

**“SEGUNDO DECENIO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS”**  
**“AÑO DE LA UNION NACIONAL FRENTE A LA CRISIS EXTERNA”**

**Carta N° 452-2009 –AIDSESEP**

Lima, 30 de septiembre de 2009

Sr. Luis Moreno

**Presidente**

**Banco Interamericano de Desarrollo BID**

1300 New York Ave NW

Washington, DC. 20577-0001

De nuestra mayor consideración:

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDSESEP, organización indígena que representa a más de 1200 comunidades nativas de la amazonia peruana nos acercamos a Ud. A fin de hacerle llegar algunas recomendaciones que a nuestro entender configuran las condiciones mínimas que debería cumplir el Mecanismo de Investigación Independiente, actualmente en proceso de reforma, y que a nuestro entender debería dar nacimiento a un órgano técnico autónomo de fiscalización y control del cumplimiento de las políticas del Banco y tratados de derechos humanos de los que son parte los miembros del Banco y a los que el mismo no es ajeno. Basamos nuestras recomendaciones en décadas de experiencia e interacciones con el BID, en la opinión informada de nuestros expertos en transparencia y mecanismos de consulta e investigación, buscando asegurar la efectiva vigencia de principios como el de accesibilidad, transparencia, independencia y responsabilidad.

En primera instancia y a nivel procedimental, entendemos que para garantizar la transparencia del proceso y permitir una efectiva participación de la sociedad civil, el Banco debería hacer público el borrador de la propuesta antes que sea enviado a la Junta Directiva para su aprobación, luego del período de consulta pública. Además de ser una necesidad propia de estándares de transparencia de información pública, implica también un mínimo de responsabilidad social del BID y consideración respecto a la participación de la Sociedad Civil en este proceso de consulta tan importante.

**I. ANTECEDENTES**

El BID nace como un mecanismo para financiar proyectos de desarrollo de países prestatarios de esta región, compuesto por países prestatarios de Sudamérica y el Caribe. Empero, si bien el BID viene financiando importantes proyectos de desarrollo en países de la región e implementando políticas de anticorrupción en sus procesos de selección con relativo éxito, a la fecha se encuentra ausente la implementación concreta de un programa de políticas de responsabilidad social corporativa así como la implementación de un órgano técnico que se asegure no solo que las políticas del Banco se estén cumpliendo a cabalidad en los proyectos financiados sino sobre todo velando por que la ejecución del proyecto no afecte el cumplimiento de derechos fundamentales individuales y colectivos en el marco de los Tratados de Derechos Humanos, Medioambientales e Indígenas del cual los países miembros del Banco son parte y el propio BID debe observar al ser normas de orden público internacional.

Los países no sólo tienen la obligación de dar cumplimiento a los Tratados de Derechos Humanos y otros de los que son parte, en su ámbito interno, sino también en el fuero internacional. En ese sentido, el BID debe velar por que el financiamiento otorgado para proyectos estatales no implique en forma alguna mella en los derechos fundamentales de las poblaciones locales y comunidades indígenas sobre las que impacta el proyecto financiado. El Banco para ello debe contar con mecanismos de prevención de conflictos generados por la ejecución de un proyecto financiado por el mismo, esto es que la población local afectada por el proyecto sea consultada, y eventualmente indemnizada o compensada si el mismo generara daños en estas comunidades.

Asimismo, en caso de denuncias de daños a la población local generados por la ejecución de un proyecto financiado, el Banco debería resolver los mismos a nivel de mecanismo de solución de controversias como por ejemplo un Tribunal Administrativo del BID que podría estar compuesto por representantes de los países prestatarios y de los países no prestatarios, y al que el Estado prestatario se encontraría sometido. Incluso a la culminación del proyecto también el mencionado Tribunal podría conocer de denuncias de daños ocasionados por el proyecto pero que se han manifestado con posterioridad a su culminación.

Sostenemos que la experiencia de los últimos años con el **“Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación”** nos permite aseverar que es tiempo de dar paso a un órgano técnico y autónomo de las instancias de Alta Dirección del Banco. En ese contexto, se recomienda establecer un **“Órgano de Fiscalización y Control de los Impacto Socio Ambientales de los Proyectos Financiados por el BID”** cuyos miembros de la Alta Dirección podrían ser propuestos y elegidos por los países miembros del Banco, a través de la Junta Directiva, pero que una vez elegido el cuerpo directivo del mencionado organismo tenga independencia para realizar acciones de control de manera previa al inicio de un proyecto, en el momento de su ejecución e incluso al finalizar el mismo. Su objetivo sería básicamente velar por que los impactos socio ambientales generados en las poblaciones aledañas al proyecto sean efectivamente mitigados, reparados, compensados e indemnizados, y que en el caso de las comunidades indígenas cuyos países hayan suscrito el Convenio 169 de la OIT se vele por el cumplimiento del derecho a la consulta previa.

Este organismo podría efectuar directamente recomendaciones al país prestatario beneficiario del crédito, recepcionar las denuncias de las poblaciones presuntamente afectadas, promover espacios de soluciones amistosas y eventualmente en caso de no llegarse a un acuerdo y existiendo evidencia de impactos negativos no mitigados ni compensados adecuadamente poder resolver el caso vía un Tribunal Administrativo, cuyo fallo para el país prestatario sería inapelable.

Por otra parte, las organizaciones de la Sociedad Civil, los gobiernos locales, la Defensoría del Pueblo u organismos con interés en la defensa de intereses colectivos o difusos serán mecanismos de información y recepción de denuncias por parte de las poblaciones locales afectadas o potencialmente afectadas por el proyecto de inversión financiado por el Banco.

