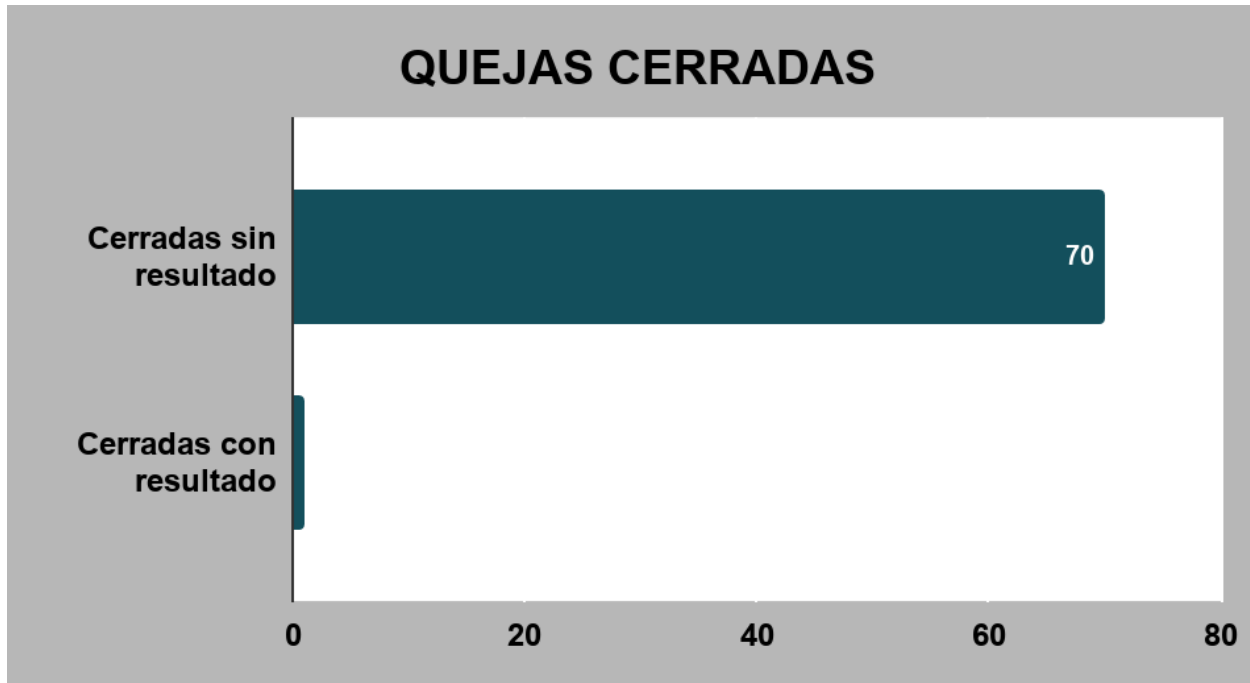
Fuente: elaboración propia con base en el registro público del MICI

Asimismo, del total de quejas, 9 están abiertas y 71 han sido cerradas. Del número de procedimientos cerrados, sólo 1 ha tenido un resultado. Esto quiere decir que solo 1 queja de



Fuente: elaboración propia con base en el registro público del MICI

las ya procesadas pasó las fases de registro, elegibilidad y alguna de las funciones del mecanismo (consulta y/o verificación de la observancia). Entonces, se entiende que desde el año 2014 que entró en vigor la última política del MICI, sólo un caso de 80 ha tenido una solución. Empero, cabe destacar que algunos procedimientos están abiertos y declarados elegibles, por lo que se agregarán a esta única queja ya mencionada.



Fuente: elaboración propia con base en el registro público del MICI

Respecto de la procedencia de las quejas, la mayor parte de ellas fue presentada por proyectos ubicados en Brasil (22 de las 80 quejas), siguiendo con Colombia (10 del total de las quejas). El MICI ha recibido quejas de toda la región y en proporciones bastante similares.

