



FUNDEPS

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO
DE POLÍTICAS SUSTENTABLES

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Nuevas vías de Acceso a la Justicia

Una aproximación inicial a los mecanismos de acceso a la justicia existentes dentro del PNUD: La Oficina de Cumplimiento de las Normas Sociales y Ambientales (SECU) y el Mecanismo de Respuesta del PNUD (SRM).

Ezequiel Jiménez

**DOCUMENTO DE
TRABAJO 02/2015**

**GOBERNABILIDAD
GLOBAL**

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables

Artigas 120, 6to I, Córdoba (CP X5000KVD)

Córdoba, Argentina

info@fundeps.org · +54-351-4290246

Septiembre de 2015

:: Resumen Ejecutivo

En junio de 2014, el PNUD adoptó los Estándares Sociales y Ambientales (SES) obligatorios para todos sus proyectos y programas como parte del proceso de garantía de calidad. Los objetivos del SES son: (i) fortalecer los efectos sociales y medioambientales de los proyectos del PNUD, (ii) evitar impactos adversos en los individuos y el medioambiente afectados por los proyectos, (iii) minimizar, mitigar y gestionar los impactos adversos cuando no sea posible evitarlos, (iv) fortalecer las capacidades del PNUD y de sus asociados para la gestión de los riesgos sociales y medioambientales y (v) asegurar la participación plena y eficaz de los actores clave, en particular mediante un mecanismo para responder a los reclamos de individuos que se vean afectados por algún proyecto.

Los estándares corresponden con dos mecanismos de acceso a la justicia: **la Oficina de Cumplimiento de las Normas Sociales y Ambientales (SECU) y el Mecanismo de respuesta del PNUD (SRM)**: (i) uno aludiendo al cumplimiento en cuanto a las políticas medioambientales y sociales correspondientes (SECU) y (ii) un mecanismo de respuesta para actores clave (SRM) que garantiza que individuos, pueblos y comunidades afectados por proyectos tengan acceso a procedimientos adecuados para la solución de quejas para que atiendan y aborden los reclamos y las controversias relacionadas con los proyectos.

¿Para quién es?

La SECU actúa mediante quejas individuales o de comunidades en su totalidad *potencialmente* afectadas por estos programas o proyectos, y esta ubicada en la Oficina de Auditoría e Investigación (OAI) del PNUD para garantizar la máxima independencia de

investigación y análisis. La SECU evalúa si el PNUD ha cumplido con sus obligaciones, si los incumplimientos han perjudicado a los demandantes y la forma de corregir la situación. El Administrador del PNUD será quien determine finalmente las medidas necesarias para corregir los incumplimientos a nivel de políticas macro del PNUD.

El SRM es para cualquier individuo o grupo que se sienta afectado en forma adversa por un proyecto del PNUD o que esté en riesgo de recibir impactos adversos por un proyecto propuesto por el PNUD. Para presentar la queja se debe completar la solicitud o formulario de queja correspondiente (ver formulario en el anexo de este trabajo).

¿Cómo funciona?

Ambos mecanismos tienen un formulario donde se explican los pasos específicos para cada queja (ver el anexo de este trabajo).