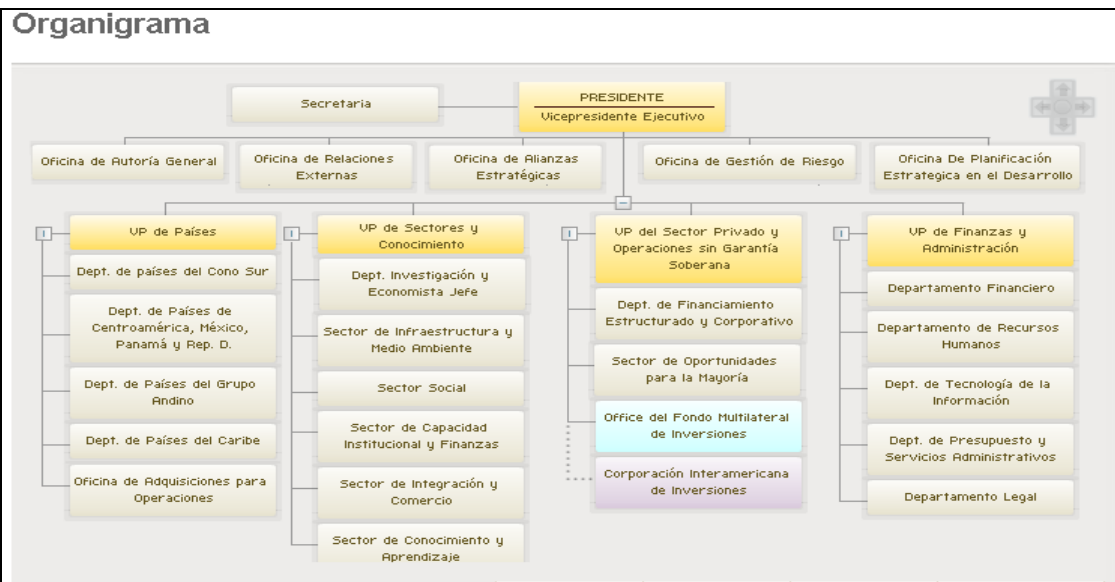
La justificación para la creación de un mecanismo de este tipo no solamente se encuentra en los escasos resultados que viene dando el **“Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación”** sino en razón a que los miembros del BID, son países que están obligados a dar cumplimiento a Tratados de Derechos Humanos, Medioambientales e Indígenas, no sólo en el ámbito de su derecho interno sino también en el fuero internacional, tanto de manera directa como indirecta.

Adicionalmente, en los últimos años ha quedado claro que ello debe superar los compromisos formales que asumen los Estados Prestatarios para acceder al crédito y pasar a un nivel más eficiente de vigilancia y monitoreo del cumplimiento efectivo de esos compromisos socio ambientales. En breve, es la superación del pensamiento según el cual el Banco sólo es responsable de poner a disposición los recursos económicos, y combatir la corrupción en el proceso de ejecución del proyecto, en tanto que los impactos negativos que genere el proyecto son de responsabilidad del Estado prestatario. El BID debe asumir un rol más protagónico no sólo por ser corresponsable en la ejecución de los proyectos que financia sino en razón a la calidad de los miembros del BID y la finalidad social del Banco. No se puede concebir que en pos del desarrollo se financie un proyecto que ocasione daños intolerables e irremediables a las poblaciones locales y pueblos indígenas pues ello vulneraría el espíritu mismo de los objetivos estatutarios del Banco. La única forma sostenemos que puede hacer posible la ejecución de proyectos financiados con bajos impactos socio ambientales es la creación de un órgano técnico de fiscalización y control de los impactos socio ambientales de los proyectos financiados por el BID. Ahora bien recordemos que incluso los Estados No Prestatarios, son corresponsables del proyecto en razón a que obtienen para sus connacionales un beneficio, que se plasma en las normas del Banco que expresan que solo pueden participar en la ejecución de los proyectos financiados empresas de los países miembros del Banco.

## **II. PROPUESTA PARA MEJORAR EL MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN**

Consideramos respetuosamente que el Banco merece reformas profundas en su mecanismos de control interno para resguardar no sólo el cumplimiento de sus políticas corporativas sino de las obligaciones de sus miembros, máxime si una persona jurídica como el BID, tiene como meta el desarrollo de sus miembros prestatarios con pleno respeto de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, en concurso con capitales de los miembros no prestatarios. Empero, actualmente se observa en el organigrama del BID la ausencia de un departamento de buenas prácticas corporativas así como un ente supervisor de los impacto socio ambientales de los proyectos financiados.

Adicionalmente, se puede indicar que la Oficina de Auditoría General tiene como misión específica realizar auditorías de actividades financieras, contables, operativas u administrativas para mejorar la eficiencia y la economía de las operaciones del Banco y el uso de sus recursos, y sin que cuente con la función específica de supervisar que la ejecución de los proyectos financiados no generen impactos socio ambientales intolerables o de asegurar la efectiva adopción de las medidas de mitigación y compensación correspondiente. Ahora bien en su organigrama no aparece el **“Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación”** como una unidad orgánica y con autonomía técnica lo cual evidencia el escaso peso de este organismo para solucionar verdaderamente los conflictos socio ambientales generados por determinados proyectos financiados por el BID.



