

# **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Propuesta para los Procesos de Evaluación de  
Observancia Medioambiental y Social y de Reclamación

---

**DOCUMENTO DE TRABAJO, ABRIL DEL 2012**

Por favor envíe los comentarios a: [jennifer.laughlin@undp.org](mailto:jennifer.laughlin@undp.org) antes del 18 de junio del 2012.

## ÍNDICE

<b>Glosario de Palabras Clave</b>	<b>3</b>
<b>Resumen</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>I. La Necesidad de Contar con Procesos de Evaluación de observancia y Procesos de Reclamación en PNUD</b>	<b>6</b>
<b>II. Experiencia con los Mecanismos de Rendición de Cuentas en otras Instituciones Internacionales</b>	<b>9</b>
<b>III. Elementos de un Proceso de Evaluación de Observancia</b>	<b>10</b>
A. Principios	10
B. Estructura Organizativa y Personal	11
C. Alcance y Exclusiones de la Política	13
D. Quién Puede Presentar una Reclamación: Requisitos de Elegibilidad	13
E. Recepción Inicial y Tratamiento de las Reclamaciones	14
F. El Proceso Propuesto de Evaluación de Observancia	15
G. Respuestas y Soluciones	18
H. Monitoreo e Informe	19
I. Divulgación de la Información	19
J. Función de Asesoría	19
<b>IV. El Proceso de Reclamación Propuesto</b>	<b>20</b>
A. Principios para el Proceso de Reclamación	20
B. Proporcionar Ventanillas Múltiples de Acceso a un Proceso de Reclamación	21
C. Política a Nivel Corporativo y Orientaciones sobre el Tratamiento de Reclamaciones	22
D. Funciones y Responsabilidades de la Oficina Nacional	24
E. Apoyo de la Mesa de Ayuda de Reclamaciones	24
F. Seguimiento y Monitoreo de Reclamaciones y sus Resoluciones	24
<b>V. Temas Relacionados con la Aplicación</b>	<b>25</b>
A. Implicancias del Costo	25
B. Capacitación del Personal y Fomento de la Capacidad	25
C. Implicancias Legales	26
D. Arreglos Temporales, Aplicación y Evaluación	26
E. Difusión	27
F. Implicancias de la Participación de PNUD en Programas Futuros de Financiamiento	27
G. Implicancias para el Sistema de Salvaguardas de toda la ONU	28
H. Relación con Otros Mecanismos de Rendición de Cuentas	28
<b>VI. Recomendaciones y Conclusiones</b>	<b>28</b>
<b>Anexo I: Punto de Referencia del Mecanismo Internacional de Rendición de Cuentas</b>	<b>30</b>

## Glosario de Palabras Clave

**Marco de Rendición de Cuentas** – El Marco de Rendición de Cuentas existente de el PNUD, que aplica a todos los niveles del PNUD a través de la Dirección de Planificación y Estratégica, Políticas y Programas, Resultados y Desempeño y Administración de la Sociedad. Los elementos del Marco de Rendición de Cuentas existente incluyen Responsabilidades de Administración, Valores y Cultura, Administración de Riesgos, Aseguramiento de la Calidad, Aprendizaje y Administración de Cambios, y Personas. Los procesos de Evaluación de Observancia y Reclamación propuestos aquí complementarían el Marco de Rendición de Cuentas existente mejorando la rendición de cuentas del PNUD para con las personas afectadas por el proyecto por los impactos medioambientales y sociales.

**Mecanismo de Rendición de Cuentas** – Este término normalmente ha sido utilizado para describir tanto la oficina de evaluación de observancia como la de reclamación en las instituciones financieras internacionales y agencias financieras bilaterales. Este término también está descrito en Fondo de Preparación para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques (CLPI), Enfoque Común para Salvaguardas Medioambientales y Sociales para los Socios Ejecutores Múltiples, como equivalente para el mecanismo de Evaluación de Observancia definido más abajo.<sup>1</sup> Para evitar confusión con el Marco de Rendición de Cuentas existente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), intentamos evitar el término “mecanismo de rendición de cuentas” en este documento.

Evaluación de Observancia – el proceso de aceptar y tratar las reclamaciones que alegan falta de observancia con los elementos medioambientales y sociales de las políticas y procedimientos del PNUD en una manera independiente, transparente, justa, accesible y efectiva. Este documento propone que las estructuras existentes dentro del PNUD, concretamente la Oficina de Auditoría e Investigación (“OAI”), sean expandidas para incluir un proceso para Evaluación de Observancia.

**Resolución de Disputas** – el proceso consensual de tratar una reclamación mediante mediación, conciliación, facilitación, negociación u otros medios similares. La Resolución de Disputas en relación a las operaciones o programas apoyados por el PNUD tendrían lugar mediante el Proceso de Reclamación establecido y detallado en el presente.

**Proceso de Reclamación** – un marco para aceptar reclamaciones y garantizar que esas reclamaciones sean tratadas mediante procesos efectivos de resolución de disputas. El Proceso de Reclamación detallado en este documento recibirá las reclamaciones de personas o comunidades afectadas por las operaciones de PNUD y empleará métodos diferentes de resolución de disputas. El PNUD priorizará el trato de reclamaciones a nivel país.

---

<sup>1</sup> Según la nota a pie de página 12 del **Fondo de Preparación para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques (CLPI), Enfoque Común para las Salvaguardas Medioambientales y Sociales para los Socios Ejecutores Múltiples (9 de junio de 2011)**: “mecanismo de Reclamación” significa el/los mecanismo(s) establecido(s) por el país o por el [Socio Ejecutor] para tratar las reclamaciones de las personas que alegan un efecto adverso relacionado con la aplicación de asignaciones de preparación. “mecanismo de rendición de cuentas” significa el mecanismo independiente establecido por el [Socio Ejecutor] para tratar las reclamaciones elegibles que el [Socio Ejecutor] alegó que cumplen con sus políticas y procedimientos o el Enfoque Común ha sido o probablemente será la causa directa del daño para el/los demandante(s).”

## Resumen

Este documento presenta una propuesta al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para establecer:

- un proceso de **evaluación de observancia** para responder a las reclamaciones de que el PNUD no está en observancia con las políticas medioambientales y sociales aplicables, inclusive su procedimiento de evaluación medioambiental y social; y
- un **proceso de reclamación** que garantice que las personas y comunidades afectadas por los proyectos del PNUD tengan acceso a procedimientos apropiados de resolución de disputas para escuchar y tratar las disputas relacionadas con los proyectos.

Entre las razones para que el PNUD adopte nuevos procesos de evaluación de observancia y reclamación están:

- Mejorar la eficacia de desarrollo del PNUD al garantizar la observancia con los elementos medioambientales y sociales de las políticas y procedimientos del PNUD, incluyendo su procedimiento de evaluación medioambiental y social;
- Proporcionar acceso a los procesos que empoderarían y protegerían los derechos e intereses de las comunidades locales y grupos vulnerables y darles un mayor peso y una audiencia justa en el proceso de desarrollo, particularmente en luz de las inmunidades de la agencia de las Naciones Unidas (UN);
- Suplementar las oportunidades de resolución de disputas a nivel país o proyecto;
- Promover programas de gestión en base a resultados y calidad mediante la opinión de los procesos de evaluación de observancia y reclamación;
- Permitirle al PNUD competir en forma efectiva para el apoyo de los donantes en el futuro, particularmente en el contexto climático o contextos con temas igualmente sensibles para el desarrollo sustentable; y
- Suplementar el Marco de Rendición de Cuentas actual y la política del PNUD para alentar la transparencia, rendición de cuentas y eficacia en sus operaciones.

Después de una evaluación de las diferentes opciones para cómo aplicar los procesos de evaluación de observancia y reclamación para el PNUD, este documento propone el siguiente enfoque: la creación de una función independiente de observancia dentro de la Oficina de Auditoría e Investigación (“OAI”) del PNUD que informa al Administrador del PNUD, y el desarrollo de un proceso de reclamación mediante la adopción de una política y directrices corporativas, delegación clara de responsabilidad en cada oficina nacional, y una mesa de ayuda para apoyar y hacer seguimiento de las actividades de resolución de disputas del PNUD en las oficinas nacionales. Este enfoque aprovecha las capacidades actuales del PNUD y provee una forma conveniente para lanzar los procesos de evaluación de observancia y reclamación con el potencial de aumentar en el futuro.

La OAI tiene un registro efectivo de seguimiento, experiencia y procedimientos para conducir las investigaciones de determinación como aquellas que serán requeridas de la función de evaluación de la observancia. La OAI no tiene actualmente experiencia en temas medioambientales y sociales por lo tanto la función de evaluación de observancia tendría que tener personal experto en observancia medioambiental y social. Se deberán desarrollar procedimientos operativos separados para construir a partir de la práctica actual de la OAI pero reflejando particularmente la orientación pública de observancia de y evaluación medioambiental y social.

De igual forma, el proceso propuesto de reclamación aprovecharía las virtudes institucionales actuales del PNUD, principalmente la presencia del PNUD en todos los países en los cuales opera. La propuesta también refleja que los procedimientos de reclamación a nivel programa o proyecto operados por el país anfitrión o patrocinador del proyecto serán adecuados en la mayoría de las instancias. La responsabilidad del PNUD de garantizar que las comunidades afectadas tengan acceso a un proceso justo y efectivo de reclamación será responsabilidad principal del Representante Residente o su responsable designado para los procesos de reclamación (el “Designado de la Oficina Nacional”). Para apoyar este enfoque a nivel país, el PNUD adoptará una política a nivel corporativo y directrices integradas en las Políticas y Procedimientos del Programa y Operaciones (POPP por sus siglas en inglés) para desarrollar e aplicar los procesos de resolución de disputas. El PNUD también proporcionará una Mesa de Ayuda para apoyar la aplicación de procesos eficaces de reclamación en las oficinas nacionales, capacitará al personal de PNUD a nivel regional y de país acerca de la resolución de disputas, y recolectará, evaluará e informará acerca de los esfuerzos del PNUD para tratar las reclamaciones en todas las distintas oficinas nacionales.

El documento recomienda los siguientes niveles iniciales de personal para aplicar los procesos de evaluación de observancia y reclamación:

- (1) Un funcionario experto en observancia para realizar las evaluaciones de observancia;
- (2) Profesional para la toma y evaluación de reclamaciones;
- (3) Un experto en resolución de disputas a nivel corporativo para apoyar el proceso de reclamación;
- (4) Consultores expertos seleccionados para ayudar en el administración de reclamaciones específicas de evaluación de observancia o administración de los procesos de resolución de disputas en casos específicos.

Los procesos de evaluación de observancia y reclamación deben ser evaluados totalmente a más tardar tres años después de que sean puestos en funcionamiento para garantizar que las necesidades del PNUD y sus partes interesadas están siendo satisfechas. Para cumplir con los requisitos del Fondo para reducir las emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques (CLPI), patrocinado por el Banco Mundial, del cual el PNUD es un Socio Ejecutor, y el Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM), del cual el PNUD es un Socio de Ejecución, y para ayudar a desarrollar la función permanente de evaluación de observancia, el PNUD creará un proceso provisional de evaluación de observancia y de reclamación en el año 2012. Las experiencias obtenidas mediante la aplicación del proceso provisional informarán el futuro desarrollo y crecimiento de un proceso corporativo amplio.

Este documento de discusión tiene el propósito de generar una discusión dentro del PNUD y con los socios y partes interesadas que puedan hacer surgir desafíos y recomendaciones específicos en el desarrollo de los procesos de evaluación de observancia y reclamación del PNUD.

## **Introducción**

Este documento propone procesos de evaluación de observancia y reclamación medioambiental y social para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proceso de evaluación de observancia está diseñado para responder a las reclamaciones de que el PNUD no está en observancia con sus propias políticas medioambientales y sociales aplicables, incluyendo el procedimiento de evaluación medioambiental y social. El proceso de reclamación garantiza que las personas y comunidades afectadas por los proyectos del PNUD tengan acceso a procedimientos apropiados para escuchar y resolver las disputas relacionadas con los proyectos.

Los procesos de evaluación de observancia y reclamación se han convertido en una parte común del proceso de desarrollo, por lo menos desde el establecimiento del panel de evaluación de observancia del Banco Mundial en el año 1993. Se han desarrollado procesos similares de observancia y reclamación en la mayoría de las instituciones financieras internacionales y diferentes instituciones financieras bilaterales.<sup>2</sup> Los procesos de reclamación también han sido implementados en muchos proyectos para proporcionar a las partes locales interesadas una vía para expresar sus inquietudes. Muchas agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil, y gobiernos consideran que tales procesos de observancia y reclamación, conjuntamente con las políticas medioambientales y sociales asociadas, son fundamentales para garantizar los resultados efectivos de desarrollo en el terreno.

El surgimiento de las políticas de salvaguarda medioambientales y sociales refleja el giro general en el desarrollo de las instituciones hacia la aceptación de la meta del desarrollo sustentable, incluyendo la necesidad de integrar metas económicas, medioambientales y sociales en actividades de desarrollo y mejorar la eficacia de desarrollo a largo plazo enfatizando y salvaguardando los intereses de las comunidades afectadas. Los marcos de la política medioambiental y social establecen estándares mínimos para el diseño e aplicación de proyectos de desarrollo, particularmente aquellos que suponen riesgos significativos para el medioambiente o las comunidades vulnerables. Entre otras cosas, las políticas de salvaguarda medioambientales y sociales están diseñadas para evitar los impactos medioambientales irracionales, proteger los grupos vulnerables desfavorecidos (por ejemplo, a través de los pueblos indígenas, políticas de género y de repoblación involuntaria), y para garantizar la participación de las partes interesadas (por ejemplo, el acceso a la información y políticas de consulta). Las políticas también mejoran la consistencia de la aplicación del proyecto y establecen estándares fundamentales para manejar las actividades de las organizaciones internacionales.

Con el reconocimiento de la necesidad de políticas de salvaguarda medioambientales y sociales llega la necesidad de garantizar que las políticas estén bien implementadas y que las comunidades que deben beneficiarse de estas políticas tengan una opinión en su aplicación. La existencia de inmunidad para las instituciones internacionales también argumenta a favor de la creación de mecanismos independientes de rendición de cuentas para las comunidades locales afectadas por el proyecto.

### **I. La Necesidad de Contar con Procesos de Evaluación de observancia y Procesos de Reclamación en PNUD**

Una cantidad de factores han convergido recientemente para resaltar la importancia de que el PNUD desarrolle un proceso para garantizar su observancia con sus políticas aplicables y que las personas y comunidades afectadas por los proyectos del PNUD tengan acceso a los procesos apropiados de reclamación. El Marco de Rendición de Cuentas actual del PNUD proporciona un enfoque amplio y efectivo para muchos

---

<sup>2</sup> Se discute la experiencia con estos mecanismos en la Sección III, más abajo, y en el Anexo 1.

aspectos de la rendición de cuentas, sin embargo no proporciona un medio para garantizar la observancia de la nueva política y procedimiento medioambiental del PNUD, ni tampoco proporciona un proceso de reclamación para las personas potencialmente damnificadas por las actividades apoyadas por el PNUD. Las funciones y procesos discutidos aquí serían diseñados para suplementar el Marco de Rendición de Cuentas existente del PNUD.