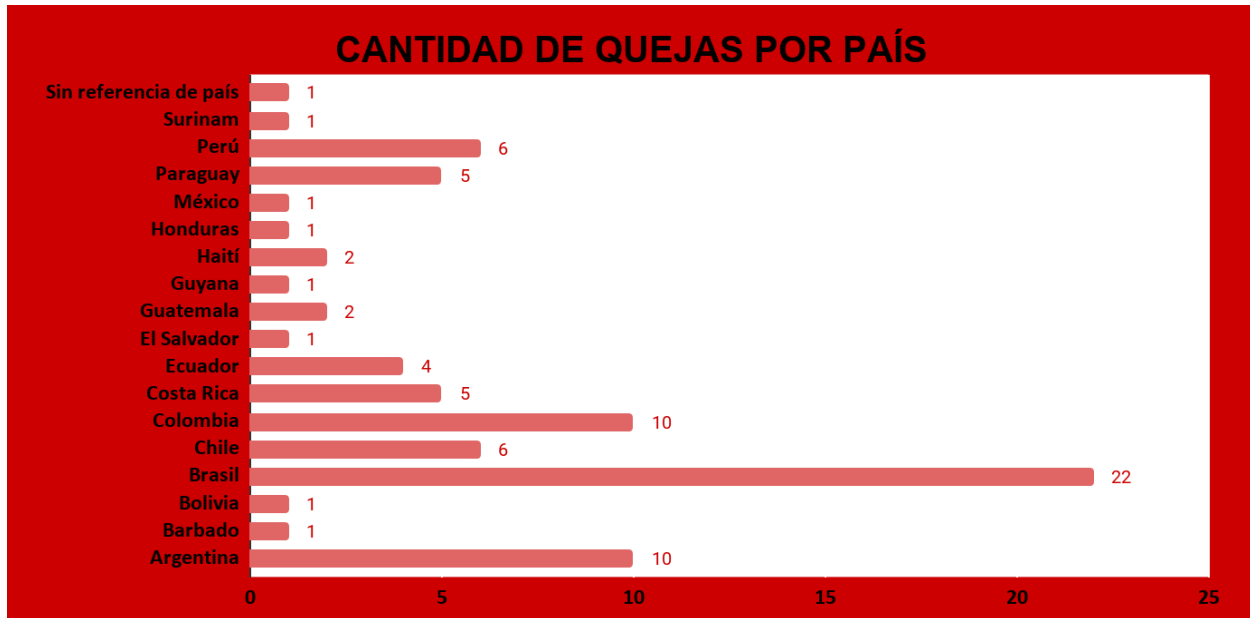
Ahora bien, quizás lo alarmante es por qué Brasil lidera el ranking de quejas y si ello está relacionado con que todas han sido cerradas sin ser registradas.

Luego, le sigue Colombia con 10 quejas, de las cuales solo dos se encuentran abiertas ambas del año 2018, el proyecto de la [Autopista 4G Ruta del Cacao](#) y el proyecto [Planta Hidroeléctrica Ituango](#) que se encuentra en la cuarta fase de Verificación de la Observancia del MICI. Específicamente, esta queja representa una urgencia para las comunidades de la zona de la

represa ya que se encuentra en riesgo sus propias vidas, es decir se precisa de una solución rápida y eficaz. En la Solicitud de queja, los solicitantes alegan que el Grupo BID habría incumplido y/o omitido una serie de sus políticas operativas como la ausencia de una completa evaluación de impactos ambientales, de impacto social; así como la falta de procesos de participación ciudadana, de acceso a la información y, por último, no se realizó un plan de reasentamiento involuntario. Se encuentra en construcción desde 2010 y ya ha suscitado varios inconvenientes a las comunidades aledañas como inundaciones y la reducción del caudal del río Cauca lo que afecta la flora y la fauna como también el sustento económico de las comunidades.

La situación se agrava con los hostigamientos, amenazas y hasta homicidios hacia las personas que se encuentran en contra de la construcción de la represa. A nivel nacional se ha expresado la fiscalía la cual ha imputado a las personas involucradas en la prestación de contrato por irregularidades en la contratación de las empresas y por violar tratados internacionales al no seleccionar una empresa extranjera especialista en el tema, sino que se seleccionó una empresa local, las Empresas Públicas de Medellín.

