



MECANISMO INDEPENDIENTE
DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN

MEMORANDO

FASE DE OBSERVANCIA DETERMINACIÓN DE ELEGIBILIDAD

DE: Werner Kiene, Presidente del Panel de Verificación de la Observancia
A: Secretaria Ejecutiva del MICI
CC: MICI
REFERENCIA: Caso BR MICI1/2010
PROYECTO: Programa de Recuperación Socio-Ambiental de la Serra do Mar y del Sistema de Mosaicos de la Mata Atlántica (BR-L1241)
PAÍS: Brasil
FECHA: 15 de diciembre de 2010

Resumen:

Una organización no gubernamental brasileña llamada “Mongue, Proteção ao Sistema Costeiro”, representada por el señor Plínio Melo, presentó los días 13 de mayo, 15 de junio y 13 de octubre de 2009 sendas comunicaciones al antiguo Mecanismo, en las cuales consignaba observaciones y reclamaciones relativas a la sustitución del sistema vigente de protección medioambiental en la zona del Proyecto por un enfoque denominado “de mosaico”, orientado a proteger unidades especiales y limitadas de conservación en vez de un amplio espacio continuo de preservación. El Solicitante consideraba con especial inquietud la creación propuesta de tales unidades especiales de conservación, así como las modificaciones del régimen de conservación de la Estación Ecológica Juréia-Itatins en el municipio brasileño de Peruíbe (São Paulo) y los planes del Banco para financiar algunos elementos de este nuevo enfoque.

Basándose en la información de que se disponía en el momento, la Ombudsperson determinó el 8 de octubre de 2010 que la reclamación no era elegible para las Fases de Evaluación y Consulta por parte de la Ombudsperson conforme a lo dispuesto en las políticas del Mecanismo¹. Ulteriormente, el Solicitante remitió su reclamación al Panel de Verificación de la Observancia (el Panel) del Mecanismo.

Posteriormente, habiendo examinado en detalle la información nueva y adicional a la que se ha tenido acceso desde entonces, el Presidente del Panel, de conformidad con

¹ **Los términos** Mecanismo, MICI, ICIM, Administración, Secretaría Ejecutiva, Ombudsperson de Proyectos, Panel, Política del Mecanismo, Elegibilidad, Fase de Consulta, Evaluación y todo otro término pertinente contenido en el presente memorando tendrán el significado que se les da en la Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), aprobada el 17 de febrero de 2010.



las políticas del Mecanismo y sin entrar a valorar los méritos de la reclamación, determina que la Solicitud es elegible para una Verificación de la Observancia por parte del Panel. La complejidad del Proyecto, así como su carácter innovador y las aseveraciones a veces conflictivas de las partes en esta reclamación, hacen necesario mantener conversaciones sobre el terreno con el Solicitante y las autoridades del Proyecto, así como con el equipo de proyecto en la Representación y en la Sede del BID. Ello permitirá hacer una evaluación imparcial de la situación, el presunto daño y la supuesta inobservancia por parte del Banco.

I. Antecedentes

El Programa de Recuperación Socio-Ambiental de la Serra do Mar y del Sistema de Mosaicos de la Mata Atlántica (BR-L1241) (el Proyecto), financiado mediante un préstamo de inversión de US\$162.454.000, fue aprobado por el Directorio el 8 de septiembre de 2010. El contrato de préstamo se firmó el 8 de diciembre de 2010.

El objetivo del Proyecto es facilitar la aplicación por las autoridades del estado de São Paulo de una estrategia conocida como enfoque de mosaico para la gestión de espacios protegidos. Esta estrategia consiste en crear un “mosaico” de áreas de conservación donde previamente existía una categoría única de conservación, asignándose nuevas categorías (que van desde la estricta preservación al uso sostenible) a diferentes territorios según su potencial, su estado de conservación actual y la viabilidad de otorgar el apoyo administrativo que cada categoría requeriría. A tenor de la documentación del proyecto, esta estrategia promete ser útil para las unidades de conservación que se establecieron hace cuatro o cinco décadas pero cuyo objetivo primordial de conservación ya no puede garantizarse debido a modificaciones del uso de la tierra, invasiones o incluso cambios naturales.

