

Revisión externa de la rendición de cuentas de IFC y MIGA en el área ambiental y social, incluida la función y la eficacia de la CAO Informe y recomendaciones

Este documento fue elaborado por el equipo a cargo de la revisión con el objetivo de brindar información a las Juntas de Directores de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) para facilitarles el análisis del marco de rendición de cuentas de dichas instituciones en el área ambiental y social, lo que incluye la función y la eficacia de la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO).

IFC, MIGA y CAO, y sus respectivas Juntas de Directores, no han adoptado, aprobado ni ratificado ninguna parte de este informe ni sus recomendaciones, que continúan en proceso de análisis.

Ni este informe ni sus recomendaciones generan deberes ni obligaciones para IFC, MIGA, sus Juntas de Directores ni la CAO, y ninguna parte de este documento puede usarse, copiarse ni reproducirse para propósito alguno (incluso en procedimientos judiciales) sin autorización previa otorgada por escrito.

Reseña

1. En la década de 1990, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que abogaban por la protección ambiental y la justicia social comenzaron a cuestionar los impactos de los proyectos de inversión privada en los países en desarrollo, argumentando que no prestaban la debida atención a las políticas de salvaguardia ambiental y social. La Corporación Financiera Internacional (IFC) y luego el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), las dos entidades del Grupo Banco Mundial dedicadas al sector privado, se convirtieron en blanco frecuente del activismo de las OSC. Después de cierta resistencia y de intensos debates internos, IFC respondió de forma positiva a la presión por invertir en sus clientes y otorgarles préstamos de un modo ambiental y socialmente responsable.

2. Tras haber aceptado la responsabilidad de gestionar los impactos ambientales y sociales, IFC se valió de diversas investigaciones para mostrar que las empresas que incluían medidas de mitigación de los riesgos ambientales y sociales en sus decisiones sobre inversiones podían lograr mayor rentabilidad a largo plazo que aquellas que no lo hacían. En 1998, frente a la presión de las OSC, IFC adoptó formalmente las Políticas de Salvaguardia del Banco Mundial para aplicarlas a sus propias inversiones, y MIGA hizo lo propio en 1999. Ese mismo año, el presidente del Grupo Banco Mundial creó la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO). Su misión consistía en responder a las reclamaciones sobre los impactos ambientales y sociales de las inversiones de IFC y MIGA, evaluar el grado de cumplimiento de dichas entidades con las Políticas de Salvaguardia, y asesorar al presidente del Grupo Banco Mundial y a las mencionadas instituciones sobre cómo mejorar su desempeño ambiental y social.

3. Con el apoyo de un equipo de expertos en la materia, IFC y MIGA comenzaron a integrar la evaluación de los riesgos ambientales y sociales en sus procesos de evaluación inicial y supervisión de proyectos. Gracias al fortalecimiento de su propia capacidad de gestión ambiental y social y de la de sus clientes, IFC fue durante un tiempo líder en estándares ambientales y sociales entre las instituciones financieras internacionales que otorgan préstamos al sector privado. En 2003, 10 bancos comerciales de primera línea se comprometieron a adoptar las salvaguardas de IFC en sus propios procesos de diligencia debida referidos al financiamiento de proyectos. Este compromiso se formalizó en los Principios del Ecuador (Kamijiyo, 2004).

4. IFC introdujo un cambio significativo en su enfoque respecto de la gestión ambiental y social en 2006, cuando dejó de lado las Políticas de Salvaguardia y adoptó la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social y las ocho Normas de Desempeño como base para la rendición de cuentas de los clientes en el área ambiental y social. (MIGA participó en la creación de este marco y en 2007 adoptó una versión similar de esta Política y de las Normas de Desempeño). En la Política de Sostenibilidad se establecía que los clientes tenían la responsabilidad de aplicar las Normas de Desempeño, mientras que IFC era responsable de supervisar que estos cumplieran con sus deberes ambientales y sociales, entre los que se incluía identificar y evaluar los riesgos ambientales y sociales, contar con capacidad para la gestión de riesgos y comprometerse con el desempeño ambiental y social como parte de su diligencia debida. IFC también debía establecer los requisitos específicos de las Normas de Desempeño para la inversión en cuestión, supervisar la implementación de los compromisos y los sistemas ambientales y sociales del cliente durante toda la vigencia de la inversión y adoptar medidas correctivas en caso necesario para lograr que el cliente cumpla con las Normas de Desempeño exigidas.

5. Los bancos que habían suscripto los Principios del Ecuador pronto adoptaron las Normas de Desempeño. Otras instituciones financieras internacionales y entidades de financiamiento para el

desarrollo también se vieron influidas directamente por el enfoque de IFC y MIGA, entre ellas el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), organismos integrantes del Grupo Banco Mundial y denominados en conjunto Banco Mundial, que adaptaron y ampliaron las Normas de Desempeño para incorporarlas a su Marco Ambiental y Social.

6. En 2012, IFC y MIGA actualizaron la Política de Sostenibilidad y las Normas de Desempeño. Las modificaciones más destacables fueron la inclusión en la mencionada política de compromisos más explícitos sobre cambio climático, empresas y derechos humanos, gobierno corporativo, y género; la aclaración sobre la aplicación de las Normas de Desempeño a los intermediarios financieros, y el fortalecimiento de disposiciones específicas en algunas Normas de Desempeño. Si bien IFC sigue contribuyendo significativamente al desarrollo, la aplicación y la difusión de buenas prácticas ambientales y sociales para el sector privado, otras entidades han impulsado aún más el tema del desempeño y la rendición de cuentas en el área ambiental y social, tanto complementando la labor de IFC y MIGA como superándola.

7. En los últimos 10 años, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), diversas instituciones bilaterales y multilaterales de financiamiento para el desarrollo y asociaciones del sector privado han elaborado estándares para la rendición de cuentas en el área ambiental y social que refuerzan las Normas de Desempeño de IFC/MIGA y, en algunos casos, van aún más allá. En este sentido, cabe destacar que en 2011 la ONU publicó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en los que se postula la norma de “proteger, respetar y remediar”. Estos principios han constituido un hito importante y sirven de guía a las empresas privadas para identificar y tener en cuenta una amplia gama de riesgos derivados de sus operaciones que pueden poner en peligro los derechos humanos, así como para establecer mecanismos de atención de quejas y reclamos y ofrecer soluciones en los casos en que hayan contribuido a generar daños. Más recientemente, el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de la Reparación del Acuerdo del Sector Bancario de los Países Bajos presentó un marco claro para los intermediarios financieros, en el que se distingue entre causa, contribución y nexo en relación con los impactos sobre los derechos humanos (incluidos los impactos ambientales y sociales), y se ofrece un enfoque para implementar medidas de reparación basadas en esa distinción. En general, se observa en las empresas y los actores del ámbito del desarrollo un interés significativo y creciente por incorporar los Principios Rectores de las Naciones Unidas en las políticas y prácticas.

8. En respuesta a esta situación, varias instituciones de financiamiento para el desarrollo han otorgado mayor peso a las dimensiones referidas a los derechos humanos en sus normas ambientales y sociales. Entre los bancos privados, evolucionan con rapidez los debates sobre cómo implementar medidas de reparación en caso de que se produzcan daños. Algunos de ellos asumen el firme compromiso de contribuir a las medidas de reparación y de divulgar más información sobre el desempeño ambiental y social de sus inversiones específicas. En el sector privado, el compromiso con los principios ambientales y sociales ha evolucionado con rapidez. En vista de la velocidad de esta evolución, es necesario que IFC recobre su liderazgo en la configuración de las políticas y prácticas ambientales y sociales.