No obstante lo anterior y con la intención de contribuir al desarrollo de buenas prácticas corporativas del Banco y perfeccionar el control interno del BID, procederemos a formular nuestros aportes y haciendo nuestro también varias propuestas efectuadas por la sociedad civil para el mejoramiento del “**Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación**”:

**2.1.** El Mecanismo de Investigación Independiente (MII), creado en 1994 por la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como un instrumento para incrementar y fortalecer la transparencia, la responsabilidad institucional y la efectividad de la institución, ha demostrado que padece de males congénitos que le impiden que sea realmente un espacio de participación y una instancia para el mejoramiento continuo del impacto de la institución en el desarrollo de la región, en quince años, tan solo 5 casos, demuestran que algo no está funcionando adecuadamente para recepcionar las preocupaciones de los afectados por proyectos. En ese contexto, la evaluación y reestructuración de este mecanismo resultaba de suyo imperativo. Teniendo en cuenta esta situación, hemos decidido agrupar las recomendaciones y sugerencias tendientes a fortalecer el mecanismo, tanto de carácter general como específico, en 4 grandes temas: **Accesibilidad, Acción Preventiva, Independencia y Efectividad**. Los mismos reflejan en gran medida las principales consideraciones a tener en cuenta en miras de lograr un mecanismo lo más efectivo y eficiente posible tanto para las víctimas como para el propio Banco, e ir progresivamente evolucionando a un ente con mayor autonomía e independencia.

**2.2. Accesibilidad.** Los daños que potencialmente puede ocasionar un proyecto financiado por el BID se vinculan a la afectación de intereses colectivos o difusos, para cuya defensa cualquier persona está legitimada a denunciar ante la instancia administrativa o judicial competente. En ese sentido, es de vital importancia lograr un acceso al mecanismo por parte de las víctimas lo más abierto, sencillo, concreto y efectivo posible. A los fines de alcanzar una mayor accesibilidad por parte de las mismas el Banco debería contemplar:

a) **Difusión Amplia del Mecanismo:** Resulta importante que el Banco tome las medidas necesarias para que todas aquellas comunidades locales e indígenas que puedan llegar a recurrir al mecanismo, así como las autoridades nacionales del país en cuestión, tengan plena conciencia de la existencia, funcionamiento y regulaciones del mismo. Los miembros de las comunidades deberían ser informados en cuanto al proyecto a llevarse a cabo y la posibilidad de recurrir al mecanismo y la forma de hacerlo. Los recursos necesarios para ello deberían ser

incluidos dentro del presupuesto del proyecto a llevarse a cabo. A su vez, la existencia y funcionamiento del Mecanismo debería ser ampliamente difundido en la sociedad antes y durante la implementación de los proyectos. Ello con especial énfasis para el caso de Pueblos Indígenas en los cuales se deberá respetar el derecho a la consulta previa consagrada en el Convenio 169 del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas de la cual los miembros del Banco son partes.

**b) Mecanismo disponible en cualquier fase del Proyecto:** El documento del nuevo mecanismo establece explícitamente que “*no se aplicarán la Fase de Consulta ni la Fase de Verificación de la Observancia a [...] Solicitudes referidas a una Operación Financiada por el Banco que se presenten después de la terminación de una operación, definida como la fecha de entrega del informe de terminación del proyecto*” (párr. 41 punto g.). La posibilidad de recurrir al Mecanismo debería ser posible en cualquier fase del proyecto, incluyendo la fase posterior a la culminación del mismo, especialmente en los casos de afectaciones de poblaciones indígenas que al amparo del Convenio 169 de la OIT merecen un trato especial. Téngase además en cuenta que los daños ambientales que potencialmente pueden generar un proyecto financiado pueden ser recién visualizados varios años después de su culminación y cuando el mismo está operando a su plena capacidad o se encuentra en su temporada punta de uso es el caso de las represas, hidroeléctricas, carreteras, puertos o aeropuertos. Se sugiere incluir en los financiamientos un fondo para medidas correctivas y compensatorias luego de culminado el proyecto.

**c) Flexibilidad en la estructuración de las solicitudes:** Teniendo en cuenta que se aspira a tener un mecanismo flexible y efectivo se debe ampliar la legitimidad para interponer la misma a cualquier persona, y afianzar redes de información entre las autoridades locales y organismos públicos y privados que puedan canalizar denuncias al BID sobre los impactos negativos del proyecto de inversión que hace falta remediar. Resulta imperativo modular la alta exigencia técnica que puede, en muchos casos, significar un obstáculo insalvable para un correcto acceso al mismo por parte de la víctima. Los amplios requisitos técnicos que deben incluir las Solicitudes presentadas por los Solicitantes (párr. 44 y 45) representan un claro obstáculo que dificulta enormemente la accesibilidad al mecanismo por parte de las comunidades locales e indígenas afectadas, máxime si se tiene en cuenta que estas comunidades están sumidas en la pobreza y ausencia de una educación de calidad que impiden que cumplan con los condicionamientos técnicos exigidos.

**d) Protagonismo del reclamante durante el proceso:** Se deben generar instancias para el diálogo con los denunciantes respecto a los resultados de los informes técnicos derivados de una denuncia por impactos negativos de los proyectos financiados y expedir respuestas fundamentadas por parte del Banco a los denunciantes. Las respuestas negativas deben tener una justificación técnica precisa y además deberían incluir una instancia de apelación, lo cual no ha sido contemplado en el documento del nuevo mecanismo (párr. 53). Además, se debería dar participación al reclamante y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la definición de los Términos de referencia para la Verificación de la Observancia (párr. 67). Por otra parte, el Banco debería destinar esfuerzos para asegurar la efectiva participación del reclamante durante este proceso.