La organización no gubernamental brasileña “Mongue, Proteção ao Sistema Costeiro”, representada por el señor Plínio Melo, presentó los días 13 de mayo, 15 de junio y 13 de octubre de 2009 sendas comunicaciones al antiguo Mecanismo, en las cuales consignaba observaciones y reclamaciones relativas a la sustitución del sistema vigente de protección medioambiental en la zona del Proyecto por un enfoque denominado “de mosaico”, con el propósito de establecer y proteger unidades especiales de conservación en vez de un amplio espacio continuo de preservación. El Solicitante consideraba con especial inquietud la creación propuesta de tales unidades especiales de conservación, así como las modificaciones del régimen de conservación de la Estación Ecológica Juréia-Itatins en el municipio brasileño de Peruíbe (São Paulo) y los planes del Banco para financiar algunos elementos de este nuevo enfoque.

Basándose en la información de que se disponía en el momento, la Ombudsperson determinó el 8 de octubre de 2010 que la reclamación no era elegible para las Fases de Evaluación y Consulta por parte de la Ombudsperson conforme a lo dispuesto en las políticas del Mecanismo. Ulteriormente, el Solicitante remitió su reclamación al Panel de Verificación de la Observancia (el Panel) del Mecanismo.



Presidente del Panel de Verificación de la Observancia

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación – Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W. Washington D.C. 20577 EE. UU.

Tel: (202) 623-3952 | Fax: (202) 312-4057

mecanismo@iadb.org | www.iadb.org/mici

El Presidente y varios miembros del Panel examinaron los datos adicionales obtenidos de diversas fuentes, incluida la nueva información proporcionada por el señor Melo². Este proceso aportó mayor claridad sobre sus inquietudes. El señor Melo sostiene que el nuevo enfoque de gestión ambiental de la reserva será perjudicial para él y para Mongue, dado que les impedirá trabajar directamente en beneficio del entorno de la reserva y el bienestar de algunas de las poblaciones que la habitan. Además, sigue cuestionando la toma de decisiones gubernamentales en relación con el enfoque de mosaico y aduce que la ejecución de las responsabilidades del Banco con respecto a la consulta y las disposiciones de la evaluación ambiental están relacionadas con el daño que le preocupa y que lo afectará tanto a él como a las poblaciones marginales de la reserva a las que manifiesta representar.

En intercambios realizados con el equipo de proyecto se confirmó la continua disposición de la Administración a atender a la Reclamación. Sin embargo también se hizo evidente que, dada la información adicional obtenida del Solicitante y la falta de especificidad de algunos aspectos de la Solicitud, la Administración aún no tendría suficiente oportunidad de abordar constructivamente la Reclamación sin someter las aseveraciones contradictorias a un proceso independiente de determinación de hechos.

II. Análisis de elegibilidad

La determinación de elegibilidad por parte del Panel se rigió por lo dispuesto en los Artículos 55 y 56 de la Política del Mecanismo, así como por los argumentos expuestos en el memorando de la Ombudsperson del 8 de octubre de 2010 sobre el modo de abordar reclamaciones originadas con anterioridad a la creación del nuevo Mecanismo. Por otra parte, la información recibida de parte del equipo de proyecto durante la determinación de elegibilidad de la Ombudsperson se transfirió, reevaluó y suplementó con información adicional suministrada por la Administración y el reclamante.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de dicho análisis.

Criterios de elegibilidad para la fase de verificación de la observancia	¿Se han cumplido los criterios?	Comentarios
(a) Se dispone de los nombres y los datos de contacto del Solicitante.	Sí	Los nombres y datos de contacto del señor Melo y de la ONG Mongue están debidamente registrados.
(b) Se dispone de los nombres y los datos de contacto del Representante, en caso de haberlo, y de prueba de la debida autorización.	Sí	El señor Melo es un Representante legítimo en relación con la Solicitud presentada a nombre suyo y de Mongue. Se cumple lo dispuesto en el Artículo 30 de la Política del Mecanismo, donde se requiere tan sólo un Solicitante. Su pretensión

² El señor Melo amplió su reclamación en mensajes de correo electrónico enviados al Panel los días 11 y 22 de noviembre y 12 de diciembre de 2010. Además, uno de los miembros del Panel mantuvo varias conversaciones telefónicas con el señor Melo a fin de obtener más detalles sobre los asuntos que le inquietaban.



