

¿HABLAR, INFORMAR O INVOLUCRAR? LAS CONSULTAS A COMUNIDADES Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN BAJO EL ANÁLISIS DEL MICI



FASE DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA
PROGRAMA DE APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

Este documento fue preparado por Pedro León Gutiérrez, con contribuciones de Katty Araya, Andrea Guevara, Eva Heiss, Andrea Repetto Vargas y Esteve Sala, como parte de su trabajo en el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Grupo BID.

Pedro León Gutiérrez es abogado internacional con amplia experiencia en medio ambiente y derechos humanos. Posee una maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ha colaborado con organizaciones de la sociedad civil, mecanismos independientes de rendición de cuentas de bancos multilaterales de desarrollo, oficinas gubernamentales y universidades sobre diversos aspectos legales, académicos y educativos vinculados con derechos humanos y medio ambiente.

Edición: Elena Lafuente

Coordinación: Eva Heiss

Diseño: Alejandro Scaff

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

León, Pedro.

MICI Reflexiones: ¿Hablar, informar o involucrar?: las consultas a comunidades y el acceso a la información bajo el análisis del MICI / Pedro León.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2511)

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. Banco Interamericano de Desarrollo. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. II. Serie. IDB-TN-2511

JEL: O1, O10, O19, Q01

Palabras clave: Rendición de cuentas, Procesos de consulta a comunidades, Acceso a la información, Verificación de Cumplimiento

Copyright © 2022 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

GLOSARIO	ii
SOBRE MICI REFLEXIONES	iv
INTRODUCCIÓN	1
SOBRE ESTA NOTA	3
CONSIDERACIONES PREVIAS	5
REFLEXIONES SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	13
LA DIVULGACIÓN DE DOCUMENTOS ADICIONALES A LOS DE DIVULGACIÓN OBLIGATORIA	14
LA DIVULGACIÓN DE DOCUMENTOS EN IDIOMAS Y FORMATOS ACCESIBLES	18
REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS DE CONSULTA	23
LA IDENTIFICACIÓN COMPLETA DE LAS PARTES INTERESADAS	24
ACCESIBILIDAD DE LAS CONSULTAS	30
SIGNIFICATIVIDAD DE LAS CONSULTAS	33
OPORTUNIDAD DE LAS CONSULTAS	44
LOS IMPACTOS SUSTANTIVOS DE LA FALTA DE CONSULTAS	49
LA CONSULTA Y LOS GRUPOS ESPECÍFICOS	50
OTROS IMPACTOS NEGATIVOS POR FALTA DE CONSULTAS	52
CONCLUSIONES	58
MENSAJES CLAVE SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN	59
MENSAJES CLAVE SOBRE CONSULTA A LAS PARTES INTERESADAS	60
MENSAJES CLAVE SOBRE DESAFÍOS ADICIONALES DE IMPLEMENTACIÓN	61
ANEXOS	62

GLOSARIO

Administración. Gerente o Gerentes del Grupo BID responsables de la respectiva operación financiada por este 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 (FOMIN).

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

Cliente. La entidad que se designa en los acuerdos jurídicos pertinentes para ejecutar la totalidad o parte de una operación financiada por BID Invest.

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

Directiva B.5 de la OP-703. Directiva sobre requisitos de evaluación ambiental.

Directiva B.6. de la OP-703. Directiva sobre consultas.

EIA. Estudio de Impacto Ambiental.

FOMIN. Fondo Multilateral de Inversiones.

FVO. Fase de Verificación de la Observancia.

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

IGAS. Informe de Gestión Ambiental y Social.

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

MPAS. Marco de Política Ambiental y Social del BID.

Normas de Desempeño. Estándares ambientales y sociales de la Corporación Financiera Internacional, adoptados como estándares aplicables a proyectos del BID Invest por su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social.

ND1. Norma de Desempeño 1: Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales.

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).

OP-102 de 2006. Política Operativa sobre Disponibilidad de Información en vigencia de 2006 a 2010.

OP-102 de 2010. Política Operativa sobre Acceso a Información en vigencia a partir del 2011.

OP-703. Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas.

OP-710. Política de Reasentamiento Involuntario.

OP-761. Política de Igualdad de Género en el Desarrollo.

PGAS. Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS)

POP. Políticas Operativas Pertinentes. La POP aplicable a proyectos aprobados por el Directorio es la versión vigente en el momento de aprobación de la Operación Financiada por el Banco objeto de la Solicitud, a menos que se especifique lo contrario en la política o documentación jurídica pertinente.

Política MICI. Referencia a las Políticas 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-47-8).

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-1-4).

Política de Acceso a la Información. Política de acceso a la información de BID Invest, vigente a partir de enero de 2020.

Política de Sostenibilidad. Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest.

Registro Público. Archivo en línea donde constan todos los documentos públicos relacionados con las solicitudes recibidas por el MICI, conforme a lo establecido en el párrafo 62 de las Políticas MICI.

Represalias. Actos de intimidación, amenaza, acoso, castigo, procedimientos judiciales o cualquier otro acto de retorsión contra quienes manifiestan su opinión u oposición en relación con un proyecto financiado por el Banco, un tercero vinculado al proyecto o el prestatario.

RRAS. Resumen de Revisión Ambiental y Social de BID Invest.

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.

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.

SOBRE MICI REFLEXIONES

En el marco de sus intervenciones para responder a temáticas ambientales y sociales, además de trabajar activamente para que las operaciones del Grupo BID tengan un impacto positivo en la región, **el MICI ayuda a generar lecciones relevantes en temas de sostenibilidad ambiental y social a partir del análisis y los hallazgos de sus investigaciones.** Por eso, además de gestionar reclamos, el MICI ejecuta un programa de aprendizaje institucional que analiza los resultados de nuestra experiencia en la gestión de casos.

El programa **MICI Reflexiones** nació en **2018** para **compartir y promover la reflexión institucional**, a partir de las **experiencias** del propio MICI, y para fortalecer las operaciones del Grupo BID recopilando **aprendizajes**. Además de la **generación de productos de conocimiento**, el programa también organiza **espacios de intercambio institucional**, en estrecha cooperación con las administraciones del Grupo BID (o “el Grupo”) y, apoyándose en sus productos de conocimiento, mantiene un **diálogo continuo con las organizaciones de la sociedad civil** y otros mecanismos de rendición de cuentas.

En lo que se refiere a las publicaciones, el programa ha producido dos documentos: el primero de ellos, [El Análisis de la Cartera de Solicitudes 2010-2017](#), elabora un análisis sobre el tipo de reclamos recibidos por el Mecanismo; el segundo, [Fase de Consulta. Nueve años de experiencia en resolución de disputas](#), desarrolla un análisis sobre la experiencia del proceso de resolución de disputas del MICI.

La Fase de Verificación de la Observancia ha investigado 11 casos hasta la fecha. En imagen, entrevista del MICI durante la investigación sobre el aeropuerto internacional El Dorado, en Bogotá, Colombia.



INTRODUCCIÓN

Qué es la Fase de Verificación de la Observancia

El **MICI** es el **organismo independiente de rendición de cuentas del Grupo BID**. Atiende los **reclamos de personas o comunidades que podrían haberse visto afectadas por algún proyecto financiado por el Grupo**, cuando estas han sufrido o potencialmente sufrirán un impacto como consecuencia de algún **incumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales del Banco**. El Mecanismo dispone de dos instrumentos para gestionar un reclamo: la **Fase de Consulta (FC)**, un proceso de resolución de controversias para que las partes intenten alcanzar un acuerdo, y la **Fase de Verificación de la Observancia (FVO)**, que consiste en la realización de una investigación independiente, recomendada por el MICI y autorizada por los directorios del BID o del BID Invest, para comprobar si el Grupo BID cumplió o no con sus estándares ambientales, sociales y de acceso a la información.

El **proceso de investigación de la FVO** está orientado a **establecer si alguna acción u omisión del Grupo BID**, dentro de una operación financiada por este, hubiera resultado en el **incumplimiento de sus políticas ambientales y sociales**, y determinar si ello ha contribuido o podría contribuir a la generación de un daño sustancial y directo a las personas que han presentado el reclamo.

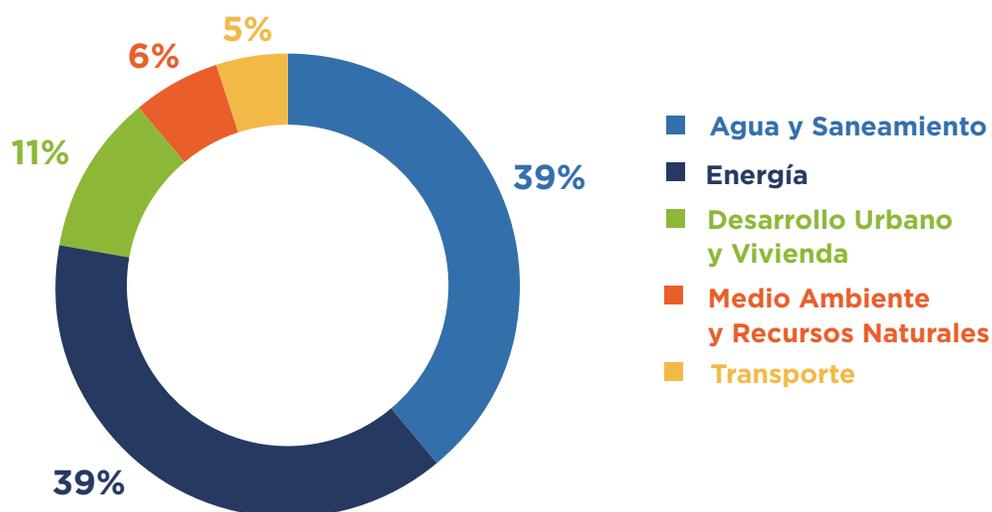
El **resultado** de las investigaciones se plasma en un **Informe de Verificación de la Observancia**. Estos informes contienen **hallazgos sobre los cumplimientos e incumplimientos de las políticas ambientales y sociales del Grupo BID** respecto de los temas alegados en el reclamo. También incluye **recomendaciones** —en aquellos casos donde se encuentran incumplimientos— orientadas tanto a reconducir el proyecto hacia el cumplimiento de las políticas del Grupo BID, como a evitar que los incumplimientos detectados se repitan en otros proyectos, por la vía de recomendaciones de medidas institucionales. Las investigaciones no revisan el rol ni las acciones de otras partes involucradas en una operación financiada por el Grupo, como podrían ser agencias ejecutoras, clientes o consultoras.

Es importante señalar que el alcance de los informes de la FVO se limita a los temas cuya investigación ha sido aprobada por los directorios ejecutivos del BID o del BID Invest, a partir de una Recomendación y unos Términos de Referencia presentados por el Mecanismo. La eventual investigación no constituye un análisis general de un proyecto determinado, sino que parte de los alegatos y los temas presentados por las personas solicitantes en su reclamo.

La FVO en datos

Entre **2010 y diciembre de 2021**, el MICI recibió un total de **181 reclamos**, de los cuales **39 fueron determinados elegibles**¹. Durante este mismo periodo, **el 46% de los reclamos elegibles (18 de 39) fueron tramitados a través de la Fase de Verificación de la Observancia**; el 20% (8 de 39) ingresaron a la FVO directamente tras ser declarados elegibles por haber solicitado únicamente esta fase², mientras los otros 10 reclamos fueron procesados inicialmente por la FC, el proceso de resolución de controversias del MICI, antes de ingresar a la FVO. Es decir, **en este periodo la FVO ha tramitado 18 casos**, ocho de los cuales han pasado a FVO directamente desde la etapa de elegibilidad y 10 a partir de los cierres de la FC³.

FIGURA 1. RECLAMOS GESTIONADOS POR LA FVO 2010-2021, POR SECTOR

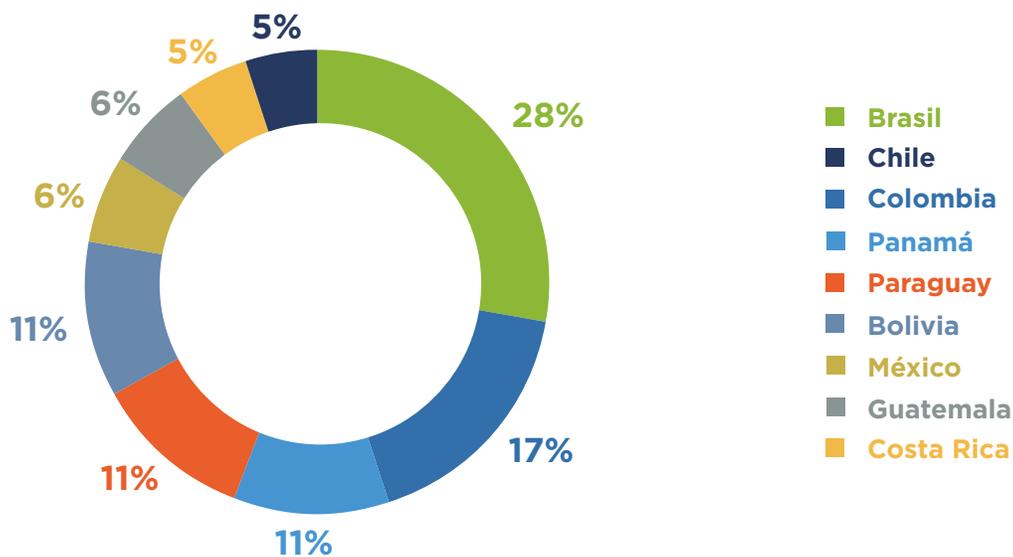


Fuente: Base de datos MICI.

La mayoría de los proyectos revisados bajo una FVO pertenecen a los sectores de transporte y energía. Los países más frecuentes en estas investigaciones son Brasil y Colombia.

- 1 Las políticas del MICI establecen una serie de requisitos mínimos para la presentación de un reclamo, que el Mecanismo revisa al recibirlo. Que un reclamo “sea elegible” significa que cumple con estos requisitos. Ver Políticas del MICI para BID y BID Invest, Sección G, Determinación de Elegibilidad.
- 2 Al momento de presentar un reclamo, la persona reclamante puede elegir la fase por la que opta. En caso de elegir ambas, precede la Fase de Consulta, el proceso de resolución de controversias del MICI, pero el reclamante también puede optar por ir directamente a la Fase de Verificación de la Observancia, sin pasar previamente por el proceso de Consulta.
- 3 Para obtener más información sobre los reclamos recibidos y tramitados por el MICI, revisar [el Registro Público del Mecanismo](#) y el [Portal de datos abiertos](#) del MICI.

FIGURA 2. RECLAMOS GESTIONADOS POR LA FVO 2010-2021, POR PAÍS



Fuente: Base de datos MICI.

De los 18 reclamos tramitados por la FVO, MICI recomendó investigar en 15 ocasiones y recomendó no investigar en tres. El Directorio Ejecutivo del BID o de la CII (organismo que precedió a la creación de BID Invest) aprobó todas las recomendaciones para investigar del MICI, excepto tres. Esto significa que el **MICI ha investigado 11 casos**. A fecha 31 de diciembre de 2021, se han **concluido 10 investigaciones**, que cuentan con un Informe público de Verificación de la Observancia.

SOBRE ESTA NOTA

Este documento **se enfoca en la Fase de Verificación de la Observancia** del MICI, para sistematizar algunos de los aprendizajes derivados de las diversas investigaciones realizadas por este mecanismo. Estas investigaciones, que se llevan a cabo a través de una revisión exhaustiva de documentación, visitas de campo y entrevistas con los actores involucrados, contienen información valiosa sobre la implementación de las políticas ambientales y sociales del Grupo BID, que puede ser muy útil para mejorar las prácticas de este. Concretamente, esta nota se centra en **dos de los temas más recurrentes** en los informes de verificación de la observancia: el acceso a la información y las consultas previas. En las próximas líneas reflexionaremos sobre su importancia a través de los ejemplos que

nos han brindado algunos de los casos investigados por el MICI⁴. En el futuro, MICI Reflexiones continuará y publicará otros documentos sobre el MICI, su Fase de Consulta y su Fase de Verificación de la Observancia.

Para qué (objetivos)

El Grupo BID y su personal mantienen un diálogo constante sobre las acciones necesarias para cumplir con sus políticas ambientales y sociales en las operaciones apoyadas por el Grupo. Este documento pretende contribuir a este diálogo y a la mejora continua de las prácticas del Grupo en la implementación de estas políticas. En particular, en lo que se refiere a las consultas de las partes interesadas y el acceso a la información. Para ello, la nota se plantea tres objetivos:

- **Sistematizar la experiencia y los aprendizajes** derivados de las 10 investigaciones concluidas del MICI sobre la implementación de las políticas ambientales y sociales vigentes en cada momento, en torno al acceso a la información y la consulta a las partes interesadas.
- **Sistematizar las acciones y cambios realizados por el Grupo BID** a partir de los hallazgos y recomendaciones del MICI.
- Hacer un **primer acercamiento** a la manera en la que los **nuevos marcos de políticas ambientales y sociales** del Grupo atienden elementos identificados en informes del MICI.

Para quién (destinatarios)

Como ya hemos mencionado, las investigaciones del MICI están enfocadas en revisar el rol del Grupo BID en lo que se refiere al cumplimiento de sus políticas ambientales y sociales y, en consecuencia, las reflexiones de esta nota se dirigen precisamente a esto. Las investigaciones de la FVO **no revisan el rol** de otras partes involucradas en la gestión de una operación, tales como clientes, agencias ejecutoras o consultoras⁵.