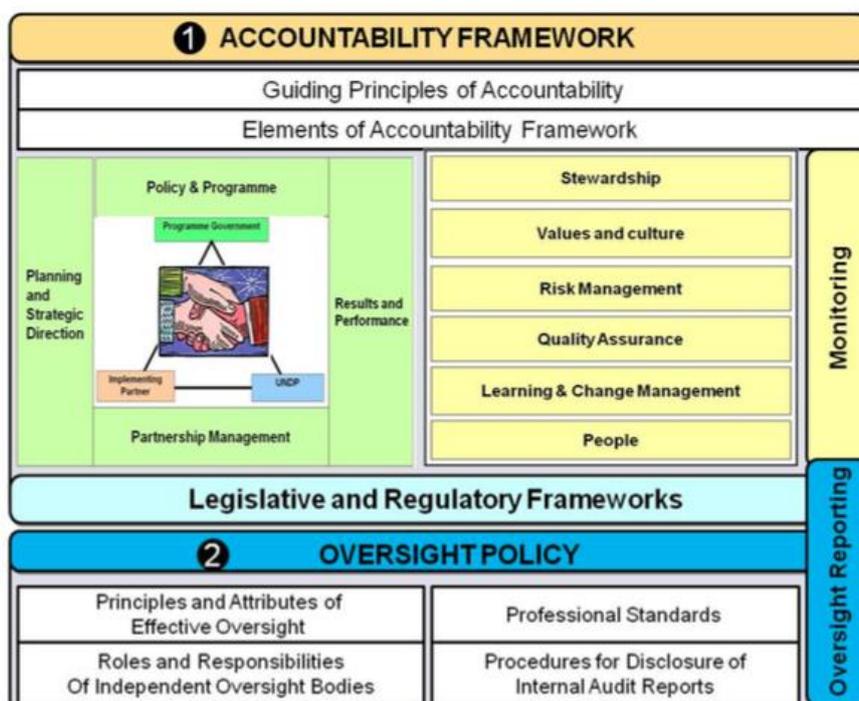
El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Nuevas vías de Acceso a la Justicia

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD o UNDP, por sus siglas en inglés) es un organismo especializado de las Naciones Unidas dependiente del Consejo Económico y Social de la Asamblea General. Como organismo multilateral especializado en políticas de desarrollo, el enfoque de sus tareas está justamente relacionado con solventar problemas de capacidad institucional o de infraestructura en países miembros de Naciones Unidas. Como elemento peculiar, a diferencia de otros organismos de Naciones Unidas, PNUD cuenta con un administrador como cabeza del organigrama. Actualmente, Helen Clark, ex Primer Ministro de Nueva Zelanda es la figura máxima de PNUD.

En este contexto, tanto PNUD como otras instituciones trabajando en temas de desarrollo – Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, DFID – ciertamente ponen énfasis en formas y estrategias de alto impacto en sus proyectos. Esto incluye su relación con beneficiarios de sus

intervenciones. En otras palabras, dado que estas instituciones multilaterales deben rendir cuentas a sus respectivos *stakeholders*, cada una de sus intervenciones cuenta – o debería contar – con procesos rigurosos de gestión de proyectos, monitoreo & evaluación y dialogo fluido con países involucrados y sus beneficiarios. Pero, como es sabido en la vasta literatura sobre desarrollo (sobre todo en Asia y África), no siempre estos procesos existen o son manejados de manera acertada.

Por ello, desde 1993, después de una iniciativa liderada por el Banco Mundial, la cooperación internacional ha decidido construir procesos de acceso a algún tipo de instrumento de queja y justicia tanto para países afectados como también individuos. En el caso de PNUD, como se verá más adelante, desde 2008, estos procesos de queja han sido revelados y sustituidos por nuevos instrumentos de acceso a la justicia.



Basado en su informe a la Junta Ejecutiva de Naciones Unidas en 2008, el PNUD se rige mediante dos sistemas de responsabilidad: (i) el esquema general de responsabilidad y (ii) políticas de vigilancia para todos los proyectos del organismo. El esquema general de responsabilidad busca garantizar resultados de alto impacto salvaguardando los riesgos, cultura, transparencia y valores tanto del proyecto como de las comunidades afectadas. Las políticas de vigilancia, por otro lado, incluyen esquemas de monitoreo y evaluación internas y externas para asegurar la calidad del proyecto y su correcto impacto a sus respectivos beneficiarios. Dentro de esta área se encuentran los dos mecanismos de acceso a la justicia de PNUD a nivel programático e individual con vigencia

desde Enero 2015: **la Oficina de Cumplimiento de las Normas Sociales y Ambientales (SECU) y el Mecanismo de respuesta del PNUD (SRM)**. Ambos mecanismos son, a su vez, monitoreados por la Oficina de Auditoría e Investigaciones (OAI).

Valga aclarar, pues, que al ser un mecanismo totalmente nuevo, no existen casos concretos a los cuales referirse como metodología. Sino, explicar de manera general las intenciones detrás de cada mecanismo, sus funciones principales y sus vías de acceso. Parte de este trabajo está basado en, después, anclar la discusión al plano país fijándonos en proyectos de posible riesgo en Argentina, donde FUNDEPS, a través de estos mecanismos, puede tener incidencia.