La administración del PNUD<sup>3</sup> ha aprobado la introducción de un procedimiento de evaluación medioambiental y social en el POPP del PNUD. El procedimiento de evaluación tiene el propósito de determinar si un proyecto estará sujeto a una mayor evaluación y gestión medioambiental y social. El procedimiento está siendo introducido actualmente.

La fase de verificación en el terreno del procedimiento de evaluación resaltó la necesidad del PNUD de establecer un mecanismo de rendición de cuentas para recibir y tratar las reclamaciones de aquellos afectados por los proyectos apoyados por el PNUD. Mientras que la Orientación actual requiere que los mecanismos de reclamación a nivel proyecto sean establecidos para esos proyectos con impactos medioambientales y sociales potencialmente significativos, el proceso de verificación en el terreno resaltó la necesidad de establecer un mecanismo en toda la organización. Dicho mecanismo sería un componente clave para garantizar la rendición de cuentas a la aplicación de las salvaguardas medioambientales y sociales y reforzaría aún más la capacidad del PNUD de responder a las necesidades de las personas a las cuales apunta a ayudar.

Además, la mejor práctica en otras instituciones sugiere que las políticas de salvaguarda medioambientales y sociales estén acompañadas por mecanismos para que las personas afectadas eleven reclamaciones y garanticen la observancia con las políticas que tienen por finalidad protegerlos. Dichos “mecanismos de rendición de cuentas” existen en el Grupo del Banco Mundial, los cuatro bancos de desarrollo regional más grandes, el Banco Europeo de Inversiones y cuatro agencias bilaterales de crédito a la exportación y seguros. Estos mecanismos existentes están descritos en la Parte III más abajo y en el Anexo I.

En el contexto del PNUD, las razones generales para adoptar un proceso de evaluación de observancia y reclamación incluyen:

- Mejorar la eficacia de desarrollo del PNUD a través de garantizar la observancia de los elementos medioambientales y sociales de las políticas y procedimientos del PNUD;
- Proporcionar acceso a los procesos que empoderarían y protegerían los derechos e intereses de los grupos vulnerables y les proporcionaría mayor peso y una audiencia justa en el proceso de desarrollo del PNUD;
- Suplementar las oportunidades existentes de resolución de disputas a nivel país o proyecto;
- Promover programas de gestión en base a resultados y calidad mediante la opinión de los procesos de evaluación de observancia y reclamación;
- Proporcionar recomendaciones para mejoras sistémicas o globales de la institución en base a lecciones aprendidas en casos específicos;
- Suplementar el Marco de Rendición de Cuentas actual y la política del PNUD para alentar la transparencia, rendición de cuentas y eficacia en sus operaciones;
- Permitirle al PNUD competir en forma efectiva para el apoyo de los donantes en el futuro, particularmente en el contexto climático o contextos con temas igualmente sensibles para el desarrollo sustentable; y
- Reflejar la mejor práctica en otras instituciones internacionales de desarrollo y promover el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas dentro del sistema de las Naciones Unidas.

---

<sup>3</sup> Aprobado en la reunión del 26 de octubre del 2011 de los OPG.

La necesidad de dicho mecanismo en el PNUD es particularmente importante en el contexto de la financiación para el combate al cambio climático. En realidad, la participación futura del PNUD en el financiamiento para el combate al cambio climático probablemente depende en parte de desarrollar salvaguardas creíbles y firmes y un sistema de rendición de cuentas. La naturaleza de la asistencia financiera internacional en el contexto climático trae más riesgos institucionales y a nivel proyecto que los que están presentes en muchas otras decisiones de asistencia al desarrollo. Estas inquietudes han conducido a requisitos de salvaguardas medioambientales y sociales y asociadas con mecanismos de rendición de cuentas en el diseño del surgimiento de iniciativas de financiamiento para el combate al cambio climático. Más específicamente,

- El Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques (CLPI)<sup>4</sup>, auspiciado por el Banco Mundial, del cual el PNUD es un Socio Ejecutor, requiere que los socios tengan una evaluación de observancia y proceso de reclamación para reforzar sus políticas de salvaguarda medioambientales y sociales;<sup>5</sup>
- El Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM), del cual el PNUD es un Asociado en la Ejecución, requerirá que las agencias ejecutoras tengan un mecanismo para garantizar el refuerzo de sus políticas de salvaguarda medioambientales y sociales y un proceso de reclamación para recibir y responder las quejas (y un mecanismo para informar acerca de cómo las quejas son tratadas);<sup>6</sup>
- La Junta del Fondo Verde para el Clima (FVC) aceptará y adoptará la mejor práctica de las salvaguardas medioambientales y sociales, que serán aplicadas a todos los programas y proyectos financiados por el Fondo. El Fondo también apoyará el refuerzo de la capacidad en los países receptores, donde sea necesario, para ayudarlos a cumplir las salvaguardas medioambientales y sociales del Fondo;<sup>7</sup>
- Existe también una fuerte demanda de las partes interesadas y la sociedad civil para que las agencias de la NU tengan salvaguardas y medidas de responsabilidad en el lugar.<sup>8</sup>

En luz de la creciente necesidad de que el PNUD desarrolle un proceso de evaluación de observancia y reclamación, el PNUD empleó a dos consultores en abril de 2011 para proporcionar habilidades y orientaciones adicionales en el desarrollo de dichos procesos. Los consultores participaron en las consultas iniciales con personal de las unidades clave en el PNUD para preparar este Documento de Discusión en borrador con opciones acerca de cómo el PNUD podría establecer un proceso de evaluación de observancia y reclamación y las implicancias de hacerlo. El documento en borrador fue divulgado al mismo personal que participó en las consultas iniciales, fueron proporcionados comentarios y el documento ha sido revisado para reflejar esta opinión.

Las recomendaciones incluidas aquí están basadas en estas consultas iniciales con personal clave del PNUD y en veinte años de lecciones y en las mejores prácticas de otras instituciones con dichos mecanismos. El documento también tiene en cuenta la importancia de garantizar que los procesos propuestos estén personalizados para la estructura organizativa, tipo de operaciones, restricciones legales, políticas relevantes, marco de rendición de cuentas existente, y cultura institucional del PNUD. El Administrador Asociado del PNUD fue informado acerca de las recomendaciones incluidas en este documento revisado el 24 de octubre de 2011 y estuvo de acuerdo con un proceso para encarar más consultas internas y externas antes de someter finalmente la propuesta al Grupo de Desempeño de Operaciones (OPG), compuesto por los Subdirectores de la Oficina del PNUD, para su aprobación final.

---

<sup>4</sup> Consultar [sitio Web de CLPI](#)

<sup>5</sup> Consultar [Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales para los Socios Ejecutores Múltiples](#)

<sup>6</sup> Consultar [GEF Policy on Agency Minimum Standards on Environmental and Social Safeguards](#).

<sup>7</sup> Consultar [p. 11 of the draft decision -/CP.17 - Green Climate Fund -Report of the Transitional Committee](#)

<sup>8</sup> Consultar [la carta de las CSO al Administrador del PNUD, 14 de octubre del 2011](#).



## II. Experiencia con los Mecanismos de rendición de cuentas en otras Instituciones Internacionales

Dado que los mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones financieras internacionales (IFI) están entre los mejores equivalentes para el proceso de evaluación de observancia y reclamación del PNUD propuestos aquí, se discuten más abajo las lecciones aprendidas de la historia, diseño y operación de los mecanismos de rendición de cuentas de las IFI.

El Panel de Inspección del Banco Mundial fue creado en el año 1993 y comenzó a funcionar en el año 1994. Otras seis instituciones siguieron su ejemplo con mecanismos similares; estos incluyen (1) el Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO) del Grupo del Banco Mundial, que trata las inversiones de la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones; (2) el Mecanismo de Rendición de Cuentas del Banco Asiático de Desarrollo; (3) el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo; (4) el Mecanismo de Reclamación del Banco Europeo de Inversión; (5) el Mecanismo de Reclamación del Proyecto del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo; y (6) el Mecanismo Independiente de Evaluación del Banco Africano de Desarrollo.<sup>9</sup> Dichos mecanismos también han sido establecidos en cuatro instituciones financieras bilaterales: (1) El Examinador para las Directrices Medio Ambientales del Banco Japonés para la Cooperación Internacional; (2) el mecanismo Nipón de Exportaciones y Seguros de Inversión; (3) la Oficina de Rendición de Cuentas de la Corporación para la Inversión Privada de los Estados Unidos en el Extranjero; y (4) Funcionario de Observancia del Desarrollo de Exportaciones de Canadá.

Cada una de las instituciones que han creado mecanismos de rendición de cuentas, lo ha hecho en respuesta a sus propias necesidades, presiones y dinámica. Mientras que los mecanismos tienen algunos elementos en común, también están todos diseñados en forma diferente para responder a su contexto institucional.

La función que cada uno de estos mecanismos comparten es "la evaluación de observancia", que garantiza que la institución está en observancia con sus propias políticas y procedimientos medioambientales y sociales mediante la investigación e informe de las potenciales violaciones. Las evaluaciones de observancia surgen normalmente por una reclamación por parte de una persona o grupo afectado. Las reclamaciones generalmente son registradas en un registro público y evaluadas para elegibilidad. Las evaluaciones de elegibilidad pueden involucrar una visita al sitio para hablar con la parte reclamante para verificar o aclarar la reclamación. Una vez que es considerada elegible, una reclamación formará la base de una investigación en la para ver si la institución aplicó apropiadamente sus propias políticas y procedimientos. Para mejorar la independencia, las evaluaciones de observancia normalmente son conducidas por un panel independiente de expertos que brindan servicios durante un tiempo limitado y que cumplen con determinadas condiciones de empleo pasado y futuro con el IFI. La investigación generalmente toma la forma de una evaluación de todos los documentos, entrevistas con el denunciante y el personal y la administración relevante, y una visita al área. El personal o la administración frecuentemente tienen muchas oportunidades formales de responder a los temas de falta de observancia surgidos de la reclamación. Las respuestas de la administración a las conclusiones iniciales de falta de observancia frecuentemente dan lugar a la creación de un "plan de acción de gestión" que propone cómo tratar la falta de observancia en la consulta con el denunciante. Finalmente, el informe de evaluación de observancia con las conclusiones (y algunas veces las recomendaciones relacionadas acerca de cómo el proyecto debe ser conducido hacia la observancia) se hace público y se presenta a la junta de directores del IFI para una decisión. Cada vez más, el equipo de evaluación de observancia también está autorizado a monitorear la aplicación de planes de acción e informar públicamente sus conclusiones hasta que se logre la observancia.

---

<sup>9</sup> Estos mecanismos, junto con la Oficina de Rendición de Cuentas de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero ("CIPE") son mejor descritas, comparadas y analizadas en el Anexo 1 de este informe.

Una segunda característica que comparten todos los IFI (excepto por el Panel de Inspección del Banco Mundial) es la oportunidad de escuchar y resolver reclamaciones específicas de personas o comunidades afectadas por las operaciones del IFI. En estos procesos de reclamación, las reclamaciones también son registradas y evaluadas para la elegibilidad. Después de la aceptación de la reclamación, se asigna un mediador o experto en resolución de disputas para trabajar con el denunciante, operador de proyecto, y/o personal del IFI para tratar el problema de una manera agradable para ambas partes. Las disputas podrían tratarse mediante la mediación, conciliación, determinación de hechos, negociación u otros medios. El proceso voluntario finaliza ya sea cuando no es posible una solución y la reclamación queda formalmente cerrada o se logra un acuerdo, lo cual podría ser divulgado dependiendo del acuerdo de las partes.

Una tercera característica que han adoptado algunos de los IFI explícitamente es la capacidad de proporcionar mejor asesoría sistémica o global en toda la institución derivada de las experiencias exclusivas al llevar a cabo las otras dos funciones. Normalmente se proporciona la asesoría mediante informes formales y escritos y también están disponibles al público.

Con este antecedente en mente, nosotros nos volcamos hacia los elementos de los procesos de evaluación de observancia y reclamación propuestos por el PNUD. **La Sección III discute el proceso** propuesto de evaluación de observancia, y el proceso de reclamación está tratado en la Sección IV. El PNUD consideró la experiencia de los IFI y exploró muchas opciones diferentes para ambos procesos de evaluación de observancia y de reclamación antes de establecer las propuestas descritas más abajo.

### **III. Elementos de un Proceso de Evaluación de Observancia**

#### **A. Principios**

El proceso de evaluación de observancia del PNUD debe estar basado en los principios que posibilitarán su éxito: principios de independencia, equidad, transparencia, profesionalismo, accesibilidad y eficacia. El proceso también debe estar hecho a medida de la institución. Estos principios, que están basados en la experiencia en otras funciones similares de evaluación de observancia, deberían ser utilizados como un punto de referencia para medir el establecimiento e aplicación del proceso de evaluación de observancia del PNUD.

##### **(i) Independencia**

La independencia exige que la evaluación de observancia sea establecida y opere sin excesiva influencia de parte de los tomadores de decisiones operativos de la institución, Estados, ONGs, o denunciantes. La independencia exige que quienes evalúen las reclamaciones al mecanismo sean evaluados y rechazados si han estado involucrados en beneficio propio o nepotismo; ellos se abstendrían si existe un conflicto de intereses real o potencial.

##### **(ii) Equidad**

La equidad y la objetividad exigen que la evaluación de observancia proporcione igual peso a los argumentos de todas las partes para llevar a cabo investigaciones independientes e imparciales. Los procedimientos de la evaluación de observancia deberían tratar a todas las partes en forma justa, y la equidad debería ser una expectativa de todos los resultados.

##### **(iii) Transparencia**

El principio de transparencia exige comentario público y participación en el diseño y operación del mecanismo, y reglas de procedimiento claras, demostrables y públicamente disponibles. Además, el

mecanismo debería informar públicamente de manera oportuna sus métodos de investigación, términos de referencia, hechos, presentaciones no confidenciales de la parte, y informes finales. La transparencia también requiere que el mecanismo publicite su existencia y las operaciones.

(iv) Profesionalismo

Los tomadores de decisiones y el personal del mecanismo deberían concordar con los estándares internacionales de discreción y profesionalismo; el mecanismo debería poder emplear consultores con especializaciones específicas cuando sea necesario.

(v) Accesibilidad

Para ser accesible a las personas afectadas, el mecanismo debería mantener líneas abiertas de comunicación y proporcionar información en los idiomas y formatos requeridos para permitir el mayor acceso posible de las personas afectadas. La accesibilidad también requiere que ninguna barrera innecesaria impida el inicio de los procesos del mecanismo y que los denunciantes puedan presentar sus reclamaciones sin temor a represalias, intimidación, pedidos de pago, o restricciones en su capacidad para tener acceso a los procesos legales o judiciales.

(vi) Eficacia

El proceso de evaluación de observancia debería ser efectivo en la evaluación objetiva de las reclamaciones de parte de las comunidades afectadas, en la conducción de las evaluaciones de observancia, y en la comunicación a todas las partes interesadas, inclusive los denunciantes, la institución, y el público. La eficacia también exige que el mecanismo opere de manera puntual y sensible.

(vii) Hecho a Medida de la Institución

El proceso de evaluación de observancia debe estar diseñado para considerar las características particulares de la estructura organizativa, tipo de operaciones, restricciones legales, políticas relevantes, marco de rendición de cuentas existente, y cultura institucional del PNUD.