**e) Aplicabilidad amplia del Mecanismo:** El nuevo documento establece que se puede recurrir al mecanismo solo en caso de que el Banco no haya seguido sus propias Políticas Operativas en una Operación Financiada por la institución (párr. 44) restringiéndolas a un determinado grupo (párr. 16). Esta restricción no debería estar presente porque lo verdaderamente importante en las denuncias es la amenaza inminente del daño o la producción efectiva de un

daño que debe remediarse. En ese sentido, deberían contemplarse la posibilidad de aplicar el mecanismo en situaciones en que las actividades del Banco generen (o previsiblemente generarán) daños, aún cuando no haya habido violación de políticas operativas, logrando seguramente de esta manera, un acceso y participación más amplia de las víctimas al mecanismo por la sencilla razón que los riesgos y daños derivados de proyectos financiados están inmersos en el ámbito de la responsabilidad civil objetiva, en la cual resulta irrelevante la intencionalidad para resarcir el daño, dándosele mayor importancia a que el proyecto per se implicaba la emanación de determinados daños que la sociedad a decidido asumir de manera objetiva justamente en los campos objetos de operación del Banco.

f) **Presentación de Solicitudes:** El documento borrador del Banco establece que *“Una solicitud puede ser presentada a la Oficina por una o más personas, grupos u organizaciones, o un representante debidamente calificado del Solicitante, que residan en el territorio nacional del respectivo prestatario, receptor o beneficiario de la cooperación técnica. Para las Solicitudes presentadas a través de un representante, deberá indicarse claramente la persona o personas en cuyo nombre actúa el representante y demostrarse que éste cuenta con autoridad para ello” (párr. 43)*. Al respecto es pertinente recordar que en el caso de los países americanos prestatarios y no prestatarios están obligados por el artículo 1º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, ha adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, a fin de lograr progresivamente, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo tales como el derecho a la salud (artículo 10º) y el derecho a un ambiente sano (artículo 11º ). Ello significa que a fin de resguardar los derechos fundamentales de las poblaciones locales e indígenas se debe admitir la legitimidad para obrar amplia, vía intereses difusos, esto es cualquiera podría presentar una denuncia en resguardo de los derechos fundamentales de una población local o indígena afectada negativamente por un proyecto financiado por el BID.

La absurda restricción para interponer un reclamo, esto es que sea solamente presentada por aquel que residan en el territorio nacional del respectivo prestatario, receptor o beneficiario de la cooperación técnica contraviene el artículo 3º de la Protocolo de San Salvador que establece: *“Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”* En el presente caso peor aún existe ausencia de una situación excepcional que justifique este trato discriminatorio que a la postre desprotege la protección de las poblaciones potencialmente afectadas.

Adicionalmente esta discriminación en la legitimidad para obrar traerán problemas en los casos en que existan megaproyectos cuyos efectos trascienden las fronteras del país prestatario o beneficiario, piénsese en el caso de la interoceánica que conecta al Perú y Brasil, o los megaproyectos de electrificación o gasíferos pendientes de ejecución en los cuales uno solo de los países es el titular del financiamiento. En buena cuenta el Banco debe considerar los impactos negativos del proyecto como intereses difusos cuya defensa puede ejercida por cualquier persona independientemente de su residencia en tanto cuente con medios probatorios fehacientes o convincentes.

Los requisitos para la presentación de la solicitud realmente son exagerados pues es también interés del Banco prevenir efectos negativos de proyectos financiados, y el perder la oportunidad de recibir una información conducente a descubrir un impacto negativo no es

algo deseable sobre todo si se tiene en cuenta que en quince años solo se han recepcionado cinco solicitudes aunque se ha evidenciado que los impactos negativos derivados de proyectos financiados a superado largamente dicha cifra.

**g) Descentralización del Mecanismo:** Resultaría ampliamente beneficioso en miras de alcanzar una mayor accesibilidad al mecanismo, la posibilidad de poder recurrir a instancias sencillas y geográficamente más accesibles para las víctimas (ya existentes, para no tener que incurrir en costos adicionales, como por ejemplo los PIC's) a la hora de iniciar el proceso. En este caso, el Banco debería simplemente difundir ampliamente en la sociedad la posibilidad de recurrir al Mecanismo en estos centros, su ubicación geográfica, la forma de acceder, etc.

**2.3. Prevención.-** Teniendo en cuenta que el mecanismo busca fortalecer las políticas operativas del Banco, es importante focalizar la atención en estrategias de tipo preventivo que puedan fortalecer las políticas de la institución: la participación y el acceso a la información. Así, una acción de tipo preventiva por parte del Banco focalizada en el cumplimiento efectivo de sus políticas operativas con seguridad reportará cuantiosos beneficios para ambos. En este sentido la estrategia para promover la participación pública y la política de disponibilidad de información tienen una importancia clave en los esfuerzos de asegurar la efectiva vigencia de los marcos normativos del Banco en la ejecución de sus proyectos. Estamos convencidos que profundizar el compromiso de la institución en estos ámbitos redundaría en un mejor funcionamiento del Mecanismo. Asimismo, el Banco debería contemplar:

**a) Promoción de una participación temprana:** Es importante que el Banco se encargue de incluir a las comunidades posiblemente afectadas desde la misma etapa de elaboración del proyecto o en la ejecución de tareas de auditorías y monitoreo. De este modo se estarían fortaleciendo las posibilidades de aplicación del mecanismo en forma preventiva, evitando la innecesaria generación de daños. Actualmente, tanto el mecanismo en vigencia como el de la nueva propuesta recién comienzan a incluir efectivamente a el/los afectados cuando el/los mismos interponen la Solicitud correspondiente (**párr. 44**), lo cual resulta un error pues se involucra a los interesados cuando se ha producido el daño y no para prevenirlo.