La Oficina de Cumplimiento de las Normas Sociales y Ambientales | Social and Environmental Compliance Unit (SECU)

En junio de 2014, el PNUD adoptó los Estándares Sociales y Ambientales (SES) obligatorios para todos sus proyectos y programas como parte del proceso de garantía de calidad. Los objetivos del SES son: (i) fortalecer los efectos sociales y medioambientales de los proyectos del PNUD, (ii) evitar impactos adversos en los individuos y el medioambiente afectados por los proyectos, (iii) minimizar, mitigar y gestionar los impactos adversos cuando no sea posible evitarlos, (iv) fortalecer las capacidades del PNUD y de sus asociados para la gestión de los riesgos sociales y medioambientales y (v) asegurar la participación plena y eficaz de los actores clave, en particular mediante un mecanismo para responder a los

reclamos de individuos que se vean afectados por algún proyecto.

Los estándares corresponden con los dos mecanismos de acceso a la justicia indicados con anterioridad: SECU y el SRM: (i) uno aludiendo al cumplimiento en cuanto a las políticas medioambientales y sociales correspondientes (SECU) y (ii) un mecanismo de respuesta para actores clave (SRM) que garantiza que individuos, pueblos y comunidades afectados por proyectos tengan acceso a procedimientos adecuados para la solución de quejas para que atiendan y aborden los reclamos y las controversias relacionadas con los proyectos.

En este sentido, la SECU investiga y

analiza casos de queja relacionados a los Estándares Sociales y Ambientales de PNUD. Al recibir una queja, la SECU comienza un proceso de revisión de políticas aplicadas al proyecto en cuestión para luego dar una recomendación para emendar errores cometidos en el proceso de diseño e implementación del proyecto. En otras palabras, la SECU actúa para remediar cuestiones de práctica y política del PNUD en cuanto al diseño

¿Para quién es?

La SECU actúa mediante quejas individuales o de comunidades en su totalidad *potencialmente* afectadas por estos programas o proyectos, y está ubicada en la Oficina de Auditoría e Investigación (OAI) del PNUD para garantizar la máxima independencia de investigación y análisis. La SECU evalúa si el PNUD ha cumplido con sus

¿Cómo Funciona?

Mediante un formulario estándar de queja (ver el formulario en el anexo de este trabajo), la SECU determina si la queja puede ser aceptada al proceso de revisión mediante las siguientes preguntas:

1. ¿Recibe este proyecto o programa de acción algún tipo de apoyo o financiamiento del PNUD?
2. ¿Es la queja abogada por, o en representación de, pueblos o comunidades afectadas por esta actividad?

y ejecución del proyecto en cuestión. En estos casos de queja, como veremos después, la SECU no se encarga de tomar cuestiones particulares de comunidades afectadas en un proceso de reparación de daños. La SECU solo revisa cuestiones macro de políticas de estándares sociales y ambientales. Por su parte, el Mecanismo de respuesta del PNUD (SRM) se encarga de remediar a comunidades afectadas negativamente por el PNUD.

obligaciones, si los incumplimientos han perjudicado a los demandantes y la forma de corregir la situación. El Administrador del PNUD será quien determine finalmente las medidas necesarias para corregir los incumplimientos a nivel de políticas macro del PNUD.

3. ¿Se relaciona la queja con los Estándares Sociales y Ambientales (SES) del PNUD?

En caso de que la queja presentada adhiera a estas tres preguntas, SECU encara un proceso de investigación y análisis para dilucidar las causas del problema y las secciones violadas del SES. Mediante un informe de carácter público, el PNUD debe desarrollar recomendaciones de revisión y acción para con el proyecto en disputa como también sus políticas de diseño de proyecto o el área que fuese afectada con la queja

El Mecanismo de respuesta del PNUD | Stakeholder Response Mechanism (SRM)

Por otra parte, el sistema de acceso a la justicia del PNUD también incluye el Mecanismo de Respuesta (SRM, por sus siglas en inglés). El Mecanismo de

Respuesta para actores clave está destinado a grupos interesados *externos* que se vean afectados de forma directa por la implementación de algún proyecto

del PNUD.