9. En paralelo con los cambios en las políticas, estándares y procedimientos ambientales y sociales de IFC/MIGA, la CAO también ha ido evolucionando. En sus primeros 10 años, dio prioridad a su función de Resolución de Conflictos: respondió 76 reclamaciones admisibles, 20 de las cuales pasaron a la etapa de evaluación inicial del cumplimiento y 8 avanzaron a la de auditoría¹. La CAO dio a conocer su primer

¹ CAO, *La CAO a los 10: Informe anual del AF 2010 y repaso del AF 2000-2010* (http://www.cao-ombudsman.org/publications/documents/TheCAOat10_AF2000-2010_SPANISH.pdf).

trabajo de asesoría y dejó una marca inicial en la institución con la evaluación de las salvaguardias realizada en 2003. Rápidamente se convirtió en el mecanismo independiente de rendición de cuentas más activo y respetado. Con la auditoría del cumplimiento realizada en 2011 para el caso de Wilmar (empresa productora de aceite de palma) y con la de 2012 en la que se examinaron los aspectos ambientales y sociales de las inversiones de IFC en intermediarios financieros, la función de Cumplimiento de la CAO se volvió más activa y logró más impacto. Sin embargo, esto también incrementó la visibilidad de las controversias en torno a ciertas inversiones de IFC/MIGA, así como del enfoque general de estas instituciones en la gestión de los riesgos ambientales y sociales y la rendición de cuentas correspondiente.

10. En comparación con las Políticas de Salvaguardia, las Políticas de Sostenibilidad y las Normas de Desempeño han dado a IFC/MIGA y a sus clientes mayor flexibilidad para aplicar su buen juicio en función de los riesgos, a fin de minimizar las amenazas ambientales y sociales y mejorar los resultados en esta área. En la Política de Sostenibilidad se establece que la gestión ambiental y social del cliente y la supervisión de IFC/MIGA deben ser proporcionales al nivel de los riesgos o impactos sociales y ambientales. Dicha política también permite a IFC y MIGA participar con sus inversiones o sus garantías en operaciones que conlleven riesgos ambientales y sociales significativos, siempre que el cliente logre cumplir con las Normas de Desempeño al cabo de “un período razonable”. Establece asimismo que el personal de IFC/MIGA debe realizar exámenes ambientales y sociales proporcionales al riesgo, la escala y la naturaleza del proyecto. Por lo tanto, para esta política, el personal de estas instituciones debe recurrir en numerosas ocasiones a su discernimiento para determinar la importancia de los riesgos y la idoneidad de las medidas de mitigación.

11. Esta flexibilidad ha constituido en muchas ocasiones una ventaja, pues ha permitido que IFC/MIGA trabajaran de manera constructiva junto con sus clientes para evaluar, mitigar y gestionar riesgos según el contexto específico de una inversión o una garantía en particular. Sin embargo, en algunos casos, esta flexibilidad ha contribuido a generar controversias sobre la decisión de IFC/MIGA de proporcionar inversiones o garantías a empresas o actividades que presentaban riesgos e impactos significativos. También ha derivado en desacuerdos entre IFC/MIGA y la CAO acerca de las investigaciones sobre cumplimiento realizadas por esta última y sus informes. Tales desacuerdos con frecuencia se centran en diferencias de interpretación respecto de lo que la Política de Sostenibilidad exige de IFC/MIGA en casos particulares y respecto del grado en que tales instituciones cumplen con esos requisitos.

12. Lamentablemente, estas desavenencias han dado lugar a actitudes polarizadas e interacciones poco constructivas entre IFC/MIGA y la CAO en el contexto de algunas investigaciones sobre cumplimiento y sus respectivos informes. IFC ha disentido con frecuencia de las conclusiones a las que llegó la CAO en sus investigaciones; en esos casos, no ha aplicado las medidas correctivas necesarias para resolver los incumplimientos señalados por la CAO. Si bien es inevitable que en los mecanismos de rendición de cuentas surjan elementos conflictivos cuando se lleva adelante una investigación sobre cumplimiento, la dinámica entre IFC/MIGA y la CAO se ha vuelto problemática en algunos casos, lo que ha impedido el flujo de información, ha demorado los procesos, ha socavado las posibles medidas correctivas y ha limitado la utilidad de algunas investigaciones sobre cumplimiento como oportunidades para extraer enseñanzas de casos complejos. A pesar de que las restantes funciones de la CAO no se han visto afectadas gravemente, los desacuerdos acerca de su trabajo en el área del cumplimiento han dificultado en ocasiones la coordinación y la colaboración con IFC/MIGA en el desempeño de sus funciones de Asesoría y Resolución de Conflictos.

13. La naturaleza contenciosa de un proceso de cumplimiento también se refleja en los desacuerdos con los reclamantes. Del mismo modo en que IFC y MIGA a veces se muestran en desacuerdo con las conclusiones de la CAO, los reclamantes en ocasiones expresan su insatisfacción cuando la CAO no considera admisibles sus reclamos, o no avanza con la investigación después de un proceso de evaluación inicial o llega a conclusiones que en su opinión no se corresponden adecuadamente con sus inquietudes o con las pruebas que presentaron. Los reclamantes pueden ocasionalmente manifestar su decepción en declaraciones públicas y en cartas dirigidas a la gerencia de IFC/MIGA y al presidente del Banco Mundial.

14. El contexto de la presente revisión está dado por los interrogantes acerca del desempeño de IFC/MIGA y de sus clientes en el área ambiental y social, y por las inquietudes respecto de las investigaciones sobre cumplimiento de la CAO y la insuficiencia de las medidas ulteriores adoptadas por IFC. La controversia reciente sobre la inversión de IFC en la planta de electricidad de Tata Mundra, en India, que dio lugar tanto a la investigación sobre cumplimiento de la CAO como al juicio de Jam contra IFC en los tribunales de Estados Unidos, ha intensificado estas inquietudes.

15. Si bien el ímpetu por esta revisión generaba temores por la posibilidad de que se incrementaran los riesgos de litigios que enfrenta IFC (incluso en relación con el estado de inmunidad del que gozan las organizaciones internacionales), el equipo a cargo de esta revisión no considera que este sea un tema clave. En lugar de servir como excusa para la inacción, el riesgo de litigio debería llevar a intensificar el énfasis en la efectividad del Marco de Sostenibilidad de IFC e incrementar el compromiso con ella y el cuidado con el que la CAO lleva adelante sus investigaciones sobre cumplimiento y presenta sus resultados.

16. Esta revisión se ha centrado en la rendición de cuentas de IFC/MIGA respecto de la aplicación de su Política de Sostenibilidad y sus Normas de Desempeño, y en las funciones de la CAO. El equipo a cargo de este estudio examinó los procesos, las capacidades y las actitudes, para lo cual se valió de procedimientos escritos, revisiones de casos, entrevistas y conversaciones con personal de IFC, MIGA y la CAO, miembros de las Juntas de Directores y del Grupo de Referencia conformado para este estudio, que representa a clientes de IFC y MIGA, inversionistas del sector privado que participan de operaciones conjuntas, organizaciones de la sociedad civil, expertos independientes y otras instituciones financieras internacionales y sus respectivos mecanismos independientes de rendición de cuentas.

17. En sus interacciones con el Grupo de Referencia, el equipo responsable de la revisión encontró un fuerte apoyo a la labor de IFC/MIGA y de la CAO, pero también motivos de preocupación. Un mensaje que surgió repetidamente fue que, para los clientes, el apoyo que les brindan IFC/MIGA para ayudarlos a cumplir con los requisitos ambientales y sociales es insuficiente, en particular durante la etapa de planificación de los proyectos, puesto que a menudo dichas entidades aportan sus conocimientos especializados solo después que han surgido problemas. También expresaron su fuerte aprecio por la calidad de dicha asistencia una vez que la recibían. Pero prevalecía la opinión de que hacía falta más apoyo. En esta revisión, por lo tanto, se pone de relieve la necesidad de que IFC/MIGA trabajen más intensamente con sus clientes en el fortalecimiento de la capacidad y la evaluación ambiental y social desde las etapas iniciales de una posible operación de inversión o garantía.