**c) Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas:** El aseguramiento de una efectiva implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas afectados por el proyecto, definitivamente evitaría la producción de conflictos socio ambientales, y a la vez prevendría de manera más eficiente daños socio ambientales en el marco de un dialogo intercultural dando cumplimiento al Convenio 169 de la OIT. Recordemos que muchos proyectos en países de la región se han ejecutado vulnerando flagrantemente el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, lo que a la postre en países como el Perú a generado un grave malestar social, que fue caldo de cultivo para los dos levantamientos de pueblos indígenas amazónicos de los años 2008 y 2009.

**d) Acceso a la información pública efectiva:** El Banco debería fortalecer el acceso a la información pública en los ámbitos más cercanos a la sociedad civil, es decir, en las diferentes representaciones de los países miembros especialmente los prestatarios. Poder contar con información realmente accesible en términos lingüísticos, económicos y culturales en general, puede hacer una gran diferencia respecto a la efectiva aplicación de las políticas operativas del Banco. Fortalecer la política formal de disponibilidad de información con el establecimiento de procedimientos claros de entrega de información pertinente y adecuada es una estrategia indispensable para velar por el efectivo cumplimiento de las políticas del Banco y el cumplimiento de los Tratados de Derechos Humanos de los Estados miembros del BID.

e) **Ampliar los espacios de participación:** La existencia de espacios de participación que funcionen efectivamente y sean de fácil acceso para las comunidades afectadas en las diferentes representaciones del Banco potenciaría el rol preventivo que la Sociedad Civil puede cumplir. Este objetivo se podría lograr, por ejemplo, a través del establecimiento de Consejos Asesores de la Sociedad Civil (CASC) en todas y cada una de las representaciones del BID o a través del fortalecimiento del accionar de los mismos allí donde ya existen.

f) **Llenado de Solicitudes por parte de funcionarios del Banco:** En consonancia con el punto anterior, resultaría beneficioso que en este tipo de visitas efectuadas por los funcionarios del Banco a las comunidades, sean ellos mismos quienes, en caso de surgir un caso que aplique al Mecanismo, completen la solicitud correspondiente, tras haber obtenido toda la información requerida de los afectados en forma verbal. Esto evitaría los posibles errores o dificultades para cumplimentar requisitos técnicos en los que pudieran incurrir los afectados, y les facilitaría el proceso, que siempre debe tener por líderes del pedido a representantes de las comunidades afectadas.

f) **Confianza en las opiniones de la Sociedad Civil:** Es importante que el Banco tenga en cuenta y confíe en los aportes, recomendaciones y propuestas provenientes de las diferentes actores y organizaciones de la Sociedad Civil. Para ello, el Banco debería organizar reuniones y consultas periódicas con los mismos, con el objetivo de receptar sus contribuciones. Construir una relación basada en la confianza mutua entre el Banco y la Sociedad Civil constituye un paso fundamental a la hora de encarar un enfoque preventivo.

**2.4. Independencia.-** Esta es justamente la falencia más notoria que presenta este mecanismo puesto que está diseñado para depender de la Alta Dirección del Banco, cuando debería ser un órgano con autonomía técnica y administrativa que pueda emitir su opinión con plena independencia. La fortaleza y la capacidad de constituirse en un espacio de participación y en una herramienta para el mejoramiento del accionar del BID dependen de manera directa del grado de independencia que el Mecanismo efectivamente tenga en la realidad. En miras a satisfacer esta necesidad, el Banco debería tomar nota de los siguientes aspectos:

a) **Papel del Secretario Ejecutivo (SE):** Siguiendo el borrador de consulta del Banco, se puede apreciar que el Secretario Ejecutivo adquiere un rol preponderante y central en el nuevo mecanismo. El mismo, tal como queda establecido en los **párrafos 27, 28 y 29** del documento, tiene a su cargo una numerosa gama de funciones y responsabilidades de gran relevancia, lo que lo convierte en un actor central dentro del mecanismo. Así, el SE es responsable de funciones vitales del mecanismo, tales como la de recibir y dar curso a las Solicitudes de aplicación del Mecanismo y evaluar la elegibilidad para la fase de consulta (**párr. 29, punto a.**); facilitar, adelantar y/o coordinar la Fase de Consulta (**párr. 29, punto b.**); determinar la elegibilidad de la Solicitud (**párr. 50**); elaborar el informe de la Fase de Consulta (**párr. 60**); encargarse del seguimiento del acuerdo al que se arribe en la Fase de Consulta (**párr. 61**); elaborar el informe anual de actividades del Mecanismo (**párr. 84**); entre otras.

Es decir, en cierta forma el SE cumple el rol de mediador/facilitador entre el afectado y el Banco. Sin embargo, el documento establece que el Secretario Ejecutivo es nombrado por el Presidente del Banco (**párr. 27**) y responde en gran medida al mismo y además es considerado como personal del Banco y está sujeto al conjunto de políticas y códigos de ética del mismo (**párr. 28**).

El mecanismo de esta manera queda personificado en muchas de sus funciones en el SE, y se convierte en una válvula de escape a las presiones o tensiones sociales que puedan generar los daños potenciales o efectivamente producidos en el ámbito del proyecto financiado. Empero, la escasa autonomía del SE lo condenan a pronto perder legitimidad como organismo alternativo de solución de conflictos, pues al no decidir sobre la solución definitiva del problema, su progresivo desgaste ante los actores reclamantes se hace inevitable. Para subsanar esta falta de independencia, resultaría necesario que el Banco contemple la posibilidad de que el Mecanismo propuesto deje paso a un órgano especializado y con facultades para emitir opiniones vinculantes para el Banco.