Criterios de elegibilidad para la fase de verificación de la observancia	¿Se han cumplido los criterios?	Comentarios
		adicional de representar a otros habitantes del área del Proyecto no pudo corroborarse formalmente.
(c) Se ha identificado la operación u operaciones en cuestión financiada(s) por el Banco.	Sí	El Programa de Recuperación Socio-Ambiental de la Serra do Mar y del Sistema de Mosaicos de la Mata Atlántica (BR-L1241)
(d) El Solicitante reside en el país donde se está ejecutando o se ejecutará la Operación Financiada por el Banco (o se ha designado un Representante debidamente cualificado).	Sí	De acuerdo con el equipo de proyecto y otros documentos que constan en archivo, el señor Melo es uno de los habitantes del área protegida.
(e) No es aplicable ninguna de las exclusiones que se enuncian en el Artículo 37.	Sí	<p>A la luz de la información adicional obtenida, el Presidente del Panel también examinó los cambios ocurridos desde la determinación de elegibilidad por parte de la Ombudsperson y concluyó que las exclusiones previamente aplicables han dejado de serlo.</p> <p>Ya no son aplicables las exclusiones enunciadas en el Artículo 37 (a) y (b) de la Política del Mecanismo: El señor Melo, si bien sigue planteando asuntos cuya responsabilidad recae en partes distintas del Banco (en este caso el sistema jurídico del Prestatario y el organismo ejecutor), también sostiene que el Banco ha contribuido y sigue contribuyendo a determinar la orientación de los cambios propuestos que, según afirma, son perjudiciales para sus intereses.</p> <p>Ya no es aplicable las exclusión enunciada en el Artículo 37 (i): Según la información más fidedigna de que dispone actualmente el Panel, el caso del señor Melo no es, o ha dejado de ser, objeto de litigio o instrucción en otros órganos nacionales, supranacionales o similares.</p>
(f) El Solicitante ha aseverado en forma razonable que se ha visto afectado o prevé que podría verse afectado de manera adversa, directa y sustancial por una acción u omisión del BID en contravención de una de sus Políticas Operativas Pertinentes en una Operación Financiada por el Banco y ha descrito al menos en términos generales el perjuicio directo y sustancial que ha sido causado o que pueda ser causado por dicha acción u omisión en la Operación Financiada por el Banco.	Sí	<p>El señor Melo sigue alegando que el Proyecto perjudicará los intereses de Mongue, al impedirle a él y a sus asociados trabajar directamente (esto es, en las instalaciones ubicadas en la reserva) en beneficio del entorno de la reserva y de los intereses de los grupos marginales de población que Mongue afirma representar.</p> <p>El Solicitante denuncia irregularidades en el modo en que se manejaron las consultas sobre posibles reasentamientos y las evaluaciones ambientales. Sin emitir valoración alguna sobre las conclusiones de una Verificación de la Observancia, esto podría apuntar a un potencial incumplimiento de las secciones correspondientes de las políticas OP-102, OP-710 y OP-703.</p>



Presidente del Panel de Verificación de la Observancia

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación – Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W. Washington D.C. 20577 EE. UU.