## **B. Estructura Organizativa y Personal**

Con el objetivo de construir sobre las estructuras existentes dentro del PNUD en la mayor medida posible, este documento propone que se establezca el proceso de evaluación de observancias dentro de la Oficina de Auditoría e Investigación ("OAI"). Alojar la función de evaluación de observancia dentro de la OAI se beneficia de la experiencia existente de la OAI en la realización de investigaciones y en el desarrollo de evidencia sobre la cual basar las decisiones en los casos controversiales. Este es el centro de la función de observancia. La OAI también es conocida y respetada dentro del PNUD por su profesionalismo, equidad e independencia. El OAI opera con independencia del resto de las operaciones del PNUD y el director de la OAI reporta directamente al Administrador. La OAI ya tiene los procedimientos para recibir y procesar las reclamaciones; esos procedimientos pueden ser modificados, cuando sea necesario, para adecuar mejor el tipo de reclamaciones esperadas de las comunidades afectadas bajo el proceso de evaluación de observancia. El procedimiento podría permitir las reclamaciones presentadas directamente a la OAI o las reclamaciones remitidas a la OAI desde las Oficinas de los Países o los niveles inferiores.

Extender el mandato de la OAI para tratar las evaluaciones de observancia relacionadas con las políticas y procedimientos medioambientales y sociales del PNUD requerirá los siguientes recursos:

- Un consultor superior (el Funcionario de Observancia) para servir como punto principal de contacto para el Proceso de Evaluación de Observancia y realizar o vigilar las investigaciones de cualquier reclamación

de falta de observancia encontrada elegible, realizar cualquier conclusión de falta de observancia y reportar sus recomendaciones al Director de la OAI.

- **Un profesional para:**
  - Apoyar el trabajo del Funcionario Principal de Observancia para el Mecanismo de Observancia del PNUD;
  - Recibir y revisar la elegibilidad de las reclamaciones;
  - Derivar las reclamaciones que no sean elegibles para la evaluación de observancia a la ventanilla apropiada en el mecanismo de reclamación del PNUD;
  - Desarrollar e aplicar un plan de comunicación para el lanzamiento del mecanismo temporal de evaluación de observancia, inclusive desarrollar una página Web pública, comunicados de prensa y otros anuncios o presentaciones públicas;
  - Trabajar con la compañía que dirige el sistema de informe de Línea Directa del OAI para personalizar los formularios, páginas Web, y la guía de evaluación para que el personal responda las llamadas telefónicas.
  - Trabajar con el personal de la OAI para desarrollar un sistema de registro y seguimiento de las reclamaciones entrantes, construyendo sobre la práctica y bases de datos existentes;
  - Desarrollar un formato para el registro público de reclamaciones y una plantilla de “resumen de casos” basados en la Web para vincular los informes.
  - Proporcionar asesoría acerca de la oficina a los potenciales denunciantes.
- Además, la oficina necesitará que la autoridad emplee consultores expertos para responder las reclamaciones individuales y los fondos presupuestados para realizar evaluaciones basadas en el campo según sea requerido.
- Otros costos en el primer año serían para el apoyo administrativo y equipamiento de oficina, capacitación y difusión para el personal en las Oficinas Nacionales, Oficina Regional, Centros Regionales de Servicio y Oficinas Centrales.

Se recomienda que la función de evaluación de observancia del PNUD sea implementada por un funcionario de observancia de nivel superior alojado dentro de la OAI responsable de vigilar el funcionamiento efectivo de la función de observancia, inclusive mediante el empleo de paneles de consultores expertos si fuera necesario. Este enfoque tiene la ventaja de ser relativamente conveniente, ya que el sistema puede ser fácilmente aumentado o reducido dependiendo de la carga de trabajo. La responsabilidad y la rendición de cuentas para la función de observancia de la eficacia general también están claramente colocadas en una persona identificable. Más aún, dicho enfoque permite el uso de un panel de consultores donde el aporte o credibilidad agregada en un caso así lo requiera.

### ***Garantizar la Independencia del Personal de Evaluación de Observancia***

La independencia percibida y la real de la oficina de evaluación de observancia son fundamentales para su aceptación por parte de los potenciales denunciantes y para su funcionamiento efectivo. La promoción de la independencia en la función de evaluación de observancia puede realizarse en muchas formas:

- Los mecanismos existentes de rendición de cuentas garantizan líneas claras de informe a los tomadores de decisiones superiores;
- Algunos de los mecanismos prohíben que los miembros del panel o personal clave hayan sido empleados recientemente por la institución (normalmente en los últimos dos años);
- La mayoría de los mecanismos no permiten que el personal principal trabaje nuevamente para la institución (por ejemplo, los miembros del Panel de Inspección del Banco Mundial están excluidos de un empleo futuro);

- Los términos del empleo para los tomadores de decisiones normalmente son no renovables (aunque el CAO es una excepción notable a esto);
- La mayoría de los mecanismos tienen reglas claras para tratar los conflictos de intereses;
- Los mecanismos deben estar apoyados con un presupuesto suficiente y sin ninguna interferencia del personal operativo; y
- Los miembros del panel u otro personal clave solamente pueden ser despedidos con causa por parte del tomador superior de decisiones (por ejemplo, la Junta de Directores en el caso del Panel de Inspección del Banco Mundial).

También se puede promover la independencia garantizando un proceso justo y transparente para seleccionar el personal clave, con criterios claros identificados para cumplir con los requisitos profesionales exclusivos del puesto. Entre los criterios de selección deberían estar: (a) la capacidad de tratar en forma completa y justa cualquier solicitud que les acerquen; (b) integridad e independencia de la Administración del PNUD; (c) exposición a temas de desarrollo y condiciones de vida en los países en desarrollo; y (d) conocimiento y experiencia de las operaciones de PNUD o de aquellas instituciones comparables. La orientación pública de los Mecanismos de rendición de cuentas también significa que el proceso de empleo del personal clave debería ser transparente particularmente para el público con aportes de una gama de partes interesadas.<sup>10</sup>

### **C. Alcance y Exclusiones de la Política**

El propósito de un proceso de evaluación de observancia es evaluar si la institución ha cumplido con sus obligaciones; si cualquier falta de observancia ha causado daño al denunciante; y cómo la institución puede corregir la falta de observancia. Para tomar estas determinaciones, el alcance de las obligaciones contra las cuales está determinada la observancia debe estar claramente definido. En otras palabras, el tema es ¿para qué obligaciones será considerado responsable el PNUD mediante el proceso de observancia?

El proceso de evaluación de observancia debe ser capaz de revisar la observancia de cualquier política o compromiso medioambiental y social realizado por PNUD. Esto incluirá como mínimo el procedimiento de evaluación y política medioambiental propuesta del PNUD y otros componentes medioambientales y sociales del POPP del PNUD. El alcance podría incluir también compromisos medioambientales y sociales realizados en el contexto de los programas o proyectos específicos de financiamiento, como así también cualquier obligación impuesta por la ley internacional.

### **D. Quién Puede Presentar una Reclamación: Requisitos de Elegibilidad**

Conforme con la práctica en mecanismos similares, cualquier persona o grupo de personas que sean potencialmente afectadas por un proyecto apoyado por el PNUD debería poder presentar una reclamación. Las reclamaciones podrían ser recibidas por correo, correo electrónico, fax o mediante la línea directa dedicada de la OAI. Las reclamaciones anónimas no serán aceptadas pero los nombres de los denunciantes serán mantenidos en forma confidencial si así lo solicitan. Las investigaciones también podrían ser iniciadas por la propia iniciativa del Funcionario de Observancia o a pedido del Administrador del PNUD.

---

<sup>10</sup> Como ejemplo, el CAO fue seleccionado por el Presidente del Banco Mundial en base a las recomendaciones de un comité de múltiples partes interesadas que incluía a miembros de ambos el sector privado y la sociedad civil sin aportes formales del personal de CFI o OMGI. En forma similar, en el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (“BERD”), el director del mecanismo de rendición de cuentas es nominado por un comité compuesto de “cinco miembros, tanto internos como externos al banco, quienes solicitan nominaciones para el puesto... a través de un proceso transparente.” (Proyecto de Mecanismo de Observancia del BERD: Normas de Procedimiento 18 (2010), *disponible en* <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/pcmrules.pdf>.)

Una vez que se recibe una reclamación, se evaluará la elegibilidad de la reclamación. En base a la experiencia en otros mecanismos, los requisitos de elegibilidad para las reclamaciones probablemente incluirán que la reclamación:

- Se relacione a un proyecto o programa en el cual el PNUD tenga una función (donde "función" necesitaría mayor definición);
- Esté presentada por o en nombre de una persona o personas afectadas por el proyecto o programa (donde el tipo de "persona o personas" podría necesitar mayor definición); y
- Presente los temas potenciales relacionados con la observancia de las políticas medioambientales y sociales del PNUD.

Otras funciones similares de evaluación de observancia en el IFI incluyen otras restricciones. Por ejemplo, muchos mecanismos de observancia del IFI rechazan cualquier reclamación que es presentada en forma fraudulenta, o para propósitos maliciosos. Por el contrario, tenga en cuenta que la OAI actualmente permite reclamaciones maliciosas siempre y cuando ellas sean dignas de una investigación, aunque la naturaleza maliciosa de una reclamación podría representar luego la credibilidad del denunciante<sup>11</sup> Los mecanismos de observancia del IFI también excluyen normalmente las reclamaciones que originan temas de fraude o anomalías en el proceso de gestión, que son típicamente manipuladas por instituciones totalmente separadas dentro de los IFI. La situación podría ser diferente en el caso del PNUD. Estamos proponiendo que la función de evaluación de observancia sea colocada dentro de la OAI, que ya tiene autoridad para investigar fraudes o problemas con la gestión, y cualquier caso que surja de estas inquietudes puede ser transferido a las unidades apropiadas de la OAI.<sup>12</sup>

Demostrando otras opciones de criterios de elegibilidad, algunos mecanismos requieren que el denunciante identifique una violación de la política, mientras que otros permiten que sus personal de evaluación de observancia interprete las supuestas violaciones en la reclamación (aún si no están enumeradas explícitamente) en base al hecho de que las personas afectadas no están familiarizadas probablemente con todas, o quizás con ninguna, política y procedimiento relevante de la institución. Mientras que alegar políticas particulares es un requisito de elegibilidad, esto presenta una barrera innecesaria para acceder al mecanismo de evaluación de observancia. Muchos mecanismos se han comprometido alentando la enumeración de supuestas violaciones de política *si es posible*. Aún así, la política del mecanismo de evaluación de observancia debería aclarar que las reclamaciones que *ni* expliciten ni implícitamente originen temas de observancia no son elegibles para una evaluación de observancia.

Además de responder a reclamaciones externas, estamos recomendando que el PNUD ya sea mediante el Administrador del PNUD o mediante su Director de la OAI en consulta con el Funcionario Superior de Observancia tengan la autoridad para iniciar una evaluación de observancia en los proyectos. Dicho enfoque proactivo para la evaluación de observancia podría mejorar la comprensión general del PNUD de los impactos de sus proyectos, identificar las virtudes y debilidades en el enfoque de la política del PNUD, y ampliar el impacto de las lecciones aprendidas en las reclamaciones impulsadas externamente en proyecto específicos.<sup>13</sup>

## **E. Recepción Inicial y Tratamiento de las Reclamaciones**

Una de las ventajas que surgen con la propuesta de alojar la evaluación de observancia en la OAI es

---

<sup>11</sup> Directrices de Investigación de la OAI §8.5.

<sup>12</sup> Las reclamaciones a los mecanismos de reclamación de IFI relacionadas con temas de fraude o gestión típicamente son derivados para ser tratados por otras oficinas dentro de la institución. En el caso del PNUD, los reclamos que alegan fraude o temas relacionados con la gestión pueden ser derivados a la OAI, potencialmente haciendo que esta restricción sea innecesaria.

<sup>13</sup> El CAO de la Corporación Financiera Internacional tiene la autoridad para proponer una auditoría de observancia. Esto le ha permitido al CAO tratar potenciales temas sistémicos que tal vez no surjan solamente de reclamaciones de origen externo.

que ésta tiene un sistema bien establecido para recibir y manipular las reclamaciones. La observancia propuesta debería estar diseñada en última instancia para aprovechar la estructura existente de recepción de reclamaciones de la OAI en algún nivel, que podría estar bien adecuado para la mayoría de los temas de observancia medioambiental y social que enfrentará la OAI. De hecho, la estructura existente de la OAI para recibir las reclamaciones es innovadora cuando se compara con los métodos de recepción de reclamaciones en los mecanismos de evaluación de observancia del IFI. Por ejemplo, las Directrices de Investigación de la OAI proveen la recepción de reclamaciones mediante una línea directa, mediante correo electrónico, mediante un sitio Web, por fax, y por correo. Estos canales de contacto están disponibles para el personal y no personal de PNUD. Los procedimientos relacionados con la recepción de reclamaciones (dentro de un plazo de una semana), y el procedimiento de reclamaciones anónimas y maliciosas, están en línea con la mejor práctica en otros mecanismos de rendición de cuentas.

Una discrepancia entre las Directrices de Investigación de la OAI y la mejor práctica en los mecanismos de rendición de cuentas del IFI es el enunciado de provisión de la OAI, “Los denunciantes no están autorizados a reclamar información acerca de la investigación, su estado o sus conclusiones y, principalmente, ellos no “poseen” la información reportada”<sup>14</sup> La orientación pública de los procedimientos de evaluación de observancia relacionados con las políticas y procedimientos medioambientales y sociales del PNUD requerirán un enfoque algo diferente. La capacidad de solicitar y la expectativa razonable de recibir información acerca de una investigación y su situación es un hito de la transparencia de los mecanismos de rendición de cuentas donde la confianza en el proceso depende del acceso de los demandantes a la información acerca del manejo de la reclamación. Más aún, la falta general de un propósito punitivo o de sanciones sobre el personal en el contexto de observancia medioambiental y social significa que existe menos razón para una confidencialidad estricta acerca de la investigación.

## **F. El Proceso de Evaluación de Observancia Propuesto**

El propósito principal del proceso de evaluación de observancia es investigar las violaciones supuestas de los compromisos medioambientales y sociales del PNUD en un proyecto financiado, o a ser financiados, por el PNUD o cualquier otro proyecto donde apliquen las políticas del PNUD. El proceso de evaluación de observancia resulta en conclusiones de falta de observancia y hace recomendaciones acerca de cómo hacer que el Proyecto este en observancia y, donde sea adecuado, mitiga cualquier daño resultante de la falla de PNUD para seguir sus políticas o procedimientos.

Las actividades específicas del proceso de evaluación de observancia recomendado anteriormente incluirán lo siguiente:

- 1) recibir y determinar la elegibilidad de las solicitudes para evaluación de observancia;
- 2) realizar evaluaciones exhaustivas y objetivas de observancia de la política, incluyendo inspecciones en el país, entrevistas con las personas afectadas por el proyecto, y recolección de información integral para permitir una determinación real de los temas originados y una base confiable para cualquier recomendación realizada;
- 3) emitir informes con conclusiones acerca de la observancia de la política al personal del Programa ONU-REDD y a los solicitantes ;
- 4) emitir un borrador de las recomendaciones para hacer que el proyecto esté en observancia para el personal del Programa ONU-REDD y los solicitantes;
- 5) recibir comentarios de, y consultas con, el personal del Programa ONU-REDD, los solicitantes y los gobiernos anfitriones acerca de cualquier recomendación;

---

<sup>14</sup> Directrices de Investigación de la OAI §8,6.

- 6) emitir informes finales al Administrador del PNUD con conclusiones y recomendaciones;
- 7) monitorear la aplicación de las decisiones tomadas por el Administrador del PNUD;
- 8) emitir informes al Administrador proporcionando consejo sistémico en base a lecciones aprendidas de casos pasados;
- 9) informar por lo menos anualmente al Administrador del PNUD acerca de las funciones, operaciones y resultados del proceso de evaluación de observancia; y
- 10) realizar difusión a las personas potencialmente afectadas explicando los procesos de evaluación de observancia y reclamación del PNUD.

Para llevar a cabo sus funciones, los revisores de observancia necesitarán acceso completo al personal, políticas y registros del PNUD. También necesitarán tener la autoridad para realizar visitas a los sitios de los proyectos apoyados por el PNUD.

Los siguientes son pasos ilustrativos del procedimiento y marcos de tiempo propuestos para una evaluación de observancia (se incluye un diagrama del proceso en el Anexo 2). Estos pasos tienen el propósito solamente de proporcionar una indicación general acerca de cómo el proceso podría funcionar; se deberá desarrollar un conjunto de procedimientos más detallados que resalte las similitudes y diferencias con las operaciones de la OAI si el PNUD decide adoptar dicho enfoque.

***Paso 1: Presentación de la Solicitud.*** Una reclamación para una evaluación de observancia es presentada en la oficina de evaluación de observancia alojada en la OAI.

***Paso 2: Registro y Reconocimiento de la Solicitud.*** Dentro de los cinco días hábiles de la recepción de una reclamación para una evaluación de observancia, el funcionario de observancia de la OAI registrará la reclamación y acusará recibo de la misma al denunciante. Esto es principalmente un paso administrativo. Si el funcionario de observancia de la OAI puede decidir inmediatamente que la reclamación no es elegible deberá notificarlo al denunciante por escrito. El registro de la reclamación debe realizarse en un registro accesible al público mediante un sitio Web de evaluación de observancia.

***Paso 3: Determinación de Elegibilidad de la Reclamación de Evaluación de Observancia.*** Dentro de los veinte días hábiles desde el registro de la reclamación, el funcionario de observancia de la OAI decide la elegibilidad de la reclamación e informa al denunciante la decisión. Si asumimos que el denunciante no alega ninguna violación específica de la política, el Funcionario de Observancia de la OAI evaluará la reclamación en sí para decidir si esta origina temas de potenciales violaciones a la política de salvaguarda. Durante la fase de elegibilidad, el funcionario de observancia de la OAI puede consultar al denunciante, al personal de PNUD y a los patrocinadores del proyecto, y revisar los documentos disponibles. Si la reclamación se considera no elegible, porque por ejemplo no origina temas de observancia, el funcionario de observancia puede derivar al denunciante al proceso de reclamación descrito en la sección IV más abajo.

***Paso 4: Desarrollo de los Términos de Referencia para la Evaluación de Observancia.*** Dentro de los veinte días hábiles de decidir que una reclamación es elegible, el funcionario de observancia de la OAI se esforzará por desarrollar y divulgar públicamente un borrador de los términos de referencia y marco de tiempo para su investigación. Se les otorgarán al personal del PNUD, a los denunciantes y otras partes interesadas diez días hábiles para comentar acerca del borrador de los términos de referencia. Después de considerar todos los comentarios, el funcionario de observancia de la OAI emitirá los términos de referencia finales, que pueden ser enmendados en cualquier momento después de permitir una oportunidad similar para que los denunciantes y el público realicen comentarios

***Paso 5: Realización de la Evaluación de Observancia.*** El funcionario de observancia de la OAI tendrá todos los poderes de los que actualmente goza la OAI para realizar sus investigaciones, inclusive la



autoridad para realizar visitas a los sitios. El funcionario de observancia de la OAI también tendrá presupuesto y autoridad suficiente para emplear los consultores que considere necesarios para realizar una evaluación efectiva de observancia, dado el contexto cultural y político específico de la reclamación. La evaluación del funcionario de observancia no tiene un tiempo limitado a menos que se establezca un cronograma en los términos de referencia, ya que la cantidad de tiempo variará considerablemente dependiendo de la naturaleza, complejidad y alcance del proyecto y las potenciales violaciones a la política.

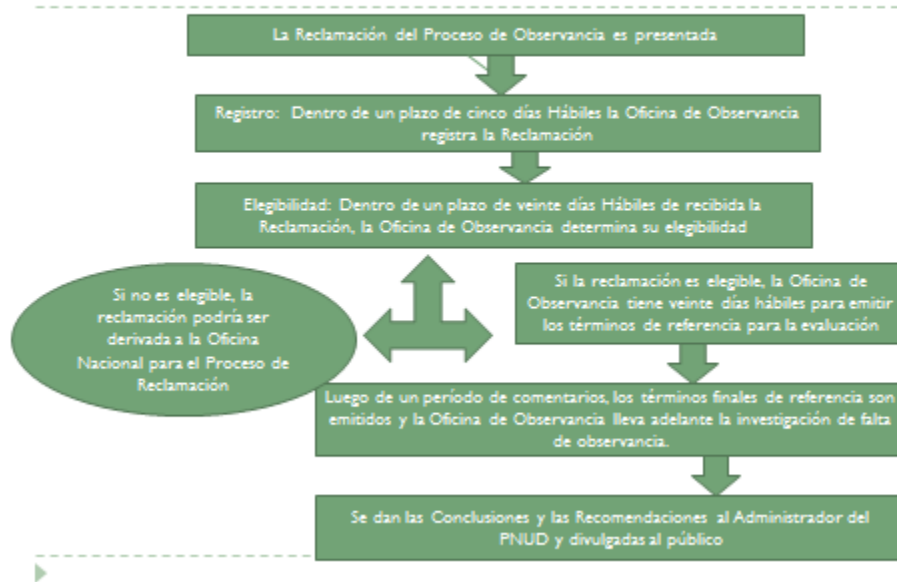
**Paso 6: El Borrador del Informe de la Evaluación de Observancia.** Después de completar su investigación y realizar las conclusiones y recomendaciones propuestas, el oficial de observancia de la OAI emitirá al Director, a la OAI, un borrador del informe de la evaluación de observancia, que luego será divulgado al personal del PNUD, a los denunciantes y al público. Se podrán proporcionar comentarios al borrador durante veinte días hábiles por parte del PNUD, de los denunciantes o de cualquier otra parte interesada.

**Paso 7: Presentación del Informe Final.** Dentro de los veinte días hábiles de la recepción de los comentarios acerca del borrador del informe, el funcionario de observancia de la OAI emitirá un informe final de observancia al Director, a la OAI, incluyendo las conclusiones y las recomendaciones. El Director y la OAI revisarán y presentarán el informe al Administrador del PNUD con una copia enviada a los solicitantes, y divulgada al público.

**Paso 8: La Decisión del Administrador.** Dentro de los veinticinco días hábiles desde la recepción del informe final de la evaluación de observancia, el Administrador del PNUD tomará la decisión final relacionada con los pasos necesarios para hacer que el proyecto o programa entre en observancia, y/o mitigará cualquier daño, si fuera apropiado, a los denunciantes. La decisión del Administrador del PNUD será enviada a los denunciantes y divulgada públicamente.

Si por cualquier motivo, un marco de tiempo enunciado no puede ser cumplido en un caso en particular, el denunciante y el público serán informados acerca de la demora, los motivos de la misma y el nuevo marco de tiempo esperado. La Tabla 1 más abajo ilustra un resumen del proceso de evaluación de observancia.

## Descripción General del Proceso de Evaluación de Observancia



## G. Respuestas y Soluciones

Entre los posibles poderes que en teoría pueden estar adjuntos a una función de observancia están los siguientes:

**Conclusiones de Falta de observancia.** El principal poder de las funciones de observancia en otras instituciones es la autoridad para divulgar públicamente las conclusiones de falta de observancia e informes asociados. En el caso de las oficinas de rendición de cuentas del IFI, las conclusiones de falta de observancia se relacionan principalmente con la institución inherente, de esta forma, la función de observancia dentro del PNUD dentro de la OAI informaría principalmente de la falta de observancia del PNUD a sus propias políticas relevantes. Dicha divulgación pública puede presionar al PNUD a tomar medidas adicionales que solucionen la situación (quizás inclusive compensen el daño), aún cuando dichas soluciones no estén claramente dentro del mandato de la evaluación de observancia. Las conclusiones públicas de falta de observancia, aún cuando estuvieran centradas principalmente en el PNUD, también podrían alentar el desempeño mejorado por parte del patrocinador del proyecto, aunque indirectamente.

**Poder para Hacer Recomendaciones.** El funcionario de observancia de la OAI debería ser capaz de hacer recomendaciones tanto específicas para el caso como para todo el PNUD para mejorar la aplicación.

**Poder para Condicionar los Desembolsos a las Modificaciones del Proyecto o Programa.** Aunque el funcionario de observancia de la OAI no tendría el poder para ordenar cambios en el proyecto o en el programa, el Administrador del PNUD debe tener la autoridad para condicionar la futura participación del PNUD en un proyecto o programa en observancia con las políticas del PNUD.

**Poder para Interrumpir Temporalmente los Desembolsos.** En los casos en que el daño a las personas afectadas sea inminente, el Administrador debe tener la autoridad para interrumpir los desembolsos financieros u otro apoyo a un proyecto por parte del PNUD, dependiendo del resultado del proceso de evaluación de observancia, por lo menos donde exista el potencial de un daño irreversible a las personas afectadas si el proyecto continuara.

**Poder para Suspender Permanentemente los Desembolsos.** El Administrador del PNUD debe poder ordenar la suspensión permanente de cualquier desembolso financiero, asumiendo que el proyecto de otra no forma no podría estar en observancia con las políticas del PNUD. Los documentos legales inherentes deben aclarar que la brecha de políticas medioambientales y sociales son brechas materiales de los documentos del proyecto.

**Compensación y Restitución.** El Administrador del PNUD también podría decidir que las personas afectadas deberían ser compensadas o recuperar su estado previo al daño, en los casos en que las circunstancias y los recursos lo permitan. Ninguno de los mecanismos existentes de observancia tiene esta autoridad explícita, aunque los tomadores finales de la decisión en todas las instituciones existentes tengan el poder inherente (y en casos raros han utilizado ese poder) para decidir frente a una conclusión de falta de observancia proporcionar la compensación o restitución.

Téngase en cuenta que en todos los casos la solución final es decidida por el Administrador del PNUD; legalmente no se exige ninguna decisión. La función de evaluación de observancia no es un tribunal de justicia ni ninguna conclusión cambia cualquier responsabilidad, inmunidad u obligación legal inherente del PNUD. Nada en el proceso propuesto de evaluación de observancia debe ser interpretado como una renuncia, expresa o implícita, a los privilegios e inmunidades del PNUD. El proceso es interno y no crea ninguna expectativa de que un recurso específico sea exigido ni permite ninguna causa legal de acción contra la organización.

## **H. Monitoreo y Informe**

El Funcionario de Observancia de la OAI debe tener la autoridad para monitorear la aplicación de cualquier decisión tomada como resultado de una investigación de observancia. El monitoreo e informe normalmente serían realizados sobre una base anual o semestral y hasta que la aplicación y/o observancia sean confirmadas mediante el proceso, en cuyo momento concluiría el período de monitoreo. Esto podría significar la aplicación del monitoreo de los pasos para poner a la institución de nuevo en observancia donde se ha documentado la falta de observancia. Esto es consistente con la práctica actual dentro de la OAI, que “hará un seguimiento acerca de las recomendaciones contenidas en la carta de gestión hasta que sean completamente implementadas o ya no se puedan aplicar”.

Casi todos los Mecanismos de rendición de cuentas han reconocido la importancia del monitoreo luego de la decisión como una herramienta para garantizar la eficacia del mecanismo. La responsabilidad del monitoreo normalmente es facultad del auditor de observancia. Informar los resultados del monitoreo al liderazgo de la institución, a los denunciantes, y al público es otro elemento clave, que garantiza la transparencia del proceso y los resultados y posibilita que la institución y todas las partes en el proceso de reclamación comprendan la situación y promuevan la aplicación de los resultados.

## **I. Publicación de la Información**

La publicación de la información es un elemento clave requerido para garantizar la transparencia y la eficacia de los mecanismos de evaluación de observancia. El funcionamiento de los procesos de evaluación de observancia y de reclamación cumpliría con la Política de Divulgación de la Información del PNUD. Los materiales impresos acerca del proceso de evaluación de observancia de la OAI deben ser distribuidos tan ampliamente como sea posible inclusive en la interfaz de la institución a las personas afectadas por el proyecto o el programa. También debe establecerse un sitio Web para el proceso de evaluación de observancia; la información que sería divulgada en forma rutinaria en el sitio Web es la siguiente:

- Información básica acerca de los procedimientos de evaluación de observancia;
- Instrucciones acerca de cómo presentar una reclamación;
- Reglas detalladas de procedimiento;
- Registro de las reclamaciones, inclusive la información básica acerca de la reclamación y la situación de la reclamación;
- Borrador y términos finales de referencia e informes de la investigación según lo discutido anteriormente; y
- Informes anuales que describan las actividades de evaluación de observancia de la OAI.

## **J. Función de Asesoría**

Se debe proporcionar una autoridad explícita al funcionario de observancia del PNUD para proporcionar asesoría sistémica o general que derive de su trabajo sobre evaluación de observancia. Aunque proporcionar asesoría acerca de los proyectos específicos podría llevar a un potencial conflicto de intereses si luego surgiera alguna reclamación relacionada con el proyecto, el funcionario de observancia está un puesto exclusivo para reunir las lecciones aprendidas de los impactos y temas que afectan a las comunidades locales. La asesoría al Administrador normalmente debe proporcionarse por escrito y debe ser conducida de una manera transparente y abierta con oportunidades, según sea adecuado, para el aporte del público.

#### **IV. El Proceso de Reclamación Propuesto**

Este documento también propone que el PNUD desarrolle un proceso de reclamación para mejorar su enfoque para resolver las reclamaciones basadas en la comunidad que surgen en el contexto de las actividades apoyadas por el PNUD. El proceso de reclamación detallado en este documento recibirá las reclamaciones de las personas o comunidades afectadas por las operaciones del PNUD, hará seguimiento de esas reclamaciones y apoyará los esfuerzos en todos los niveles para resolver las disputas mediante una variedad de metodologías de resolución de disputas. La mayoría de las disputas deberían continuar para ser tratadas a nivel programático o de proyecto con una participación mínima o escasa del PNUD, sin embargo éste también tiene un interés en garantizar que dichos procesos sean justos y efectivos, y estén disponibles a nivel proyecto, país y corporativo. En todos los niveles, el enfoque final del proceso de reclamación es mejorar los resultados medioambientales y sociales para las comunidades locales afectadas por las actividades apoyadas por el PNUD.

Los mecanismos de reclamación son un requisito común creciente en las instituciones financieras internacionales, tanto a nivel específico del proyecto o programa como a nivel corporativo. El CLPI, por ejemplo, requiere procesos de reclamación a nivel proyecto o programático. Los mecanismos de reclamación a nivel proyecto también son requeridos en muchos proyectos financiados por la Corporación Financiera Internacional (CFI). El lado del sector público del Banco Mundial recientemente ha empleado a un especialista en resolución de disputas a nivel corporativo para apoyar el creciente número de procesos de resolución de disputas a nivel proyecto que ahora existen en la carpeta del Banco Mundial. El CFI, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, y la Oficina de Rendición de cuentas de la Corporación para la Inversión Privada de los Estados Unidos en el Extranjero todos tienen procesos de resolución de disputas a nivel corporativo que buscan tratar las reclamaciones relacionados con los proyectos. Al igual que estas instituciones, el PNUD tiene un interés creciente a nivel corporativo en garantizar que estén disponibles procesos efectivos de reclamaciones en los proyectos o programas apoyados por el PNUD.

El Proceso de Reclamación propuesto por el PNUD en este documento está compuesto de cinco elementos:

- (i) Acceso mediante la Oficina Nacional o mediante una ventanilla a nivel corporativo.
- (ii) Política y orientación a nivel corporativo para tratar las reclamaciones medioambientales y sociales;
- (iii) Responsabilidad a nivel país para recibir y responder las reclamaciones;
- (iv) Orientación y respaldo a las oficinas regionales o nacionales desde un Departamento Técnico centralizado; y
- (v) Seguimiento y monitoreo de disputas y sus resoluciones;

##### **A. Principios para los Procesos de Reclamación**

El proceso de reclamación del PNUD debe ser moldeado por los mismos principios descriptos anteriormente con respecto a la evaluación de observancia (es decir, principios de independencia, transparencia, equidad, profesionalismo, accesibilidad, eficacia, y adecuación institucional). Además, el proceso de reclamación del PNUD también debe ser descentralizado, complementario y flexible.

(i) *Descentralizado*. El proceso de reclamación debe ser descentralizado, confiando cuando sea posible en los procesos existentes a nivel país, programa o proyecto. Tratar las reclamaciones mediante procesos de resolución de disputas, en contraste con la evaluación de observancia, requiere la participación voluntaria, continua y activa de las comunidades, los patrocinadores de los proyectos y en algunos casos del PNUD. Aunque los procesos de reclamación se beneficiarán del respaldo a nivel corporativo, el proceso de

reclamación normalmente debe ser operado tan cerca como sea posible al nivel proyecto y a las comunidades afectadas. Los procesos de reclamación están rápidamente convirtiéndose en una parte regular e integrada de la gestión del proyecto, y los costos de establecer un proceso de reclamación a nivel proyecto son considerados cada vez más una parte del proyecto o programa inherente. De esta forma, en la mayoría de los casos las reclamaciones deberían ser tratadas a nivel proyecto aunque también pueden estar disponibles procesos de reclamación a nivel nacional, ofrecidos ya sea por el país anfitrión o en algunos casos por el PNUD.

(ii) **Complementario.** El proceso de reclamación del PNUD debe apoyar los procesos de reclamación existentes a nivel programa o proyecto que están disponibles con respecto a una reclamación en particular. El PNUD buscará de esta forma ofrecer habilidad o recursos adicionales para apoyar la resolución de disputas en los procesos de reclamación operados por el patrocinador del proyecto o el país anfitrión. El proceso de reclamación del PNUD de esta forma estará principalmente disponible cuando los procesos de reclamación existentes a nivel programa o proyecto no existan o hayan mostrado ser ineficaces.

(iii) **Flexible.** Para facilitar la resolución de disputas o reclamaciones, el proceso debe permitir la flexibilidad en el uso de diferentes técnicas según sea requerido por casos o contextos específicos. La resolución de disputas involucra la participación voluntaria de varias partes interesadas en un proceso consensual de tratar una reclamación mediante mediación, conciliación, facilitación, negociación u otros medios similares. Las motivaciones para participar en estos procesos pueden variar mucho en los diferentes contextos, y a aquellos que facilitan el proceso se les debe permitir utilizar una gran variedad de técnicas con marcos de tiempo flexibles y enfoques.

## **B. Proporcionar Ventanillas Múltiples de Acceso a un Proceso de Reclamación**

Como parte de un proceso de reclamación, el PNUD establecerá varias ventanillas para la recepción de las reclamaciones de parte de las comunidades afectadas u otras partes interesadas afectadas en forma adversa por programas/proyectos del PNUD. Como sucede con la evaluación de observancia, cualquier persona o grupo de personas que estén afectadas potencialmente por un proyecto apoyado por el PNUD debe poder presentar una reclamación. El PNUD debe estar preparado para recibir reclamaciones por correo, correo electrónico, fax o por teléfono. Dada la naturaleza del proceso de reclamación y su confianza en la participación voluntaria y activa de todas las partes interesadas, la identidad de las personas afectadas que buscan utilizar el proceso de reclamación normalmente no será mantenida confidencial.

Muchos proyectos apoyados por PNUD, incluso por ejemplo aquellos apoyados mediante el CLPI, pueden establecer procesos de reclamación específicos de proyecto o programa. Muchos otros proyectos pueden tener procesos de reclamación en funcionamiento y operados por un patrocinador de proyecto o por el gobierno nacional patrocinador. El enfoque del PNUD también incluirá proporcionar respaldo de capacidad a dichos procesos de reclamación específicos del proyecto o programa. Además, el PNUD debe mejorar el acceso a los procesos de reclamación creando ventanillas dentro del PNUD para la recepción de las reclamaciones asociados con los proyectos apoyados por el PNUD. La ventanilla principal del PNUD para recibir las reclamaciones debe ser establecida a nivel país. Algunas reclamaciones también podrían ser recibidas a nivel corporativo a través de la Mesa de Ayuda del proceso de reclamación descrita más abajo. Estas serían derivadas al Designado de la Oficina Nacional para la recepción y administración de las reclamaciones. Además, las reclamaciones presentadas por las personas afectadas para el proceso de evaluación de observancia, que no se originan en temas relacionados con la observancia, también podrían ser transferidas al Designado de la Oficina Nacional apropiado. De esta forma, bajo esta recomendación, las reclamaciones podrían ser presentadas en el PNUD mediante las siguientes ventanillas:

- (i) Nivel país mediante el Designado de la Oficina Nacional para las reclamaciones;

(ii) Nivel corporativo mediante el Departamento Técnico del Proceso de Reclamación;

(iii) Nivel corporativo según lo derivado del Proceso de Evaluación de Observancia.

En cualquier caso, la reclamación sería derivada a la Oficina Nacional, donde el Designado de la Oficina Nacional será responsable de garantizar que la reclamación sea tratada en forma justa y efectiva, según la Orientación establecida por el PNUD. En algunos casos, las reclamaciones podrían ser derivadas en última instancia a los procesos de resolución de disputas establecidos a nivel proyecto o programático por el gobierno anfitrión o el patrocinador del proyecto.

### **C. Política a Nivel Corporativo y Orientaciones sobre el Tratamiento de Reclamaciones**

Aunque el lugar para tratar las reclamaciones basadas en la comunidad y resolver las disputas permanecerá a nivel país, el PNUD tiene un interés corporativo para garantizar que las reclamaciones basadas en la comunidad acerca de las actividades apoyadas por el PNUD sean tratadas en forma rápida, justa y efectiva. Por lo tanto recomendamos la adopción de una política y de orientaciones a nivel corporativo vinculadas al POPP que puedan formalizar, clarificar y reforzar los procesos existentes de resolución de disputas y establezcan las condiciones y procedimientos para un mejor compromiso del PNUD en la resolución de disputas. La política demostraría el compromiso corporativo para la resolución efectiva de disputas, y la orientación proveería una mejor práctica del marco de procedimiento para el personal a nivel país responsable de aplicar los procesos efectivos de reclamación.

La Orientación corporativa incluiría los procedimientos y enfoques ilustrativos para diseñar y aplicar un proceso efectivo de reclamación. Sería de esperar que las Oficinas Nacionales operaran los procesos de reclamación personalizados para el contexto cultural y social en particular dentro del cual ellos operan, sin embargo la mayoría de los procesos de reclamación probablemente incluirían los siguientes pasos de procedimiento (que serían elaborados aún más en la Orientación corporativa);

**Paso 1: Presentación de la Solicitud.** La parte afectada presenta una solicitud a una de las ventanillas establecidas por el PNUD para la recepción de las reclamaciones; aquellas presentadas con el PNUD a nivel corporativo serían transferidas al Designado de la Oficina Nacional inmediatamente después de la recepción.

**Paso 2: Registro y Reconocimiento de la Solicitud.** Dentro de los cinco días hábiles a partir de la recepción de la solicitud, el Designado de la Oficina Nacional registra la solicitud y envía un acuse de recibo al solicitante y una copia al patrocinador del Proyecto y al gobierno anfitrión.

**Paso 3: Evaluación de la Elegibilidad de la Solicitud.** Dentro de los veinte días de registrar la solicitud, el Designado de la Oficina Nacional informará al solicitante y al público si la solicitud cumple con los criterios de elegibilidad.

**Paso 4: Evaluación de la Factibilidad para la Resolución de Disputas.** Dentro de los veinticinco días hábiles de determinar que la solicitud es elegible, el Designado de la Oficina Nacional proveerá al solicitante, PNUD y cualquier otra parte directamente interesada una evaluación de la factibilidad de realizar las actividades de resolución de disputas. La evaluación también incluirá las acciones recomendadas, si las hubiera, que el PNUD tenga deseos de llevar a cabo o facilitar para promover aún más la resolución de disputas, o concluirá que la resolución de disputas no será útil y cerrará el caso. Esta evaluación también podría evaluar si se debería requerir primero al solicitante que presente su solicitud de cualquier proceso de reclamación establecido por el patrocinador del proyecto o gobierno anfitrión.

**Paso 5: Ganar el Consentimiento para la Resolución de Disputas.** Cualquier esfuerzo en la resolución de disputas está fundamentado en el consentimiento de las principales partes interesadas, inclusive

por ejemplo los solicitantes, las comunidades afectadas, los patrocinadores del proyecto, el gobierno anfitrión y/o el PNUD. Ningún proceso de resolución de disputas puede avanzar sin el consentimiento voluntario de las principales partes.

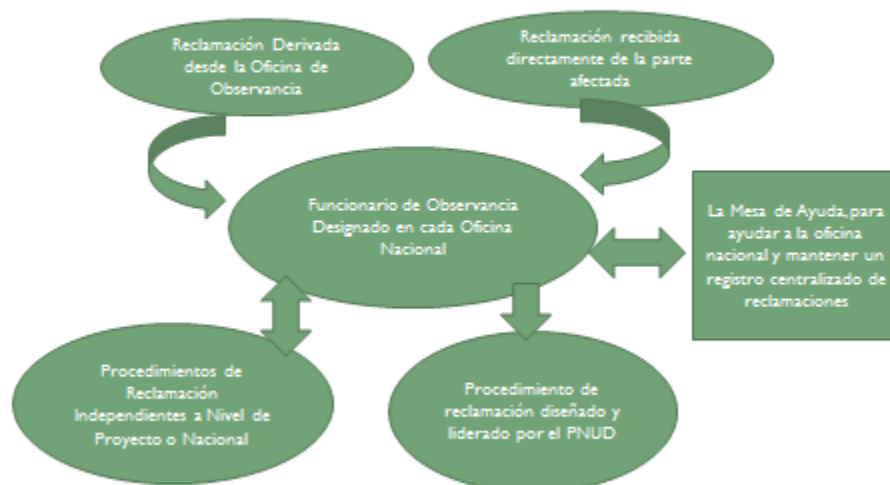
**Paso 6: Proceso de Resolución de Disputas.** Si las partes clave interesadas han aceptado un curso de acción para resolver potencialmente sus disputas o enmendar las inquietudes de los solicitantes, el proceso de reclamación avanzará en la aplicación del curso de acción aceptado. Se requiere flexibilidad ya que el enfoque apropiado necesariamente será personalizado para la solicitud individual y el consentimiento de las partes. Si no existe consentimiento, entonces las opciones disponibles para el diálogo y la consulta necesariamente serán reducidas. Si el proceso de consulta está funcionando, todas las partes podrían continuar con el proceso hasta que se llegue a un acuerdo.

**Paso 7: Alcanzar un Acuerdo o No.** Cuando el proceso de resolución de disputas está completo, el Designado de la Oficina Nacional presentará su informe, inclusive el acuerdo de resolución (si lo hubiera) y cualquier recomendación para mayores acciones del PNUD para el Representante Residente, el Administrador del PNUD y a todas las partes interesadas relevantes.

**Paso 8: Finalización del Proceso de Consulta.** Todas las partes para la consulta, inclusive el Designado de la Oficina Nacional, pueden finalizar el proceso de resolución de disputas en cualquier momento si ellos ya no están de acuerdo con el curso de acción que está siendo llevado a cabo. En algunas circunstancias, el proceso de consulta podría finalizar sin resolución. En dichas circunstancias el proceso de reclamación presentará un informe al Residente Representante del PNUD y al Administrador del PNUD, resumiendo la Solicitud, las medidas tomadas para tratar de resolver los temas originados por la solicitud, y cualquier recomendación para mayores acciones del PNUD. Este informe final también será proporcionado al Solicitante, al patrocinador del proyecto, al gobierno anfitrión y al público.

Si por cualquier motivo, un marco de tiempo enunciado no puede ser cumplido en un caso en particular, el solicitante y el público serán informados de la demora, los motivos de la misma y el nuevo marco de tiempo esperado. La Tabla 2 más abajo ilustra el proceso propuesto de reclamación.

## Proceso de Reclamación



## **D. Funciones y Responsabilidades de la Oficina Nacional**

Según lo mencionado anteriormente, bajo esta propuesta la responsabilidad de garantizar que los procesos efectivos de reclamación estén disponibles para los proyectos y programas apoyados por el PNUD permanecerán a nivel país. Los Representantes Residentes serán responsables de vigilar el proceso de reclamación, sin embargo probablemente designarán a una persona en la Oficina Nacional (el Designado de la Oficina Nacional) responsable de desarrollar el enfoque de la Oficina Nacional para tratar las reclamaciones y la recepción, gestión y seguimiento de las disputas específicas. El Designado de la Oficina Nacional también será responsable de identificar y evaluar cualquier mecanismo de reclamación existente a nivel programa o proyecto a los cuales podrían ser derivados en forma efectiva las reclamaciones.

El Designado de la Oficina Nacional recibirá las reclamaciones, revisará su elegibilidad y evaluará las reclamaciones en luz de las oportunidades potenciales para la resolución de disputas. La meta es garantizar que las personas afectadas tengan acceso a un proceso de reclamación efectivo, justo e independiente, donde puedan ser oídas sus inquietudes. Dicho proceso de reclamación podría ser operado a nivel proyecto o programático por el gobierno anfitrión o el patrocinador del proyecto. En dicho caso, la función principal del PNUD será derivar las reclamaciones a esos procesos, proporcionar respaldo y recursos, si estuvieran garantizados, para la administración efectiva de esas reclamaciones por parte de los mecanismos existentes, y monitorear los procesos para garantizar que cumplan con los estándares básicos de independencia, equidad y eficacia. Donde no existen procesos adecuados de reclamación, el Designado de la Oficina Nacional del PNUD podría elegir realizar el proceso de resolución de disputas según los procedimientos desarrollados de acuerdo con la Orientación corporativa ilustrada anteriormente. En algunos casos, la participación del PNUD en un proceso particular de reclamación o en un país en particular podría requerir recursos presupuestarios o de personal adicional, que será determinado según surja la necesidad.