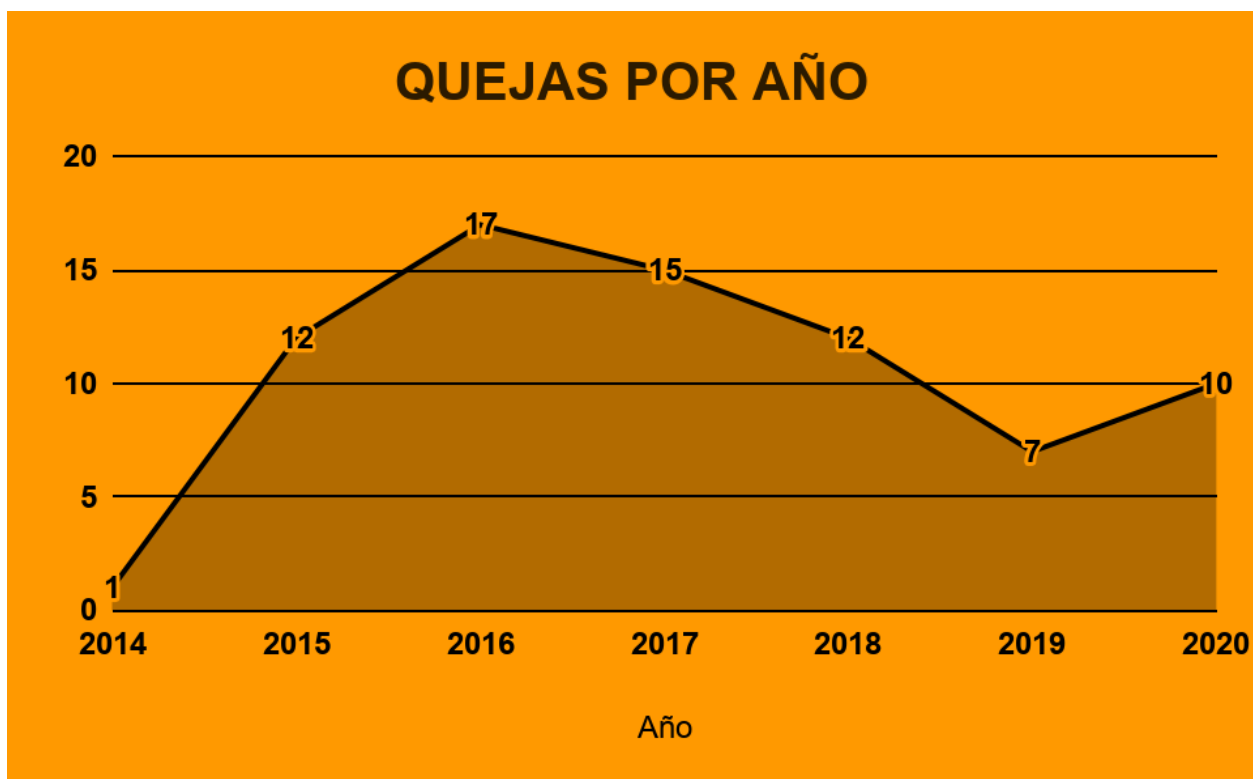
En número de quejas, a Colombia la iguala Argentina con un total de 10 de las cuales 6 no fueron registradas en la primera fase, es decir se encuentran cerradas; 2 inelegibles en la segunda fase y solo queda 2 abiertas, una corresponde al proyecto de [‘Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución-La Plata’](#) y la otra al [‘Programa de Infraestructura Productiva y Turística de la Provincia de Río Negro’](#) ambas presentadas en el año 2019.



Fuente: elaboración propia con base en el registro público del MICI

En relación con la evolución de las solicitudes a lo largo del tiempo, desde la renovación de la política del MICI en 2014, la cantidad de reclamos fue aumentando en términos generales. En el año 2016 el mecanismo recibió el mayor número de quejas (17), disminuyendo luego en 2017 con 15 quejas, en el 2018 con 12, en el 2019 se han registrado 7 quejas de las cuales 5 han sido cerradas y en el 2020 hasta el mes de diciembre se han presentado 10 quejas de las cuales las 9 no han sido registradas y consecuentemente se ha cerrado el caso. En comparación con la cantidad de solicitudes recibidas en el período de 2010 a 2014 (previo al cambio de la política), el número ha disminuido. Se presentaron 83 casos en el mismo período de tiempo (4 años). Esta situación puede deberse a alguno de los siguientes motivos: (a) el cambio de política del MICI a una más restrictiva (en términos de requerimientos hacia los solicitantes y/o evaluación de la

elegibilidad) o, (b) un cambio en el foco de las inversiones del BID y BID Invest. Sobre este último punto, de acuerdo la cartera activa de proyectos del BID, gran parte de ellos están enfocados a la 'Modernización del Estado'. Esto pudiera explicar la disminución de las presentaciones ante el MICI en los últimos dos años.