18. El personal de IFC/MIGA y los clientes manifestaron asimismo su preocupación por el hecho de que la CAO, al ejercer su función de investigación sobre cumplimiento, en ocasiones haya aplicado criterios cuestionables acerca de la evaluación de riesgo de los clientes y de IFC/MIGA, así como de sus medidas de gestión. Estas preocupaciones reflejan fuertes divergencias respecto de la interpretación de lo que la

Política de Sostenibilidad exige a IFC/MIGA y de los requisitos de las Normas de Desempeño que los clientes deben cumplir. Los reclamantes y los clientes plantearon inquietudes acerca de los procesos de la CAO, que les resultan largos y engorrosos, conllevan diversas etapas y pueden prolongarse durante varios años. Las OSC que se han asociado con los reclamantes expresaron preocupación por la insuficiencia de las medidas correctivas, cuestionaron algunas decisiones de la CAO respecto de la inadmisibilidad de reclamos específicos y pusieron en tela de juicio algunos resultados de sus investigaciones sobre cumplimiento por no responsabilizar debidamente a IFC/MIGA.

19. En este sentido, el equipo a cargo de esta revisión propone ajustar los procesos actuales de la CAO (incluidas las funciones y respuestas de IFC/MIGA) a fin de promover una relación de mayor colaboración con IFC/MIGA, abordar los desacuerdos que han surgido entre estas entidades y establecer con mayor claridad el alcance de las medidas correctivas. A continuación se presenta una reseña de las conclusiones y recomendaciones del equipo a cargo de la revisión.

Cambios recomendados en las funciones y respuestas de IFC/MIGA

Recomendación 1: IFC/MIGA deben asumir el liderazgo respecto de la sostenibilidad del sector privado

20. El equipo a cargo de la revisión considera que IFC/MIGA no solo deben asegurarse de que todos sus clientes cumplan con las exigencias ambientales y sociales, sino también asumir un fuerte liderazgo en dos contextos clave: por un lado, en los países menos adelantados (que pueden recibir financiamiento de la AIF) y los que padecen situaciones de fragilidad y conflicto (en los que se han comprometido a incrementar sus inversiones), y por otro, en los mercados emergentes donde las inversiones en empresas dinámicas que buscan generar resultados en tres frentes (económico, ambiental y social) puedan dar lugar a cambios en la industria y en la sociedad. Este es un elemento central de la misión de IFC y MIGA.

21. Tanto el Servicio de Financiamiento para el Sector Privado del Banco Mundial (creado en el marco de la AIF) como la estrategia IFC 3.0 y la Estrategia y Perspectivas para las Operaciones de MIGA correspondiente a los ejercicios 2021-23 comprometen a estas entidades a invertir una proporción mayor de sus recursos en los países menos adelantados y los contextos frágiles y afectados por conflictos. IFC/MIGA deberían dar especial prioridad al apoyo activo y el fortalecimiento de la capacidad en el área ambiental y social en estos entornos, tanto en relación con las inversiones individuales como a través de medidas que ayuden a establecer normas y prácticas ambientales y sociales en el nivel sectorial. **Para apoyar a los países clientes de la AIF y los países frágiles, IFC y MIGA tendrán que destinar un volumen considerablemente mayor de recursos al extremo inicial durante el diseño, la preparación y la ejecución del proyecto, de modo de ayudar a sus clientes a mitigar los impactos adversos y lograr resultados ambientales y sociales positivos.** Es muy probable que para esto sea necesario contar con más expertos en estas áreas y con más recursos de los que IFC/MIGA disponen en este momento.

22. En las economías emergentes, IFC/MIGA deberían buscar activamente clientes importantes que deseen obtener resultados en tres frentes, y deberían trabajar e innovar con ellos de modo tal de modificar las ventajas competitivas en el nivel de la industria y el sector. Dichas entidades pueden ayudar a estos clientes a acceder al financiamiento y los mercados internacionales y a permanecer en ellos, lo que depende cada vez más de la capacidad de las empresas de demostrar una gestión ambiental eficaz y generar resultados positivos para el desarrollo de las comunidades afectadas por sus

operaciones. **Con estos clientes, IFC/MIGA deberían asumir una función de liderazgo promoviendo los compromisos y principios ambientales y sociales más ambiciosos, experimentando con prácticas e instrumentos innovadores y generando resultados económicos, ambientales y sociales de primer nivel.**

23. El equipo a cargo de esta revisión reconoce y apoya las importantes reformas encaradas recientemente por IFC con el objeto de fortalecer su capacidad ambiental y social. Esos esfuerzos deben continuar. El director general de IFC ha llevado adelante una reestructuración significativa, por la cual los expertos en cuestiones ambientales y sociales ahora están asignados a la Vicepresidencia de Operaciones. Estos especialistas deberían incorporarse plenamente en los equipos de inversión, y podrían incluso dirigirlos en los proyectos que presenten oportunidades o riesgos ambientales y sociales notorios. Las reformas no deben circunscribirse al organigrama; deben impulsar un cambio significativo en IFC que permita pasar de una cultura de banco de inversión a una cultura empresarial centrada en los objetivos de sostenibilidad.

24. Como se señaló, será importante que IFC/MIGA brinden a sus clientes un apoyo proactivo y de excelente calidad en el área ambiental y social desde las etapas iniciales del diseño del proyecto y durante toda la vigencia de la inversión. En algunos casos, ese apoyo puede ofrecerse directamente a través del personal de las entidades. También deberían ayudar a sus clientes a identificar consultores idóneos y organizaciones no gubernamentales (ONG) que aporten conocimientos especializados en cuestiones ambientales y sociales que ni IFC/MIGA ni el cliente pueden proporcionar, y a trabajar con ellos. Resulta especialmente importante contar con los conocimientos técnicos adecuados en los países menos adelantados y frágiles, y es posible que IFC/MIGA deban invertir en la búsqueda de consultores y ONG que actúen como contrapartes en esos entornos.

25. El equipo responsable de esta revisión también expresa su satisfacción por la creación del Departamento de Riesgos y Políticas Ambientales y Sociales de IFC, que responde directamente al vicepresidente ejecutivo y que se ocupará de orientar y supervisar las políticas, y de asegurar la calidad, para lo cual tendrá la facultad de vetar proyectos en el nivel del Comité de Inversiones. Este equipo considera que la medida es particularmente importante, ya que para implementar la Política de Sostenibilidad y las Normas de Desempeño se requiere aplicar en numerosas oportunidades un juicio razonado, aun en contextos donde la información puede ser limitada y los equipos de inversión quizá tengan incentivos para avanzar con una operación propuesta. Este nuevo departamento debe establecer parámetros claros y ofrecer orientaciones sobre la adecuada intervención de IFC en los exámenes ambientales y sociales y la aplicación de los estándares ambientales y sociales en un plazo adecuado. Si bien los procedimientos que aplica actualmente IFC en dichos exámenes exigen registrar en detalle las evaluaciones de los riesgos y las decisiones correspondientes, el nuevo departamento deberá garantizar que el razonamiento que subyace a los juicios emitidos por el personal respecto de los riesgos de las inversiones y las medidas de mitigación se documenten de forma adecuada y coherente, y que se haga un monitoreo de los resultados de los juicios significativos (es decir, cuando los riesgos y las medidas de mitigación se juzgaron adecuadamente y cuando no) para contribuir al aprendizaje institucional.

Recomendación 2: IFC debe describir con mayor claridad la rendición de cuentas en el área ambiental y social de los intermediarios financieros y garantizar su buen desempeño

26. El incremento en la cartera de IFC de las inversiones en capital accionario y los préstamos dirigidos a intermediarios financieros presenta desafíos específicos en lo que respecta a los requisitos ambientales y sociales, incluido el proceso de reclamación ante la CAO. Casi la mitad de la cartera de IFC está compuesta actualmente por inversiones en capital accionario y préstamos destinados a intermediarios financieros, quienes a su vez prestan o reinvierten los fondos (subproyectos de intermediarios financieros). IFC ofrece a estos intermediarios una amplia gama de productos, desde instrumentos comerciales para mejorar las oportunidades de importación y exportación hasta microcréditos, líneas de financiamiento para pymes, préstamos a largo plazo e inversiones directas en acciones. IFC ha dado pasos significativos para aclarar de qué forma se aplican las Normas de Desempeño a sus inversiones en intermediarios financieros, en parte en respuesta a la auditoría que hizo en 2012 la CAO sobre estas operaciones y a su monitoreo constante, así como a varios casos tratados por la función de Cumplimiento de la CAO. No obstante, la entidad aún tiene dificultades significativas para garantizar que sus clientes intermediarios financieros evalúen adecuadamente los riesgos ambientales y sociales de sus carteras y verifiquen la aplicación de las Normas de Desempeño en las inversiones de mayor riesgo. **IFC debe aclarar con mayor detalle cómo se garantizará el buen desempeño ambiental y social de los intermediarios financieros y fortalecer la diligencia debida y la supervisión de este tipo de clientes, para lo cual deberá, entre otras cosas, actualizar la nota de interpretación sobre intermediarios financieros y someterla a la consideración de las Juntas de Directores.**

27. Asimismo, la complejidad, diversidad y limitada transparencia de los instrumentos que utiliza IFC para invertir en intermediarios financieros dificultan el planteo de las inquietudes de las partes afectadas ante IFC/MIGA o la CAO. También complican la tarea de la CAO al momento de determinar la admisibilidad de las reclamaciones referidas a clientes que son intermediarios financieros. Para abordar estas dificultades, **IFC debería buscar incrementar la transparencia de las carteras y los subproyectos que financia.** El equipo a cargo de la revisión respalda los compromisos formulados recientemente por el presidente del Banco Mundial respecto de difundir en el sitio web de IFC los subproyectos de categoría A de los intermediarios financieros (es decir, aquellos que pueden tener riesgos o impactos ambientales y sociales adversos significativos) y los subproyectos de financiamiento para el clima de categoría B (esto es, los que pueden tener riesgos o impactos ambientales y sociales adversos limitados), cuando esto sea legalmente posible. IFC debería buscar formas de ampliar aún más la difusión de los subproyectos de los intermediarios financieros.

Recomendación 3: IFC/MIGA y los clientes deben fortalecer las capacidades, los sistemas y la mentalidad institucional para abordar las inquietudes y las reclamaciones de las personas afectadas

28. La CAO es un componente esencial del marco de rendición de cuentas de IFC/MIGA en el área ambiental y social. Permite que quienes creen haber experimentado impactos ambientales y sociales negativos derivados de una inversión o una garantía de IFC/MIGA planteen sus inquietudes y reciban una respuesta bien estructurada a través de la función de Resolución de Conflictos o la de Cumplimiento. Sin embargo, la CAO no debería ser el único mecanismo a través del cual las partes interesadas afectadas por las inversiones o las garantías de IFC/MIGA puedan presentar sus preocupaciones.

29. Si bien las Normas de Desempeño (en particular la 1, referida a los sistemas de gestión ambiental y social) exigen establecer procesos de participación de las partes interesadas y mecanismos de atención de quejas y reclamos para los proyectos en los que haya comunidades afectadas, en la actualidad la capacidad de IFC/MIGA para llevar adelante tanto la diligencia debida como la supervisión de dichos mecanismos es limitada. Las evidencias que surgen de las actividades de supervisión y de las evaluaciones muestran que en muchas ocasiones el cliente y IFC/MIGA no prestan suficiente atención a los mecanismos de atención de quejas y reclamos. En los casos en que se dispone de tales mecanismos (ya sea en el nivel del proyecto o en la organización), es posible que no se los utilice si los reclamantes no confían en el cliente o les preocupan las posibles represalias.

30. En algunos casos, las comunidades afectadas presentan sus reclamaciones directamente al personal y la gerencia de IFC/MIGA. Estas entidades no tienen una forma centralizada y sistemática de registrar estos reclamos y atenderlos. Como resultado, la respuesta institucional ha dependido en gran medida de la iniciativa y el juicio profesional de los equipos de inversión y de los gerentes que recibieron cada reclamo específico. Ni IFC ni MIGA disponen de herramientas para aprender de forma sistemática de sus respuestas ante tales reclamaciones.

31. Es necesario fortalecer los sistemas de respuesta tanto de los clientes como de IFC/MIGA. Cuando los mecanismos de atención de quejas y reclamos del nivel de los proyectos están bien desarrollados y se los considera confiables, pueden resultar eficaces para abordar las inquietudes y las quejas de la comunidad, y tienen la capacidad para ofrecer una respuesta rápida en el terreno. Si bien IFC y la CAO han elaborado diversas notas de orientación útiles sobre cómo establecer y manejar estos mecanismos, **IFC y MIGA deberían evaluar en detalle la forma en que se los ha implementado en una muestra de sus inversiones, para lo cual deberían examinar las dificultades surgidas y el modo de superarlas, y realizar amplias consultas, tanto con las personas afectadas como con los clientes**. Estas entidades deberían utilizar esa evaluación como base para ampliar significativamente su capacidad para evaluar, respaldar y supervisar los mecanismos de atención de quejas y reclamos de sus clientes.

32. El nuevo Departamento de Riesgos y Políticas Ambientales y Sociales de IFC está diseñando un proceso para registrar y rastrear las reclamaciones recibidas directamente por la entidad, incrementar los conocimientos acerca de la supervisión y la resolución de conflictos, y apoyar un cambio cultural para garantizar que su personal sea proactivo y eficaz en su respuesta a las reclamaciones. Estos esfuerzos se encuentran aún en una etapa inicial. El nuevo departamento ya ha dado los primeros pasos importantes, y las oficinas de IFC en los países y las regiones también jugarán un papel significativo en el desarrollo de respuestas eficaces. Si logra establecerse en IFC una cultura y procesos eficientes de respuesta ante las quejas, es probable que la cantidad de reclamaciones presentadas ante la CAO se reduzca, dado que un mayor número de ellas se resolverá a través de la propia IFC o de los mecanismos de atención de quejas y reclamos de los proyectos. Una vez que los mecanismos de respuesta estén debidamente establecidos, MIGA debería seguir los pasos de IFC y fortalecer su propia capacidad en esta área.

33. La CAO puede contribuir también a este fortalecimiento de la capacidad a través de su función de Asesoría y sobre la base de un acuerdo con IFC/MIGA acerca de las funciones y los recursos. La caja de herramientas del mecanismo de reclamaciones, elaborada por la CAO, constituye un buen punto de partida para los talleres de fortalecimiento de la capacidad dirigidos a los clientes. Asimismo, la CAO puede asesorar a IFC y MIGA sobre estrategias para fortalecer su propia capacidad de respuesta ante los reclamos, en especial en contextos frágiles y menos adelantados, sin brindar asesoramiento sobre casos específicos. En la presente revisión también se examinó la cuestión de si IFC, MIGA o sus clientes podían

solicitar en algunos casos apoyo para la resolución de conflictos sin iniciar un proceso completo en la CAO. Sin embargo, esta opción genera interrogantes significativos sobre aspectos procedimentales y de capacidad para la CAO, y difícilmente resulte viable.

Recomendación 4: Independientemente del mecanismo que se utilice, IFC/MIGA deben desarrollar una cultura de respuesta más activa y una mayor predisposición a interactuar con los clientes y los reclamantes

34. El equipo a cargo de esta revisión considera que para que IFC/MIGA sean más eficaces al brindar apoyo a sus clientes y ayudarlos a mitigar los daños derivados de los impactos ambientales y sociales, deben desarrollar una cultura de interacción más activa, no solo con el cliente sino también con las personas afectadas, tanto a través de un intercambio proactivo con las partes interesadas como en la respuesta a quienes presentan reclamaciones. El equipo encontró que algunos miembros del personal de IFC/MIGA consideran que la implementación de las medidas ambientales y sociales, la reparación de los daños y la interacción con las personas afectadas (con inclusión de quienes presentan reclamos) es exclusiva responsabilidad de los clientes. Otros miembros del personal aprecian el valor de interactuar directamente con los clientes y las personas afectadas para comprender sus inquietudes, ayudar a los clientes a abordarlas y mostrar el compromiso de IFC/MIGA con sus responsabilidades ambientales y sociales. El equipo a cargo de la revisión considera que en los casos de la CAO se necesita una interacción más activa de IFC/MIGA con las personas afectadas, incluidos los reclamantes.

35. IFC/MIGA deben asumir plena e inequívocamente su responsabilidad de interactuar con los clientes y las partes afectadas para ofrecer respuestas eficaces a las inquietudes legítimas, respetando a la vez la distinción entre la función de dichas instituciones como inversionista/garante y la del cliente como entidad de implementación. Cuando las cosas salen mal, IFC/MIGA deben brindar apoyo al cliente mediante un asesoramiento de calidad sobre los aspectos ambientales y sociales. En los casos en que el problema radique en el compromiso del cliente y no en su capacidad, IFC/MIGA deben usar su influencia tanto como sea necesario para lograr que este cumpla las responsabilidades que le caben en virtud de las Normas de Desempeño.

36. IFC/MIGA también deben reconocer que la interacción directa con las personas afectadas, incluidos los reclamantes, es a menudo un medio necesario y eficaz para: 1) comprender los problemas y las opciones; 2) contribuir a resolver los problemas que generan inquietud brindando al cliente un asesoramiento informado, y 3) demostrar el compromiso de IFC/MIGA con las personas afectadas. El personal de estas instituciones debe coordinar estrechamente con los clientes su interacción con las personas afectadas para mantener la claridad en la división de funciones y evitar problemas de comunicación. Cuando la CAO esté involucrada, IFC/MIGA deben también compaginar adecuadamente sus acciones con las contrapartes de dicha oficina, por los mismos motivos. Esta coordinación puede implicar que IFC/MIGA tengan una interacción limitada en algunas ocasiones y más activa en otras. **En ningún caso IFC/MIGA deben asumir que la interacción con las personas afectadas es demasiado riesgosa como para tenerse en cuenta y discutirse con el cliente, y con la CAO, cuando esta participe en el proceso.**

37. En particular, IFC/MIGA deben implementar de manera sistemática las siguientes medidas:

- Brindar un apoyo adecuado al cliente para que pueda llevar a la práctica los requisitos sobre participación de las partes interesadas en cuestiones ambientales y sociales, lo que incluye interactuar de forma directa con las personas que podrían verse afectadas durante las visitas de evaluación inicial y

de supervisión de la inversión, dar a conocer la existencia de la CAO e informar sobre cómo presentar reclamaciones ante dicha oficina, y fortalecer la capacidad de los clientes para la interacción con la comunidad.

- Llevar adelante una supervisión adecuada para garantizar que el mecanismo de atención de quejas y reclamos del proyecto funcione, y brindar asesoramiento directo sobre cómo resolver quejas y reclamos en el nivel del proyecto cuando sea necesario.
- Intervenir de manera activa para resolver las reclamaciones dirigidas a IFC/MIGA.
- Intervenir de manera adecuada durante el proceso de resolución de quejas y reclamos para brindar asesoramiento y apoyo y, de ser necesario, exigir al cliente que ofrezca una respuesta eficaz.
- Realizar esfuerzos iniciales durante el proceso de evaluación de la CAO para abordar los incumplimientos del cliente y los daños que estos hubieran generado, y participar efectivamente en el proceso de evaluación.
- En el caso de las reclamaciones remitidas a la función de Cumplimiento, trabajar para resolver los problemas de incumplimiento y los daños conexos, a través de una opción de aplazamiento acordada con la CAO durante el proceso de evaluación inicial (en esta revisión se recomienda establecer dicha opción de aplazamiento).
- Consultar a los reclamantes (junto con el cliente, de ser posible) para recoger sus opiniones cuando se diseñe el plan de acción de la gerencia con el que se respaldarán las medidas correctivas dirigidas a subsanar los incumplimientos detectados en los informes de investigación de la CAO.
- Interactuar con los reclamantes y otras personas afectadas durante la implementación de las medidas correctivas.

38. Con una participación más activa y una mayor predisposición a interactuar con los clientes y las personas afectadas (incluidos los reclamantes), muchos reclamos podrían resolverse antes de ingresar en el proceso de la CAO o en sus etapas iniciales, se podrían acordar e implementar medidas correctivas más eficaces, y se podría mejorar el aprendizaje institucional derivado de las reclamaciones.

[Recomendación 5: Todas las partes deben reconocer que una CAO eficaz es un componente integral del marco de rendición de cuentas en el área ambiental y social de IFC/MIGA](#)

39. La CAO ofrece un mecanismo por el cual las personas que consideran que han sido negativamente afectadas por un proyecto de IFC/MIGA pueden registrar una reclamación y buscar una reparación. Es esencial para la rendición de cuentas de IFC/MIGA sobre cuestiones ambientales y sociales. La estructura de la CAO era innovadora en el momento que se creó, pues abarcaba tanto una función de Resolución de Conflictos como una de Cumplimiento, e introducía también la de Asesoría. La combinación de las dos primeras funciones ha sido adoptada también por todos los mecanismos independientes de rendición de cuentas establecidos por las instituciones financieras internacionales después de la creación de la CAO, mientras que la función de Asesoría en la que la CAO fue pionera fue incorporada en la mayor parte de los nuevos mecanismos de este tipo. La mayoría de estos mecanismos reúnen en una única oficina independiente de rendición de cuentas los exámenes de cumplimiento, la resolución de conflictos y los trabajos de asesoría.

40. En términos generales, en esta revisión se observó que todas las partes interesadas están de acuerdo en que la CAO es un componente esencial de la rendición de cuentas de IFC y MIGA en lo que concierne a los aspectos ambientales y sociales. También se elogió ampliamente la función de Resolución de Conflictos, aunque se plantearon preguntas importantes acerca de la disminución en la proporción de reclamaciones que se resuelven a través de ella. Las inquietudes más controvertidas se refieren a la gestión institucional de la CAO y a su función de Cumplimiento. **En esta revisión se respalda**

la organización y las funciones actuales de la CAO, y se las considera fundamentalmente sólidas, pero también se recomiendan cambios en su estructura de gestión institucional y en varios aspectos de sus políticas y procedimientos.

Cambios recomendados en la estructura de gestión institucional de la CAO, sus políticas y procedimientos

Recomendación 6: Es necesario modificar la estructura jerárquica de la CAO, de modo que sus tres funciones (Cumplimiento, Resolución de Conflictos y Asesoría) dependan de las Juntas de Directores

41. La estructura de gestión institucional de la CAO se ha vuelto controvertida principalmente en relación con las investigaciones sobre cumplimiento y la ausencia de medidas correctivas cuando se detectan incumplimientos y daños conexos. Con la estructura actual, en la cual la CAO responde al presidente del Grupo Banco Mundial, los incumplimientos señalados en los informes de investigación de la CAO a menudo han sido objeto de disputas entre esta entidad y la gerencia de IFC/MIGA. El presidente no ha desempeñado en general una función activa en la resolución de estas disputas. Una de las consecuencias de esta situación es que IFC/MIGA y sus clientes no han adoptado medidas correctivas adecuadas. Asimismo, se han planteado inquietudes por el aparente conflicto de intereses en las decisiones sobre el presupuesto de la CAO y el nombramiento de su vicepresidente: puede pensarse que el presidente del Banco Mundial favorece los intereses de la gerencia de IFC y MIGA, que responde directamente a él y en la cual se ha delegado la responsabilidad de la mayor parte de los aspectos de la interacción de la gerencia con la CAO.

42. El equipo a cargo de esta revisión considera que la CAO debería responder a las Juntas de Directores de IFC/MIGA y no al presidente, a fin de eliminar posibles conflictos de intereses, asegurarse de que las cuestiones sobre rendición de cuentas en el área ambiental y social se revisen regularmente en el nivel más alto de la estructura institucional de IFC/MIGA y garantizar que se adopten medidas adecuadas frente a los incumplimientos detectados por la CAO. Propone asimismo que, en las Juntas de Directores, un Comité de Sostenibilidad especializado supervise las operaciones de la CAO, reciba sus informes sobre cumplimiento y apruebe los planes de acción de la gerencia que se elaboren en respuesta a los incumplimientos detectados, actuando en todos los casos en nombre de las Juntas. Este comité debería estar conformado por miembros de las Juntas que ya estén familiarizados con los riesgos y las normas ambientales y sociales o que se ocupen de informarse al respecto. El comité no solo supervisaría a la CAO, sino también el desempeño ambiental y social general de IFC y MIGA.

43. Las responsabilidades de este comité incluirían las siguientes:

- Nombrar al vicepresidente de la CAO, con un mandato de cinco años, tras seleccionarlo entre otros posibles candidatos postulados por un comité independiente. La modalidad de crear un comité conformado por clientes de IFC/MIGA, representantes de las OSC y expertos en mecanismos independientes de rendición de cuentas ha dado buenos resultados en el pasado y permite garantizar la continuidad de la independencia de la CAO, que resulta fundamental. El comité podría incluir también uno o dos representantes de las Juntas de Directores.
- Evaluar cada año el trabajo del vicepresidente de la CAO y, en función de estas evaluaciones, renovar o no su mandato para un segundo período de cinco años.
- Determinar cada año las necesidades presupuestarias y aprobar el presupuesto solicitado por la CAO.
- Estar al tanto de los casos tramitados por la función de Resolución de Conflictos de la CAO.
- Solicitar asesoramiento a la CAO (a través de la función correspondiente) y responder a él.

- Verificar que la gerencia de IFC/MIGA responda oportunamente a las investigaciones sobre cumplimiento realizadas por la CAO, y examinar y aprobar los planes de acción que presente la gerencia en respuesta a los incumplimientos detectados.
- Examinar selectivamente los informes de monitoreo de la CAO para verificar que se implementen los planes de acción de la gerencia aprobados por las Juntas.
- Supervisar el desempeño ambiental y social de IFC y MIGA, recibir sus informes anuales sobre estos aspectos (incluidos los resultados de la supervisión ambiental y social), examinar las actualizaciones previstas de las políticas y estar al tanto de los cambios significativos en los procedimientos.

44. El comité debe procurar activamente que IFC/MIGA y la CAO trabajen en conjunto de manera más constructiva. En el contexto de los casos tramitados a través de la función de Cumplimiento, el comité debe asegurarse de que todas las partes respeten las políticas, los procedimientos y los plazos acordados para las evaluaciones, los informes sobre cumplimiento y los planes de acción de la gerencia.

45. El equipo a cargo de la revisión recomienda que las tres funciones de la CAO (Cumplimiento, Resolución de Conflictos y Asesoría) dependan de las Juntas de Directores, a través de su Vicepresidencia. La gerencia de IFC/MIGA ha propuesto que la función de Cumplimiento de la CAO responda a las Juntas y que las de Resolución de Conflictos y Asesoría sigan dependiendo del presidente. No obstante, dividir de este modo las líneas jerárquicas podría tener tres efectos negativos. En primer lugar, podría socavar la percepción sobre la imparcialidad de la función de Resolución de Conflictos al alinear más explícitamente sus procesos con la gerencia del Banco Mundial. En segundo lugar, podría reducir la capacidad de la vicepresidencia de la CAO para gestionar eficazmente las tres funciones como una sola organización. En tercer lugar, podría reducir la complementariedad operacional que existe ahora entre las tres funciones.

46. El hecho de que la CAO responda unificadamente a las Juntas de Directores también conlleva varios beneficios. La dependencia jerárquica de las funciones de Resolución de Conflictos y de Cumplimiento respecto de las Juntas de Directores se correspondería con la decisión adoptada recientemente por el Directorio del Banco Mundial, con la cual se sitúa la nueva función de Resolución de Conflictos creada en dicha entidad, junto con el Panel de Inspección ya existente, dentro de un nuevo mecanismo de rendición de cuentas que responde al Directorio. En lo que respecta a los casos individuales de resolución de conflictos, no se requieren decisiones de las Juntas de Directores. La CAO simplemente les brindaría información sobre el estado de los casos de resolución de conflictos que se encuentren en tramitación, manteniendo la confidencialidad requerida. La función de Asesoría, por su parte, respondería a las Juntas y a la vez estaría a su disposición, pues estas podrían solicitarle asesoramiento. Las Juntas podrían también examinar los productos elaborados por la función de Asesoría de la CAO como parte de su supervisión de dicha oficina y del desempeño ambiental y social de IFC/MIGA.

47. Con respecto a la función de Cumplimiento, en esta revisión no se respalda la incorporación de un nuevo requisito por el cual la CAO deba contar con la aprobación de las Juntas para poder avanzar con sus investigaciones. La decisión de proceder o no con tales investigaciones es de índole técnica y se basa en la aplicación de los criterios de cumplimiento para evaluar las evidencias iniciales. En vista de la índole técnica de esta decisión, del nivel de controversia que en ocasiones rodea las investigaciones sobre cumplimiento, del hecho de que las actividades en cuestión sean las de empresas privadas y no de Gobiernos soberanos, y dada la necesidad de preservar la imparcialidad y la independencia de la CAO al llevar adelante tales investigaciones, **el equipo a cargo de esta revisión recomienda enérgicamente que siga siendo la Vicepresidencia de la CAO quien determine si se avanzará o no con una investigación**

sobre cumplimiento en función de las evidencias presentadas y examinadas en la evaluación inicial correspondiente.

48. Además, **recomienda lo siguiente: 1) exigir a la gerencia de IFC/MIGA que presente a las Juntas de Directores un plan de acción en respuesta a los informes de las investigaciones de la CAO en los que se señalen incumplimientos de dichas entidades, y 2) incorporar la revisión y decisión de las Juntas respecto de la idoneidad de cada plan de acción de la gerencia.** En la actualidad, se exige que IFC/MIGA presenten una respuesta a las investigaciones sobre cumplimiento de la CAO, pero no un plan de acción de la gerencia operativo, con plazos establecidos, en el que se describan las medidas correctivas de cada incumplimiento detectado; tampoco se requiere que el presidente del Grupo Banco Mundial apruebe la respuesta de IFC/MIGA. En otras instituciones financieras internacionales, incluido el Banco Mundial en relación con los resultados de las investigaciones del Panel de Inspección, se exige a la gerencia presentar el mencionado plan de acción.

49. El equipo a cargo de la revisión considera que la ausencia de este plan de acción y de la correspondiente aprobación en las Juntas de Directores constituye una deficiencia significativa del proceso actual de cumplimiento de la CAO. Por tal motivo, recomienda introducir, como respuesta a las conclusiones de las investigaciones de la CAO, los mencionados planes de acción de la gerencia, que deberán ser acordados con el cliente y reflejar las consultas efectuadas a los reclamantes. La elaboración de un plan de acción de la gerencia en consulta con los reclamantes es una práctica ya establecida en otros mecanismos independientes de rendición de cuentas, entre los que figura el Panel de Inspección del Banco Mundial. La CAO también debería tener la oportunidad de formular comentarios sobre esos planes.

50. El equipo a cargo de la revisión también recomienda que el Comité de Sostenibilidad de las Juntas de Directores, cuya creación aquí se propone, apruebe cada plan de acción. En la práctica, esto permitirá a dicho comité abordar los desacuerdos que pudieran haber surgido entre IFC/MIGA, la CAO y otras partes en relación con los incumplimientos detectados, ya sea: 1) aprobando el plan de acción de la gerencia tal como se presenta (aun cuando, como resultado de los desacuerdos, no responda plenamente a todos los incumplimientos señalados), o 2) exigiendo que se modifique el plan para garantizar que las medidas propuestas respondan a todos los incumplimientos encontrados.

[Recomendación 7: Es necesario acortar los tiempos de la CAO en el manejo de las reclamaciones](#)

51. Los procesos actuales de la CAO son demasiado largos. Para un reclamante que inicia un proceso de resolución de conflictos, el tiempo que transcurre entre que se presenta la reclamación y finaliza el proceso de resolución del conflicto, incluido el monitoreo de la implementación de los acuerdos, llega, en promedio, a unos tres años. Para los reclamantes que avanzan al proceso de investigación sobre cumplimiento, los tiempos promedio son aún más prolongados. Las grandes demoras son particularmente problemáticas para los casos de la función de Cumplimiento, dado que se deben implementar medidas correctivas en respuesta a los incumplimientos detectados por la CAO y los daños conexos: aquí la celeridad es esencial para las personas vulnerables que podrían sufrir perjuicios.

52. Como resultado de la presentación tardía de las reclamaciones y de las largas demoras en los procesos de evaluación, investigación sobre cumplimiento y aprobación de los informes de la CAO, con frecuencia los informes sobre las investigaciones se dan a conocer cuando la relación comercial entre IFC/MIGA y el cliente ya ha finalizado. Una vez concluida esta relación, la influencia que pueden ejercer IFC/MIGA sobre sus clientes para asegurarse de que se apliquen las medidas correctivas es más limitada.

En los casos de resolución de conflictos, los procesos prolongados son menos problemáticos, debido a que es posible que para interactuar con las partes interesadas, generar confianza, aclarar los problemas, formular opciones y elaborar soluciones consensuadas se requiera una inversión de tiempo significativa, de modo de lograr una resolución completa que pueda implementarse y sostenerse. **El equipo a cargo de la revisión recomienda acortar considerablemente algunos pasos, entre otras cosas, mediante un proceso de evaluación más específico, un proceso de evaluación inicial e investigación abreviado, y procedimientos mucho más breves en el intercambio entre IFC/MIGA y la CAO para lo que en la actualidad se denomina “aprobación del informe”.**

53. Para abreviar los procesos en relación con el cumplimiento se necesitará destinar más recursos a la función correspondiente de la CAO. En los últimos 10 años, la proporción de casos de la función de Cumplimiento se ha incrementado considerablemente como consecuencia de que en las Directrices Operacionales se ha modificado el foco “predeterminado” de las evaluaciones: ya no se busca establecer los fundamentos para la resolución del conflicto, sino que se da a las partes la posibilidad de elegir entre las funciones de Resolución de Conflictos y Cumplimiento. Los recursos asignados a la función de Cumplimiento no resultan suficientes para abordar la creciente cantidad de casos que esta recibe y son inferiores a los que se asignan para los exámenes sobre cumplimiento en otros mecanismos independientes de rendición de cuentas similares. **Se necesitará un volumen significativo de recursos adicionales para la función de Cumplimiento de la CAO a fin de acelerar el procesamiento de los casos.** Es fundamental que las reclamaciones se resuelvan de manera oportuna para garantizar que los reclamantes que sufren impactos negativos puedan lograr medidas de mitigación tan pronto como sea posible.

[Recomendación 8: Se deben intensificar los esfuerzos para lograr la resolución temprana de las reclamaciones](#)

54. Cuando sea posible, IFC/MIGA deben procurar lograr la resolución temprana de las reclamaciones. El equipo a cargo de la revisión ve dos posibilidades para una resolución temprana: 1) en la etapa de evaluación y 2) mediante la implementación de medidas correctivas utilizando una “opción de aplazamiento temprano”, que se incorporará en el proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento. En las Directrices Operacionales se establece un plazo de 120 días para la evaluación, durante el cual se buscará comprender las cuestiones planteadas en la reclamación y asesorar a los reclamantes acerca de las funciones de la CAO, de modo que, junto con el cliente, puedan elegir con conocimiento de causa entre Resolución de Conflictos y Cumplimiento. IFC/MIGA pueden y deben utilizar este plazo (aplicando un enfoque operativo y no prescindente) para contribuir a resolver las cuestiones planteadas por los reclamantes brindando apoyo al cliente. Como se sostuvo anteriormente en este resumen, IFC/MIGA deben también estar preparados para interactuar con el reclamante durante el proceso (cuando haya algún modo adecuado para hacerlo), en coordinación con el cliente y con la CAO. No hace falta introducir cambios en los procedimientos para que IFC/MIGA actúen de manera proactiva mientras la CAO lleva adelante la evaluación. Si IFC/MIGA, el cliente y los reclamantes logran resolver todos los problemas o algunos de ellos, el resultado se reflejará en el informe de la evaluación de la CAO y en la decisión de las partes respecto de si continuarán o no con el proceso de resolución de conflictos o con la evaluación inicial del cumplimiento, y cómo.

55. El equipo a cargo de la revisión recomienda introducir una opción de aplazamiento temprano como parte del proceso de cumplimiento. Esto exigirá modificar los procedimientos actuales de la CAO. Si en la respuesta de la gerencia, que debe presentarse al comienzo del proceso de evaluación inicial, se indica que pueden llevarse adelante medidas correctivas, la CAO consultará con los reclamantes y

determinará si resulta apropiado establecer un período determinado para que se pongan en marcha las medidas acordadas con las que se buscará abordar los problemas de cumplimiento y las denuncias de daño planteados en la reclamación. La decisión de investigar el caso o cerrarlo se aplazará durante el plazo acordado, y la decisión que se adopte luego de ese período dependerá principalmente de si se han implementado las medidas correctivas acordadas.

[Recomendación 9: Se deben mejorar las medidas dirigidas a proteger al cliente y dar a IFC/MIGA participación formal desde el comienzo del proceso de cumplimiento](#)

56. En la actualidad, el texto completo de la reclamación se publica en el sitio web de la CAO en el momento en que se la declara admisible. IFC/MIGA y los clientes han planteado la inquietud de que la divulgación en una etapa tan temprana puede generar riesgos de litigios y afectar la reputación del cliente. El equipo a cargo de la revisión recomienda a la CAO publicar solo un breve resumen de la reclamación en el momento en que se la registra. La CAO debería difundir el texto completo solo si avanza a la etapa de evaluación inicial de la reclamación, en cuyo caso se la publicaría al inicio de dicha etapa.

57. Asimismo, la gerencia de IFC/MIGA debería tener participación formal desde el inicio del proceso de cumplimiento. Antes de comenzar con la evaluación inicial, IFC/MIGA deberían presentar una respuesta formal de la gerencia a la reclamación en la que expongan sus opiniones sobre las cuestiones allí planteadas. Durante la evaluación inicial del cumplimiento y la investigación, la CAO debería tener en cuenta las posturas presentadas por la gerencia de IFC/MIGA. Al comienzo de la evaluación inicial, el cliente puede también optar por formular una declaración sobre las cuestiones planteadas en la reclamación. Dado que el cliente no es parte en el proceso de investigación sobre cumplimiento, la CAO no debería exigir una declaración de este tipo, pero debería tenerla en cuenta si el cliente decidiera presentarla. La respuesta de la gerencia y la declaración del cliente se divulgarían como parte de los documentos públicos de la CAO sobre el caso.

[Recomendación 10: Se debe establecer un marco de IFC/MIGA para las medidas correctivas en los casos en que el incumplimiento contribuya a generar daños](#)

58. En la actualidad, las medidas correctivas que IFC, MIGA y sus clientes llevan adelante en respuesta a incumplimientos detectados por la CAO y con el objetivo de remediar los daños conexos son en su mayoría insatisfactorias. En sus datos sobre monitoreo, la CAO informa que solo en el 13 % de los casos estas medidas resultan adecuadas para lograr que el proyecto cumpla con los requisitos pertinentes. En el 37 % de los casos, las medidas son parcialmente satisfactorias, y en el 50 %, son insatisfactorias. Estos resultados generan dudas sobre el compromiso de IFC/MIGA con sus obligaciones ambientales y sociales, y sobre la eficacia de estas instituciones al momento de exigir cuentas a sus clientes por el cumplimiento de sus deberes en esta área.