## **E. Apoyo de la Mesa de Ayuda de Reclamaciones**

Aunque el PNUD tratará las reclamaciones principalmente a nivel país, el PNUD tiene un interés a nivel corporativo para garantizar que estos procesos de reclamaciones sean receptivos, traten a los denunciantes en forma justa, y operen en forma efectiva. Para cumplir con estos estándares mientras se mantiene un enfoque descentralizado, el PNUD proveerá una Mesa de Ayuda que trabajará con las Oficinas Regionales para apoyar los procesos de reclamación a nivel país con el apoyo administrativo, capacitación, información acerca de la mejor práctica, lecciones aprendidas del trato de las reclamaciones en otras oficinas del PNUD, y una base de datos de mediadores efectivos y profesionales de resolución de disputas. El Departamento Técnico será responsable de reunir e informar acerca de los esfuerzos del PNUD para tratar las reclamaciones en todos los diferentes países y regiones.

## **F. Seguimiento y Monitoreo de Reclamaciones y sus Resoluciones**

El Designado de la Oficina Nacional será responsable de hacer el seguimiento de las reclamaciones y sus resultados y de registrar e informarlos al Departamento Técnico, que mantendrá un registro centralizado de todas las reclamaciones. Monitorear y hacer un seguimiento del administración de las reclamaciones permitirá al PNUD: Comprender e informar acerca de la naturaleza y frecuencia de las reclamaciones y con qué eficacia están siendo tratadas; identificar las tendencias sistémicas relacionadas con los conflictos medioambientales y sociales de las comunidades; y construir una base de conocimiento para perfeccionar y reforzar la función del PNUD en la resolución de disputas orientada a la comunidad. La información reunida también será valiosa, y quizás requerida, en la relación del PNUD con otros programas o agencias tales como el FMAM, el CLPI o el Programa ONU-REDD.



## **V. Temas Relacionados con la Aplicación**

### **A. Implicancias de los Costos**

El costo del proceso de evaluación de observancia y de reclamaciones incluyen ambos costos fijos que reflejan fundamentalmente el personal necesario y los costos variables que dependen de la cantidad y complejidad de los casos que son sometidos a evaluación de reclamaciones o resolución de disputas. La opción recomendada incluye un nuevo funcionario superior de observancia en base a honorarios, un miembro del personal de nivel intermedio, y apoyo administrativo para el funcionamiento de la evaluación de observancia dentro de la Oficina de Auditoría e Investigación (OAI). El proceso de reclamaciones involucraría a un profesional en resolución de disputas quien estaría a cargo de la Mesa de Ayuda y apoyo administrativo. Los enfoques tanto hacia la evaluación de observancia como a la resolución de reclamaciones de acuerdo con lo que aquí se describe podría ser aumentado para cumplir con la mayor carga de trabajo mediante el uso regular de consultores. Además, ambos el proceso de evaluación de observancia y de reclamaciones deberán ser apoyados por un presupuesto que sea suficiente, transparente, confiable, e invulnerable a la manipulación política. Este financiamiento debe estar disponible para respaldar las evaluaciones de observancia individuales y los procesos de resolución de disputas operados a nivel de la oficina nacional. Algunos de los mecanismos, principalmente el Asesor en Materia de Observancia / Ombudsman (CAO), han tenido un fondo rotatorio para garantizar que pudieran cubrir los costos operativos de los procesos en curso resolución de disputas o evaluaciones de observancia en curso.

Los presupuestos de los mecanismos existentes de observancia y de reclamaciones han crecido con el tiempo. Actualmente los presupuestos (incluyendo todos los costos de personal) de los mecanismos más grandes y activos - el Panel de Inspección y el CAO - son aproximadamente de \$3,5 millones cada uno, y el CAO tiene acceso a un fondo rotativo de \$800.000. En comparación, hace diez años el presupuesto anual del Panel de Inspección del Banco Mundial era menos de \$2 millones y el del CAO era \$1,3 millones. No creemos que los costos de PNUD vayan a ser tan altos. Quizás un aumento más relevante se presenta en el mecanismo del Banco Interamericano de Desarrollo el cual durante sus primeros años tenía un presupuesto operativo de menos de \$250.000. Además en comparación el mecanismo del Banco Africano de Desarrollo ha gastado aproximadamente \$500.000 por año.

### **B. Capacitación del Personal y Fomento de Capacidades**

La adopción por parte de PNUD de un nuevo procedimiento de evaluación medioambiental y social y proceso de evaluación de observancia y de reclamaciones asociado tiene una mayor necesidad de capacitación del personal y fomento de las capacidades. Estas necesidades de capacitación y capacidades incluyen:

- (i) El personal, especialmente en las Oficinas Nacionales, debe estar informado acerca del procedimiento de evaluación medioambiental y social y la existencia y el funcionamiento de los procesos de evaluación de observancia y de reclamaciones.
- (ii) El PNUD deberá invertir en capacidades para aplicar el procedimiento de evaluación medioambiental y social. Estrictamente hablando, esta no es una necesidad de capacidad que surja de los procesos de evaluación de observancia y de reclamaciones, sino de establecer un marco de salvaguardas medioambientales y sociales.
- (iii) El personal, especialmente en las Oficinas Nacionales, debe estar capacitado acerca de cómo realizar una difusión acerca de los procesos de evaluación de observancia y de reclamaciones y cómo informar a las potenciales personas que realizarán las reclamaciones acerca de cómo realizarlas.
- (iv) Se le debe proporcionar al personal en los países a los que se apunta una capacitación en resolución de disputas teniendo en cuenta las directrices proporcionadas por el PNUD.

Eventualmente, en el largo plazo, cada país involucrado en proyectos de alto riesgo debería tener una persona capacidad en técnicas de resolución de disputas orientadas a la comunidad.

### **C. Implicancias Legales**

Como se mencionara más arriba, los procesos de evaluación de observancia y de reclamaciones no son tribunales de justicia ni tampoco debería una conclusión cambiar una responsabilidad, o inmunidad legal del PNUD. Nada de lo incluido en los procesos de evaluación de observancia o reclamaciones deberá ser interpretado como una renuncia, expresa o implícita, de los privilegios o inmunidades del PNUD. El proceso es interno y no crea ninguna expectativa de un recurso específico o causa de acción contra la organización. Otras instituciones que han estudiado el tema de responsabilidad han concluido que las conclusiones de un mecanismo de evaluación interna de falta de observancia no crearía ninguna causa de acción nueva.<sup>15</sup>

### **D. Arreglos Provisionales, Aplicación y Evaluación**

El tiempo necesario para lanzar el nuevo proceso de observancia y reclamaciones podría interferir con la capacidad del PNUD para calificar para algún financiamiento del CLPI y FMAM. Como se mencionara más arriba, es necesaria la evaluación de observancia para que el PNUD sea un socio ejecutor bajo el CLPI. Con respecto a esto, el PNUD ha ya acordado dar los pasos para aplicar un proceso provisional de evaluación de observancia y de reclamaciones para aquellos países piloto que el PNUD esta respaldando bajo el CLPI. Se espera que el CLPI cubra los costos del primer año de este mecanismo provisional, mientras el PNUD esté estableciendo procesos permanentes de evaluación de observancia y de reclamaciones. También podría estar disponible apoyo para el mecanismo provisional a través de PNUD-FMAM.

El enfoque provisional será diseñado y aplicado parcialmente con el objetivo de proporcionar enseñanzas y experiencias que ayuden en el desarrollo y aplicación de los procesos permanentes de evaluación de observancia y de reclamación de acuerdo con lo descrito en este documento. El enfoque provisional de observancia, por ejemplo, estará organizado bajo la OAI y aplicado por un consultor en observancia, quien además de tratar los casos específicos que pudieran surgir también proporcionará opiniones acerca de los procedimientos permanentes para la evaluación de observancia.

*Incrementando los Procedimientos de Observancia y de Reclamaciones del PNUD.* La propuesta construirá una plataforma para incrementar la capacidad del PNUD para los procesos de evaluación de observancia y de reclamaciones según sea apropiado. La prioridad la tendrán aquellos países en donde el apoyo del PNUD está ayudando a aplicar actividades bajo el CLPI, FMAM, y el Programa ONU-REDD. Las lecciones aprendidas en estos esfuerzos iniciales pueden ser utilizadas para mejorar el enfoque de todo el sistema para tratar los reclamaciones. Con el tiempo, el PNUD puede ser visto como un proveedor líder dentro del sistema de la ONU para servicios de resolución de disputas para ayudar a tratar las reclamaciones basadas en la comunidad.

*Fase Piloto y Evaluación.* Recomendamos que los procesos permanentes de evaluación de observancia y de reclamaciones sean totalmente evaluados luego de tres años de funcionamiento. Esto debería proporcionar suficiente tiempo como para reunir un grupo significativo de experiencias para conformar las bases de la evaluación. Aún después de que los procesos estén completamente operativos, esperamos que solamente unas pocas reclamaciones surjan durante los dos primeros años de funcionamiento.

---

<sup>15</sup> Nota acerca del Tema de Responsabilidad Potencial de ADB por su Falta de Observancia con sus Políticas y Procedimientos en la Formulación, Procesamiento y/o Aplicación de un Proyecto Propuesto o En Curso, 21 de diciembre de 2001.

## **E. Difusión**

Establecer mecanismos de observancia y reclamación es sólo el primer paso; las personas afectadas por el proyecto aún tienen que utilizarlo, y para utilizarlo, necesitan saber de él. La difusión pública entonces debe ser una parte importante del mandato de la oficina de observancia al igual que del mandato de cada miembro del personal a nivel nacional con responsabilidad delegada para los procesos de reclamaciones. Deberían estar a disposición recursos suficientes para garantizar que el PNUD pueda ser proactivo a nivel tanto corporativo como nacional para educar a las potenciales personas que realicen la reclamación acerca de los procesos de evaluación de observancia y de reclamación. Como se comentara más arriba, el personal del PNUD a nivel nacional debería estar capacitado de manera de que puedan promover los procesos de evaluación de observancia y reclamaciones en las comunidades potencialmente afectadas. La oficina de evaluación de observancia será responsable de desarrollar los materiales de difusión y capacitación y de llevar adelante actividades de difusión y capacitación con respecto a la observancia. La mayoría de esos costos están entonces incluidos en la necesidad de un personal a tiempo completo y serán parte del presupuesto operativo central. La capacitación y difusión para el personal responsable a nivel nacional para los procesos de reclamaciones serán desarrolladas a lo largo del tiempo con la ayuda de la Mesa de Ayuda como se describe más arriba y de consultores contratados para fines de difusión y capacitación. Las capacitaciones podrían ser realizadas a través de las Oficinas Regionales, de los Centros Regionales de Servicios o a nivel nacional.

Las actividades de difusión en otros mecanismos de responsabilidad han incluido la emisión de folletos informativos y el diseño de sitios Web en múltiples idiomas; garantizar el acceso claro al sitio Web desde la página de inicio de la institución; hablar en las conferencias; reunirse con las organizaciones de la sociedad civil; capacitar al personal de PNUD para publicar los procesos de observancia y reclamaciones; y organizar eventos de difusión en los lugares en que la institución tiene una amplia cartera. La CFI y el OMGI también incluyen referencia al CAO y sus cartas de compromiso a los clientes. Algunas de estas actividades de difusión, en particular las conferencias, reuniones y capacitaciones, pueden ser realizadas conjuntamente con otros mecanismos para dividir los costos entre varias instituciones.

## **F. Implicancias de la Participación del PNUD en los Programas Futuros de Financiamiento**

La adopción por parte del PNUD de procesos de evaluación de observancia y reclamaciones tendrá claras implicancias para la participación exitosa del PNUD en programas futuros de financiamiento. En aquellos socios que tienen mecanismos de responsabilidad, el PNUD tendrá mejores oportunidades de colaborar en los procesos de observancia y reclamación. En aquellos socios que no tienen mecanismos, el proceso de evaluación de observancia del PNUD podría ayudar a garantizar que el proyecto cumple al menos con los compromisos medioambientales y sociales del PNUD.

El PNUD estará en una mejor posición para cumplir con cualquier requisito razonable a futuro para funciones a nivel corporativo de evaluación de observancia y reclamación. El hecho de establecer procesos permanentes de evaluación de observancia y reclamaciones colocará al PNUD en una mejor posición para competir por futuro financiamiento, en particular financiamiento para el combate al cambio climático. El enfoque propuesto cumpliría, por ejemplo, con los requerimientos actuales establecidos en el enfoque común para **socios ejecutores múltiples de CLPI**. El proceso de evaluación de observancia y reclamación del PNUD probablemente también cumpliría con cualquier requisito adoptado por el Consejo de FMAM para las agencias de aplicación si, en su borrador de políticas de salvaguarda más recientes, exigen que las agencias *“demuestren que sus sistemas de salvaguarda medioambiental y social incluyen mecanismos para garantizar la observancia y la responsabilidad por la aplicación de sus políticas.”* Un sistema bien diseñado, independiente, y transparente que responda a las partes afectadas debería cumplir con la mayoría de los estándares o condiciones para los mecanismos de responsabilidad colocados en el PNUD a través de programas conjuntos de financiamiento en el futuro.

## **G. Implicancias del Amplio Sistema de Salvaguardas de las Naciones Unidas (en discusión por parte de FMAM)**

Los funcionarios superiores del Grupo de Manejo Medioambiental de la ONU (EMG por sus siglas en inglés)<sup>16</sup> (**Directores Ejecutivos** de Agencias, Fondos y Programas de la ONU) de los cuales el PNUD es miembro, suscribieron un **Marco para Promover la Sustentabilidad Medioambiental y Social en el Sistema de Naciones Unidas** en 2011 como un medio para mejorar el desempeño de la sustentabilidad mediante: 1) reforzar la sustentabilidad medioambiental y social en las actividades de sus respectivas organizaciones; 2) respaldar el mayor desarrollo y aplicación de marco en todo el sistema de las Naciones Unidas para la sustentabilidad medioambiental y social incluyendo salvaguardas medioambientales y sociales; 3) monitorear los esfuerzos colectivos; e, 4) informar a los Órganos Directivos de sus respectivas organizaciones acerca de los progresos realizados, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. Es razonable asumir que con el tiempo el sistema de la ONU establecerá algún enfoque común o directrices para armonizar y promover salvaguardas dentro del sistema de la ONU. Con este enfoque en las salvaguardas también vendrá un requisito asociado de garantizar que las salvaguardas sean consistentemente aplicadas. Este mecanismo podría ser a nivel del sistema de la ONU o podría ser un requisito de que cada agencia tenga un sistema que cumpla con ciertos parámetros generales. En cualquiera de los casos, el PNUD se beneficiará de ser un pionero con respecto a evaluación de observancia y resolución de disputas, y la experiencia obtenida al aplicar los procesos propuestos probablemente influirá en la discusión a nivel del sistema de la ONU.