**b) Composición e Independencia del Panel:** El documento del Banco establece un Panel de Investigación subordinado al Directorio (**párr. 30**) e integrado por siete (7) personas nombradas por el Directorio, atendiendo a la recomendación del Presidente (**párr. 31**). El Banco debería contemplar la posibilidad de reducir el número de miembros del Panel para darle mayor dinamismo al mismo. Un panel conformado por cinco (5) o, preferentemente, tres (3) miembros (como es el caso de los mecanismos del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo o el Banco Africano de Desarrollo) permitiría que sea un órgano más ejecutivo y expeditivo en sus decisiones.

A su vez, un mecanismo que sea realmente independiente requiere justamente de un Panel de Investigación que goce de independencia del Directorio y que sus decisiones respondan a criterios de orden técnico con prescindencia de lo que opine la Alta Dirección. Siguiendo esta línea de pensamiento, los miembros del Panel no deberían estar subordinados al Directorio. Adicionalmente, el Presidente del Panel no debería ser designado por el Directorio (**párr. 31**) sino más bien por los mismos integrantes del Panel en forma consensuada.

**c) Selección de los miembros del Panel:** En el documento del Banco se establece que *Los miembros del Panel se seleccionarán en función de sus virtudes comprobadas de competencia técnica, integridad, y conocimientos sobre desarrollo económico y social, de preferencia en América Latina y el Caribe. Los miembros del Panel serán ciudadanos de diferentes países miembros del Banco* (**párr. 31**). Sin embargo, el proceso y forma de selección de los miembros del panel debería ser claramente definido en el nuevo mecanismo y los criterios de selección de los mismos deberían incluir no solo conocimientos y experiencia en desarrollo económico y social, sino también en desarrollo sustentable y derechos humanos. Además, se debería incluir un espacio de consulta abierto y no vinculante en el proceso de selección de los miembros con el objetivo de dotar al Panel de mayor independencia.

**d) Plazo del mandato de los miembros del Panel:** Según lo establece el documento del nuevo mecanismo, *“Los miembros del Panel serán nombrados por un período de cinco (5) años, que podrá renovarse en una sola ocasión”* (**párr. 32**). Sin embargo, se lograría una mayor independencia del Panel y por ende dentro del mecanismo, si se limita la función de los miembros del mismo a un solo período, evitando de esta manera que sus decisiones puedan verse influenciadas por el deseo de renovar su mandato en un segundo período. La mayoría de los mecanismos afines de otras instituciones financieras limitan el mandato de los miembros de sus paneles a un solo período, denegando la posibilidad de una renovación de mandato.

**e) Elegibilidad para formar parte del Panel:** Según lo establecido en el documento borrador del Banco se establece la posibilidad de que los miembros del Panel pueden haber formado parte del Banco en el pasado o incluso pueden hacerlo después de haber participado como miembros del Panel (siempre que haya transcurrido el plazo de dos (2) años). (**párr. 33**). Esto en gran medida le resta independencia al mecanismo, que puede llegar a contar en su Panel de

Investigación con miembros que en algún momento se han debido a la institución o pueden hacerlo en el futuro, lo cual puede condicionar enormemente su accionar e independencia. Por ello, se recomienda que los miembros del Panel sean completamente independientes de la institución y no tengan ningún tipo de vinculación con la misma, ya sea en términos pasados como futuros. Así es como se manejan los mecanismos tanto del Banco Mundial como el del Banco Asiático de Desarrollo.

**2.5. Efectividad.** Para que este mecanismo funcione en forma adecuada y pueda representar una herramienta efectiva a disposición de las comunidades afectadas, es imprescindible que el mismo goce de la mayor efectividad posible. Al referirnos a efectividad hacemos referencia a que el mecanismo funcione correctamente y no imponga obstáculos innecesarios a los solicitantes para poder utilizarlo. En miras a alcanzar este objetivo se propone lo siguiente:

a) **Mayor relevancia a la Fase de Consulta:** La decisión del Banco de crear una nueva instancia en el mecanismo, la Fase de Consulta, que comporte uno o más métodos consensuales para abordar las preocupaciones de un Solicitante (**párr. 7**) resulta ampliamente bienvenida e implica, sin lugar a dudas, un paso adelante en pos de perfeccionar este mecanismo. Sin embargo, y a pesar de este paso adelante, al analizar en profundidad el documento difundido por el Banco surge la impresión de que no se le está dando la importancia y relevancia suficiente a esta etapa, en relación a la fase de Verificación de la Observancia. Esta realidad se hace aún más patente al analizar los mecanismos de otras instituciones financieras, que le otorgan a los métodos no adversariales de resolución de disputas, como la mediación, la negociación y la conciliación entre otras, un rol muy importante, sino prioritario.

Este tipo de métodos no adversariales de resolución de disputas tienen la enorme ventaja ser, en general, rápidos, confidenciales, flexibles, económicos y justos. Sin embargo, para que los mismos sean efectivos y le brinden resultados visibles a las partes que acuden a los mismos se hace indispensable que los mismos sean llevados a cabo por personas capacitadas en la materia y en algunos casos requiere de ciertas normas y reglas básicas de funcionamiento. Ninguno de estos aspectos parece ser contemplado en profundidad en el documento del nuevo mecanismo.