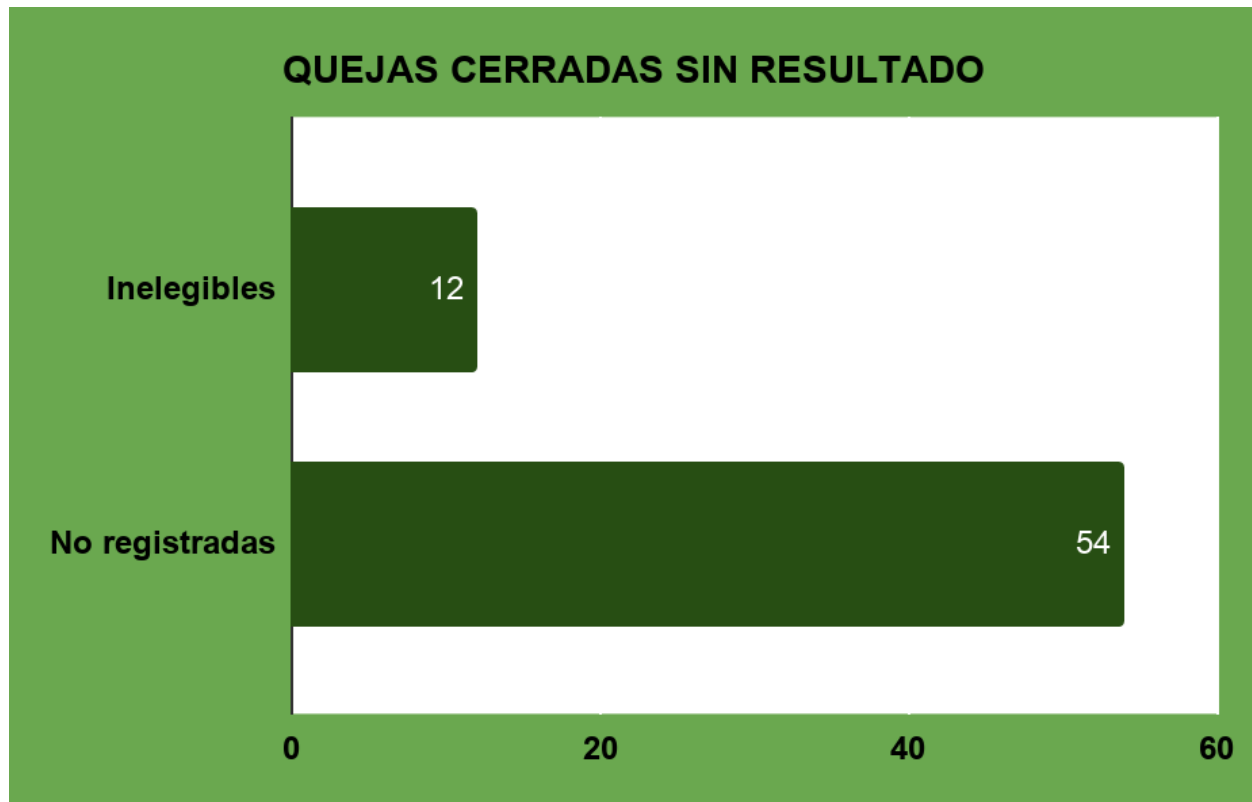
Fuente: elaboración propia con base en el registro público del MICI

Ahora bien, tomando como grupo de análisis a las quejas que han sido procesadas sin resultados, 54 de ellas no fueron registradas; mientras que 12 casos fueron catalogados como inelegibles. De los casos que han sido catalogados como inelegibles, 3 corresponden al año 2015, 5 al año 2016, 1 al 2017, 1 al 2018 y 2 al 2019. Además, en un elevado número de estos

12

casos, los motivos de inelegibilidad alegados se basaron en el incumplimiento de algún inciso de la Política del MICI para presentar quejas como la falta de cumplimiento de alguno de los criterios de elegibilidad.

Además, es relevante mencionar que el motivo de un gran parte de las Solicitudes se debe a la ausencia de información que poseen las comunidades/individuos sobre los proyectos ya que la información es necesaria para que las comunidades conozcan las consecuencias del proyecto y de qué manera se van a mitigar los impactos que cause; también muchas de las Solicitudes dejan en evidencia la fragilidad que presentan las consultas públicas en la etapa de debida diligencia de los proyectos.