## **H. Relación con Otros Mecanismos de Responsabilidad**

Como se comentó más arriba, actualmente los mecanismos existen en diez instituciones financieras internacionales o bilaterales. Con el tiempo, los mecanismos de responsabilidad han reconocido el valor de cooperar y compartir experiencias. Además, para las relaciones y las comunicaciones informales, la cooperación toma dos formas diferentes. Primero, muchos organismos de responsabilidad han desarrollado actas de comprensión conjuntas entre ellos para elaborar cómo los mecanismos coordinarán su trabajo en el caso de que una reclamación sea presentada simultáneamente en ambos mecanismos. Dado el crecimiento de los mecanismos de responsabilidad, la mayor conciencia acerca de estos mecanismos por parte de las comunidades afectadas, y la prevalencia de arreglos de co-financiamiento, esperamos que las reclamaciones sean presentadas cada vez más en más de un mecanismo. La segunda vía formal para la cooperación es una reunión anual de todos los directores de los mecanismos de responsabilidad. Los mecanismos de responsabilidad se reúnen durante uno o dos días cada año para compartir sus experiencias, discutir los desafíos comunes y generalmente se apoyan entre ellos. El PNUD espera cooperar de cerca con otros mecanismos de responsabilidad, inclusive mediante la participación en las reuniones anuales.

## **VI. Recomendaciones y Conclusiones**

Como se discutiera más arriba, este documento recomienda que el PNUD establezca un programa de evaluación de observancia dentro de la OAI y que refuerce los procesos para recibir y responder las quejas a nivel nacional. Este enfoque aprovecha las capacidades actuales del PNUD y provee una forma conveniente para lanzar los procesos de evaluación de observancia y reclamación con el potencial de aumentar en el futuro.

La OAI tiene un registro efectivo de seguimiento, experiencia y procedimientos para conducir las investigaciones de determinación como aquellas que serán requeridas de la función de evaluación de la observancia. La OAI no tiene actualmente experiencia en temas medioambientales y sociales por lo tanto la

---

<sup>16</sup> El **Grupo de Manejo Medioambiental (EMG por sus siglas en inglés)** es un cuerpo coordinador de todo el Sistema de las Naciones Unidas. Si [Membresía](#) consiste de las agencias, programas y órganos especializados de las Naciones Unidas incluyendo las secretarías de los Acuerdos Medioambientales Multilaterales.

función de evaluación de observancia tendría que tener como personal a un experto superior en observancia medioambiental y social con autoridad para reportar directamente al Administrador del PNUD. Los procedimientos operativos separados deberán ser desarrollados apoyándose en la práctica actual de la OAI pero reflejando particularmente la orientación pública de los mecanismos de responsabilidad.

De igual forma, la función de reclamación se apoyaría en las virtudes institucionales actuales del PNUD, más notoriamente en la presencia del PNUD en cada país en el que opera. También refleja que los procedimientos de reclamación a nivel programa o proyecto operados por el país anfitrión o patrocinador del proyecto serán adecuados en la mayoría de las instancias. La responsabilidad del PNUD de garantizar que las comunidades afectadas tengan acceso a un proceso justo y efectivo de reclamación será principalmente implementado por el Designado de la Oficina Nacional para procesos de reclamaciones. Para apoyar este enfoque a nivel país, el PNUD adoptará una política a nivel corporativo y directrices integradas en las Políticas y Procedimientos del Programa y Operaciones (POPP) para responder a las reclamaciones basados en la comunidad acerca actividades respaldadas por el PNUD. El PNUD también proporcionará una mesa de Ayuda para apoyar la aplicación de procesos efectivos de reclamación en las oficinas nacionales y para recolectar, evaluar e informar acerca de los esfuerzos del PNUD para tratar las reclamaciones en todas las distintas oficinas nacionales.

Este documento presenta una visión general inicial de los procesos recomendados de evaluación de observancia y reclamación. Este marco debe ser desarrollado en mayor detalle, incluyendo el desarrollo de procedimientos operativos detallados para la función de evaluación de la observancia y directrices para tratar reclamaciones a nivel nacional. Se deben desarrollar procedimientos más detallados para explorar cómo el proceso propuesto de evaluación de observancia se adaptaría a las operaciones actuales de la OAI, al Marco de Responsabilidad existente del PNUD, y al proceso de desarrollo y gestión de proyectos del PNUD.

Los procesos de evaluación de observancia y reclamación deben ser evaluados totalmente a más tardar tres años después de que sean puestos en funcionamiento para garantizar que las necesidades del PNUD y sus partes interesadas están siendo satisfechas.

Para apoyar la participación del PNUD como Socio Principal para el CLPI y para ayudar a desarrollar la función permanente de evaluación de observancia, el PNUD también está creando un proceso provisional de evaluación de observancia y reclamación en 2012, quedando pendiente el desarrollo de un programa permanente. El PNUD espera contratar a un experto en observancia mediambiental y social, quien podría recibir y procesar las reclamaciones relacionados con las acciones del PNUD bajo el CLPI hasta que el momento en que sea adoptado el proceso permanente de evaluación de observancia. El consultor en observancia también podrá asesorar al PNUD en la puesta en funcionamiento del proceso permanente. Las lecciones aprendidas de la puesta en funcionamiento y aplicación del proceso provisional para el CLPI servirían entonces de información para el desarrollo posterior de un proceso en toda la corporación.

## **Anexo 1**

### **Punto de Referencia del Mecanismo de Responsabilidad Internacional<sup>17</sup>**

Este ejercicio de punto de referencia analiza los mecanismos de responsabilidad de siete instituciones financieras internacionales (IFI) y una agencia de crédito a la exportación:

1. El Mecanismo Independiente de Evaluación del Banco Africano de Desarrollo (“BAfD” por sus siglas en inglés),
2. El Mecanismo Independiente de Evaluación del Banco Asiático de Desarrollo (“BASD” por sus siglas en inglés)<sup>18</sup>,
3. El Mecanismo de Observancia de Proyectos del Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (“BERD”),
4. El Mecanismo de Reclamación del Banco Europeo de Inversiones (“BEI”).
5. El Mecanismo de Investigación y Consulta Independiente del Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”),
6. La Oficina de Responsabilidad de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (“CIPE”),
7. El Panel de Inspección del Banco Mundial (“PI BM”), y
8. El Asesor en Materia de Observancia Ombudsman (“CAO” por sus siglas en inglés) de la Corporación Financiera Internacional / Agencia Multilateral de Garantías de Inversiones.

El análisis es realizado contra los principios inherentes a los mecanismos de responsabilidad: equidad, accesibilidad, independencia, transparencia, profesionalismo, y eficacia.

Dado que los mecanismos de observancia en IFI han estado en gran parte basados en, y luego mejorados, el Panel de Inspección del Banco Mundial, el diseño del Panel de Inspección amerita una particular atención. Un segundo tipo de mecanismo, con evaluación de observancia, resolución de disputas y funciones consultivas es el CAO del Grupo del Banco Mundial. Estos dos mecanismos de responsabilidad del Grupo del Banco Mundial se encuentran descritos más abajo para presentar una idea de la estructura y funcionamiento de dos mecanismos existentes diferentes. Mencionamos que mientras que el Panel de Inspección y el CAO son dos de los mecanismos más antiguos, los bancos regionales crearon posteriormente sus mecanismos de responsabilidad y cada uno de ellos ha sido sometido a una profunda evaluación posterior, algunas veces mejorando el diseño del Panel de Inspección y CAO. De todas maneras, la estructura y las funciones generales del Panel de Inspección y CAO continúan siendo muy instructivas.

El mandato del Panel es tratar las reclamaciones de parte de personas afectadas por el proyecto alegando falta de observancia con las políticas y procedimientos del Banco Mundial. El Panel no tiene jurisdicción para revisar una reclamación a menos que el proyecto en cuestión en la reclamación fue financiado en su totalidad o en parte por ya sea el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) o la Asociación Internacional de Desarrollo (AID). El Panel está conformado por tres miembros permanentes, cada uno de los cuales está en función durante cinco años. Para garantizar la independencia, los miembros del Panel no pueden haber trabajado en el Banco en ninguna función durante los dos años previos a su selección, ni tampoco pueden volver a trabajar en el Banco posteriormente. El Panel también tiene un personal permanente de Secretaría para apoyar sus actividades.

---

<sup>17</sup> Este anexo está actualizado a junio del 2011.

<sup>18</sup> Dado que el ADB se encuentra en las últimas etapas de evaluación de su Mecanismo de Responsabilidad (“AM por sus siglas en inglés, este documento se apoya en la política AM del ADB del Documento de Trabajo AM del ADB de junio del 2011.

Pueden presentarse reclamaciones al Panel de parte de cualquier parte o partes afectadas (que no sean una sola persona) en el territorio nacional del prestatario. Las reclamaciones deben realizarse por escrito y deben explicar cómo han sido, o probablemente sean, directamente afectados los intereses de las partes afectadas por una “falla del Banco de seguir sus políticas y procedimientos operativos con respecto al diseño, valuación y/o aplicación de un proyecto financiado por el Banco.”<sup>19</sup> El reclamante debe demostrar que ha agotado otras soluciones proporcionándole primero al personal del Banco una oportunidad razonable de responder a las acusaciones. Al recibir un pedido completo de inspección que no está claramente fuera del rango de la autoridad del Panel, el Panel registra la reclamación, notifica al reclamante y a la Junta de Directores Ejecutivos y envía una copia de la reclamación a la Gerencia del Banco, que tiene veintidós días para responder. El Panel tiene luego veintidós días adicionales para revisar la respuesta de la Gerencia y realizar una recomendación a la Junta de Directores Ejecutivos con respecto a si la reclamación merece una investigación completa.

La Junta de Directores Ejecutivos tiene autoridad exclusiva para autorizar o denegar una investigación completa. Si bien esto llevó a una significativa politización del proceso del Panel durante los primeros años, la Junta ha respaldado cada recomendación del Panel para una investigación desde que se realizaron los cambios en 1999 luego de la Segunda Evaluación del Panel. Una vez que es autorizada una investigación, el Panel disfruta de amplios poderes de investigación incluyendo el acceso a todo el personal del Banco. Los miembros del público también pueden proporcionarle al Panel información complementaria relevante para la reclamación. Luego de la investigación, el Panel emite un informe evaluando el observancia del Banco con sus políticas. Dentro de un plazo de seis semanas de recibido este informe, la Gerencia del Banco debe presentar un informe a la Junta de Directores Ejecutivos con recomendaciones en respuesta a las conclusiones del Panel. El Informe del Panel, la respuesta de la Gerencia, y la decisión de la Junta son públicamente difundidas dos semanas después de la consideración del Panel.

A mayo del 2011, el Panel de Inspección había recibido 72 pedidos formales de inspección y los había revisado todos salvo por nueve. El Panel había encontrado que se cumplían los requisitos de elegibilidad y recomendó una investigación en treinta y dos reclamaciones, y la Junta ha aprobado la investigación de veintiocho de esos pedidos.<sup>20</sup> Luego de encontrar una falta de observancia, la Junta del Banco ha tomado diversas medidas dependiendo del tipo y gravedad de las violaciones encontradas (algunas veces menores, otras veces flagrantes), el tipo y etapa del proyecto en cuestión (algunas veces durante el desarrollo del proyecto y otras veces a la finalización), y los actores involucrados (algunos prestatarios/denunciantes han sido más enérgicos que otros).

En su calidad de primer mecanismo de responsabilidad de IFI, el Panel de Inspección continúa siendo el único sin una función de resolución de disputas a nivel corporativo. Cada uno de los mecanismos creados posteriormente tiene funciones duales, o incluso tripartitas en los cuales se han agregado funciones de asesoría. Un ejemplo de un mecanismo con tres funciones es la CFI y el Asesor de Observancia /Ombudsman (“CAO”) del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que merece una evaluación como capítulo final.

El CAO fue creado en 1999 para tratar reclamaciones relacionadas con las ramas del sector privado del Grupo del Banco Mundial – la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). La oficina de CAO tiene ambas una función Asesora y de Observancia, pero considera su función de Ombudsman como su responsabilidad principal y más importante. La función de Ombudsman fue diseñada para responder a reclamaciones de personas que son afectadas por proyectos de CFI/OMGI “intentando resolver en forma justa los temas que surjan, utilizando un enfoque flexible de

---

<sup>19</sup> Panel de Inspección, El Panel de Inspección para el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y Asociación Internacional de Desarrollo: Procedimientos Operativos, 34 ILM 510, 511 (1995)

<sup>20</sup> Consultar Panel de Inspección, Pedidos de Inspección, disponible en <http://www.worldbank.org/inspectionpanel>.

resolución de problemas.”<sup>21</sup> Cualquier persona, grupo, comunidad, entidad, u otra parte afectada o que probablemente sea afectada por los impactos sociales o medioambientales de un proyecto de la CFI o de OMGI pueden presentar una reclamación al Ombudsman. Los representantes de aquellas personas afectadas también pueden presentar una reclamación con un comprobante apropiado de la representación. El CAO reconoce la recepción de todas las reclamaciones y evalúa si la reclamación recae dentro de su mandato, y, si lo hace, decide si aceptar o rechazar la reclamación. Una reclamación debe demostrar que la parte afectada ha sido, o probablemente vaya a ser, afectada por un impacto social o medioambiental actual o potencial sobre el terreno. Una reclamación debe relacionarse con un aspecto de la planificación, aplicación, o impacto de un proyecto de la CFI o de OMGI.

Una vez que una reclamación es aceptada, el CAO inmediatamente notifica al demandante, registra la reclamación, deriva la reclamación al personal relevante de la CFI o de OMGI con un pedido de información, e informa al patrocinante del proyecto acerca de la reclamación. El CAO luego inicia una evaluación para determinar cómo se propone manejar la reclamación. Durante la evaluación, el CAO se comunicará con el demandante, el patrocinador del proyecto, y la CFI para tratar de identificar un proceso para resolver la disputa. La propuesta del CAO puede incluir desde acordar consultas informales con la CFI/OMGI o con el patrocinador del proyecto hasta organizar un proceso de mediación más formal. En general, la oficina del Ombudsman trata de tomar un enfoque proactivo y formal en el cual el “objetivo es identificar problemas, recomendar una acción reparadora práctica y tratar los temas sistémicos que han contribuido a generar los problemas, en lugar de encontrar la falla.”<sup>22</sup> Si en cualquier momento luego de completada la evaluación el CAO Ombudsman considera que la resolución de la reclamación no es posible, la reclamación es automáticamente transferida al sector de reclamaciones del CAO para una evaluación para determinar si se justifica realizar una auditoría de Observancia.

Tanto en su rol de Ombudsman como de Observancia, el CAO tiene amplios poderes de investigación, incluyendo la autoridad para revisar archivos de la CFI o de OMGI; reunirse con las personas afectadas, con personal de la CFI o de OMGI, con patrocinadores del proyecto, y con funcionarios del país anfitrión; realizar visitas al sitio del proyecto; realizar reuniones públicas en el área del proyecto; solicitar presentaciones por escrito de cualquier fuente; y realizar consultas a expertos para investigar o tratar temas específicos. Las conclusiones de la auditoría de observancia son enviadas al personal superior de la CFI o de OMGI para su comentario y finalmente al Presidente del Grupo del Banco Mundial para su evaluación. El CAO concluye el proceso de observancia ya sea cuando se ha alcanzado un acuerdo a través del Ombudsman o cuando se considera que la CFI u OMGI se encuentran en observancia con sus políticas. Con respecto a esto, el CAO mantendrá cualquier auditoría de observancia “abierta y con monitoreo de la situación” hasta estar conforme de que la CFI u OMGI está nuevamente en observancia.<sup>23</sup> Las auditorías de observancia y la condición de monitoreo de cualquier proyecto en evaluación son de público conocimiento.