El Mecanismo de respuesta del PNUD para actores clave viene a complementar el involucramiento proactivo del PNUD con comunidades o pueblos afectados durante todo el ciclo del proyecto. La participación efectiva de estos actores clave crea oportunidades para resolver problemas que, de lo contrario, causarían conflictos.

El SRM representa otra posibilidad formal para que los actores clave se

involucren con el PNUD cuando crean que uno de sus proyectos podría causarles impactos sociales o medioambientales adversos. Asegurar que el PNUD responda a las inquietudes de estas comunidades (en particular grupos vulnerables) en riesgo de algún impacto social y medioambiental adverso es clave para generar vías de desarrollo sustentables y legítimas en lugares donde el PNUD actúa

¿Para quién es?

El SRM es para cualquier individuo o grupo que se sienta afectado en forma adversa por un proyecto del PNUD o que esté en riesgo de recibir impactos adversos por un proyecto propuesto por el PNUD. Para presentar la queja se debe completar la solicitud o formulario de queja correspondiente (ver formulario en el anexo de este trabajo).

De todas maneras, para cumplir con los requisitos, la solicitud o formulario de queja debe:

- Tener relación con un proyecto del PNUD; vigente o propuesto.
- Explicar de qué modo los solicitantes experimentan o

podrían experimentar impactos socioeconómicos o medioambientales adversos a causa del proyecto del PNUD.

- Indicar los pasos que ya se han tomado para intentar resolver las reclamaciones o controversias, como el uso de mecanismos de reclamaciones a nivel de proyecto o de organizaciones asociadas en la implementación, comunicación con el director del proyecto (o con los gestores del proyectos en el caso de proyectos que aún no hayan sido aprobados), y/o comunicación con la Junta del Proyecto.

¿Cómo Funciona?

Los pasos que se describen a continuación deben ser leídos teniendo en cuenta el formulario de queja adjuntado en este trabajo.

1. **Recepción y Registro:** las Oficinas en los Países deben poner este formulario a disposición creando un vínculo desde el sitio web de la

Oficina en el País del PNUD hacia la página web institucional, donde el formulario estará disponible de forma global.

2. **Reconocimiento de la recepción:** si la solicitud está suficientemente completa, se procede a evaluar si cumple con los requisitos para ser

presentada. La Oficina receptora debe entregar un reconocimiento por escrito dentro de los [tres] días hábiles desde la recepción de la solicitud e indicar que se revisará si cumple con los requisitos y que llevará a cabo una evaluación inicial en el plazo de [quince] días hábiles después del reconocimiento. Si la solicitud está incompleta, la Oficina receptora la debe devolver al solicitante dentro de los [tres] días hábiles de su recepción pidiéndole específicamente que complete la información que falta.

3. **Evaluación del cumplimiento de los requisitos:** dentro de los [cinco] días hábiles tras la recepción de la solicitud, la Oficina en el País – en consulta con la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas (DPAP) – debe determinar si la solicitud cumple con los requisitos.
4. **Asignación de la responsabilidad de la respuesta:** La Oficina en el País tiene la responsabilidad “por defecto” de responder a la solicitud mediante el mecanismo. Si la Oficina del País no puede concretar una respuesta adecuada a la queja, la Dirección Regional del PNUD, en conjunto con la DPAP deben revisar y analizar la queja presentada.
5. **Elaboración de una respuesta en consulta con el personal:** El organismo correspondiente elabora un listado de alternativas para el denunciante incluyendo, entre otras alternativas:
 - a. Un acuerdo para proceder con un proyecto de reparación.
 - b. Una solicitud para revisar una decisión sobre el cumplimiento de requisitos.
 - c. Una decisión de derivación, o un plan para realizar un análisis de

cumplimiento. d. Profundización del diálogo sobre la acción propuesta.

e. Participación en un proyectado proceso de evaluación a futuro.

De todas maneras, en cualquiera de estas situaciones de queja, el SRM debe revisar el proceso y las cuestiones sin resolver en conjunto con el solicitante, el personal/los directores de la Oficina en el País correspondiente y otros actores clave pertinentes. De esta forma se lograrían alternativas o modificaciones para satisfacer todos los intereses e inquietudes del denunciante.

Si las partes no aceptan la modificación de la respuesta, el SRM debe informar al solicitante que el PNUD no tiene más alternativa que proponer y señalar que el solicitante puede seguir otras opciones dentro de los sistemas jurídico y administrativo del país. Cualquiera que sea la alternativa que elija el solicitante, el personal del SRM documenta las conversaciones con el solicitante y su decisión definitiva en el sistema de gestión de casos del SRM.

Por ello, a diferencia de la SECU, el SMR se encarga de posibilitar soluciones a individuos y comunidades afectadas por el PNUD en general, mientras que la SECU analiza quejas dentro del sistema de los Estándares Sociales y Ambientales (SES). El SMR gestiona soluciones a nivel práctico e individual con comunidades afectadas, en contraste con la SECU que busca solventar las denuncias modificando las políticas y diseño de proyectos del PNUD. De esta manera, es posible que ante una denuncia en la SECU por violación de los SES, el individuo o comunidad también inicie un proceso de acceso a la justicia mediante el SRM para obtener una respuesta

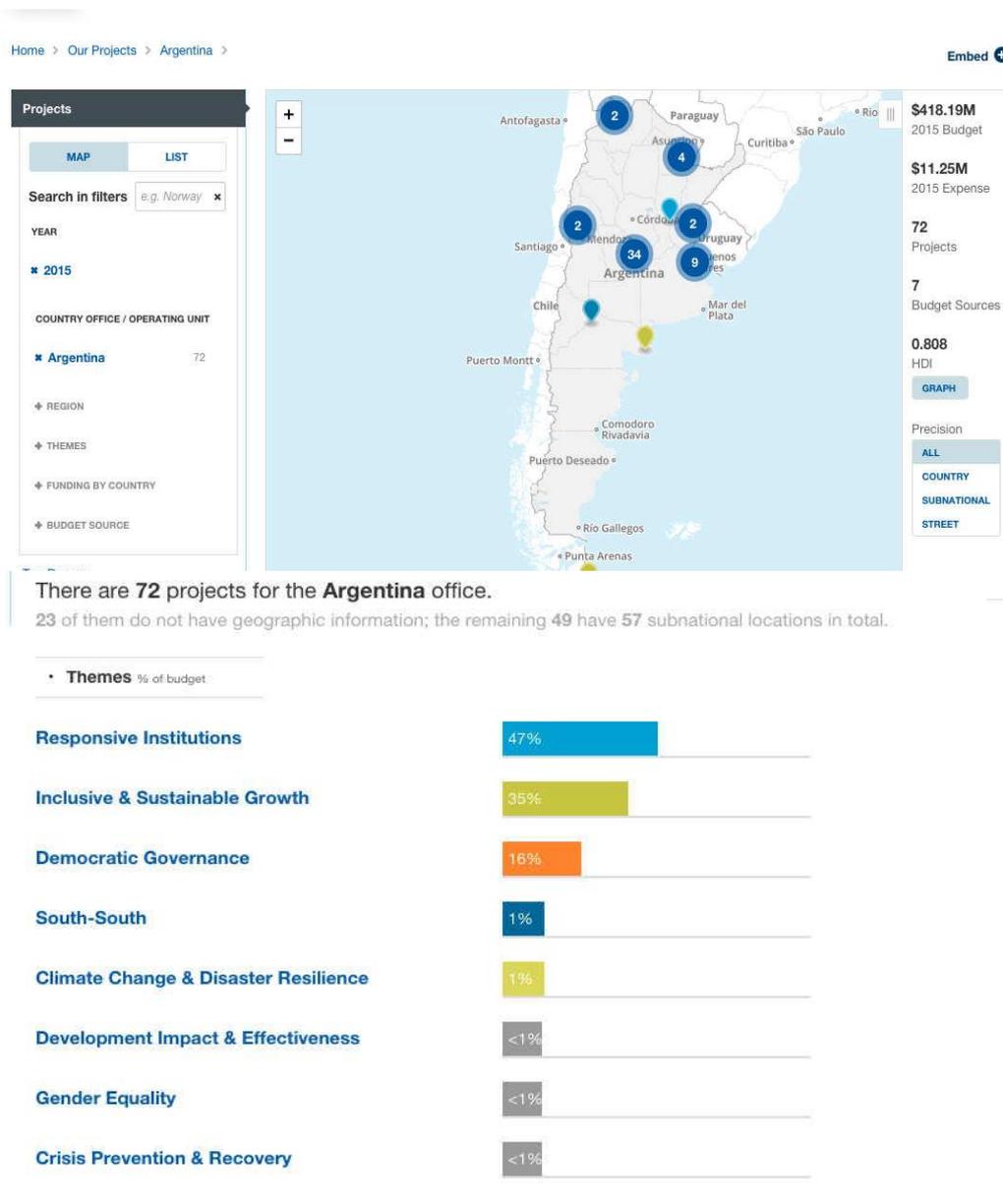
definitiva y real a los problemas adversos creados por el PNUD. En este sentido, tanto la SECU como el SMR

deben ser explorados o planteados al mismo tiempo.

En Argentina

Teniendo en cuenta el enfoque de FUNDEPS en mecanismos de acceso a la justicia y la presencia del PNUD en Argentina y la región, a continuación

dos imágenes muestran la cantidad de proyectos activos en el país y su división por área de intervención.



Bibliografía

EXECUTIVE BOARD OF THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME AND OF THE UNITED NATIONS POPULATION FUND 2008. The UNDP accountability system. New York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. 2014. *Social and Environmental Compliance Review and Stakeholder Response Mechanism* [Online]. United Nations Development Programme. Available: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/accountability/secu-rm/> [Accessed March 2015].

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME 2014. Social and Environmental Compliance Review and Stakeholder Response Mechanism Brochure. New York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME 2014. Mecanismo de Respuesta para Actores Clave: Presentacion General y Orientacion. New York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME 2014. Estándares Sociales y Ambientales. New York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. 2015. *Our Projects - Argentina* [Online]. United Nations Development Programme. Available: http://open.undp.org/#2015/filter/operating_unit-ARG [Accessed March 2015].

La **Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)** es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo se dirige hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, promoviendo un desarrollo sustentable que respete derechos humanos, mediante la incidencia en políticas públicas a nivel local, nacional e internacional.

Con estos fines, FUNDEPS realiza actividades de investigación, capacitación, incidencia, litigio estratégico y cooperación en general.

:: Misión.

Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, que a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.



Empowered lives.
Resilient nations.

Guidance for Submitting a Request to the Social and Environmental Compliance Unit (SECU) and/or the Stakeholder Response Mechanism (SRM)

Purpose of this form

- **If you use this form, please put your answers in bold writing to distinguish text**
- **The use of this form is recommended, but not required. It can also serve as a guide when drafting a request.**

This form is intended to assist in:

- (1) Submitting a request when you believe UNDP is not complying with its social or environmental policies or commitments and you believe you are being harmed as a result. This request could initiate a ‘compliance review’, which is an independent investigation conducted by the Social and Environmental Compliance Unit (SECU), within UNDP’s Office of Audit and Investigations, to determine if UNDP policies or commitments have been violated and to identify measures to address these violations. SECU would interact with you during the compliance review to determine the facts of the situation. You would be kept informed about the results of the compliance review.

and/or

- (2) Submitting a request for UNDP “Stakeholder Response” when you believe a UNDP project is having or may have an adverse social or environmental impact on you and you would like to initiate a process that brings together affected communities and other stakeholders (e.g., government representatives, UNDP, etc.) to jointly address your concerns. This Stakeholder Response process would be led by the UNDP Country Office or facilitated through UNDP headquarters. UNDP staff would communicate and interact with you as part of the response, both for fact-finding and for developing solutions. Other project stakeholders may also be involved if needed.

Please note that if you have not already made an effort to resolve your concern by communicating directly with the government representatives and UNDP staff responsible for this project, you should do so before making a request to UNDP’s Stakeholder Response Mechanism.