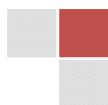
Tel: (202) 623-3952 | Fax: (202) 312-4057

mecanismo@iadb.org | www.iadb.org/mici

Criterios de elegibilidad para la fase de verificación de la observancia	¿Se han cumplido los criterios?	Comentarios
(g) Con respecto a un tema planteado en la Solicitud, una Verificación de la Observancia puede contribuir a establecer si (y, en tal caso, de qué modo y por qué razón) una acción u omisión cualquiera del Banco referida a una Operación Financiada por el Banco ha dado lugar al incumplimiento de una Política Operativa Pertinente y a efectos directos, sustanciales y adversos (reales o potenciales) para el Solicitante.	Sí	Las afirmaciones del señor Melo se sustentan en un firme compromiso con la protección socioambiental sostenida en el área del Proyecto. Sus objetivos y los del Proyecto coinciden en muchos aspectos, si bien presentan marcadas diferencias en cuanto al modo de alcanzarlos. Su reclamación acerca del papel del Banco y sus posibles acciones u omisiones con respecto a las Políticas Operativas carece en ocasiones de especificidad. Por otro lado, sus afirmaciones, en caso de resultar fundadas, entrañan serios riesgos para la reputación del Banco y el éxito continuado de este importante e innovador proyecto. La realización de una Verificación de la Observancia independiente e imparcial permitirá esclarecer los asuntos planteados y ayudar al Banco a poner en marcha cambios si así se justificara.
(h) El Solicitante ha tomado medidas para plantear el asunto a la Administración. El Presidente del Panel deberá consultar con la Administración para averiguar cuál ha sido su respuesta y, si la Administración está interviniendo en el proceso de responder a las inquietudes planteadas, el Presidente del Panel dejará transcurrir un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la fecha en que el Secretario Ejecutivo haya recibido la Solicitud para fines de Verificación de la Observancia, antes de que se considere elegible. El Presidente del Panel podrá, a su discreción, otorgar una dispensa de este requisito si la Administración ha invocado el período de 45 días durante la Fase de Consulta.	Sí	El señor Melo comunicó su solicitud inicial por correo electrónico al equipo en la Representación en Brasil y en recientes comunicaciones con el Panel ha citado motivos de seguridad personal para evitar en lo posible contactos adicionales con terceros en general. La Administración ha indicado que sigue hallando dificultades para responder en un modo satisfactorio a las reclamaciones del señor Melo en materia de inobservancia ya que por un lado éstas no son suficientemente específicas y, por otro lado, se asocian en gran medida a quejas específicos y generales sobre la toma de decisiones por parte de las autoridades. Proseguir los intercambios entre el señor Melo y la Administración podría no ser productivo en el momento actual sin antes establecer una sólida base fáctica que podría derivarse de una Verificación de la Observancia.

III. Conclusión

El Proyecto representa una importante innovación en el plano de la gestión ambiental en términos generales y, específicamente, en la región de la Serra do Mar y la Mata Atlántica en el estado de São Paulo. Aunque en apariencia la operación se preparó en forma cuidadosa, hoy resulta evidente que ciertos aspectos de la metodología subyacente suscitan la oposición de algunas de las partes del Proyecto o personas interesadas en su evolución futura. El Solicitante, si bien critica una serie de decisiones que son claramente competencia de las autoridades brasileñas, también denuncia que el Banco no haya hecho respetar en suficiente medida los estándares relativos al proceso de consulta y evaluación



Presidente del Panel de Verificación de la Observancia

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación – Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W. Washington D.C. 20577 EE. UU.

Tel: (202) 623-3952 | Fax: (202) 312-4057

mecanismo@iadb.org | www.iadb.org/mici

ambiental. Se trata de objeciones de inobservancia que plantean un riesgo para la reputación del Banco y ponen en peligro la efectividad en el desarrollo de este importante proyecto.

Habiendo examinado en detalle la información de que se dispone actualmente, el Presidente del Panel, de conformidad con las políticas del Mecanismo y sin entrar a valorar los méritos de la reclamación, determina que la Solicitud es elegible para una Verificación de la Observancia por parte del Panel.

Con arreglo al Artículo 55 de la Política del Mecanismo, la Secretaría Ejecutiva publicará en el Registro la respectiva notificación de registro y pondrá en conocimiento del Solicitante, el Directorio, el Presidente, la Administración y el Prestatario u Organismo Ejecutor del Proyecto dicho registro junto con el contenido del presente memorando.

Werner Kiene

Presidente del Panel de Verificación de la Observancia
Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
Banco Interamericano de Desarrollo