Para fines del 2010, la oficina de CAO había recibido 79 reclamaciones, involucrando 41 proyectos diferentes. Mientras que algunas de estas reclamaciones han resultado en una participación larga y compleja por parte de CAO, otros han involucrado intervenciones relativamente cortas.

Teniendo presentes estos antecedentes con respecto al Panel de Inspección y CAO, realizaremos ahora una comparación de las políticas de los mecanismos de responsabilidad de IFI.

### ***Equidad y Accesibilidad***

---

<sup>21</sup> CAO Directrices Operativas al 5 (abril de 2007) disponibles en [http://www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/CAO\\_OpGuide\\_April07.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/CAO_OpGuide_April07.pdf).

<sup>22</sup> *Id.* en 11.

<sup>23</sup> *Id.* en 25.



Un tema fundamental dentro de los principios de equidad y accesibilidad de estos mecanismos es quién puede presentar una reclamación y bajo qué condiciones. Existe una tendencia positiva a permitir a las personas presentar reclamaciones. También existe una tendencia a permitir la representación extranjera, y la mayoría de los mecanismos no limitan la representación extranjera a instancias en las cuales no está disponible la representación local. La mayoría de los mecanismos permiten que los solicitantes presenten las reclamaciones en el idioma nacional u oficial, y una mayoría de los mecanismos permiten el idioma local de los demandantes. Un poco menos de la mitad de los IFI (a saber, BERD; BEI, CAO, y la función de evaluación de observancia de CIPE) no requieren una acusación de daño directo. Mientras que la mayoría requiere un vínculo causal con el daño, existen una cantidad de mecanismos extremos que no lo hacen, incluyendo BEI, CIPE y CAO.

Con respecto a las restricciones de tiempo, la mayoría de los mecanismos requiere que los demandantes presente la reclamación dentro de un plazo de un año luego de la total transferencia de fondos. Sin embargo, el CAO es un caso positivo extremo dado que no tiene un límite de tiempo para la presentación y el PI BM es un caso negativo extremo dado que solo permite reclamaciones previas a la transferencia del 95% de los fondos.

Ninguna de estas instituciones permite que un demandante presente una reclamación anónima, pero todos los mecanismos permiten que la reclamación sea confidencial. El BEI es el único organismo con presunción de confidencialidad, a la que el solicitante puede renunciar. El BERD, BAfD y BID son los únicos mecanismos que no tienen cláusulas expresas de mantener la información externa en forma confidencial.

La mayoría de los mecanismos requieren esfuerzos de buena fe para resolver la reclamación previo a entrar en el proceso del mecanismo de responsabilidad. Sin embargo, excepciones positivas a esta norma son BEI, CAO y la función de evaluación de observancia de CIPE que no exigen dicho esfuerzo. Para mecanismos con el requisito de esfuerzos de buena fe, el BERD representa la mejor práctica de renunciar a dicho requisito si este fuera peligroso o fútil para perseguir esfuerzos de buena fe.

Si los solicitantes expresan interés tanto en una evaluación de observancia como en la solución de problema, tres de los mecanismos están secuenciados y representan una barrera para el acceso (es decir, se debe comenzar por la resolución de problemas), mientras que tres no lo están (lo que quiere decir que un demandante puede ir directo a la evaluación de observancia).

### ***Independencia***

Mientras que todos los mecanismos incorporan un lenguaje que refleja la importancia de la independencia, sus estructuras y los niveles resultantes de independencia difieren: Para determinaciones de ***observancia*** con las políticas y procedimientos de IFI, tres de los mecanismos reportan explícitamente al presidente o vicepresidente de IFI (CAO, BEI, CIPE), cuatro reportan explícitamente a la junta (BASD, BERD, BID, PI), mientras que el BAfD dividió el reporte en una forma híbrida, dependiendo de la etapa del proyecto (ver Figura 1).

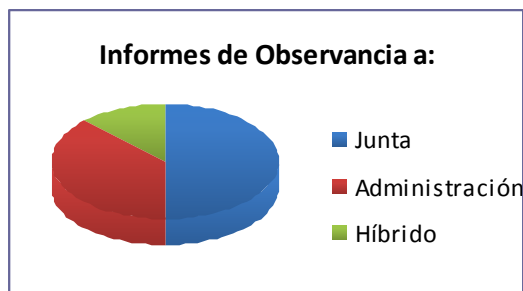


Figura 1

Con respecto a la *resolución de problemas*, los mecanismos que reportan al presidente son el CAO, CIPE, BEI, BERD, BAsD y BAfD (dependiendo de la etapa del proyecto). Los mecanismos que reportan a la junta para la resolución de problemas, son BID y BAfD (nuevamente dependiendo de la etapa del proyecto).

Los IAM están estructurados de diversas maneras. Todos IAM tienen una oficina designada para el mecanismo, excepto por BERD, que tiene su sede dentro de la Oficina del Funcionario de Observancia en Jefe. El BAsD tiene dos oficinas designadas: una para resolución de problemas y una para evaluación de observancia, cada una con su propio director. BAfD, CAO, BERD, CIPE, y tienen un coordinador dedicado para todo el mecanismo y todas sus funciones. PI y BID tiene un miembro del personal administrativo dedicado, a menudo llamado Secretario Ejecutivo, a cargo de administrar la oficina del mecanismo; pero ellos no manejan la realización concreta de la resolución de problemas o la evaluación de observancia.

El IP, BID, BAsD y CAO cada uno tiene al menos una persona a tiempo completo que es responsable de la realización de las evaluaciones de observancia. El BAsD, BAfD, BERD, BID y PI BM tienen una lista de expertos o panelistas que son convocados, según sea necesario, para realizar una resolución de problemas y/o una evaluación de observancia. Además, la mayoría de los IAM tienen otros miembros del personal de apoyo (“personal”) a cargo de las tareas administrativas y/o de ayudar en la resolución de problemas o en proceso de evaluación de observancia.

Para la mayoría de los mecanismos, el presidente de IFI contrata al director, administrador, o secretario ejecutivo del IAM. Sin embargo, un caso atípico es el BID que asigna la contratación del secretario ejecutivo a la Junta. La mayoría de los mecanismos tienen ya sea la aprobación del presidente o de la junta (o ambos) para la contratación de panelistas y expertos. El BERD es el mecanismo más independiente ya que permite que las partes externas interesadas participen en el proceso de selección de panelistas y expertos. BERD, PI y BAsD demuestran la mejor práctica de exigir un proceso de contratación transparente.

Muchos de los mecanismos tienen requisitos de empleo para los directores, el personal y los panelistas para garantizar la independencia. El BAfD y la oficina de resolución de problemas del BAsD tienen las garantías más altas para la independencia del director al exigir que el director no haya trabajado para la institución durante al menos cinco años antes previo al empleo en el IAM. El Funcionario PCM del BERD y el personal y los consultores de la secretaría de PI y no deben haber trabajado para el IFI durante al menos los dos años previos al empleo en el mecanismo. Para los panelistas y expertos, el BAsD tiene la mejor práctica de una prohibición de tres años previo al empleo mientras que BERD, BAfD, PI, y BID tiene una prohibición de dos años.

Con respecto a la prohibición posterior al empleo en el personal de IAM, el Oficial PCM BERD requiere de un período de distanciamiento de tres años, y el CAO exige dos. La mejor práctica para la prohibición de empleo posterior de los panelistas y expertos (por comparación con el personal de secretaría) es una prohibición completa en el IFI, como se puede ver en BERD, BAsD, y el PI. El CIPE y el BEI son casos extremos negativos, sin ninguna prohibición para empleo previo o posterior en el IFI. La mayoría de los

mecanismos exigen que el personal o los panelistas se recusen si tienen un conflicto de intereses con un caso en particular.

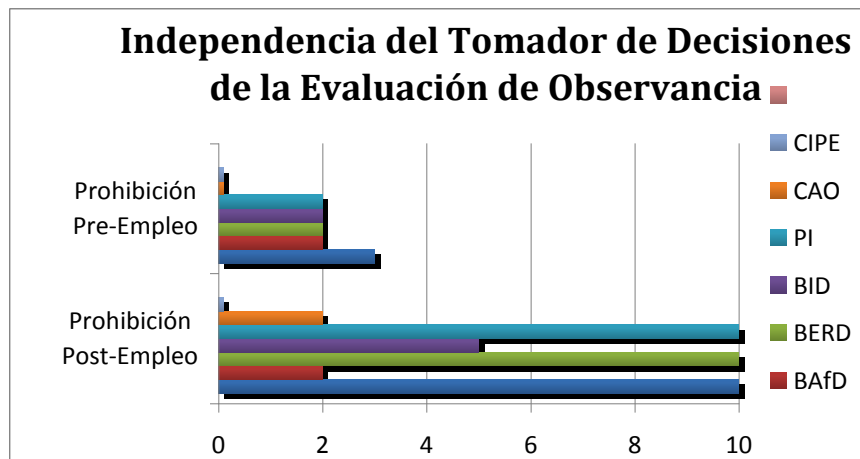


Figura 2. el eje de las x es la cantidad años donde 10 indica la prohibición total.

Para CIPE, no es claro quién es el “tomador de decisión” para la evaluación de observancia. Según la resolución de la Junta que crea la Oficina de Responsabilidad del CIPE, el Director del mecanismo tiene la autoridad para “arribar a conclusiones independientes y realizar las recomendaciones al Presidente con respecto a la observancia del CIPE acerca de los pasos futuros para resolver un conflicto.” De esta expresión, podría interpretarse que es el Director el tomador de decisiones. Sin embargo, según el diagrama de flujo del proceso de evaluación de observancia en el sitio Web del CIPE, “la Oficina de Responsabilidad examina si el CIPE ha cumplido con las políticas relevantes en el transcurso del diseño o aplicación de proyecto apoyado por el CIPE, con el objetivo de proporcionar una base para que el Presidente y Director Ejecutivo determinen dónde existe una falla de observancia, y se debe tomar una acción preventiva o correctiva.”<sup>24</sup> Esta expresión implica que es *el Presidente y Director Ejecutivo* quien toma las decisiones de evaluación de observancia.

### Transparencia

Todos los mecanismos tienen sitios Web en los que publican sus informes anuales, pero el nivel de información varía radicalmente de un sitio a otro. Todos los sitios Web, excepto el de CIPE, tienen sus políticas y procedimientos disponibles para el público en el sitio Web. CIPE no tiene un documento completo de “políticas y procedimientos” (ya que no existe), sino que tiene solamente la resolución de la Junta dando origen al mecanismo (el cual solamente está parcialmente puesto en práctica) e información en diversas páginas Web.

Los registros públicos en los sitios Web del mecanismo son una forma fundamental de mantenerse transparente. Todos los mecanismos, excepto el BEI, tienen un registro público de todos los pedidos registrados, pero solamente el CIPE y el BAfD requieren un registro público de todas las reclamaciones presentadas. El BERD, el PIBM, el BAsD, y el BID requieren de la comunicación pública de los informes de elegibilidad de observancia, mientras que BERD, CAO y BID requieren de la comunicación pública de los informes de elegibilidad de resolución de problemas. Todos los mecanismos requieren de la comunicación pública de los informes finales de evaluación de observancia, informes finales de resolución de problemas, excepto por el BEI que solamente comunica los resúmenes de dichos reportes para casos en donde se ha renunciado a la confidencialidad. Todos los mecanismos, excepto por BEI requieren la comunicación pública

<sup>24</sup> Consulte La Tabla de Evaluación de Observancia de la Oficina de Rendición de Cuentas de CIPE, disponible en <http://www.opic.gov/sites/default/files/docs/complianceReviewChart.pdf>.

de las recomendaciones. Se requiere que los informes de seguimiento/monitoreo (cuando corresponda) se hagan públicos para BERD, BID, CAO y BAsD pero no para los otros. Solamente el PI BM requiere de la comunicación pública de los investigadores.

### ***Profesionalismo y Eficacia***

Cada mecanismo, excepto por el BM PI, tienen ambas una función de resolución de problema y una de evaluación de observancia. Solamente BEI y CAO tienen una función asesora oficial. BEI es el único mecanismo con derecho a apelación, con un proceso para que los demandantes no satisfechos se quejen ante el Ombudsman Europeo. La mayoría de los mecanismos tienen procedimientos de capacitación, pero a BAfD, BEI y CIPE le faltan importantes evaluaciones para capacitar al personal de la institución acerca del mecanismo. La mayoría de los mecanismos exigen que la información acerca del mecanismo sea distribuida a los patrocinadores del proyecto (excepto el BID, BAfD, y BEI).

Las directrices de límites de tiempo y eficiencia para los mecanismos y los diferentes pasos en el proceso varían. El BERD y el BAsD son casos extremos positivos con una decisión de 2-5 días acerca de si registrar o no la reclamación. El CAO y BID determinan la elegibilidad y qué función utilizar rápidamente (dentro de 2 a 3 semanas del registro). El BAsD y BEI ofrecen un marco de tiempo estimado para todo el proceso de menos de 6 meses, pero todos los otros mecanismos no ofrecen un límite de tiempo y estos límites generales de tiempo pueden ser inalcanzables en muchos casos. Todos los mecanismos, excepto CIPE, tienen una previsión que permite la extensión de los límites de tiempo dados.

Para mecanismos que tienen ambas funciones de resolución de problemas y evaluación de observancia, sus normas de secuenciación difieren. El uso simultáneo de ambas funciones generalmente no está permitido, excepto por BERD, BEI, y CIPE. Ninguna de las instituciones requiere que el proyecto sea suspendido mientras se realiza la reclamación, aunque algunas permiten que el mecanismo recomiende que sea suspendido (BERD, BAfD, BAsD, BID).

Una vez que la reclamación es aceptada, los procedimientos de la institución difieren: Solamente el BID permite que el patrocinador del proyecto responda a la reclamación, y solamente el BERD tiene una previsión que permite que los demandantes respondan a las respuestas de la parte opositora a la reclamación.

Además del BID, que solo permite la evaluación de registros, todos los mecanismos permiten una visita al sitio para determinación de elegibilidad. Todos los mecanismos permiten visitas al sitio en la fase de investigación, sin embargo, ninguno de los mecanismos requiere visitas al sitio. Solamente PI BM tiene una previsión para permitir visitas al sitio para comunicar los resultados a los demandantes, pero, los otros mecanismos no prohíben dicha visita.

Solamente el BERD, BAfD y PI BM requieren de gestión para crear un plan de acción para tratar las reclamaciones elegibles. Luego del informe final, todos los mecanismos permiten el monitoreo en algún nivel. La mayoría de los mecanismos tienen la capacidad independiente de llevar a cabo el monitoreo, pero PI BM y BID requieren que la Junta solicite un proceso de monitoreo. El BERD y el BAsD son casos extremos positivos dado que requiere que el informe de seguimiento y monitoreo sea realizado en consulta con los demandantes. Existe una tendencia positiva mostrada por el BERD, el BAsD, y el BID de exigir que los informes de monitoreo sean comunicados dentro de un marco específico de tiempo (anualmente por el BAsD, semestralmente por el BERD y el BID).