Fuente: elaboración propia con base en el registro público del MICI

Con referencia al registro de las quejas, la política del MICI, en su artículo 20 inc. a, establece que: “Cuando el MICI reciba una Solicitud verificará que la misma contenga toda la información requerida y, sin perjuicio del proceso de elegibilidad, que no esté claramente vinculada a alguna de las exclusiones establecidas en el párrafo 19 de esta Política”. Dicho artículo se exploya mencionando que:

(i) Si la Solicitud no cuenta con toda la información requerida para su tramitación (véase el párrafo 14 de esta Política), el Director se comunicará con los Solicitantes para indicarles la información faltante y otorgará a los Solicitantes un plazo máximo de diez (10) Días Hábiles a partir de dicha comunicación para recibir la información. En el caso de no recibir la información en el plazo indicado, el proceso se dará por terminado sin perjuicio de que los Solicitantes puedan presentar nuevamente la Solicitud una vez que hayan recabado la información requerida; o

(ii) Si la Solicitud cuenta con la información requerida y no está claramente vinculada a alguna de las exclusiones previstas, procederá a emitir una notificación de registro para proseguir con la tramitación de la Solicitud en el marco del proceso MICI; o

(iii) Si la Solicitud se vincula claramente a alguna de las exclusiones previstas en el párrafo 19 de esta Política, por lo cual no procede su tramitación para el MICI, informará a las Partes de la decisión, remitirá la Solicitud a la unidad del Banco que corresponda y con ello se concluirá el proceso MICI.



Fuente: Elaboración propia con base en el registro

En este sentido, gran parte de las quejas que no fueron registradas, en total 18, no pudieron ser procesadas porque no eran competencia del mecanismo. La segunda gran parte de quejas, 14 en total, no fueron registradas debido a la falta de información. Dentro de las temáticas que no son del ámbito del MICI y que han estado presentes en las quejas presentadas se encuentran: corrupción, prácticas prohibidas, contrataciones, procesos de adquisición y licitación, acciones específicas de empleados del Banco y asuntos no operativos. Entre otras causas para que el MICI no registre las quejas presentadas se encuentra la falta de comunicación con la Administración, previo a la presentación de la solicitud. Con respecto a este último punto, particularmente, el MICI en su política y sus resoluciones deja en claro que es necesario agotar todas las vías disponibles de solución del problema antes de acudir al mecanismo. El contacto con la administración es un requisito insoslayable para poder presentar un reclamo.

Otros motivos que se pueden mencionar como justificativo al no registro de una solicitud pueden ser:

- ✓ La temática planteada en la solicitud está actualmente siendo objeto de proceso judicial activo/ un asunto específico planteado en la solicitud está siendo objeto de proceso judicial.
- ✓ Solicitudes relativas a operaciones que todavía no han sido aprobadas por el Directorio Ejecutivo.
- ✓ Actividades excluidas del financiamiento del BID ó el Proyecto financiado por el BID no incluía las obras motivo de la solicitud
- ✓ Solicitudes que carezcan claramente de fundamento (no se aplicarán ni la Fase de Consulta ni la Fase de Verificación de la observancia).
- ✓ No recibir la información adicional requerida dentro del plazo de 10 días hábiles.
- ✓ Solicitud presentada al MICI más de 24 meses después del último desembolso de la correspondiente Operación Financiada por el Banco.
- ✓ No existe un vínculo entre el daño y la operación.
- ✓ No se dio un contacto previo con la Administración.

Entonces, se cuestiona si realmente las políticas del MICI son lo suficientemente claras y precisas al momento de llevar a cabo una Solicitud de queja. Sin mencionar la cantidad de casos que han sido cerrados sin ser registrados, 54 en total, lo que deja entrever la falta de claridad que presenta la Política del MICI o lo restrictiva que puede llegar a ser como para no registrar el 90 por ciento de las Solicitudes de quejas que se presentan cada año desde el 2014.

Referencias

- MICI. Registro Público BID. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/mici/registro-publico-bid-cronologico>
- MICI. Registro Público BID Invest. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/mici/idb-invest-public-registry-chronological>
- MICI. Política del MICI para el BID. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40792857>
- MICI. Política del MICI para BID Invest. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40150998>
- BID. Guide for independent accountability mechanisms on measures to address the risk of reprisals in complaint management. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-504386272-588>
- Glass Half Full? (2016). Recuperado de: http://www.fundeeps.org/wp-content/uploads/2018/01/iam_def_web.pdf

Sobre Fundeps

La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps) es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo es la incidencia en políticas públicas para que se respeten los derechos humanos. Realiza actividades de investigación, capacitación, incidencia, litigio estratégico y cooperación en general, tanto a nivel local como nacional e internacional.

:: **Misión** Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva que, a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.

Página web: www.fundeps.org

Facebook: @fundepsargentina

Twitter: @fundeps

Instagram: @fundepsargentina