Se debería contemplar la posibilidad de incluir dentro del documento todo un apartado sobre medios alternativos de solución de conflictos o incluso quizás un documento diferenciado que contemple específicamente toda la gama de cuestiones referidas a la fase de Consulta y los métodos utilizados en la misma. De esta manera se evitaría la incertidumbre que genera el hecho de no contar con información precisa acerca de cómo se desarrollará efectivamente la Fase de Consulta una vez iniciada la misma.

Por otro lado, resultaría importante para el fortalecimiento del mecanismo que exista la menor posible o, preferentemente, nula vinculación directa entre la Fase de Consulta y la Fase de Verificación de la Observancia. Ambas fases deberían ser consideradas como etapas completamente separadas una de la otra y aquellos actores que se encuentran a cargo de la misma no deberían ser los mismos para ambas fases.

b) **Eliminar los obstáculos para una mayor accesibilidad:** La mayoría de los mecanismos de las diferentes instituciones financieras buscan eliminar, en la medida de lo posible, la mayor cantidad de obstáculos posibles que impidan a las comunidades locales e indígenas afectadas acceder fácilmente al mecanismo. En este marco, el requerimiento de una referencia por parte del afectado de la Política Operativa que cree que ha sido violada en una operación financiada

por el Banco (**párr. 45**) resulta indudablemente un obstáculo evidente para una mayor accesibilidad al mecanismo que en algunos casos puede ser insalvables, piénsese en el caso de las comunidades indígenas o las poblaciones rurales con educación básica incompleta situaciones bastante frecuentes en los países prestatarios beneficiados por créditos. Resulta evidente que la mayoría de las posibles comunidades afectadas no tienen una noción clara de cuáles son las políticas operativas del Banco, ni tendrían obligación por qué tenerlas, en la medida que es quien ejecuta y financia el proyecto quien debe velar por evitar o mitigar los impactos negativos del proyecto. Lo único relevante para fines de la presentación de la solicitud es que exista una relación causal entre el proyecto y el daño ocasionado a la población local o indígena, puesto que pueden existir casos en los cuales aun cumpliendo las políticas del Banco se generen daños, y estos deben ser mitigados, compensados e indemnizados por el titular del proyecto con parte del financiamiento recibido por el Banco.

De esta manera, el afectado solo debería tener que incluir en la Solicitud la consideración de que está siendo afectado o que cree que puede resultar afectado en el futuro por alguna operación financiada por el Banco, y para ello deberá evidenciar la relación de causalidad efectiva o probabilísticamente posible, entre el proyecto y el impacto negativo sufrido o posible de sufrir. Esto indudablemente permitiría a los afectados gozar de una accesibilidad mucho más sencilla y efectiva al mecanismo, y los libera de tener que investigar y determinar cuáles son las políticas del Banco puesto que independientemente de las mismas todo daño generado por un proyecto debe ser reparado.

c) **Reducción del número de miembros del Panel:** Tal como se nombró anteriormente, resultaría ampliamente beneficioso, tanto para la efectividad como para la independencia del mecanismo el reducir el número de miembros del Panel a un número de cinco (5) o, preferentemente, tres (3) miembros pues daría más dinamismo al mecanismo.

d) **Adopción de plazos para cada una de las diferentes etapas:** La existencia de plazos concretos para cumplir las diferentes instancias del mecanismo le otorgarían mayor independencia y efectividad al organismo. De esta forma, su actuación quedaría al margen de los espacios de discrecionalidad para funcionarios que podrían demorar innecesariamente este procedimiento, disminuyendo su capacidad de aporte al mejoramiento del accionar del Banco. Los plazos deberían ser breves y considerarse respecto a la presentación de la solicitud por parte del reclamante. A pesar de que ciertas etapas, como la Fase de Consulta, carecen de un marco rígido de plazos, por su carácter flexible y acorde a las necesidades de cada operación, (**párr. 55**), cabría que tener en cuenta, por ejemplo, el caso del Banco Asiático de Desarrollo que si bien no determina plazos fijos y concretos, si establece al menos ciertos plazos tentativos a seguir.

e) **Ampliación a todo tipo de préstamos:** el Mecanismo debería poder aplicarse a todo tipo de préstamos, incluyendo también los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos de emergencia. Además las operaciones financiadas por el Banco deberían ser expandidas para incluir las operaciones de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). El documento del nuevo mecanismo establece explícitamente que “*Los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos de emergencia están excluidos de la aplicación del Mecanismo*” (**párr. 12**). No hay razón clara para excluir esos créditos del ámbito del Mecanismo. Tanto la reforma de políticas como las situaciones de emergencias justificarían aún más la necesidad de asegurar que no se generen con la ejecución del objeto del financiamiento ningún daño.

f) **Implicancia vinculante de las observaciones del mecanismo:** Sería importante que las conclusiones a las que arribe este procedimiento tengan carácter vinculante para el Banco. El Directorio debería responder cada una de las observaciones realizadas en el informe del mecanismo, detallando las acciones a tomar para responder a esas observaciones. El hecho de que el Banco decida someterse de manera vinculante a una evaluación interna e independiente de su accionar implicaría un fuerte respaldo para sus políticas operativas y un signo de alta responsabilidad social corporativa. Asimismo, sería un incentivo para que más comunidades afectadas acudan al mecanismo, generando oportunidades de mejoramiento al BID.

g) **Monitoreo de los efectos de las recomendaciones:** A los fines de asegurar la efectiva vigencia de las recomendaciones y conclusiones a las que llegue el Mecanismo sería importante contar con procedimientos tendientes a controlar la efectiva aplicación de las medidas preventivas o correctivas, y es justamente aquí donde aparece la necesidad de crear un órgano técnico que específicamente realice estas labores de prevención, fiscalización y control de la medidas correctivas recomendadas bajo apercibimiento de sanciones administrativas al país beneficiario del crédito. Sin duda la ausencia de institucionalidad real de este mecanismo que no goza de independencia y que aparece en el organigrama del BID debido a su escaso peso en las decisiones del Banco, evidencian que se requiere repensar el mecanismo de cara a construir un ente que tenga una función de real control y fiscalización, y con autonomía como el que se propuso en los antecedentes de esta carta, todo lo cual tendería a dar una eficacia real a las políticas del Banco así como al cumplimiento de los compromisos asumidos en Tratados de Derechos Humanos los países miembros.