59. En la presente revisión se formulan varias recomendaciones sobre cómo elaborar un marco más sólido para las medidas correctivas. Como primer elemento, los clientes deberían reservar recursos propios para los casos en que se requiera reparar incumplimientos de los requisitos ambientales y sociales. La base para un marco de este tipo radica en contar con mecanismos de contingencia más sólidos que inciten al cliente a actuar, utilizando sus propios recursos, para subsanar su incumplimiento. Se deberían establecer mecanismos contractuales eficaces a fin de que los compromisos ambientales y sociales del cliente perduren aun después de finalizada la relación financiera con IFC/MIGA, al menos durante dos años. Ya sea que adopten la forma de reservas para contingencias ambientales y sociales,

seguros, bonos de desempeño u otros fondos contingentes, estos mecanismos y sus disparadores pueden especificarse en los convenios de IFC/MIGA con el cliente, con disposiciones que permitan a estas entidades aplicar recursos jurídicos si el cliente se niega a emplear los fondos destinados a tal fin cuando se den las circunstancias consideradas disparadores. Estos fondos contingentes pueden emplearse tanto en respuesta a la supervisión de IFC/MIGA, cuando estas entidades detecten incumplimientos y sea necesario activar el mecanismo de contingencia, como en el contexto de las reclamaciones (ya sean casos correspondientes a las funciones de Resolución de Conflictos y Cumplimiento de la CAO, o reclamaciones presentadas directamente al cliente o a IFC/MIGA). **En esta revisión se recomienda a IFC/MIGA establecer uno o más requisitos sobre financiamiento contingente para cuestiones ambientales y sociales, con sus correspondientes acuerdos legales, que sean vinculantes para el cliente mientras dure la participación de IFC/MIGA y por al menos dos años más después de concluidos los otros aspectos de la relación financiera.**

60. El segundo elemento del marco para las medidas correctivas es la responsabilidad de IFC/MIGA de contribuir a ellas cuando la CAO (o la gerencia de IFC/MIGA) determine que un incumplimiento de estas entidades ha contribuido a provocar daños por haber permitido una acción u omisión perjudicial del cliente o por no haberla evitado. Tomando como base el enfoque utilizado por el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de la Reparación del Acuerdo del Sector Bancario de los Países Bajos, el equipo a cargo de esta revisión recomienda a las Juntas de Directores establecer como principio que cuando IFC/MIGA contribuyan a generar daños, tendrán la obligación de contribuir a subsanarlos.

61. Desde el punto de vista operativo, la forma que adoptará esa contribución se determinará en cada caso. En los casos correspondientes a la función de Cumplimiento, se consignará en el plan de acción de la gerencia aprobado por las Juntas de Directores y supervisado por la CAO. Cuando el cliente acepte la responsabilidad y disponga de recursos para implementar medidas correctivas, las contribuciones de IFC/MIGA pueden incluir brindarle apoyo técnico. Si el cliente no acepta la responsabilidad pero cuenta con los recursos necesarios, la contribución de IFC/MIGA consistirá en ejercer su influencia tanto como sea posible para lograr que aplique las medidas correctivas. Si carece de recursos, IFC/MIGA pueden movilizar fondos adicionales junto con el cliente y en su beneficio, en condiciones comerciales.

62. Solo en los casos en que no haya posibilidades de exigir al cliente que comprometa sus recursos ni de facilitarle esta tarea, surgirá la pregunta sobre la obtención de fondos de IFC/MIGA por fuera del alcance del convenio de inversión. Para estas ocasiones, el equipo a cargo de la revisión recomienda que las Juntas de Directores o la gerencia de IFC/MIGA establezcan un mecanismo que permita determinar si comprometiéndose recursos de dichas entidades se podría contribuir a subsanar la situación y, de ser así, cómo y en qué medida. Esos compromisos podrían formularse en el contexto de los casos de la CAO (ya sea de la función de Cumplimiento o de Resolución de Conflictos) o en otras circunstancias en las que IFC/MIGA reconozcan haber contribuido a generar daños y busquen contribuir a subsanarlos. El equipo a cargo de la revisión reconoce que ni IFC ni MIGA desean comprometer sus recursos para subsanar daños que sean exclusiva responsabilidad del cliente, y que no quieren establecer ningún principio, mecanismo ni precedente que pueda sugerir que tales compromisos son posibles o deseables. Sin embargo, la cuestión aquí se circunscribe al pequeño número de situaciones en las que IFC/MIGA hayan contribuido de forma demostrable a generar daños a través del incumplimiento de las normas y los procedimientos ambientales y sociales, y el cliente no disponga de recursos para enmendarlos. En estas situaciones, el equipo a cargo de la revisión considera que IFC y MIGA deberían aceptar la responsabilidad de actuar por cuenta propia para aplicar medidas correctivas, reconociendo a la vez que quizá no sea posible subsanar los daños por completo.

[Recomendación 11: Es necesario revisar las Directrices Operacionales y redactar una nueva política para la CAO, aprobada por las Juntas de Directores](#)

63. La CAO sigue un conjunto de Directrices Operacionales que fueron enmendadas por última vez en 2013 tras un proceso de consulta, y a probadas luego por el presidente. Para lograr mayor claridad y exhaustividad, es necesario introducir en ellas numerosas modificaciones, en particular en las siguientes áreas: los criterios de admisibilidad, los objetivos de la función de Cumplimiento, los criterios para las evaluaciones iniciales y las investigaciones sobre cumplimiento, las políticas de acceso a la información y divulgación a las que adherirá la CAO, los parámetros de las investigaciones, y el proceso de monitoreo.

64. Asimismo, varias de las recomendaciones incluidas en esta revisión, si la CAO decidiera adoptarlas, deberían plasmarse también en la versión enmendada de las Directrices Operacionales.

65. Además, en esta revisión se recomienda que las Juntas de Directores aprueben una política general que sirva de guía para las operaciones de la CAO y reemplace los términos de referencia de 1999. En esa política se establecerían los principios básicos, entre los que podrían figurar los siguientes:

- El triple mandato de la CAO como mecanismo independiente de recurso y de rendición de cuentas de IFC/MIGA, que consiste en resolver las reclamaciones presentadas por las partes afectadas por los impactos ambientales y sociales de las inversiones de IFC/MIGA, evaluar la medida en que dichas entidades cumplen con sus propias políticas ambientales y sociales, y brindar asesoramiento a IFC y MIGA sobre cómo mejorar su desempeño ambiental y social.
- La organización de la CAO, dirigida por un vicepresidente designado por las Juntas de Directores a partir de las postulaciones presentadas por un comité de selección conformado por múltiples partes interesadas.
- La independencia operativa de la CAO respecto de la gerencia de IFC y MIGA y de las Juntas de Directores.
- La función de las Juntas de Directores en el proceso de la CAO, incluida la supervisión de sus operaciones, la aprobación de los planes de acción de la gerencia y la supervisión de su implementación.
- Las funciones y las responsabilidades de la CAO, IFC/MIGA, el reclamante, el cliente y otras partes interesadas en el proceso de la CAO.

66. En la presente revisión se recomienda que las Juntas de Directores brinden a la CAO orientaciones sobre la política general que reflejen la respuesta de las Juntas a esta revisión. La CAO podría luego redactar dicha política en consulta con IFC y MIGA, y someterla luego al examen del consejero jurídico general del Grupo Banco Mundial. Esta política general debería ser aprobada por las Juntas de Directores. Posteriormente, la CAO debería examinar sus directrices operacionales para verificar su coherencia con la política y para abordar las recomendaciones específicas presentadas en esta revisión. Se debería divulgar la versión preliminar de la política y las directrices operacionales actualizadas, y se deberían organizar consultas públicas al respecto.

67. El apéndice A incluye el resumen de las recomendaciones y el índice de las secciones de esta revisión donde se las analiza.

[Consecuencias financieras de las recomendaciones formuladas en esta revisión](#)

68. En esta revisión se presentan numerosas recomendaciones para IFC, MIGA y la CAO. La estimación de los costos de estas recomendaciones excedía el alcance de este trabajo. No obstante, el equipo a cargo de la revisión señala que todas las recomendaciones aquí incluidas tienen como objetivo respaldar

y mejorar el desempeño ambiental y social de IFC, MIGA y sus clientes. Específicamente, con estas recomendaciones se busca garantizar que IFC, MIGA y la CAO cuenten con las políticas, los procedimientos y las capacidades que necesitan para poder rendir cuentas por el cumplimiento de las normas y los requisitos ambientales y sociales que se han comprometido a respetar. En relación con la magnitud de las carteras de IFC y de MIGA y de sus compromisos anuales, los recursos que se requieren son modestos. En comparación con la escala de los impactos ambientales y sociales y el riesgo para la reputación que se evitarán, y en vista del potencial impacto en el desarrollo como consecuencia de los mayores beneficios ambientales y sociales, el rendimiento de esta inversión podría ser significativo.