4 Para la elaboración de esta nota, el MICI organizó una reunión con representantes de Grupo BID que trabajan en temáticas relevantes de consulta y acceso a la información, para que estos conformaran un grupo focal. Durante la reunión se recibió retroalimentación muy valiosa sobre las reflexiones presentadas y los cambios institucionales a raíz de los hallazgos y recomendaciones del MICI.

5 En consecuencia, la presente nota no incluye reflexiones sobre el rol de los clientes o agencias ejecutoras involucrados en una operación. Cabe resaltar que el nuevo Marco de Política Ambiental y Social de BID y la Política de Sustentabilidad de BID Invest definen claramente los roles y responsabilidades del GBID vis a vis el cliente/ejecutor. Más información accesible bajo: [MPAS](#) (2021) y [Política de Sustentabilidad](#) (2020).

Por este motivo, la audiencia principal de este documento es el **propio personal del Grupo BID**, sin perjuicio de que, al proporcionar información sobre el impacto y los resultados potenciales que pueden surgir de los reclamos e investigaciones del MICI, la nota pueda también ser de valor para **reclamantes y organizaciones de la sociedad civil** que hayan participado o puedan participar en un proceso MICI.

Finalmente, como tercer grupo de destinatarios, la nota también puede ser una referencia útil para **profesionales involucrados en procesos de consultas y en la divulgación de información** de proyectos financiados por bancos multilaterales de desarrollo.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Las investigaciones del MICI realizan una revisión independiente sobre la implementación de las políticas ambientales y sociales aplicables en el marco de un proyecto y un reclamo específico. Para esto, se realiza una revisión extensa de documentos, entrevistas con diversos actores involucrados o relacionados con el proyecto (incluyendo personal del Grupo BID, del cliente o de la agencia ejecutora, reclamantes y partes interesadas, entre otros). El resultado de esta revisión se plasma en un informe que recoge diversos hallazgos sobre el cumplimiento (o incumplimiento) de las políticas ambientales y sociales aplicables del BID, BID Invest o BID Lab en el marco de un proyecto. Como consecuencia de todo este **minucioso proceso de investigación**, los informes del MICI contienen **información valiosa sobre la implementación de las políticas ambientales y sociales del Grupo**.

SABER MÁS



Evolución del MICI

El MICI, como oficina independiente de rendición de cuentas del Grupo BID, fue creado en el 2010⁶. En esa primera configuración, el Mecanismo no contaba con una Fase de Verificación de la Observancia tal y como está estructurada bajo la actual Política. Las investigaciones eran realizadas exclusivamente por un panel de expertos independientes.

En 2014 se aprobó la actual Política del MICI, creando una nueva estructura y mandato para el Mecanismo. La muestra de casos analizada para la elaboración de este documento cubre los informes de verificación de la observancia del MICI en ambos momentos.

⁶ Antes del 2010, el BID contó con el mecanismo de Investigación Independiente (MII) dentro de su estructura interna. Los documentos emitidos por esta oficina no forman parte de la muestra de casos analizados. Las presentes reflexiones pretenden sistematizar el conocimiento del MICI como una oficina independiente.

El marco de casos analizado para la elaboración de este documento abarca diez informes de verificación de la observancia, publicados entre 2012 y 2021. También se revisaron los informes que describen las acciones implementadas por el Grupo BID para atender las recomendaciones del MICI en el marco de sus investigaciones. Los informes de las operaciones analizadas son⁷:

- Proyecto Hidroeléctrico Pando Monte Lirio.
- Corredores Viales de Paraguay.
- Expansión del Canal de Panamá.
- Mareña Renovables.
- Aeropuerto El Dorado.
- Programa de Estructuración Urbana (PEU) São José Dos Campos.
- Programa de Drenaje Pluvial de La Paz y El Alto.
- Reconversión Centro, Modernización del Transporte Público Metropolitano y Oficinas de Gobierno (en adelante Metrobús de Paraguay).
- Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo.
- Generadoras San Mateo y San Andrés.

A continuación, desarrollamos algunas consideraciones previas que ayudan a explicar y contextualizar el contenido de esta nota.

Acceso a información y consulta, temas recurrentes. La revisión de los informes anteriores muestra que, aunque los informes del MICI contienen y desarrollan diversas cuestiones, **el acceso a la información** y la consulta son dos de los temas más pertinentes para iniciar estas reflexiones sobre la FVO, debido a su **aparición recurrente** en la mayor parte de documentos analizados. Así, las cuestiones relacionadas con la **consulta aparecen en todos los informes de FVO**, mientras que el acceso a la información se trata en seis de los 10 informes analizados. Posteriormente, el MICI presentará notas adicionales sistematizando reflexiones sobre otros temas.

7 El Anexo 1 de este documento presenta la lista completa de casos analizados.



Recomendaciones y seguimiento del MICI

Conforme a su Política, el MICI puede realizar recomendaciones “en relación con los hallazgos o con aspectos sistémicos relacionados con el incumplimiento” de las políticas ambientales y sociales del Grupo BID. El objeto de esto es que el Directorio pueda tomar medidas preventivas o correctivas respecto del proyecto en cuestión⁸.

Estas recomendaciones son presentadas a consideración del Directorio de BID o de BID Invest (CII), según corresponda. El Directorio es quien está encargado de adoptar una decisión sobre las acciones que puedan realizarse a la luz de las conclusiones y recomendaciones del MICI⁹.

Una vez que se tome una decisión sobre las recomendaciones del MICI, el Directorio puede pedir a la Administración correspondiente que realice un plan de acción para la implementación de dichas medidas, de considerarlo pertinente. De manera similar, el Directorio puede solicitar al MICI dar seguimiento a la implementación del plan de acción o acciones correctivas adoptados por el Directorio Ejecutivo del BID o de BID Invest¹⁰.

Objeto de mejoras sustantivas. El Grupo BID ha implementado cambios sustantivos relevantes, basándose en las oportunidades de mejora identificadas en las recomendaciones y hallazgos del MICI. Esta nota identifica las **acciones y cambios realizados por el Grupo BID a partir de las recomendaciones elaboradas por el MICI en el marco de sus informes de verificación de la observancia**. Los cambios y acciones aquí descritos se basan en la información suministrada por las administraciones del BID y del BID Invest en sus informes públicos sobre la implementación de las recomendaciones del MICI, así como en el diálogo sostenido entre el MICI y las administraciones del Grupo BID sobre las aportaciones del MICI¹¹.

Este análisis no identifica brechas sistemáticas. Es importante tener en cuenta que **las reflexiones recogen aprendizajes que se desprenden de la muestra de 10 casos analizados hasta la fecha de elaboración de esta nota**. Por tanto, este documento no constituye un **análisis completo sobre la cartera de proyectos del Grupo BID**. Las reflexiones no pretenden identificar temas o brechas sistemáticas, ya que dicho ejercicio requeriría de un análisis más amplio y complejo que escapa del objeto de esta nota.

8 Políticas del MICI para el BID y BID Invest, párr. 45.

9 Políticas del MICI para el BID y BID Invest, párr. 47.

10 Políticas del MICI para el BID y BID Invest, párr. 47.

11 Cabe señalar que, de manera general, el MICI no ha dado seguimiento formal a la realización de las acciones informadas por el Grupo BID para dar cumplimiento a las recomendaciones del MICI. Esto se debe a que el MICI solo ha sido autorizado para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones aprobadas por el Directorio Ejecutivo en los últimos tres casos (Metrobús de Paraguay, Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo y Generadoras San Mateo y San Andrés). De estos tres, a julio del 2022, el seguimiento aún se encuentra en curso en dos de ellos (Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo y Generadoras San Mateo y San Andrés); el seguimiento sobre el caso Metrobús de Paraguay se cerró debido a cambios sustantivos en la naturaleza del proyecto financiado por el BID. Para más información sobre los informes de seguimiento del Grupo BID sobre estos casos ver los enlaces del Anexo 1.

Contribuir al diálogo y a la mejora. La búsqueda de respuestas que se traduzcan en soluciones y aprendizajes para el presente y el futuro forma parte de la naturaleza del MICI. Por ello, con esta nota, la intención del Mecanismo es la de **sistematizar aprendizajes para contribuir a la mejora de las prácticas del Grupo**. Las reflexiones no pretenden reflejar todos los hallazgos encontrados por el MICI sobre cada tema analizado en sus informes, sino solo aquellos temas que ilustren temas recurrentes y contribuyan al diálogo y la mejora de prácticas.

Hallazgos, aprendizajes y nuevo marco de políticas ambientales y sociales. Los casos analizados en este documento se refieren a operaciones del Grupo BID gestionadas bajo el marco anterior de políticas ambientales y sociales, que ha sido recientemente reformado. Sin embargo, a pesar de esta reestructuración sustancial, a efectos de esta nota, se considera que los aspectos identificados por el MICI en sus informes de verificación de la observancia se refieren a elementos estructurales que continúan siendo relevantes para la implementación del marco actual de políticas ambientales y sociales. Las reflexiones desarrolladas identifican temas generales que pueden presentarse en la supervisión e implementación de consultas y en la divulgación de información, sin importar las políticas que regulen esos procesos. Adicionalmente, las políticas anteriores del Grupo BID continúan siendo aplicadas en operaciones que se encuentran en supervisión por parte del Grupo. De esta manera, incluso un análisis sobre los estándares específicos de esas políticas sigue siendo vigente y puede servir a los equipos de proyectos involucrados en dichas operaciones.

En relación con lo anterior, esta nota también incluye algunos aspectos sobre **cómo las nuevas políticas ambientales y sociales del Grupo BID atienden elementos desarrollados en informes del MICI**, referidos al acceso a la información y consultas. El objeto de este análisis es identificar cambios en el nuevo marco de políticas que atienden brechas identificadas por informes del MICI para vincular de una forma más estrecha los aprendizajes derivados de las investigaciones con la implementación del nuevo marco de políticas ambientales y sociales (MPAS), la nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest y las Políticas de Acceso a la Información. Es posible que algunos temas analizados en estos informes no estén expresamente desarrollados por el nuevo marco de políticas ambientales y sociales del Grupo; sin embargo, el MICI no pretende realizar ese análisis en este documento.

El MICI tiene claro que aún es pronto para valorar la implementación del nuevo marco de políticas del Grupo y esta nota no **busca realizar un análisis general sobre brechas potenciales ni elaborar recomendaciones generales** sobre este nuevo marco, pues la realización de un análisis general de este tipo escapa al rol del MICI como mecanismo de rendición de cuentas. El MICI tendrá la oportunidad de analizar los nuevos marcos ambientales y sociales del Grupo y de contribuir a su adecuada implementación y mejora, a través de su trabajo en la atención de reclamos por las Fases de Consulta y Verificación de la Observancia.

SABER MÁS



Evolución normativa de las políticas ambientales y sociales

Durante el período cubierto por el presente documento, tanto el MICI como el Grupo BID han experimentado una evolución normativa que, por su naturaleza y relevancia, no podemos dejar de destacar aquí.

Durante los últimos años, el Grupo BID se ha visto sujeto a importantes cambios normativos y estructurales, entre los que cabe destacar: i) la fusión hacia afuera de las operaciones del sector privado del BID y la CII, trasladándolas a lo que hoy se conoce como “BID Invest”, que entró en vigencia en 2016; ii) cambios en las Políticas de Acceso a la Información de BID y BID Invest; iii) reforma de las Políticas Operativas Pertinentes a un Marco de Política Ambiental y Social del BID, y iv) cambio de la Política de Sustentabilidad de BID Invest.

Por su parte, el MICI fue creado en 2010 con una única política. En 2014 esta política fue reformada a la Política actualmente vigente (Política MICI-BID) y, adicionalmente, se aprobó una política espejo del MICI específica para BID Invest en 2016 (Política MICI - BID Invest). Durante este tiempo el Mecanismo implementó un plan de transición entre la política de 2010 y la política de 2014.

Las nuevas políticas introdujeron cambios en la estructura del MICI y modificaron varios pasos dentro de sus procesos. Sin embargo, en esencia, los objetivos y naturaleza del MICI, en particular de la Fase de Verificación de la Observancia, no se han visto alterados.

Aclaraciones conceptuales: políticas, salvaguardas, marcos o estándares. Dentro del GBID existen diversos términos para identificar a los estándares ambientales y sociales aplicables a las operaciones del BID y del BID Invest. Anteriormente, estos estándares eran identificados como la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social, para BID Invest, y como Políticas Operativas Pertinentes, para el BID. Adicionalmente, cada institución tenía sus políticas de acceso o divulgación de información independientes. Actualmente, el BID y BID Invest cuentan con nuevos estándares. La Política de BID Invest es una nueva versión de su Política

de Sostenibilidad Ambiental y Social. Las políticas del BID se denominan Marco de Política Ambiental y Social (MPAS). Las políticas de acceso a la información continúan siendo políticas separadas.

Esta nota busca sistematizar reflexiones que se derivan de las investigaciones realizadas por la FVO hasta la fecha, las cuales se enfocaban en revisar las anteriores políticas ambientales y sociales del Grupo. Sin embargo, el documento también incluye referencias a las nuevas políticas del Grupo BID. Con el propósito de simplificar y utilizar el menor número de términos posibles, para efectos de esta nota se utilizará “políticas ambientales y sociales” para referirnos a los estándares ambientales y sociales aplicables a las operaciones del Grupo BID en general. Cuando se esté hablando específicamente sobre las nuevas políticas del Grupo, se utilizará “nuevo marco de políticas ambientales y sociales”. Como las reflexiones buscan sistematizar temas útiles tanto para BID como para BID Invest, este término englobará las políticas de ambos. El MICI es consciente de que la gestión de operaciones del sector público y del sector privado tienen sus particularidades y, como reflejo de esto, la nota en ocasiones desarrolla aspectos específicos a las políticas del BID o de BID Invest. En esos casos, el documento especifica que se hace referencia a las políticas aplicables al BID o al BID Invest. Finalmente, se entenderá que las políticas de acceso a la información están incluidas en los términos anteriores para simplificar el lenguaje.

Desafíos adicionales a la implementación de las políticas ambientales y sociales.

El MICI también entiende que la implementación de las políticas ambientales y sociales del Grupo BID, actuales y anteriores, plantea diversos desafíos que incluyen aspectos externos a la implementación directa de dichas políticas. Esta nota no pretende identificar todos los desafíos externos que enfrenta el Grupo y los equipos de proyecto en la implementación de sus políticas ambientales y sociales. El documento solo menciona retos sobre dos cuestiones que se han presentado en algunos de los informes del MICI: la **forma en la que se asume la participación** en un proyecto y **los tiempos** contemplados por el Grupo para el **ciclo de una operación**.

FIGURA 3. EL CICLO DE PROYECTO



En cuanto a la **forma** en la que se asume la participación en un proyecto, la nota describe algunos retos en la supervisión y cumplimiento de los estándares de consultas cuando el Grupo comienza la preparación y evaluación de un proyecto que ya se encuentra en construcción. Igualmente, también resalta la presencia de desafíos adicionales cuando se solicita financiamiento de proyectos que están en etapas muy preliminares, por ejemplo, que todavía no tienen un diseño final.

En cuanto al **tiempo**, es importante reconocer que los tiempos de preparación y diseño de una operación antes de la aprobación del Directorio Ejecutivo, tanto por las políticas anteriores como por los nuevos procesos operativos de BID y BID Invest, son cortos. Sin embargo, durante este tiempo el personal del Grupo debe revisar el cumplimiento de todos los requisitos de sus políticas ambientales y sociales, además del resto de elementos necesarios para el diseño de la operación. El nuevo marco de políticas ambientales y sociales y los nuevos ciclos de proyectos del Grupo, que de manera general son más cortos que los anteriores, representarán un desafío para una adecuada gestión de las políticas ambientales y sociales del Grupo BID.

Aunque estos elementos no son objeto de análisis de esta nota, es importante tenerlos en cuenta al identificar desafíos para el cumplimiento de las políticas del Grupo BID, así como brechas y áreas de oportunidad de mejora en las prácticas del Grupo.

Los informes del MICI han realizado aportes para asegurar que las partes interesadas puedan acceder a la información de los proyectos, de forma más accesible.



REFLEXIONES SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La divulgación de información y la transparencia son elementos esenciales para el buen desarrollo de un proyecto. El acceso a la información de un proyecto garantiza que todos los procesos relacionados con este están abiertos a la ciudadanía y permite a las comunidades conocer los impactos que puede ocasionar en sus vidas. Sobre este particular, seis de diez informes publicados por el MICI analizaron **alegatos sobre falta de acceso y desconocimiento de estudios y análisis de impactos ambientales y sociales, planes de manejo, planes de reasentamiento, entre otros documentos**¹². En sus informes, el MICI ha analizado las obligaciones del Grupo BID sobre la divulgación de documentos a partir de dos fuentes: las políticas específicas sobre divulgación y acceso a la información y los requerimientos de divulgación para realizar consultas de buena fe, accesibles y significativas.

En ese sentido, las aportaciones del Mecanismo sobre estos temas se han concentrado en dos aspectos: **requerir la divulgación de documentos que no son señalados expresamente como de divulgación obligatoria**, sobre todo respecto a proyectos del sector privado; y garantizar que la **información divulgada sea accesible** para las partes afectadas de manera que se realicen consultas de buena fe.

A continuación, se desarrollan las reflexiones generadas a partir de los informes del MICI y los aprendizajes y cambios que ha realizado el Grupo BID, como consecuencia de estas reflexiones.

¹² Canal de Panamá, Mareña Renovables, Aeropuerto El Dorado, Programa de Estructuración Urbana São José dos Campos, Metrobús de Paraguay, Generadoras San Mateo y San Andrés.

LA DIVULGACIÓN DE DOCUMENTOS ADICIONALES A LOS DE DIVULGACIÓN OBLIGATORIA

Las contribuciones realizadas por el MICI con respecto a este asunto se concentran en proyectos del sector privado, cuando el BID tenía una ventana del sector privado antes de la creación del BID Invest¹³. En este sentido, el **aporte principal del Mecanismo fue resaltar la necesidad de divulgar documentos del sector privado, aunque estos no estuvieran expresamente señalados en las listas de documentos de divulgación obligatoria**¹⁴.



LAS POLÍTICAS DEL GRUPO BID

Perspectiva de las antiguas y actuales políticas del Grupo BID sobre acceso a la información

Las políticas que en la mayor parte de los casos analizados por el Mecanismo regulaban la divulgación pública de información ante el MICI eran la Política de Disponibilidad de Información (OP-102, de 2006) y la **Política de Acceso a la Información** (OP-102, de 2011). En lo que se refiere al sector privado, estas políticas incluían una lista de los documentos que debían ser divulgados por el BID de manera obligatoria; de modo que solo establecían la obligación de divulgar los documentos listados.

Uno de los documentos que debían ser divulgados eran los **análisis ambientales y sociales del proyecto**; sin embargo, la lista no incluía todos los nombres de estudios y documentos que podían componer este análisis ambiental y social. De esta manera, algunos documentos que contenían análisis ambientales y sociales, pero que no estaban descritos de forma específica en la lista, no eran considerados como de divulgación obligatoria.

Más concretamente, el MICI recomendó que el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) de un proyecto fuera divulgado, aunque no estuviera incluido dentro de la lista positiva de documentos a divulgar. En sus informes el MICI ha reconocido que, por lo general, las operaciones del sector privado requieren conservar grados de confidencialidad mayores que las del sector público. Sin embargo, la experiencia muestra que esta obligación de confidencialidad puede estarse interpretando en una forma excesivamente amplia en lo que se refiere a información ambiental y social¹⁵.

13 Tres de los cuatro informes del MICI que analizan cuestiones sobre acceso y divulgación de información del sector privado se refieren a operaciones sin garantía soberana gestionadas por la ventana del sector privado del BID, antes de la creación de BID Invest para su gestión.

14 Esta temática puede ser encontrada en los informes de Mareña Renovables, Aeropuerto El Dorado y el Programa de Estructuración Urbana São José dos Campos.

15 Aeropuerto Internacional El Dorado, párr. 4.10.



El Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) es un documento que describe las medidas de gestión sobre temas ambientales y sociales, dentro de un proyecto. Conforme a la OP-703, este documento incluye información sobre impactos y riesgos claves, medidas para evitar, minimizar, compensar y/o atenuar impactos y riesgos claves, responsabilidades para implementar estas medidas, cronograma y presupuesto para la gestión de las medidas, programas de consulta y participación, marco para supervisión de riesgos durante la ejecución.

Así, en el caso de Mareña Renovables, el MICI encontró que el PGAS no había sido divulgado, a pesar de ser un documento esencial para informar a la población sobre la forma en la que se gestionan los impactos de un proyecto. El MICI determinó que, aun cuando el PGAS no se encuentra en la lista de información para divulgación de operaciones sin garantía soberana, “existe una obligación de divulgación del mismo con base en lo previsto en la Directiva B.5 de la OP-703”. Esa disposición establece que el EIA (Estudio de Impacto Ambiental) y el PGAS del proyecto se “pondrá a disposición del público previamente a la misión de análisis¹⁶”.

Además de la recomendación de divulgar los PGAS de proyectos específicos, el MICI también ha recomendado clarificar, dentro de las políticas del BID, que el PGAS forma parte del marco de evaluación y gestión ambiental de proyectos del sector privado y que, por tanto, debe divulgarse¹⁷. Este tipo de recomendaciones ha generado un diálogo entre el MICI y el Banco, así como una reflexión en torno a la mejora de las prácticas de divulgación del Banco.

¹⁶ Mareña Renovables, párr. 2.84. Esta argumentación ha sido repetida en casos posteriores del MICI. Ver Aeropuerto El Dorado, párrs. 2.230 y 2.231.

¹⁷ Mareña Renovables, párr. 4.7



MEJORANDO POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Mareña y la mejora de los procesos de divulgación del Banco

Los primeros informes del MICI en revisar el cumplimiento de las políticas de acceso a la información del Grupo BID identificaron fallas en la publicación de varios documentos de divulgación obligatoria por parte del Grupo. Como consecuencia de estos hallazgos, el MICI recomendó la publicación de los documentos de divulgación faltantes y, el Grupo, además de publicar dichos documentos, implementó nuevos procesos para mejorar sus procesos de divulgación y asegurar la publicación de documentos de divulgación obligatoria.

Mareña Renovables representó el primer paso para la mejora de diversos procesos de divulgación del Grupo BID. Así, desde sus comentarios al Informe Preliminar de Verificación de la Observancia en Mareña Renovables, **el BID reconoció la existencia de problemas de documentación y divulgación de documentos y la necesidad de fortalecer estos procesos²⁰**.

En sus informes de avances sobre las medidas adoptadas para abordar las recomendaciones del MICI en Mareña Renovables, Aeropuerto El Dorado y PEU São José dos Campos, el BID describió las siguientes **medidas y mejoras en sus procesos de divulgación de información:**

- **Elaboración y ampliación de procedimientos** relacionados con la OP-102 para velar por una divulgación eficaz de documentos, incluyendo una incorporación de **hitos de publicación** en el sistema utilizado por el Banco para la gestión de proyectos²¹. De forma específica, modificación de los sistemas de seguimiento a proyectos del Banco, a partir del 30 de junio de 2017, para incluir **hitos de divulgación de documentos ambientales y sociales**, incluyendo la divulgación del PGAS antes de la misión de análisis²².
- Incorporación de una nueva función en los sistemas del Banco sobre “Divulgación de Documento Ambiental y/o Social” para velar por el cumplimiento de los requisitos de divulgación de la OP-703 y la OP-102, y su mejora continua²³.
- **Creación de un paso automatizado** en la plataforma de gestión de proyectos de BID Invest (Maestro) que informa al equipo de proyecto sobre la fecha de divulgación que deben cumplir para los distintos documentos ambientales y sociales de un proyecto. Este paso también requiere que se realice la divulgación del documento y se introduzcan al sistema datos que reflejen la divulgación, para poder avanzar a la siguiente fase del ciclo de proyectos²⁴.
- Establecimiento de un **sistema para llevar un control del tiempo que los proyectos**, tanto nuevos como aprobados, **lleven divulgados**. Este sistema también permite la generación de informes para determinar el cumplimiento de los requisitos de divulgación de BID Invest.

18 Mareña Renovables, párrs. 2.34 y 2.84; Aeropuerto Internacional El Dorado, párrs. 2.234, 2.239; PEU São José dos Campos, párr. 2.165-2.166 y 2.174.

19 Comentarios de la Administración Mareña Renovables, p. 2.

20 Plan de Trabajo Mareña Renovables, 30 de enero de 2017, p. 1. Informe de Avances, El Dorado, párr. 2.7

21 Informe de Avances, El Dorado, párr. 2.7

22 Informe de Avances, Mareña Renovables, 8 de marzo de 2018, párr. 3.4.

23 Informe final de avances, Mareña Renovables, párr. 3.11.

De manera similar al PGAS, **el MICI consideró que los planes de reasentamiento también debían ser divulgados, incluso cuando la lista positiva de documentos a ser publicados en proyectos sin garantía soberana no los incluyera.** El plan de reasentamiento constituye una parte esencial del marco del análisis sobre los impactos y planes de manejo de un proyecto, que sí requieren ser divulgados conforme a la OP-102 y a los propios requisitos en materia de reasentamiento (OP-710), que exigen que dichos planes se elaboren en consulta y con la participación de la población afectada. Esto implica la divulgación de los planes de reasentamiento²⁴.

Asimismo, en São José dos Campos el MICI precisó que el plan de reasentamiento final debía ser divulgado al mismo tiempo que el informe de impacto social y ambiental del BID, al considerar que la OP-710 establece que el plan de reasentamiento es un complemento de este informe, y que estos análisis se presentan al BID antes de que el Directorio apruebe la operación²⁵. Por todo esto, **el Mecanismo recomendó que se hiciera explícito el requerimiento de divulgar los planes de reasentamiento, y que se clarificara el momento en que debía realizarse esa publicación**²⁶. En el seguimiento de las recomendaciones del MICI, el BID informó que estaba de acuerdo en clarificar la oportunidad de publicación de los planes de reasentamiento y, por tanto, en requerir la publicación del Plan de Reasentamiento Preliminar como parte del análisis ambiental²⁷.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

Como parte de su compromiso de contribuir al desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, en noviembre del 2021 el BID lanzó su nuevo [Marco de Política Ambiental y Social \(MPAS\)](#). Este marco establece estándares de clase mundial que los proyectos del BID deberán cumplir para proteger a las personas y al medio ambiente y proporciona una mayor claridad sobre las funciones y responsabilidades del BID y del prestatario, alineando los nuevos estándares con las buenas prácticas internacionales.

El Plan de Reasentamiento

El Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) actual del BID describe al plan de reasentamiento como uno de los documentos de evaluación ambiental y social que serán divulgados por el BID antes de la misión de análisis²⁸.

24 PEU São José Dos Campos, párr. 2.169. Lo anterior, teniendo en cuenta también el principio general de dicha política de poner a disposición del público la información del Banco y sus actividades, si no existen razones imperiosas para guardar su confidencialidad. Metrobús Paraguay, párr. 2.305,

25 PEU São José dos Campos, párr. 2.170.

26 PEU São José dos Campos, párr. 4.7.

27 Metrobús Paraguay, Anexo I, Comentarios de la Administración al Informe Preliminar de Verificación de la Observancia, párr. 46.

28 MPAS, párr. 3.24.

Llegados a este punto es importante destacar que **la divulgación y la transparencia no son conceptos estáticos, y sus obligaciones no deberían considerarse “cumplidas y atendidas” tras las fases iniciales de gestión de un proyecto.** Es necesario mantener su desarrollo en todas las fases del ciclo del proyecto. En este sentido, el MICI observó que, en algunos casos, se preparaban **nuevas versiones de algunos documentos de evaluaciones ambientales y sociales**, pero estas actualizaciones **no se divulgaban**²⁹. Algo parecido sucedía con algunos documentos elaborados durante la ejecución de los proyectos (y que, por tanto, no habían sido difundidos al inicio de la obtención del préstamo) que no eran divulgados por el Banco. **El Mecanismo resaltó la necesidad de publicar estos documentos y realizó recomendaciones para su divulgación**³⁰.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

Actualización de información

El MPAS actual del BID es claro al disponer que en todas las operaciones, independientemente de su clasificación, también se divulgarán los documentos con información ambiental y social nueva, actualizada o adicional, elaborados tras la aprobación de un proyecto³¹.

Por su parte, la Política de Acceso a la Información de BID Invest indica que BID Invest actualizará el Resumen de Inversión, según sea necesario. Asimismo, para proyectos categoría A, también publicará documentos ambientales o sociales pertinentes, nuevos o corregidos.

LA DIVULGACIÓN DE DOCUMENTOS EN IDIOMAS Y FORMATOS ACCESIBLES

Los informes del MICI también han realizado aportes para **asegurar que las partes interesadas, residentes en los lugares en que se realizan los proyectos, puedan acceder a esta información.** El MICI ha notado que tanto la OP-102 (Política de Acceso a la Información) como la OP-703 (Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas) son políticas complementarias en temas de accesibilidad de la información ambiental y social³².

29 Metrobús Paraguay, párr. 2.303.

30 PEU São José dos Campos, párr. 2.174.

31 MPAS, párr. 3.24.

32 El Dorado, párr. 2.230.

En relación con el **idioma** en el que debe realizarse la divulgación de documentos, el MICI ha explicado que, aunque ninguna de estas políticas (ni la OP-102 ni la OP-703) establecen una obligación específica sobre el idioma, “bajo la OP-703 **el Banco debe velar porque los prestatarios utilicen idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas**”³³. El Mecanismo ha verificado que estas actividades se ven reforzadas cuando el Grupo BID publica los documentos del proyecto en los idiomas locales. También notó que exigir a los prestatarios la publicación de información en **idiomas locales** (para realizar consultas de buena fe) y, al mismo tiempo, permitir que el BID publique información en idiomas distintos a los del lugar del proyecto “crea un doble estándar en la materia”. **Publicar información del Grupo BID en un idioma distinto al que usa la población del lugar dificulta que esta acceda a la información**, creando una barrera innecesaria para que las partes afectadas se formen una opinión y, eventualmente, contribuyan a la mejora del proyecto³⁴.



Proyecto de titulación de tierras, Perú.



MEJORANDO POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Publicación de políticas del BID en idiomas de la región

El idioma es un requisito tan importante para garantizar la accesibilidad de la información que el MICI ha recomendado la publicación de las políticas ambientales y sociales en los cuatro idiomas oficiales del BID³⁵. Como consecuencia de ello, el BID informó haber traducido sus políticas ambientales y sociales al portugués y al francés y haberlas publicado en su sitio web³⁶.

33 Dorado, párr. 2.240. São Jose dos Campos, párr. 2.168.

34 Dorado, párr. 2.240. São Jose dos Campos, párr. 2.168.

35 São José dos Campos, párr. 4.9.

36 Informe Final de Avances, São Jose, Inciso G.



Aeropuerto Internacional El Dorado, Colombia.



MEJORANDO POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Recomendaciones y acciones del Banco para divulgar información accesible

Con base en las consideraciones anteriores, el MICI ha recomendado al Grupo BID procurar la publicación de distintos documentos de evaluación de impactos ambientales y sociales en un idioma local. En el caso del Aeropuerto El Dorado, el MICI recomendó introducir disposiciones que incrementen la accesibilidad a la información, de forma que se asegure que la información ambiental y social divulgada por el Banco se encuentra disponible en el idioma del país de la operación³⁷.

En atención a esta recomendación, el BID informó de que procurará que “la información ambiental y social de un proyecto se divulgue en el idioma del país de la operación³⁸”. Asimismo, el BID también indicó que los informes de análisis y los planes de gestión ambiental y social son divulgados en el idioma del país en el que se ejecuta la operación; también comunicó y aclaró que la mayoría de los informes de gestión ambiental y social (IGAS) se divulga en el idioma del país de la operación³⁹. Por su parte, BID Invest informa que divulga todos los resúmenes de Revisión Ambiental y Social en el idioma local y en inglés⁴⁰.

37 El Dorado, párr. 4.9, Recomendación 8. El MICI realizó una recomendación similar en São José dos Campos, aconsejando la publicación de todos los documentos de divulgación obligatoria “preferentemente” en portugués. São José dos Campos, párr. 4.4, Recomendación 1.

38 Informe de Avances, El Dorado, párr. 2.8.

39 Informe Final de Avances, El Dorado, párr. 2.9.

40 Informe Final de Avances, el Dorado, párr. 2.10.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

La divulgación de la información y los idiomas locales

El MPAS actual del BID contempla requisitos específicos de divulgación de información en los idiomas de las poblaciones locales. Así, establece que el proceso bidireccional de una consulta significativa se basa, entre otros factores, en la divulgación previa de información accesible en el (o los) idiomas locales pertinentes⁴¹. Asimismo, dispone que la información debe divulgarse en los lenguajes locales que corresponda, teniendo en cuenta las necesidades de los grupos que puedan verse afectados de forma diferenciada o desproporcionada por el proyecto o de los grupos que tengan necesidades específicas de información (tales como diferencias de lenguaje, entre otras)⁴².

Por su parte, la Política de Acceso a la Información de BID Invest señala que la información será divulgada en el idioma en el que fue producida por BID Invest, y únicamente el Resumen de Revisión Ambiental y Social (RRAS) será divulgado, adicionalmente, en uno de los idiomas nacionales del país en el que se implementará el proyecto⁴³. Como se señala más adelante, el Manual de Implementación de la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest contiene requisitos más específicos sobre la entrega de información en idiomas locales apropiados.

41 MPAS, ND10, párr. 21 y ND1, párr. 33.

42 MPAS, ND10, párr. 20.

43 Política de Acceso a la Información BID Invest, párr. 40.

Las consultas deben ser espacios de diálogo en los que se tomen en cuenta, verdaderamente, las opiniones de las partes interesadas.



REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS DE CONSULTA

Un tema presente en todos los informes de FVO emitidos por el MICI hasta la fecha es el cumplimiento de los requerimientos del Grupo BID para la realización de consultas⁴⁴. Esto ha brindado una oportunidad al Mecanismo para revisar diversos procesos de consulta supervisados por el Banco, con el objetivo de identificar aquellos aspectos que presentan dificultades, así como elementos que podrían ser mejorados en las prácticas del Banco. En esta sección se comparten las principales reflexiones que se desprenden de los informes de la FVO sobre este tema.

Recuadro 1. El valor y la importancia de la consulta y la divulgación de información

La consulta y la divulgación de información brindan valor más allá del cumplimiento formal de las políticas y pueden tener importantes impactos positivos o negativos dentro de una operación. Más adelante, en esta sección, se incluyen ejemplos sobre la importancia de las consultas para identificar impactos ambientales y sociales, así como sobre los aspectos negativos que puede ocasionar la ausencia de estas consultas (Apartados E y F de este epígrafe). Como reflejo de la importancia de las consultas, el Grupo BID ha publicado diversos documentos sobre esta temática, entre los que se encuentran:

- [Consultas públicas: El paso a paso. +300 marcos regulatorios y legales aplicables en América Latina y el Caribe;](#)
- [Evaluación de impacto social;](#)
- [Meaningful stakeholder engagement. A Joint Publication of the Multilateral Financial Institutions Group on Environmental and Social Standards;](#)
- [Planificación de las consultas virtuales en el contexto de COVID 19: Orientaciones para Agencias de Gobierno y Unidades Ejecutoras de los Proyectos.](#)
- [Guía para el reporte y divulgación de factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo](#)

44 Proyecto Hidroeléctrico Pando Monte Lirio, Corredores Viales de Paraguay, Expansión del Canal de Panamá, Mareña Renovables, Aeropuerto El Dorado, PEU São José dos Campos, Programa de Drenaje Pluvial de La Paz y El Alto, Metrobús Paraguay, Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, y Generadoras San Mateo y San Andrés.

(continuación Recuadro 1.)

Desde una perspectiva general, **el BID ha identificado que la consulta añade valor a sus proyectos** porque, entre otras cosas, i) captura y asegura que se tomen en cuenta los puntos de vista y las percepciones de las muchas partes interesadas, lo cual evita o reduce impactos adversos y aumenta beneficios; ii) mejora la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental y social y valida los datos obtenidos de distintas fuentes; iii) permite que las personas conozcan sus derechos y responsabilidades en relación con un proyecto; iv) dota al proyecto de una mayor transparencia y participación, lo que aumenta la confianza, la comprensión, la aceptación y, por ende, la apropiación local del proyecto, lo cual es clave para su sostenibilidad y desarrollo, y v) brinda credibilidad y legitimidad a los proyectos, las instituciones y los clientes involucrados⁴⁵.

LA IDENTIFICACIÓN COMPLETA DE LAS PARTES INTERESADAS

Uno de los primeros pasos para la realización de consultas adecuadas, según requieren las políticas del Grupo, es que esas consultas se lleven a cabo con las “partes interesadas”. **En algunos casos, el MICI ha detectado que no se ha identificado correctamente a todas las personas y grupos potencialmente afectados por un proyecto antes de la realización de consultas.** Esta brecha inicial afecta al proceso posterior, tanto en lo que se refiere a la evaluación de impactos sociales y ambientales, como a la vinculación y las consultas.



LAS POLÍTICAS DEL GRUPO BID

¿Qué establecen las políticas del Grupo BID sobre la identificación y consulta de las partes interesadas?

La **Directiva B.6 de la OP-703** establece que el proceso de evaluación ambiental (y social) requiere de “**consultas con las partes afectadas**” y que se pueden realizar consultas con otras partes interesadas para permitir un rango más amplio de experiencias y perspectivas.

La **Norma de Desempeño (ND1)**⁴⁶ establece la **participación de los actores sociales** como un elemento fundamental para la gestión acertada de los impactos ambientales y sociales de un proyecto. Esta participación es un proceso permanente que puede incluir, en distintos grados: análisis de los actores sociales y planificación de su participación; divulgación y disseminación de información; consultas y participación; mecanismo de quejas, y suministro de información constante a las comunidades afectadas.

45 Guía de Consultas Significativas con las Partes Interesadas, p. 4-5.

46 La antigua Política de Sostenibilidad de BID Invest establecía que las políticas ambientales y sociales aplicables a sus proyectos eran tanto las salvaguardas del BID, como las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional. Si bien la propia Política de Sostenibilidad establece la base de la perspectiva sobre supervisión ambiental y social de BID Invest, los detalles respecto a las políticas aplicables a consultas se desarrollan en la OP-703 y la ND-1 de las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional. Por tanto, se omite agregar información respecto de dicha Política de Sostenibilidad.

Recuadro 2. ¿Partes afectadas o partes interesadas?

Como se señala en el recuadro anterior, la Directiva B.6 de la OP-703 requiere consultas con las partes afectadas y también señala que se pueden realizar consultas con otras partes interesadas. Sin embargo, las guías del Grupo BID y su práctica sobre este tema utilizan el término “partes interesadas” para describir el mapeo inicial de partes interesadas y los distintos tipos y niveles de consultas que deben desarrollarse dentro de un proyecto. De esta forma la presente nota utiliza el término “partes interesadas”.

Así, la Guía del Grupo BID sobre Consultas Significativas con las Partes Interesadas explica que “partes interesadas” se refiere a individuos, grupos o instituciones que tienen algo en juego o un interés en el proyecto: puede que se vean afectados por este (positiva o negativamente) o puede que tengan un interés en el proyecto y se encuentren en posición de influir en sus resultados⁴⁷. La guía ofrece herramientas y sugerencias detalladas sobre cómo realizar un mapeo inicial a través de un “análisis de las partes interesadas” y la elaboración de un plan de consulta⁴⁸.

Por su parte, el MPAS vigente del BID establece claramente que el prestatario identificará y documentará a las partes interesadas, incluidas tanto las personas afectadas por un proyecto, como otras partes⁴⁹.

Siguiendo los estándares del Grupo BID, **el MICI ha destacado, desde sus primeros casos, que una consulta adecuada requiere, entre otros elementos, “haber llevado a cabo una identificación previa de las partes afectadas”⁵⁰**. La importancia de esta identificación previa puede ser ilustrada por algunos casos, que veremos a continuación, en los que se analizó la falta de identificación de comerciantes como partes afectadas por proyectos de construcción en zonas urbanas⁵¹.

En el caso del Programa de Drenaje Pluvial de La Paz y el Alto, el MICI encontró que no se consultó a los comerciantes de una de las zonas que serían afectadas por la construcción del nuevo sistema de drenaje, a pesar de que estos comerciantes constituían uno de los sectores más representativos de la zona⁵².

47 Guía, p. 7.

48 Guía, pp. 19-23.

49 MPAS, ND10, párr. 10.

50 El Dorado, párr. 2.186.

51 Esta problemática ha sido analizada en los informes del Programa de Drenaje Pluvial de La Paz y El Alto y del Metrobús de Paraguay.

52 Bolivia, párr. 2.107.

Recuadro 3. La importancia de identificar a las partes interesadas: caso Metrobús de Paraguay

Una de las investigaciones en las que se observaron las consecuencias más claras sobre la importancia de identificar previamente a las partes afectadas y los impactos que puede tener el no realizar adecuadamente esta identificación previa, es el caso del Metrobús de Paraguay.

En concreto, los estudios iniciales de este proyecto de rehabilitación y mejora de la infraestructura urbana y de transporte en la capital paraguaya se enfocaron en analizar los impactos en los negocios informales (que, efectivamente, presentaban importantes rasgos de vulnerabilidad). Sin embargo, los negocios formales no fueron identificados como partes principalmente afectadas por el proyecto, a pesar de constituir la mayor parte de la actividad comercial de la zona, ocupar un espacio mayor que los negocios informales y tratarse, en su mayoría, de negocios pequeños y medianos.

El MICI encontró que “no se realizó una línea de base de la población potencialmente afectada sino hasta bien avanzado el proyecto”. Esto generó diversos impactos importantes, como los que citamos a continuación:

- **Las primeras evaluaciones ambientales y sociales estaban incompletas.**
- **Los diversos esfuerzos de consulta y comunicación no contaron con información suficiente sobre los impactos del proyecto y las medidas para atenderlos.**
- **Una vez iniciada la ejecución, hubo que realizar múltiples estudios y consultorías para tratar de corregir esta falla inicial⁵³.**

Ante la generación de estos impactos, los hallazgos del MICI indicaron que, sin menoscabo de los múltiples beneficios que pudiera tener un proyecto una vez que este esté operativo (por ejemplo, en este caso, una modernización, mejora y eficiencia significativas del transporte público), no se debe olvidar que para llegar a esa fase será necesario realizar procesos complejos que causarán impactos negativos a distintos grupos y que la identificación oportuna de estos es esencial para evitar, minimizar, compensar o atenuar los riesgos e impactos de un proyecto⁵⁴.

Entre mayor sea la complejidad y magnitud de un proyecto, mayor será la probabilidad de encontrar partes afectadas y, consecuentemente, la necesidad de desarrollar ejercicios rigurosos en la identificación temprana de todas estas partes.

53 Metrobús de Paraguay, párr. 4.4.

54 Metrobús de Paraguay, párr. 4.2.

Asimismo, en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, si bien tanto el Banco como el cliente identificaron a una gran cantidad de partes afectadas, se omitió realizar consultas adecuadas en la preparación del proyecto con un grupo importante de ganaderos y pastores tradicionales que también brindan cabalgatas turísticas (arrieros), y serían impactados por dicho proyecto⁵⁵.

De tal forma, el MICI ha detectado que, **además de identificarse a las partes interesadas, es importante realizar una caracterización adecuada de dicha población.** Esta caracterización no es una formalidad, pues conocer los rasgos de los grupos afectados o interesados impactará la forma y características de las consultas.



Mujeres indígenas de Guatemala.



LOS CASOS DEL MICI Y SUS APRENDIZAJES

Importancia de una caracterización adecuada: pueblos indígenas

En el caso de las generadoras San Mateo y San Andrés, un proyecto que preveía la construcción de dos hidroeléctricas en el norte de Guatemala, el MICI concluyó que el BID Invest incumplió con la obligación de asegurarse de que se realizara una adecuada identificación de la población indígena afectada. En su informe, el Mecanismo destacó que la identificación de una base social completa de las comunidades afectadas es un paso inicial esencial para la identificación de las partes interesadas, y que dicha identificación debe realizarse en las etapas más tempranas posibles⁵⁶. Esta falta de caracterización de la población afectada tuvo efectos en la identificación de diversos impactos.

Las investigaciones del MICI también han subrayado la **importancia de que las consultas se realicen con todas las partes interesadas, incluyendo a aquellas personas que puedan tener una postura crítica u opuesta a un proyecto.** Las obligaciones de consulta derivadas de las políticas del Banco no están condicionadas a que las partes consultadas estén a favor del proyecto.

En el caso del Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, el MICI identificó que los esfuerzos de consulta se centraron en las personas y los grupos que mantenían una postura favorable al proyecto y que se beneficiaban del mismo. Por el contrario, no

55 Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, párrs. 2.115 y 2.122.

56 Generadoras San Mateo y San Andrés, párrs. 2.72 y 2.81.



Las investigaciones del MICI han subrayado que las consultas deben incluir personas que puedan tener una postura crítica u opuesta a un proyecto.

se hicieron esfuerzos para realizar consultas y acercamientos con los integrantes de la población que tenían una postura crítica⁵⁷. A este respecto, el Mecanismo matizó que las consultas requeridas por las políticas del BID deben asegurarse de que las distintas categorías y grupos de afectados estén representadas, evitando cualquier tipo de discriminación. Una consulta significativa requiere escuchar opiniones de grupos opuestos al proyecto y realizar esfuerzos para promover un proceso de consulta abierto e incluyente. De lo contrario, la falta de inclusión e información a una parte afectada puede generar mayor oposición⁵⁸.

En el caso ya mencionado de las generadoras San Mateo y San Andrés, BID Invest no realizó esfuerzos sistemáticos por considerar la opinión de los grupos opositores, a pesar de conocer la enorme polarización existente en las comunidades de la zona sobre el proyecto. El MICI determinó que, en estos contextos, es necesario buscar y recibir información por vías externas y adicionales a las proporcionadas por el prestatario o cliente, y que no es suficiente verificar la opinión de la población local únicamente a través de entrevistas con personas proporcionadas por el cliente o prestatario⁵⁹.

En la medida en la que aumente la magnitud y complejidad de los proyectos financiados por el Banco, mayor será la posibilidad de encontrar situaciones de división y oposición al proyecto. En esos casos, será importante que las políticas del Grupo BID se sigan cumpliendo, incluso respecto de personas y grupos con posturas críticas. En estos escenarios es posible que, cuando el Grupo BID comience su participación en un proyecto, ya exista un proceso de desgaste entre el prestatario y algunos sectores de la población identificados como “opuestos” al proyecto. Cuando esto sucede, el Grupo BID cuenta con una oportunidad de agregar un valor a través del aseguramiento de sus políticas en materia de consultas.

57 Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, párrs. 2.171-2.174.

58 Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, párr. 2.178.

59 Generadoras San Matero y San Andrés, párr. 2.93.

Reunión con comunidades en São José dos Campos, Brasil.



LOS CASOS DEL MICI Y SUS APRENDIZAJES

Comunicación con partes interesadas, aunque no sean afectadas

Las prácticas del Grupo BID han evolucionado de un enfoque en consultas con partes afectadas a hablar de consultas a partes interesadas. La importancia de este cambio se ha puesto de manifiesto en tres casos del MICI que brindan ejemplos sobre situaciones en las que puede ser necesario **proveer información incluso cuando un grupo de personas deja de ser formalmente una “parte afectada”**.

Durante la tramitación del caso del **PEU São José dos Campos** ante el MICI, el BID dejó de estar involucrado en el componente que implicaba el reasentamiento de un número significativo de personas. Sin embargo, las personas que acudieron al MICI y la comunidad que sería reasentada habían sido informadas durante años sobre su reasentamiento y la vinculación del BID en dicho reasentamiento. Frente a esto, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó la recomendación del MICI de comunicar a dicha comunidad que el Banco ya no estaba involucrado en el proyecto⁶⁰.

En **Mareña Renovables**, el cliente decidió cancelar el proyecto y el Banco comunicó al MICI que, siguiendo su propia recomendación, había acordado con el cliente que se informaría sobre su cancelación, y que había efectuado dicha comunicación⁶¹.

Finalmente, si bien el informe sobre la **Expansión del Canal de Panamá** concluyó que no existían incumplimientos sobre consulta hacia un grupo que no era “parte afectada” porque el proyecto ya no sería realizado en su zona, el MICI recomendó realizar una campaña de difusión sobre los cambios del proyecto que mostraban que dichas personas ya no serían impactadas⁶².

60 PEU São José dos Campos, párr. 4.5, Recomendación 2.

61 Informe de Avances sobre las Medidas adoptadas por la Administración para abordar las recomendaciones del MICI, Mareña Renovables, 8 de marzo de 2018, párr. 3.1.

62 Canal de Panamá, párrs. 5.59-5.60.

ACCESIBILIDAD DE LAS CONSULTAS

El MICI se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre los distintos factores de la “**accesibilidad**” de la información brindada a las partes interesadas, que incluyen desde la **antelación con la que se brinda la información y los lugares en los que se realizan reuniones y audiencias, hasta los formatos, idiomas y medios de divulgación** utilizados. Este tema ha estado presente desde el primer informe del MICI sobre el Proyecto Hidroeléctrico Pando Monte Lirio, hasta el más reciente sobre las generadoras San Mateo y San Andrés.



LAS POLÍTICAS DEL GRUPO BID

¿Qué establecen las políticas del Grupo BID sobre accesibilidad de información y consultas?

La Directiva B.6 de la OP-703 indica que para “propósitos de la consulta se deberá suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas”, de manera que estas puedan formarse una opinión y efectuar comentarios sobre el curso de acción propuesto.

Las aportaciones del MICI sobre la necesidad de divulgar y proporcionar información a las partes interesadas en idiomas que puedan entender, como parte de los requisitos para realizar consultas de buena fe, ya fueron incluidas en la sección anterior sobre acceso y divulgación de información. Por tanto, a continuación, solo se incluyen reflexiones sobre otros aspectos de la accesibilidad de información.

El lugar. Aunque en su informe sobre el Proyecto Hidroeléctrico Pando Monte Lirio, el MICI indicó que la consulta no era una de las preocupaciones principales del caso, sí señaló que recibió información sobre la realización de audiencias públicas en el último momento y en lugares alejados de las comunidades⁶³. En el informe de las generadoras San Mateo y San Andrés se explicó que poner a disposición del público un EIA en Ciudad de Guatemala, por medio de un pago y la entrega de un CD, no es un método accesible para las comunidades del área de influencia del proyecto, las cuales se encuentran alejadas de dicha ciudad⁶⁴.

63 Pando Monte Lirio, páginas 53-54.

64 Generadoras San Mateo y San Andrés, 2.88.

El formato. En cuanto al formato en que se hace llegar la información a las partes interesadas, el MICI ha explicado que cumplir con la Directiva B.6 y suministrar información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe “requiere considerar la realidad específica de las personas a ser consultadas”. Es decir, no basta con proporcionar información a las partes interesadas, sino que el Grupo BID debe asegurarse que la información proporcionada sea **clara, sencilla y comprensible**⁶⁵.

Así, por ejemplo, en los casos de la Expansión del Canal de Panamá y del PEU São José dos Campos, el MICI encontró que los programas de divulgación de información hacia la población se habían realizado a través de **medios a los que dichas comunidades tenían poco acceso (prensa escrita, medios electrónicos, televisión y radio)**⁶⁶. En sus informes sobre el PEU São José dos Campos y las generadoras San Mateo y San Andrés, el MICI dio un paso más en su desarrollo sobre este tema, explicando que la información que se proporcione a las partes interesadas debe ser “clara, sencilla, comprensible y accesible⁶⁷”. En el primer caso se señaló que la forma en la que se informa a las partes interesadas debe considerar la **realidad específica de las personas a ser consultadas** para asegurar que las mismas puedan hacerse una opinión sobre el curso de acción propuesto⁶⁸. En el segundo, se determinó que, aunque el estudio de impacto ambiental se puso a disposición del público, no constaba que BID Invest hubiera solicitado al cliente publicar la información ambiental y social **de manera sencilla y accesible, por ejemplo a través de un resumen no técnico**⁶⁹.

65 São José dos Campos, párr. 2.146.

66 Canal de Panamá, párr. 5.53; PEU São José dos Campos, párr. 2.146.

67 PEU São José dos Campos, párr. 2.146. Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.87.

68 PEU São José dos Campos, párr. 2.146.

69 Generadoras San Mateo y San Andrés, 2.87.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

Accesibilidad de las consultas

El MPAS del BID vigente reitera los requisitos sobre consultas accesibles establecidos en las políticas anteriores. Así, requiere que se proporcione información fácilmente accesible en un formato culturalmente adecuado, en el o los idiomas locales pertinentes y que sea comprensible para las partes interesadas⁷⁰.

De forma similar, el Manual de Implementación de la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest dispone que las partes interesadas deben tener información previa sobre aspectos pertinentes de un proyecto, en lenguajes y formatos apropiados, claros, accesibles, comprensibles y culturalmente apropiados⁷¹. Este manual reconoce que la información técnica que usualmente se muestra en una página web, generalmente, no proporciona antecedentes válidos; y que proporcionar información clara y comprensible puede ayudar a evitar incertidumbre y preocupaciones futuras⁷². También señala que, en lugar de información técnica en una página web, la información debería estar disponible en lugares, formatos e idiomas locales apropiados, lo cual incluso puede significar que se requieran comunicaciones verbales o el uso de imágenes⁷³.

El MICI considera que, al momento de decidir y acordar con los prestatarios los formatos de divulgación de la información, **es importante que el Grupo BID tenga presente la complejidad de la información y si esta está siendo divulgada en un lenguaje que las partes interesadas puedan entender**. Esto resulta especialmente relevante en el caso de comunidades en situación de vulnerabilidad y dado el carácter técnico que pueden tener diversos documentos de evaluación de impactos ambientales y sociales. En estos casos, el **uso de resúmenes no técnicos y otras formas de comunicación accesibles** para las comunidades locales podrán volverse herramientas necesarias para garantizar que las consultas por realizarse sean accesibles.

Por otra parte, el MICI es consciente del desafío que supone para el Grupo la supervisión de la preparación y entrega de información en un lenguaje no técnico

70 MAPS, ND10, párr. 21.y ND1, párr. 33

71 Manual de Implementación: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social BID Invest, pp. 59-60 y 68.

72 Manual de Implementación: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social BID Invest, p. 68.

73 Manual de Implementación: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social BID Invest, p. 68.

y accesible para las comunidades locales, en tiempos relativamente cortos. Las reflexiones y casos del MICI ilustran los distintos niveles de complejidad involucrados. Estos niveles van desde supervisar que la información sea divulgada y entregada en el idioma del país en cuestión y que el formato utilizado esté al alcance de las partes consultadas, hasta supervisar que el lenguaje utilizado en la información sea comprensible para las comunidades consultadas.

SIGNIFICATIVIDAD DE LAS CONSULTAS

Una de las principales reflexiones que surge de los informes del MICI es la necesidad de que el Grupo BID supervise que las consultas realizadas en el marco de un proyecto sean “significativas”⁷⁴. En varios casos se encontró que, **a pesar de que se realizan numerosas reuniones y audiencias públicas, la calidad de la información y del diálogo que se generan en esos espacios no cumple con los estándares de consultas significativas del Grupo.**



LAS POLÍTICAS DEL GRUPO BID

¿Qué establecen las políticas del Grupo BID sobre consultas significativas?

La Directiva B.6 de la OP-703 requiere la realización de consultas significativas durante el proceso de evaluación ambiental, es decir, **consultas en las que se permita que las partes se formen una opinión sobre la operación, realicen comentarios sobre el curso de acción propuesto y en las que se consideren estos puntos de vista.** También requiere informar sobre los impactos del proyecto y sus medidas de mitigación durante la implementación del mismo.

Por su parte, la ND1 establece que la participación de las partes interesadas es un proceso permanente. La ND1 concibe las consultas como una oportunidad para que las partes interesadas puedan expresar sus opiniones sobre los riesgos, impactos y medidas de mitigación del proyecto y para que el Cliente pueda considerarlas y responderlas.

Los estándares de las políticas del Grupo BID sobre consultas significativas son desarrollados en la Guía del BID sobre Consultas Significativas de las Partes Interesadas. Esta guía describe ampliamente los principios y contenidos que

⁷⁴ Mareña Renovables, El Dorado, PEU São José dos Campos, Drenaje Pluvial La Paz y El Alto, Metrobús de Paraguay y Generadoras San Mateo y San Andrés. La Guía sobre Consultas Significativas del BID también señala que la calidad de las consultas es un tema recurrente en los reclamos ante el MICI. Consulta Significativa con las Partes Interesadas: Series del BID sobre riesgo y oportunidad ambiental y social. Reidar Kvam, pág. 3.

La consulta transparente y significativa con las partes interesadas claves constituye la piedra angular de la toma de decisiones fundamentada y la buena gobernanza. En la imagen, comunidades del Istmo de Tehuantepec, México.



debe tener una consulta para ser considerada “significativa”, reconociendo que la “consulta transparente y significativa con las partes interesadas claves constituye **la piedra angular de la toma de decisiones fundamentada y la buena gobernanza**”⁷⁵. En esta nota de reflexiones no se desarrollarán todos los requisitos y roles descritos en dicha guía, sino solamente aquellos identificados y discutidos dentro de las investigaciones del MICI.

El primer requisito, señalado en diversas investigaciones⁷⁶, es que el Grupo BID debe asegurarse de que se proporcione **información sobre los impactos y los riesgos que implica una operación, así como sobre las medidas de mitigación y manejo de estos riesgos, y no solo sobre los beneficios y generalidades de una operación**. Los casos del MICI muestran que, en diversas ocasiones, las reuniones, audiencias y, en general, la información que se brinda sobre un proyecto tiende a enfocarse en sus beneficios, dejando nulo o poco espacio para discutir sus riesgos, impactos y medidas de manejo. Para supervisar adecuadamente la realización de consultas significativas es importante revisar la información proporcionada y asegurarse de que esta sea verdaderamente una consulta significativa. No basta con denominarlo consulta o reunión.

75 Consulta Significativa con las Partes Interesadas: Series del BID sobre riesgo y oportunidad ambiental y social. Reidar Kvam, pág. 3.

76 Mareña Renovables, Aeropuerto Internacional El Dorado, PEU São José dos Campos, Metrobús de Paraguay, Generadoras San Mateo y San Andrés,



LOS CASOS DEL MICI Y SUS APRENDIZAJES

Ejemplos de hallazgos sobre calidad de información

En **Mareña Renovables**, el MICI identificó que en las reuniones señaladas como consultas: 1) no se brindó información completa sobre todo el proyecto; 2) no se proporcionó información sobre las medidas de mitigación y manejo de los impactos del proyecto, ni sobre sus planes de gestión y de manejo del riesgo; 3) la presentación a las comunidades solo tenía información general (y estaba, únicamente, en español); 4) la mayoría de las reuniones tenían como objetivo negociar contratos y beneficios sociales, y se realizaron antes de contar con las evaluaciones ambientales y sociales del proyecto⁷⁷.

En el **Aeropuerto El Dorado**, el MICI encontró que durante la audiencia pública de un proceso de evaluación de impacto ambiental solamente se brindó información general sobre algunos aspectos del proyecto. Concluyó que en dicha audiencia no se brindó información sobre “los riesgos existentes, dificultades e impactos asociados con las diferentes etapas del proyecto, ni sobre los mecanismos que se consideran adecuados para prevenir, mitigar o subsanar dichos riesgos⁷⁸”. El Mecanismo precisó que una consulta adecuada requiere: “(i) haber llevado a cabo una identificación previa de las partes adecuadas; (ii) que estas, en efecto, sean convocadas, y (iii) que la información provista sea relevante y dirigida a éstas y no al público en general⁷⁹”.

En el caso de **Metrobús Paraguay**, se señaló que la información compartida fue sobre todo de carácter general, se enfocó sustancialmente en las características operacionales y beneficios del proyecto y no precisó los riesgos e impactos adversos y las medidas de mitigación diseñadas para las personas afectadas⁸⁰.

En el caso de las generadoras **San Mateo y San Andrés** también se determinó que los procesos de consulta validados por el BID Invest no evidenciaban que se hubiera informado a las comunidades afectadas sobre los impactos ambientales y sociales y las medidas para su manejo. Por el contrario, las reuniones realizadas informaban solo sobre el proceso de construcción y sobre los procesos para la obtención de derechos y beneficios de los proyectos⁸¹.

77 Además de realizarse, en su mayoría, únicamente con autoridades y no con toda la población. Mareña Renovables, párrs. 2.45-2.49 y 2.72-2.74.

78 Aeropuerto Internacional El Dorado, párrs. 2.182-2.183.

79 Aeropuerto Internacional El Dorado, párr. 2.186.

80 Metrobús de Paraguay, párr. 2.157.

81 Generadoras San Mateo y San Andrés, párrs. 2.76 y 2.79.

En el caso del Metrobús Paraguay se informó acerca de la realización de cientos de reuniones de distintos tipos. Sin embargo, el MICI comprobó que la mayoría de estos acercamientos se habían realizado antes de contar con las evaluaciones de impactos ambientales y sociales, así como con el diseño de medidas de mitigación. De esta manera, las reuniones solo sirvieron para proporcionar información general sobre el proyecto y sus beneficios, así como para caracterizar a la población afectada; pero no para informar sobre los posibles riesgos del proyecto ni sobre sus medidas de mitigación. En estas circunstancias no puede hablarse de “consultas significativas”⁸². Esta situación también fue identificada en el informe de Mareña Renovables, en el que se describe cómo se realizaron numerosas reuniones iniciales con las comunidades afectadas, que se llevaron a cabo antes de tener las evaluaciones ambientales y sociales del proyecto, y cuyo objetivo principal era la negociación de contratos para el uso de tierras de dichas comunidades⁸³.



Reunión con comunidades en Guatemala.



LOS CASOS DEL MICI Y SUS APRENDIZAJES

¿Qué información se debe compartir con las comunidades?

EL MICI ha señalado que **una consulta “debe brindar información específica, detallada y completa” que permita a los interesados formarse una opinión sustentada sobre los posibles impactos de un proyecto y las propuestas para su manejo**⁸⁴. En este sentido, el informe sobre las **generadoras San Mateo y San Andrés** proporciona un listado sobre el tipo de información que debe proporcionarse en las consultas, resumiendo los requisitos de la ND1:

- i. El **propósito**, la **naturaleza** y la **escala** del proyecto.
- ii. La **duración** de las actividades propuestas.
- iii. Los **posibles riesgos e impactos** sobre esas comunidades y las **medidas de mitigación** pertinentes.
- iv. El **proceso de participación** de los **actores sociales** previsto.
- v. El **mecanismo de quejas**⁸⁵.

82 Metrobús de Paraguay, párr. 2.155- 2.158.

83 Mareña Renovables, párr. 2.45.

84 Aeropuerto Internacional El Dorado, párr. 2.183; Metrobús de Paraguay, párr. 2.158.

85 Generadoras San Mateo y San Andrés, párrafo 2.86.

El segundo requisito analizado por el MICI para que una consulta sea “significativa” es que se genere un **diálogo bidireccional o de doble vía**. Es decir, que la consulta no se limite a organizar reuniones informativas, sino que se lleve a cabo **un diálogo en el que las partes se escuchen y exista apertura para considerar opiniones diferentes y para realizar ajustes al proyecto**⁸⁶. De esta forma, la provisión de información tiene como objeto que las partes interesadas puedan formarse una opinión sobre el proyecto, para así poder participar de forma significativa en un diálogo⁸⁷.

Un ejemplo de cómo la falta de acceso a información “precisa, relevante, significativa y oportuna” sobre un proyecto, sus impactos y medidas de manejo impide a las partes interesadas formarse una opinión sobre el proyecto y presentar comentarios sobre el mismo se produjo en el caso del Aeropuerto El Dorado, tal y como el MICI detectó en el informe de la FVO⁸⁸. Esta situación también se presentó en Mareña Renovables, caso en el que la falta de información impidió que la población impactada participara de forma efectiva en reuniones y en el que dichas reuniones tampoco brindaron oportunidad para comentarios⁸⁹.

Llegados a este punto, es importante destacar aquí que **una audiencia pública, realizada como parte del proceso para obtener una licencia ambiental no equivale, necesariamente, a la consulta que requieren los estándares del Grupo BID**. Por ejemplo, en su informe sobre el Aeropuerto El Dorado, el MICI notó que la audiencia pública no propició un diálogo con las partes interesadas, sino que consistió en una serie de presentaciones de las instituciones involucradas, seguidas de intervenciones breves del público. El Mecanismo explicó que esto no constituye un diálogo y que el objetivo de una consulta “no se limita a informar y escuchar, sino que debe propiciar un diálogo constructivo entre el prestatario y las comunidades afectadas, en el cual las partes estén incluso dispuestas a dejarse influir en sus opiniones⁹⁰”.

En São José dos Campos el MICI también revisó la figura de la audiencia pública realizada para la obtención de la licencia ambiental, encontrando que esta tenía fines informativos y no pretendía la generación del diálogo requerido por los estándares del BID, en el que las partes pudieran hacer comentarios y se tomaran en cuenta sus puntos de vista y preocupaciones⁹¹. El MICI explicó que una consulta debía considerar los puntos de vista de las poblaciones afectadas y que en dicho caso únicamente se realizaron actividades de difusión sin que se estableciera un diálogo con las partes afectadas ni un mecanismo para que las mismas presentaran su opinión sobre la operación⁹².

86 Metrobús de Paraguay, párr. 2.160.

87 PEU São José dos Campos, párr. 2.146. Metrobús de Paraguay, párr. 2.158.

88 Aeropuerto Internacional El Dorado, párr. 2.185.

89 Mareña Renovables, párr. 2.74 y 2.72.

90 Aeropuerto Internacional El Dorado, párr. 2.188.

91 PEU São José dos Campos, párr. 2.150.

92 PEU São José dos Campos, párr. 2.147.

En el Programa de Drenajes Pluviales de La Paz y El Alto se identificó que, aunque los comerciantes afectados por ciertas obras del programa manifestaron diversas preocupaciones sobre los impactos que les generarían las obras, esas preocupaciones no fueron tomadas en cuenta⁹³.

En el informe de las generadoras San Mateo y San Andrés también se detectó que las reuniones realizadas en el marco de los proyectos no incluyeron diálogos bidireccionales y dinámicos, en los que se registraran las preocupaciones u observaciones de las comunidades y se evidenciara si las mismas habían sido tomadas en cuenta en su diseño e implementación⁹⁴.

Recuadro 4. Documentación y procesos de consulta

La organización y realización de consultas son obligaciones de los prestatarios. El rol del Grupo BID se limita a **revisar si estas consultas cumplen sus políticas. Para esto es esencial que el BID o el BID Invest tengan acceso a información y documentación que les permita efectuar esta revisión.** Es decir, no bastará con tener evidencias que confirmen que, efectivamente, se realizaron determinadas reuniones y/o audiencias públicas. Es necesario disponer de información que permita tanto a BID como a BID Invest conocer el contenido de dichas reuniones: **qué se dijo, quién participó, cómo se respondió a las participaciones y qué cambios se hicieron, entre otras cosas.**

De esta forma, el reconocimiento del BID⁹⁵ sobre la necesidad de fortalecer la documentación e información sobre estos procesos constituye un aspecto positivo en el fortalecimiento de las prácticas sobre consultas del Grupo BID.

Además de un diálogo bidireccional, los estándares de BID Invest anteriores, y actuales, requieren que un proyecto obtenga un amplio apoyo comunitario. En Generadoras San Mateo Y San Andrés, el MICI encontró que la revisión de cumplimiento por parte del BID Invest se enfocó en revisar que se hubiera logrado ese apoyo y no en revisar la calidad de información y diálogo desarrollados para obtener este apoyo. Sobre este particular, es preciso destacar que la supervisión del Grupo BID no debe limitarse a revisar que el proyecto cuente con un amplio apoyo comunitario, sino que debe revisar que este apoyo sea resultado de consultas significativas, en las que se haya proporcionado información adecuada⁹⁶.

93 Programa de Drenajes Pluviales de La Paz y El Alto, párr. 2.66.

94 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.78.

95 Ver Corredores Viales de Paraguay, Memorando con comentarios de la Administración del BID con respecto a una determinación preliminar de Verificación de la Observancia, párr. 4.1; Proyecto Hidroeléctrico Pando Monte Lirio, Respuesta de la Administración al Borrador de Informe del Panel de Verificación de la Observancia, párr. 26; y Mareña, Respuesta conjunta de la Administración al Borrador Preliminar del Informe de Verificación de la Observancia del MICI, pág. 7.

96 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.84.

Recuadro 5. ¿Qué no constituye una consulta?

En el marco de los casos del MICI, se han revisado distintos tipos de procesos informativos, reuniones, audiencias y mecanismos de difusión que han sido presentados como “consultas”. A continuación, se describen ejemplos de procesos que no han cumplido los requisitos para ser considerados “consultas significativas”.

1. **Reuniones** que buscan realizar un **primer acercamiento** con la población, **presentar** el proyecto y **escuchar** opiniones iniciales.
2. **Reuniones** que buscan **conocer información de las partes interesadas o identificarlas**: censos, encuestas, estudios de caracterización. Si bien la caracterización es un requisito para realizar consultas adecuadas, no puede sustituir a la consulta.
3. **Audiencias públicas** en las que se realiza una **presentación acotada del proyecto y se escuchan dudas o comentarios de asistentes**. En estos casos, para decidir si constituyen consultas significativas para el MICI, es necesario revisar **cómo se realizaron estas audiencias**. Por ejemplo:
 - a. ¿Se brindó información sobre los impactos del proyecto y sus medidas de gestión?
 - b. ¿Era comprensible la información presentada? ¿Se brindó con suficiente antelación para permitir que las personas se formaran una opinión sobre el proyecto y pudieran participar de manera efectiva?
 - c. ¿Las audiencias eran accesibles? Es decir, ¿se produjeron en lugares cercanos a las comunidades potencialmente afectadas? ¿Se informó sobre su celebración con la suficiente antelación? ¿Se permitió el acceso a todas las personas que quisieran participar?
 - d. ¿Se permitió que los asistentes plantearan sus preguntas y preocupaciones?
 - e. ¿Se dio una respuesta adecuada a las preguntas y preocupaciones de las partes interesadas?
 - f. ¿Se tomaron en cuenta las preocupaciones y opiniones de las partes interesadas en el diseño del proyecto y/o de sus medidas de gestión?
 - g. ¿Las audiencias fueron diseñadas adecuadamente para permitir la participación de grupos que requirieran la generación de espacios específicos para su participación?
 - h. ¿Se realizaron oportunamente en los momentos y fases del ciclo del proyecto?
4. **Publicidad con información general del proyecto** distribuida a través de folletos, medios de comunicación masiva o de otros medios.
5. **Reuniones** para discutir **oportunidades de empleo** en el proyecto.
6. **Reuniones** para la negociación de contratos con la población afectada.
7. Reuniones para brindar información de **avances sobre la construcción y aspectos logísticos de un proyecto**.
8. **Reuniones** para discutir **programas de beneficios o de compensación** del proyecto. Por ejemplo, apoyos de becas, apoyo a emprendimientos o eventos de la comunidad.
9. **Diálogos amplios sobre la situación de una comunidad** o su desarrollo de forma general, sin estar enfocada en la discusión del proyecto en cuestión.

El MICI no cuestiona el valor e importancia de los procesos antes descritos, que son, sin lugar a dudas, procesos útiles para la divulgación de información y gestión de un proyecto. Sin embargo, estos procesos no sustituyen la necesidad de generar los espacios requeridos por las políticas del Grupo BID para realizar consultas significativas.



Las reflexiones en torno a consultas significativas muestran que es importante que el Grupo BID ponga atención a la revisión de la calidad de la consulta y no se centre únicamente en los aspectos cuantitativos. Adicionalmente, los informes del MICI muestran que la revisión y supervisión del Banco en materia de consultas tiene un fuerte enfoque en el número de “consultas” y reuniones. En varios casos, el BID o BID Invest describen la realización de numerosos ejercicios informativos por parte de los prestatarios, sin entrar a describir el tipo o la calidad de la información y de los diálogos desarrollados durante dichos ejercicios. Esto puede deberse a la propia redacción de la Directiva B.5 de la OP-703, que requiere determinado número de consultas a realizar dependiendo de la categoría del proyecto. Sin embargo, y a la luz de todo lo que se ha explicado en esta sección, es importante tener en cuenta que más allá de los números, resulta esencial revisar que las consultas sean significativas.

Proyecto Metrobús en Paraguay.



MEJORANDO POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Mejoras del Grupo BID para la realización de consultas significativas

A raíz de los informes y recomendaciones del MICI, **el Grupo BID ha informado sobre la realización de distintas medidas para fortalecer sus prácticas y mejorar la implementación de sus estándares sobre consultas significativas.** Entre estas medidas, se encuentran las siguientes:

- i) **Elaboración de una nota técnica sobre consultas significativas con las partes interesadas** para abordar la necesidad de mejorar la práctica del BID sobre salvaguardas sociales⁹⁸.
- ii) Realización de **actividades de capacitación al personal de salvaguardas ambientales y sociales** del BID, con respecto a la nota técnica sobre consultas significativas y la formulación de procesos para documentar los procesos de consulta⁹⁹.
- iii) **Divulgación de la nota técnica** sobre consultas significativas y realización de **capacitación externa al Grupo BID**, incluyendo a funcionarios de países de la región, clientes, organismos ejecutores y otros actores externos¹⁰⁰.

97 Informe de Avance sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto de Energía Eólica Mareña Renovables, 8 de marzo de 2018, párr. 3.2. Informe de Avance sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto Aeropuerto Internacional El Dorado, 8 de marzo de 2018, párr. 2.5.

98 Informe Final sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto de Energía Eólica Mareña Renovables, agosto de 2018, párr. 3.4.

99 Informe de Avance sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto de Energía Eólica Mareña Renovables. 8 de marzo de 2018, párr. 3.2. Informe Final sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto de Energía Eólica Mareña Renovables, agosto de 2018, párr. 3.5. Informe Final sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia del Aeropuerto Internacional El Dorado, septiembre de 2018, párr. 2.7.

iv) Aprobación del **Protocolo IDB-ESG-PR-0018 para la evaluación y documentación de la calidad del proceso de consulta durante la preparación de proyectos**, el cual describe los procedimientos del personal del BID para evaluar un proceso de consulta¹⁰¹.

v) Mejoras a la sección sobre participación y consulta con las partes interesadas de la plantilla del IGAS (Informe de Gestión Ambiental y Social), con el objeto de resumir las actividades de consultas realizadas durante la preparación de una operación, su documentación, los temas principales que surgieron de dichas consultas y una explicación sobre cómo se abordaron o se dio respuesta a los mismos¹⁰².

Resulta justo destacar aquí el caso de Mareña Renovables, un ejemplo paradigmático en cuanto al diálogo y los cambios sustantivos que pueden surgir a partir de las investigaciones del MICI. Muchas de las mejoras implementadas por el Grupo BID descritas en el párrafo anterior comenzaron a partir de los hallazgos, recomendaciones, diálogo y discusiones generadas al interior del Grupo a partir de dicha investigación. Algunas personas involucradas en esos diálogos reconocen el importante papel que esta investigación jugó en el “cambio cultural” que se produjo dentro del Grupo en torno a la evaluación de impactos sociales y contextuales, incluyendo aspectos sobre consultas adecuadas y divulgación de información¹⁰³.

101 Informe Final sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia para el Programa de Drenaje Pluvial de los Municipios de La Paz y El Alto, septiembre de 2018, párr. 2.6.

102 Informe Final sobre las Medidas Adoptadas por la Administración del BID para Abordar las Recomendaciones Formuladas por el MICI en su Informe de Verificación de la Observancia para el Programa de Drenaje Pluvial de los Municipios de La Paz y El Alto, septiembre de 2018, párr. 2.7.

103 MICI Reflexiones. Cambios Institucionales para mejorar vidas. Lecciones aprendidas del caso Mareña renovables en México: Reforzando lo “significativo” de consultas significativas, p. 5.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

Perspectiva general sobre consultas

La Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest y el nuevo MPAS del BID contemplan a la consulta a las partes interesadas como un proceso, dinámico y continuo, y no como un espacio que se agota en un único momento. Los procesos de consulta se diseñan e implementan a partir de un mapeo de las partes interesadas y un plan de participación de las partes interesadas. Este plan identifica las distintas necesidades de información y consulta y diseña la intensidad, temporalidad y las modalidades de las consultas que deben realizarse. Este plan está sujeto a revisión y puede ajustarse conforme sea necesario.

Documentar la participación de las partes interesadas

El MPAS actual del BID incorpora varias de las mejoras del Grupo en cuanto a la documentación de las actividades de consulta. Este nuevo marco establece que se debe mantener y divulgar, como parte de la evaluación ambiental y social de un proyecto, un **registro documentado de la participación de las partes interesadas**, el cual incluirá:

- Una descripción de las partes interesadas consultadas.
- Un resumen de la retroalimentación recibida.
- Una breve explicación de cómo, o por qué no, se tuvo en cuenta la retroalimentación recibida¹⁰³.

De acuerdo con el Manual de Implementación de su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social, el BID Invest puede desarrollar algunas acciones para explicar cómo se han abordado las preocupaciones de las partes interesadas. Algunas de estas son:

- Un registro de las personas participantes en las consultas.
- Cuestiones clave discutidas durante las reuniones.
- Acuerdos alcanzados durante las reuniones.
- La forma en la que se considera que las aportaciones de las partes interesadas pueden aumentar beneficios y reducir o compensar efectos adversos.
- Áreas de desacuerdo y razones por las que algunas recomendaciones no pueden ser atendidas.
- Futuros canales de comunicación y proceso de consulta previsto¹⁰⁴.

¹⁰³ MPAS, párr. 3.7 y ND10, párr. 9.

¹⁰⁴ Manual de Implementación: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest, p. 69.

OPORTUNIDAD DE LAS CONSULTAS



LAS POLÍTICAS DEL GRUPO BID

¿Qué establecen las políticas del Grupo BID sobre la oportunidad de las consultas?

La Directiva B.6 de la OP-703 indica que, en las operaciones de Categoría “A”, las partes afectadas deberán ser consultadas por lo menos dos veces durante la preparación del proyecto: durante la fase de delimitación de los procesos de evaluación o revisión ambiental y durante la revisión de los informes de evaluación. Para las operaciones de Categoría “B” deberán realizarse consultas con las partes afectadas por lo menos una vez, preferentemente durante la preparación o revisión del PGAS, según se acuerde con el prestatario. Durante la ejecución del proyecto las partes afectadas deberían ser informadas sobre las medidas de mitigación ambiental y social que les afecten, según se defina en el PGAS.

Conforme a los estándares del Grupo BID, las consultas deben realizarse dentro de una ventana de tiempo determinada. La OP-703 establece que el propósito de la consulta es informar sobre los riesgos ambientales y sociales de un proyecto, de manera que las partes afectadas se formen una opinión y hagan comentarios sobre el curso de acción propuesto. Esto significa que **las consultas deben iniciarse, preferentemente, durante la preparación o revisión del PGAS.** De esta forma, la consulta servirá para brindar información sobre los impactos y sus medidas de manejo, recopilar comentarios de las partes afectadas y ajustar, de ser necesario, tanto las evaluaciones de impactos ambientales y sociales, como el propio PGAS¹⁰⁵. El MICI también ha afirmado que **la realización de las consultas durante esta etapa brinda al BID y a sus prestatarios la oportunidad de asegurar que la operación sea viable y capaz de realizar los ajustes necesarios antes de confirmar los términos financieros y contractuales de la operación**¹⁰⁶. Por el contrario, se ha identificado que **la realización de actividades de consulta en momentos posteriores a las etapas de preparación y diseño del proyecto genera desafíos adicionales**, ya que las partes interesadas pueden tener **dificultades para considerar “creíbles” estas consultas**¹⁰⁷.

105 Metrobús de Paraguay, párr. 2.153.

106 São José dos Campos, párr. 2.151.

107 Mareña Renovables, párr. 2.74.



En este sentido, con relación al reasentamiento involuntario, en PEU São José dos Campos el MICI ha encontrado que se ha dispuesto la realización de consultas posteriores a la realización de un plan de reasentamiento final. Se ha explicado que lo anterior no cumple los requerimientos sobre la oportunidad de la consulta de la OP-710, la cual requiere consultas durante el diseño del plan para incluir los intereses y necesidades de la población afectada en el plan de reasentamiento respectivo¹⁰⁸.

Suministrar información y continuar la consulta **durante la ejecución de un proyecto** también es necesario y puede contribuir a corregir fallas iniciales relacionadas con la exclusión de partes afectadas en las consultas. En sus revisiones, el MICI ha identificado casos en los que se desarrollan consultas con posterioridad a la fecha requerida por las políticas y se logra corregir y generar espacios para dialogar.

108 PEU São José dos Campos, párr. 2.23.

Por ejemplo, en Alto Maipo se identificó que un grupo de arrieros fue excluido de las consultas del proyecto en el marco de la obtención de la licencia ambiental. Años después y una vez iniciada la construcción, esta omisión fue identificada y se generaron espacios de diálogo para brindar información a los arrieros sobre el tipo de impactos del proyecto y sus medidas de manejo, así como para escuchar las preocupaciones y sugerencias de este grupo y realizar ajustes¹⁰⁹. En el caso de Programa de Drenaje Pluvial de La Paz y El Alto, el MICI también encontró que durante la ejecución del proyecto se diseñaron espacios para brindar información a la población afectada, así como para que la misma expresara sus preocupaciones sobre las obras del Programa¹¹⁰.

Recuadro 6. Consultas, temporalidad y proyectos del sector privado.

Las políticas del Grupo BID rigen a partir de su involucramiento en un proyecto. En varios proyectos, sobre todo del sector privado, el Grupo no está implicado en las etapas iniciales de diseño y elaboración de los primeros documentos de evaluaciones ambientales y sociales, sino que **su intervención puede iniciar años después de la obtención de las licencias ambientales y de la realización de consultas conforme a estándares nacionales.**

En estos casos, **la debida diligencia resulta esencial para analizar el cumplimiento y las posibles brechas de un proyecto con sus políticas operativas.** Es importante que el BID Invest analice en el proceso de debida diligencia **cuáles fueron las reuniones, audiencias y ejercicios de información ya realizados, para determinar que cumplan con sus políticas ambientales y sociales.** Esta revisión deberá incluir un análisis cualitativo sobre la información proporcionada por el prestatario. Una revisión cuantitativa no será suficiente, ya que será necesario analizar que se cumplan todos los requisitos para asegurar que las consultas fueron “significativas”. Es decir, habrá que verificar que, las consultas identifican e incluyen a todas las partes interesadas, son accesibles, presentan información de manera clara, sencilla y comprensible, permiten que las partes se formen una opinión sobre los impactos y el curso de acción propuesto y generan un diálogo bidireccional.

En estos casos es posible que los prestatarios consideren que los ejercicios de consulta ya realizados son suficientes y vean innecesaria la realización de espacios de consulta adicionales. Por tanto, la revisión de brechas será esencial para así requerir nuevos ejercicios de consulta, en caso de ser necesarios.

109 Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, párrs. 2.122-2.124.

110 A pesar de lo positivo de la generación de estos espacios, no se encontró que las opiniones de la comunidad afectada fueran tomadas en cuenta para, por ejemplo, modificar los PGAS y las medidas de mitigación del Programa. Programa de Drenaje Pluvial de los Municipios de la Paz y El Alto, párrs. 283-284.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

Cumplimiento de requisitos de proyectos ya iniciados

En cuanto al financiamiento de proyectos en construcción, el MPAS del BID establece que solo se financiarán proyectos en construcción cuando el prestatario pueda demostrar que la operación cumple con todos los requisitos de dicho marco. En caso de que algún requisito del MPAS no se cumpla antes de la consideración del proyecto por el Directorio, se debe incluir el cumplimiento de dicho requisito en el plan de acción ambiental y social que se presente al Directorio¹¹¹. Por su parte, las políticas ambientales y sociales vigentes de BID Invest contemplan específicamente que este organismo considere la realización de consultas adicionales cuando financie un proyecto avanzado en diseño o implementación y encuentre que no se consultaron suficientemente a las partes interesadas¹¹².

LOS IMPACTOS SUSTANTIVOS DE LA FALTA DE CONSULTAS

Los casos del MICI también confirman la **importancia** que tienen las **consultas** en la **identificación adecuada de los impactos sociales y ambientales** de un proyecto, así como en la **calidad de sus estudios y planes de gestión**. A continuación, para ilustrar esta importancia sustantiva, se muestran algunos ejemplos sobre impactos que no pudieron ser identificados o medidas que no pudieron ser implementadas, debido a la falta de consultas y a la ausencia de un diálogo con las partes afectadas.

La política OP-710 establece que **las consultas con las personas que serán reasentadas son esenciales para asegurar que el reasentamiento involuntario refleje sus necesidades y se logre que sus condiciones de vida sean iguales o mejores a las que tenían**¹¹³. En el PEU São José dos Campos se mostró que la falta de consultas con la población que debía ser reasentada impidió tomar en cuenta su opinión sobre la necesidad de continuar habitando en un lugar cercano al centro, debido a que muchas familias realizan labores informales en esa zona y vivir en una zona alejada les causaría grandes dificultades para seguir realizando sus actividades productivas¹¹⁴.

111 MPAS, párr. 4.5.

112 Manual de Implementación: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social BID Invest, p. 71.

113 PEU São José dos Campos, párr. 2.20

114 A pesar de lo anterior, algunas familias fueron reasentadas en lugares alejados del centro, al no brindarse una opción cercana tomando en cuenta las opiniones de la población afectada. PEU São José dos Campos, párrs. 2.29 y 2.32.



En el caso de las generadoras San Mateo y San Andrés se encontró que, aunque se analizó el **impacto potencial** de dos proyectos sobre el **patrimonio arqueológico** de una zona, las comunidades locales no fueron consultadas sobre este impacto. Por tanto, este impacto fue analizado exclusivamente desde un punto de vista arqueológico, sin tomar en cuenta su valor como patrimonio cultural para las comunidades indígenas del lugar. Un proceso de consulta hubiera permitido determinar el valor que los restos arqueológicos tenían para estas comunidades y diseñar medidas socioculturalmente apropiadas para atenderlos¹¹⁵.

115 Generadoras San Mateo y San Andrés, 2.146.

*Actividades turísticas y recreativas
en el río Maipo, en Chile.*



LOS CASOS DEL MICI Y SUS APRENDIZAJES

Identificación de impactos en servicios ambientales o ecosistémicos

Uno de los impactos para los que resulta primordial la realización de consultas es con respecto a los servicios ambientales brindados a una comunidad por un elemento que podría ser impactado por un proyecto.

En el caso de Alto Maipo, se identificó, desde la debida diligencia, una brecha en el análisis de los impactos del proyecto y en la disminución de caudales que este generaría sobre los usos turísticos y recreativos del río. Sin embargo, la falta de consultas y acercamientos a los usuarios y operadores turísticos, por parte del proyecto, impidió que el análisis sobre dichos impactos no se realizara por múltiples años. En este caso, los propios consultores del Banco han reiterado la necesidad de verificar la información de los estudios de expertos con la información de los usuarios¹¹⁶.

En el caso de las Generadoras de San Mateo y San Andrés, la falta de consultas adecuadas con mujeres impidió que se identificaran los servicios ecosistémicos que prestaba el río a las mujeres de la zona. Así, de las entrevistas con el MICI en su visita a dichas comunidades, se desprendió que las mujeres utilizaban el río para conversar, lavar ropa, y recolectar peces, camarones y cangrejos para su sustento familiar y para la venta. La falta de consultas impidió tener en cuenta este impacto potencial y que se diseñaran medidas adecuadas para su manejo¹¹⁷.

116 Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, párrs. 254-257.

117 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.175.

LA CONSULTA Y LOS GRUPOS ESPECÍFICOS

Los informes del MICI han revisado algunas características que deben tener las consultas para dos grupos específicos de potenciales afectados: los **pueblos indígenas** y las **mujeres**¹¹⁸. Por ejemplo, desde el caso de Mareña Renovables, el MICI resaltó que **las consultas a pueblos indígenas deben ser diferenciadas y tomar en cuenta en su realización y ejecución algunos elementos específicos de su naturaleza particular**: por ejemplo, las estructuras de gobernanza indígena¹¹⁹.

Posteriormente, en el caso de las generadoras San Mateo y San Andrés se destacó la importancia de las consultas para determinar si una comunidad se identifica a sí misma como indígena. Para realizar esta caracterización es indispensable tomar en cuenta el parecer de las propias comunidades, para lo que resulta clave realizar consultas significativas¹²⁰. En este caso también se concluyó que es importante considerar los procesos propios de consulta y de emisión de opiniones, autogestionados por los propios grupos indígenas, y se describió cómo algunas comunidades indígenas de la zona habían organizado un plebiscito en el que expresaban su rechazo a proyectos mineros, en general¹²¹.

En cuanto al género, los informes del MICI han analizado la **necesidad de generar espacios adecuados para la participación de mujeres** durante las consultas iniciales y durante la ejecución de un proyecto. En el mencionado caso de las generadoras San Mateo y San Andrés, el MICI describe que, conforme a la OP-761, se debe requerir una **participación equitativa de mujeres** durante las consultas¹²². El MICI precisó que para cumplir este requerimiento no basta con que los espacios generales de consulta permitan que las mujeres opinen; en algunos casos se debe considerar diseñar **espacios culturalmente apropiados** para propiciar la participación de las mujeres. En este caso, la consulta del proyecto solo contempló audiencias públicas con toda la población afectada. Aunque estas audiencias tuvieron una participación femenina equitativa, en su diseño no se consideró que, normalmente, las mujeres de las comunidades afectadas no participan u opinan en este tipo de contextos (eventos públicos). Por tanto, se determinó que era necesario diseñar espacios idóneos para que las mujeres pudieran participar adecuadamente¹²³.

118 La presente nota no pretende realizar un análisis exhaustivo sobre “pueblos indígenas” o “género”. Únicamente se incluyen las reflexiones principales realizadas sobre consulta y estos grupos.

119 Mareña Renovables, párrs. 2.106-2.107.

120 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.32.

121 Generadoras San Mateo y San Andrés, párrs. 2.73 y 2.74.

122 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.43.

123 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.54 y 2.55.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

Las consultas y el género

El MPAS actual del BID dispone que el prestatario debe asegurarse de que personas de todos los géneros tengan una interacción y una participación efectiva. Específicamente, señala que deben identificarse y abordarse los obstáculos que impiden a las mujeres y a las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género participar en las consultas¹²⁴.

El MICI precisó que **la necesidad de generar espacios culturalmente apropiados para grupos específicos no concluye después de las consultas iniciales, sino que siguen siendo importantes durante la construcción y/o la operación del proyecto**; sobre todo, si existen alegatos y se realizan investigaciones sobre violencia hacia las mujeres, como acoso, violencia sexual (incluidos alegatos sobre violación) o prostitución, entre otros. La investigación de estos reclamos puede requerir la creación de espacios específicos con personas capacitadas para este tipo de diálogo que generen confianza para que las mujeres puedan hablar libremente. Generalmente, las indagaciones durante audiencias públicas, o con policías o con hombres líderes de una comunidad, no serían espacios idóneos para obtener este tipo de información.

Asimismo, se ha señalado que **el diseño y la implementación de mecanismos de quejas deben tener perspectiva de género**. Los mecanismos de quejas son una herramienta importante para conocer la opinión de la comunidad, los problemas potenciales que pueda tener un proyecto durante su ejecución, y los problemas actuales de un proyecto en operación de manera que deben ser culturalmente adecuados para recibir quejas sobre impactos específicos hacia mujeres. En generadoras San Mateo y San Andrés se señaló que el mecanismo de queja de los proyectos no permitía quejas anónimas y el personal que recibía las quejas no estaba capacitado en temas de género¹²⁵.

En Alto Maipo se encontró que existían diversos alegatos sobre impactos diferenciados hacia mujeres de la comuna del Cajón del Maipo, debido a que el proyecto había originado la presencia de una cantidad grande de trabajadores

124 MAPS, ND9, párr. 20.

125 Generadoras San Mateo y San Andrés, párrs. 2.55-2.56.

(más del doble de la originalmente contemplada) en una comunidad pequeña. Estos alegatos incluían desde acoso y hostigamiento, hasta violaciones y aumento de la prostitución. A pesar de que BID Invest conoció de estos alegatos e hizo intentos directos por investigar estas situaciones, sus acciones se limitaron a entrevistar a elementos de la policía y a hombres líderes de la comunidad, así como a realizar consultas abiertas durante reuniones públicas con la comunidad¹²⁶.

OTROS IMPACTOS NEGATIVOS POR FALTA DE CONSULTAS

Las reflexiones desarrolladas con anterioridad describen la importancia y los requisitos de una consulta significativa. También ofrecen ejemplos que ilustran temas importantes, relacionados con las consultas, que deben ser tomados en cuenta en la supervisión de un proyecto y en la implementación de las políticas del Grupo BID. Pero los informes del MICI también muestran **otras consecuencias negativas originadas en la falta de consultas adecuadas**. A continuación, se desarrollan algunas reflexiones adicionales sobre estos impactos negativos.

Uno de estos impactos es la **erosión en la confianza** sobre la capacidad y/o sobre la disposición del cliente, o en su caso agencia ejecutora o el propio Grupo BID, para atender los impactos del proyecto¹²⁷. Por ejemplo, en el Aeropuerto El Dorado, el propio cliente identificó “serias dificultades en los programas de relacionamiento con la comunidad” y desconfianza frente a los procesos convocados por dicha entidad¹²⁸.

También se ha identificado que **la falta de consultas y/o la erosión de confianza puede generar oposición a un proyecto**¹²⁹. El MICI ha señalado que “la falta de inclusión e información a una parte afectada puede ocasionar que personas inicialmente no opuestas a un proyecto se vuelvan críticas del mismo al no recibir información y ser excluidas de la toma de decisiones”¹³⁰.

La falta de información y consulta adecuadas también pueden generar **incertidumbre** en una población que ha escuchado características generales del proyecto pero no la información sobre sus impactos y la forma en la que podrá evitarlos. En Mareña Renovables se encontró que los vacíos de información debidos a la falta de consultas efectivas durante la preparación del proyecto “incrementaron la incertidumbre en la población y permitieron el desarrollo de percepciones erróneas sobre el proyecto y sus impactos¹³¹”. En Aeropuerto El Dorado se llegó a una conclusión

126 Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, párrs. 2.100-2.103.

127 Mareña Renovables, párr. 3.6.

128 Aeropuerto Internacional El Dorado, párr. 2.180.

129 Mareña Renovables, párr. 3.6.

130 Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, párr. 2.178.

131 Mareña Renovables, párr. 2.68.

similar. El informe estableció que la ausencia de consultas adecuadas y la falta de comunicación generó incertidumbre sobre la magnitud y las características de los impactos del proyecto, lo cual aumentó la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas y se tradujo en una desconfianza generalizada de las comunidades en las instituciones responsables del proyecto¹³².

Posteriormente, en el caso de Metrobús Paraguay, el MICI realizó hallazgos similares y, además, agregó que, cuando se trata de comerciantes, la incertidumbre puede impedir la toma de decisiones relevantes para la correcta operatividad de sus comercios y el sustento de sus familias, y que esta incertidumbre puede agravarse al avanzar la construcción de las obras de forma paralela a los diagnósticos y evaluaciones ambientales y sociales¹³³. Por último, en PEU São José dos Campos se determinó que la población del Banhado, con un alto grado de vulnerabilidad social, había padecido gran incertidumbre debido a la falta de una consulta adecuada. Esto fue debido a que, durante varios años (nueve años de involucramiento del BID), desde que se realizó un primer catastro, sabían que en algún momento podían ser reasentados, pero no tuvieron acceso a información precisa y relevante sobre la operación y el plan de reasentamiento¹³⁴.

132 Aeropuerto Internacional El Dorado, párr. 3.10.

133 Metrobús de Paraguay, párr. 3.14.

134 PEU São José dos Campos, párrs. 3.7 y 3.8.



Reunión con comunidades en Guatemala que expresaron temor a represalias.



LOS CASOS DEL MICI Y SUS APRENDIZAJES

Importancia de consultas en contextos de conflictividad social

El informe de las **generadoras San Mateo y San Andrés** muestra la importancia de contar con consultas y mecanismos de relacionamiento comunitarios adecuados, así como también ilustra los impactos negativos que puede ocasionar la ausencia de estos mecanismos sobre situaciones de conflictividad y división social ya existentes en una zona. En este caso, el MICI encontró que los incumplimientos identificados respecto a la divulgación de información, consultas significativas y mecanismos de quejas pudieron contribuir a los siguientes impactos:

- Incremento de impactos sociales, como conflictividad y fragmentación¹³⁵;
- Afectaciones a la gestión de riesgos sociales identificados desde etapas iniciales¹³⁶;
- Persistencia e identificación de problemas en la consideración de las opiniones opuestas al proyecto¹³⁷;
- Pérdida de posibilidades para prevenir conflictos sociales ante una supervisión inadecuada en los reclamos, que pudieran interponerse en el mecanismo de quejas del proyecto¹³⁸;
- Riesgos de conflictividad ante la falta de relacionamiento comunitario con grupos y personas opositoras al proyecto¹³⁹.

El MICI considera que la posibilidad de generar este tipo de impactos pone de relieve la importancia que tiene que las instituciones del Grupo BID supervisen adecuadamente el cumplimiento de sus estándares sobre consultas dentro de las operaciones que financia.

135 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.208.

136 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.91.

137 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.93.

138 Generadoras San Mateo y San Andrés, párr. 2.96.

139 Generadoras San Mateo y San Andrés, párrs. 2.112, 2.114 y 2.130.



QUÉ DICE EL NUEVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL

El Grupo BID y su compromiso de tolerancia cero con las represalias¹⁴⁰

Uno de los aspectos incluidos de forma expresa en los nuevos marcos de políticas ambientales y sociales de BID y de BID Invest es el compromiso del Grupo de “no tolerancia” hacia las represalias contra personas que manifiesten su opinión u oposición a un proyecto¹⁴¹. Tanto las políticas de BID como de BID Invest especifican que toman seriamente cualquier denuncia verosímil de represalias y que abordan dichos reclamos, dentro del alcance de su mandato, presentando las inquietudes o preocupaciones recibidas directamente con el prestatario, el cliente u otras partes pertinentes, así como la posibilidad de tomar acciones posteriores pertinentes¹⁴².

El Manual de Implementación de la Política Ambiental y Social de BID Invest desarrolla el contexto e importancia de estos riesgos y dispone algunas medidas que se pueden tomar al respecto. Así, se reconoce que, en algunas ocasiones, las personas que protestan contra algún proyecto, ya sea las comunidades locales o activistas, han sido perseguidas e incluso asesinadas. Asimismo, reconoce que “América Latina y el Caribe es la región del mundo en la que estos asesinatos son más frecuentes”¹⁴³.

BID Invest también reconoce que el riesgo de represalias puede presentarse en cualquier proyecto; y, por tanto, es necesario que los proyectos analicen estos riesgos, sobre todo aquellos ubicados en zonas en los que intereses económicos o políticos amenazan la tierra, los recursos o los medios de subsistencia de personas pobres o vulnerables. Igualmente, se explica que las represalias pueden ser cometidas por diferentes grupos, incluidos los representantes de empresas y gobiernos, terratenientes ricos, fuerzas de seguridad e incluso miembros de la propia comunidad contra otros miembros de su comunidad, en casos de conflictos internos, así como violencia contra grupos minoritarios, como minorías sexuales y de género¹⁴⁴. BID Invest señala expresamente que esta política de tolerancia cero incluye, pero no se limita, a las personas que utilizan los mecanismos de queja de un proyecto o del propio BID Invest, como el MICI¹⁴⁵.

140 El BID define represalia como: “actos de intimidación, amenaza, acoso, castigo, procedimientos judiciales o cualquier otro acto de retorsión contra quienes manifiestan su opinión u oposición en relación con un proyecto financiado por el Banco, un tercero vinculado al proyecto o el prestatario”. MPAS, Anexo II Glosario, p. 30 y 31.

141 MPAS, párr. 4.5 y Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest, párr. 20.

142 MPAS, párr. 7.2 y Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest, párr. 20.

143 Manual de Implementación: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest, p. 72 y 73.

144 Ibid.

145 Ibid.

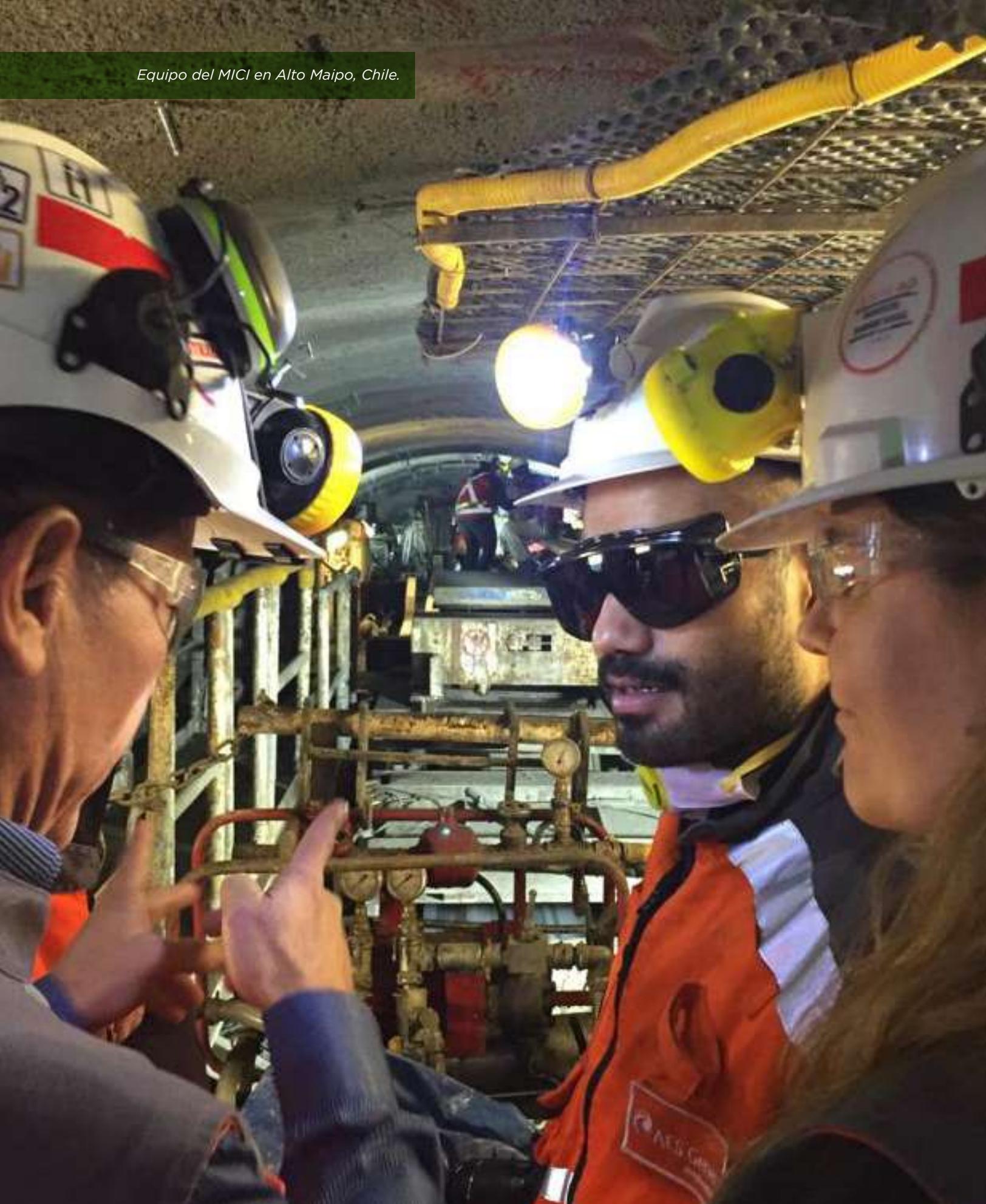
Continuación.

Finalmente, BID Invest explica a su personal que es importante estar atento a cualquier indicación de que oponentes de un proyecto o ciertos grupos, como minorías y grupos marginados, se vean amenazados o sometidos a cualquier tipo de intimidación o represalias, y a estar familiarizados con la forma en la que pueden identificarse esos riesgos y las medidas que pueden adoptarse. Estas medidas pueden incluir:

- Insistir en la prevención, identificando los riesgos de represalias en las primeras etapas del proyecto, y estar preparados para responder a posibles incidentes.
- Incorporar al proceso de evaluación ambiental y social del proyecto la atención al conflicto, la violencia y el riesgo de represalias, a través del análisis de riesgos contextuales.
- Involucrar a personas en situación de riesgo, a través de la consulta y la colaboración con las partes interesadas, y asegurarse que sus preocupaciones se reflejen en el diseño e implementación de los proyectos¹⁴⁶.

146 Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest, p. 73.

Equipo del MICI en Alto Maipo, Chile.





CONCLUSIONES

Uno de los objetivos más importantes del MICI, además de colaborar activamente a través de la gestión de casos para que las operaciones del Grupo BID contribuyan a mejorar el desarrollo, es ayudar a generar lecciones relevantes en temas de sostenibilidad ambiental y social. Una de las formas en las que el MICI hace esto es partiendo del análisis y los hallazgos de sus investigaciones, cerrando el círculo y convirtiendo los reclamos recibidos a lo largo de estos años en aprendizajes y mejoras que impactan positivamente en la vida de la gente.

El debido acceso a la información y las consultas adecuadas, accesibles, significativas y oportunas son, sin duda, elementos esenciales para la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo que financia el Grupo BID. Estas reflexiones buscaron sistematizar los aprendizajes derivados de las investigaciones del MICI sobre la aplicación e implementación de políticas ambientales y sociales en los proyectos objeto de investigaciones MICI. Ese es el espíritu del Programa MICI Reflexiones y de los documentos que produce: compartir este aprendizaje, a través del análisis de nuestros casos, para continuar fomentando reflexiones institucionales que puedan ser de utilidad en la mejora de las prácticas en proyectos actuales y futuros.

Además de la sistematización de reflexiones sobre investigaciones pasadas, otro objetivo importante de esta nota es la identificación de los cambios y acciones informados por el Grupo BID. Por eso, a lo largo de este documento se ha buscado dar cuenta de los distintos cambios, acciones y mejoras reportados en relación con las reflexiones identificadas por esta nota.

Adicionalmente, la nota también describe algunos aspectos sobre cómo el nuevo marco de políticas ambientales y sociales del Grupo atiende los hallazgos y temáticas identificadas en las investigaciones del MICI. Aunque, como ya hemos explicado, este análisis es preliminar pues realizar un análisis mayor sobre la implementación de dicho marco en este momento resultaría prematuro y quedaría fuera del rol y del mandato del MICI. La principal fuente de análisis a partir de la que el MICI genera aprendizajes y reflexiones para la mejora de prácticas del Grupo BID es a partir de la gestión de reclamos y la producción de resultados por parte de sus Fases de Verificación de la Observancia y de Consulta.

Por esto mismo, la contribución de esta nota al diálogo sobre la mejora de las prácticas del Grupo BID no se realiza a través de recomendaciones generales para

el Grupo. El rol y espacio para que el MICI emita recomendaciones y analice el cumplimiento y las brechas potenciales de las políticas ambientales y sociales del Grupo se enmarcan en su trabajo diario de investigación a partir de los reclamos que recibe. En consecuencia, las conclusiones de este documento recogen mensajes clave de las reflexiones derivadas de las investigaciones del MICI sobre consultas y acceso a la información, y no recomendaciones generales para el Grupo.

MENSAJES CLAVE SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El deber de publicar documentos de divulgación obligatoria. Los primeros casos del MICI que analizaron el cumplimiento de las políticas de acceso a la información del Grupo BID (Mareña Renovables, Aeropuerto Internacional El Dorado y PEU São José dos Campos) daban cuenta sobre fallas en el deber de publicar documentos de divulgación obligatoria del Grupo. A partir de estos hallazgos y recomendaciones, el Grupo BID implementó diversas mejoras en sus prácticas internas para asegurarse la divulgación de estos documentos. Aunque las investigaciones del MICI hasta la fecha no han analizado un reclamo sobre una operación preparada y evaluada con posterioridad a la implementación de dichas mejoras, el informe más reciente del MICI, sobre generadoras San Mateo y San Andrés, muestra un cumplimiento en la publicación de la información de divulgación obligatoria por parte de BID Invest.

La necesidad de divulgar otros documentos, aunque no sean de divulgación obligatoria. Las investigaciones del MICI también sirvieron para aclarar que era necesario divulgar algunos documentos que contenían información importante sobre la evaluación y gestión de los impactos ambientales y sociales de una operación, aunque no estuvieran listados expresamente en la lista de documentos de divulgación obligatoria. Es el caso del plan de gestión ambiental, los documentos que contengan análisis ambientales y sociales elaborados con posterioridad a la aprobación de una operación y las actualizaciones de los documentos de evaluaciones ambientales y sociales.

Idiomas de divulgación. Las investigaciones del MICI también contribuyeron al cierre de una brecha de las políticas anteriores del Grupo en cuanto al idioma en el que debían difundirse los documentos de divulgación obligatoria. Aunque las políticas de acceso a la información no requerían la publicación en idiomas específicos, una interpretación integral de dichas políticas, junto a los requisitos del Grupo sobre consultas significativas, permitieron aclarar que era necesario

divulgar estos documentos en los idiomas del país de cada operación.

MENSAJES CLAVE SOBRE CONSULTA A LAS PARTES INTERESADAS

Tema recurrente. Hasta la fecha, todas las investigaciones del MICI han analizado alegatos sobre el cumplimiento de los requisitos de las políticas ambientales y sociales del Grupo sobre consultas. Los informes del MICI han identificado incumplimientos respecto a distintos requisitos de la implementación de consultas a las partes interesadas. Sobre todo, para que las consultas sean oportunas, accesibles, significativas y un diálogo de doble vía.

Oportunidad de las consultas. La nota describe la importancia de realizar consultas en momentos específicos dentro de la gestión de una operación y los retos que pueden presentarse, por ejemplo, en la recuperación de la confianza o en la generación de oposición a un proyecto, cuando las consultas no se realizan oportunamente. Al respecto, también se destaca la presencia de desafíos adicionales para el Grupo cuando este inicia su participación en un proyecto ya en ejecución, situación presente sobre todo en operaciones del sector privado.

Accesibilidad de las consultas. Los informes del MICI muestran incumplimientos en lo que se refiere a la entrega de información a las partes interesadas a través de medios y lugares a los que estas no tenían acceso (lugares alejados de las comunidades afectadas, entrega de soportes informáticos previo pago de su importe, entre otros). Asimismo, también identifican que para que la información sea verdaderamente accesible debe estar en un lenguaje (no técnico) que las partes interesadas a consultar puedan comprender. El documento también reconoce los retos que esto último puede suponer, sobre todo en un contexto de tiempos reducidos.

Significatividad de las consultas. Algunas investigaciones del MICI muestran que en ocasiones la revisión del Grupo sobre consultas se centra en el número de audiencias y otros procesos de consultas, en lugar de revisar su calidad. Por eso la nota resalta la importancia que tiene supervisar que la información entregada en el marco de las consultas se refiere a los impactos ambientales y sociales y las medidas de manejo de un proyecto, para permitir que las partes consultadas se formen una opinión informada sobre el proyecto y sus impactos potenciales.

Diálogos de doble vía. Las investigaciones del MICI también destacan la importancia de supervisar que las consultas no sean únicamente ejercicios informativos, sino que constituyan espacios de diálogo en los que se tomen en cuenta, verdaderamente,

las opiniones de las partes interesadas.

Las consultas con grupos específicos. Los informes del MICI también han revisado algunas características que deben tener las consultas para dos grupos específicos de potenciales afectados, los pueblos indígenas y las mujeres, para concluir que estas tienen que ser diferenciadas y tomar en cuenta algunos elementos específicos de su naturaleza particular (por ejemplo, las estructuras de gobernanza indígenas o espacios adecuados y diferenciados de consulta para las mujeres).

Los impactos negativos de las consultas inadecuadas. Erosión de la confianza, oposición a un proyecto donde inicialmente no existía, incertidumbre y aumento de la situación de vulnerabilidad; la posibilidad de generar este tipo de impactos pone de relieve la importancia de que las instituciones del Grupo BID supervisen adecuadamente el cumplimiento de sus estándares sobre consultas dentro de las operaciones que financia.

MENSAJES CLAVE SOBRE DESAFÍOS ADICIONALES DE IMPLEMENTACIÓN

Ya explicamos que esta nota no pretende hacer un análisis exhaustivo sobre todos los desafíos adicionales que puedan presentarse en la implementación de las políticas ambientales y sociales del Grupo BID, es decir, aquellos aspectos sobre la gestión de una operación del Grupo no directamente vinculados a políticas ambientales y sociales. Sin embargo, el MICI no puede dejar de mencionar algunos desafíos adicionales en la implementación de las políticas ambientales y sociales del Grupo, que es importante tener en cuenta aun cuando no forman parte del análisis de esta nota.

Desafíos de tiempo. El principal reto, como como se identifica en la introducción, son los tiempos relativamente cortos, contemplados por las políticas anteriores y por el nuevo marco de políticas ambientales y sociales del Grupo. Los estándares ambientales y sociales del Grupo BID son altos, como reflejo del compromiso del Grupo con la sostenibilidad ambiental y social de sus operaciones. Por eso, la combinación de estos altos y detallados estándares en materia de consultas y acceso a la información (además del resto de requisitos ambientales y sociales) con los tiempos acotados para la preparación y evaluación de una operación, representan un desafío para el Grupo.

COVID-19. Por último, bajo el contexto actual de pandemia por COVID-19, no puede dejar de mencionarse que esta situación extraordinaria presentó y continúa presentando desafíos adicionales para el cumplimiento de las políticas del Grupo BID sobre consultas. En procesos dinámicos como el que nos ocupa, que requieren la supervisión de una interacción constante entre los prestatarios y las partes interesadas, siempre podrán presentarse aspectos contextuales y extraordinarios susceptibles de generar desafíos adicionales para el adecuado cumplimiento de las políticas ambientales y sociales

ANEXO 1. LISTA COMPLETA DE CASOS ANALIZADOS

Generadora San Mateo S.A. y Generadora San Andrés S.A. (MICI-CII-GU-2018-0136)	
<p>Marco regulatorio MICI: 2014 Institución: BID Invest País: Guatemala Sector: Energía</p>	<p>Los proyectos tenían como objetivo la creación de dos plantas hidroeléctricas en Huehuetenango. El reclamo alegaba, entre otros, 1) la incompleta identificación y caracterización de la población impactada; 2) ausencia de consultas a las comunidades indígenas afectadas; 3) impactos medio ambientales; 4) aumento en la inseguridad y conflictividad de la zona debido al proyecto; y 5) impactos por razones de género.</p>
Proyecto de Energía Hidroeléctrica Alto Maipo (MICI-BID-CH-2017-0115)	
<p>Marco regulatorio MICI: 2014 Institución: BID País: Chile Sector: Energía</p>	<p>El proyecto consistía en la construcción de dos centrales hidroeléctricas en la comuna del Cajón de Maipo, cerca de Santiago de Chile. El reclamo alegaba, entre otras cosas: 1) afectaciones a actividades turísticas y recreativas de la zona por la disminución de los caudales de los ríos de la zona; 2) falta de evaluación de los impactos diferenciados por razones de género por la migración de trabajadores a la zona; 3) evaluación incompleta de impactos ambientales y sociales por ruido, polvo y tráfico; y 4) falta de consultas con todas las partes interesadas.</p>
Reconversión Centro, Modern. Transporte Público Metropolitano y Oficinas Gobierno - Solicitud II (MICI-BID-PR-2016-0101)	
<p>Marco regulatorio MICI: 2014 Institución: BID País: Paraguay Sector: Transporte</p>	<p>El proyecto visualizaba una transformación del centro de Asunción incluyendo, entre otros, la construcción de un Metrobús a lo largo de una zona comercial. El reclamo alegaba, principalmente: 1) impactos negativos a comerciantes formales e informales y falta de medidas para su manejo; 2) falta de consultas sobre el proyecto; y 3) falta de planes de reasentamiento.</p>
Programa de Drenaje Pluvial de La Paz y El Alto (MICI-BO-2014-079)	
<p>Marco regulatorio MICI: 2010 (plan de transición) Institución: BID País: Bolivia Sector: Agua y Saneamiento</p>	<p>El proyecto consistía, entre otros, en la reparación del sistema pluvial de La Paz. El reclamo alegaba, entre otros: 1) impacto económico por la obra dado el reducido acceso de clientes y falta de medidas para su manejo; y 2) falta de consulta significativa.</p>

Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos (BR-MIC1006-2011)

Marco regulatorio MICI: 2010
(*plan de transición*)
Institución: BID
País: Brasil
Sector: Desarrollo Urbano y Vivienda

El Programa preveía, entre otras, la construcción de una vía que requería reasentar a un grupo de personas que habitaban una favela de la zona. El reclamo alegaba, entre otros 1) la falta de información sobre el proyecto, los planes de reasentamiento y las evaluaciones de impactos ambientales y sociales; 2) falta de información sobre los motivos del reasentamiento y las alternativas para la población; y 3) ausencia de consultas significativas y participación en la elaboración de los planes de reasentamiento; y 4) impactos al medio ambiente.

Aeropuerto Internacional El Dorado (CO-MIC1002-2011)

Marco regulatorio MICI: 2010
(*plan de transición*)
Institución: BID
País: Colombia
Sector: Transporte

El proyecto tenía como objetivo la modernización del aeropuerto internacional de El Dorado en Bogotá. El reclamo alegaba, entre otros: 1) afectación sonora por el incremento de flujo aéreo; 2) falta de consulta y mecanismos de participación inadecuados, y 3) afectaciones diversas al medioambiente.

Proyecto Eólico Mareña Renovables (ME-MIC1002-2012)

Marco regulatorio MICI: 2010
(*plan de transición*)
Institución: BID
País: México
Sector: Energía

El proyecto visualizaba la construcción y operación de un parque eólico en el Istmo de Tehuantepec. El reclamo alegaba, entre otros: 1) daño a la fauna marina y aves migratorias; 2) afectación al estilo de vida y medios de subsistencia; 3) ausencia de información a las comunidades sobre los impactos del proyecto; y 4) falta de consultas públicas adecuadas.

Proyecto de Energía Hidroeléctrica Pando-Monte Lirio (PN-MIC1001-2010)

Marco regulatorio MICI: 2010
Institución: BID
País: Panamá
Sector: Energía

El proyecto contemplaba la construcción y operación de una hidroeléctrica. El reclamo alegaba, entre otros, 1) impactos al medio ambiente y usos del agua; 2) afectaciones a las vías de acceso y los medios de subsistencia agrícola; y 3) impactos a la seguridad.

Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-MICIO02-2011)

Marco regulatorio MICI: 2010
(plan de transición)
Institución: BID
País: Panamá
Sector: Transporte

El Programa visualizaba la expansión del Canal de Panamá. El reclamo alegaba, entre otros: 1) afectaciones a la biodiversidad por la intrusión de agua salada; 2) falta de consideración del riesgo sísmico e insuficiencia de recursos hídricos; y 3) falta de información.

Programa de Corredores Viales de Paraguay (PR-MICIO02-2010)

Marco regulatorio MICI: 2010
Institución: BID
País: Paraguay
Sector: Transporte

El Programa contemplaba la construcción de una ruta con comunidades indígenas en la zona aledaña. El reclamo se enfocaba en preocupaciones acerca de la transferencia de títulos de propiedad de tierras a la comunidad de Aché en Paraguay.



mici REFLEXIONES

www.iadb.org/mici