El mecanismo tiene una vocación más de espacio de dialogo o estancia para la resolución de conflictos derivados de proyectos financiados por el BID, empero su diseño altamente burocrático en vez de mejorar el clima favorable a la inversión estatal de parte de los países miembros puede ser contraproducente debido a que su alta dependencia a la Alta Dirección del BID, su limitada capacidad de implementar sus recomendaciones, lo restrictivo que es respecto a los sujetos que pueden iniciar una solicitud y la lentitud congénita de sus procedimientos puede generar un desgaste y desprestigio de la institución frente a la población afectada o potencialmente afectada. Y es que más que un espacio de resolución de conflictos lo que se requiere es un ente con capacidad de control, fiscalización y monitoreo de sus recomendaciones, no un mecanismo como el actual que potencialmente puede tornar en ilusorio los deseos de prevenir o mitigar daños no previstos por proyectos financiados por el BID en razón a que su diseño tiene serías limitaciones.

El Seguimiento de la aplicación de las acciones correctivas aprobadas a raíz de una Verificación de la Observancia en el documento del nuevo mecanismo recae sobre el Panel, a solicitud del Directorio (**párr. 81**). Sin embargo, y siguiendo el ejemplo de los mecanismos de otras instituciones financieras, el Panel de Investigación debería poder llevar a cabo este seguimiento o monitoreo por su propia cuenta, sin la necesidad de la solicitud por parte del Directorio. A lo sumo, el Panel debería tener esta facultad, *a menos* que exista objeción expresa por parte del Directorio. En relación a este tema, el BID debería tomar en cuenta el caso del Banco Asiático de Desarrollo e intentar adoptar algunas de sus políticas vinculadas a la materia. Estas críticas solo evidencian una realidad y necesidad se requiere un órgano técnico independiente y expeditivo que cumpla su rol fiscalizador no solo de las políticas del Banco sino de evitar daños a consecuencia de la ejecución de proyectos financiados por el BID.

h) **Efecto de la presentación de una Solicitud:** En el borrador de consulta que hizo público el Banco, se establece que “*La presentación de una Solicitud no lleva a suspender la*

*tramitación ni la ejecución de la Operación Financiada por el Banco, incluidos los desembolsos por parte del Banco o del FOMIN, según sea el caso. La tramitación y la ejecución proseguirán durante el proceso del Mecanismo, salvo en casos excepcionales [...]"* (párr. 49).

Sin embargo, esto puede constituirse en un obstáculo importante en la correcta aplicación del mecanismo, y podría dar lugar a graves consecuencias sobre los afectados, que el Banco debería tratar de evitar. Así, es importante que el Panel de Investigación cuente con las facultades y la autoridad necesarias para poder recomendar al Directorio la suspensión del financiamiento a alguna operación determinada que esté generando o pueda llegar a generar un grave daño sobre alguna comunidad o que esté poniendo en riesgo o pueda llegar a poner en riesgo los derechos fundamentales de los afectados. En breve, teniendo la obligación los Estados partes a través de sus acciones directas o indirectas (a través de personas jurídicas como el Banco) de resguardar los derechos fundamentales de sus ciudadanos y los de otros países, resulta lógico que ello puede traducirse en la suspensión de la tramitación de una solicitud de financiamiento e incluso la suspensión de una operación en ejecución hasta que se cuente con una opinión técnica del órgano técnico competente o se llegue a un acuerdo con la población afectada.

i) **Evaluación en la práctica de las políticas operativas:** El Mecanismo debería contar con la suficiente independencia y autonomía como para poder evaluar las políticas operativas en la práctica, estableciendo recomendaciones no sólo para la aplicación en el caso concreto sino también para mejorar las políticas en sí mismas. La contrastación empírica de las normas y el análisis técnico de los hechos son insumos que permitirían ir mejorando constantemente las políticas del Banco lo cual, en el largo plazo fortalecerá la institución en sí.

j) **Comunicación Interpaneles:** El Mecanismo se vería ampliamente fortalecido si el mismo pudiera articularse con otras esferas de competencias como por ejemplo, mecanismos afines de otras instituciones financieras. A su vez, resultaría interesante que el Mecanismo pueda abrirse a asesores externos y capacitados en la materia y que aquél funcionario del Banco que esté a cargo del Mecanismo, tenga un amplio conocimiento y vinculación con los mecanismos de otras instituciones.

Esperamos que estas consideraciones y aportes sean integrados en la propuesta final del MII como un aporte de la sociedad civil de la región, a fin de enriquecer los procesos de rendición de cuentas, transparencia y procesos de participación más plenos y eficaces que lleva a cabo el Banco.

Atentamente,



*Daysi Zapata*  
**Daysi Zapata**  
**Vicepresidenta**

**Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDSESP**