

**PÚBLICO  
DIVULGACIÓN SIMULTÁNEA**

**DOCUMENTO DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE  
CONSULTA E INVESTIGACION**

**CO-MICI002-2011**

**INFORME DE LA FASE DE CONSULTA  
AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO**

**(CO-L1029)**

**Este documento fue preparado por la Fase de Consulta**

**De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento se pone a disposición del público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo para su información**





## **Informe de Fase de Consulta**

**Caso CO-MICI002-2011**

Aeropuerto Internacional El Dorado (CO-L1029)

Julio 2014

**FASE DE CONSULTA**

ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO .....	3
II.	FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DEL MICI PARA LA FASE DE CONSULTA .....	4
III.	ANTECEDENTES DEL CASO.....	5
IV.	ACCIONES REALIZADAS DURANTE EL PROCESO DE FASE DE CONSULTA.....	7
V.	CONCLUSIONES.....	14
VI.	REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS .....	14

## I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 Este informe resume la gestión realizada por el MICI bajo la Fase de Consulta para el caso CO-MICI002-2011 relativo al proyecto “Aeropuerto Internacional El Dorado” (CO-L1029). Agradecemos los comentarios recibidos por parte de la organización Comunidades Unidas (organización solicitante), de la Mesa de Trabajo Aeropuerto Localidad 9<sup>na</sup> de Fontibón y la Administración del BID<sup>1</sup>.
- 1.2 El Proyecto “Aeropuerto Internacional El Dorado” (CO-L1029) es una operación sin garantía soberana por un monto de US\$165 millones a ser otorgado a Operadora Aeroportuaria Internacional S.A (OPAIN), consorcio privado al cual la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia (Aerocivil) concedió en 2006 un contrato de concesión por un periodo de 20 años para la modernización y expansión del aeropuerto. Dicho préstamo fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco el 3 de diciembre de 2010.
- 1.3 En agosto de 2011, el MICI recibió una Solicitud por parte de la señora Gloria Molina presentó una Solicitud<sup>2</sup> ante el MICI, en representación de la organización vecinal *Comunidades Unidas Macroproyecto Aeropuerto El Dorado*, integrada por residentes de la Urbanización Rubén Vallejo Jaramillo ubicada en la Localidad Novena de Fontibón, aledaña al Aeropuerto El Dorado en Bogotá, Colombia.
- 1.4 Durante el periodo de marzo 2012 a marzo de 2014, el MICI fungió como facilitador de un proceso de diálogo relativo a temas de manejo de aguas, residuos peligrosos, niveles de ruido y gestión social en el que participaron como actores primarios: Comunidades Unidas, Mesa Aeroportuaria de Fontibón, Mesa Aeroportuaria de Engativá, Mesa Temática y Social de Funza, OPAIN y Aerocivil.
- 1.5 En marzo de 2014, el MICI tomó la decisión de dar por terminado el proceso de Fase de Consulta al considerar que la continuación del proceso no rendiría resultados positivos adicionales a los alcanzados al momento.
- 1.6 Tras el cierre de la Fase de Consulta, el MICI transferirá la Solicitud a la Fase de Verificación de la Observancia a pedido de *Comunidades Unidas* para que la Presidenta del Panel realice su determinación de elegibilidad para dicha fase.

---

<sup>1</sup> El MICI ha revisado cuidadosamente los comentarios y en atención a los mismos ha ajustado el documento cuando así lo consideró pertinente sin menoscabo a la independencia de criterio requerida del Mecanismo. Todos los comentarios, aún aquellos no atendidos en el documento, son altamente valorados por el MICI ya que representan las diversas perspectivas de cada uno de los interlocutores del proceso llevado a cabo. Agradecemos el tiempo y compromiso de todas las Partes al proceso durante su vigencia.

<sup>2</sup> <http://www.iadb.org/document.cfm?id=37327165>

## II. FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DEL MICI PARA LA FASE DE CONSULTA

- 2.1 El proceso de Fase de Consulta se fundamenta en los párrafos 46 a 51 de la Política de Establecimiento del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (GN-1830-49) como sigue:
- 2.2 **Párrafo 46.** Fase de Consulta. El objetivo de una Fase de Consulta es abordar los temas planteados por el Solicitante. No existe garantía alguna de que todos los temas se resolverán en la Fase de Consulta de manera satisfactoria para las partes. Las Fases de Consulta se ajustarán a la Solicitud particular de que se trate, y dependerán de factores como su urgencia, principales partes, el perjuicio potencial o real de que se trate o del que se haya dado cuenta, acciones correctivas que se buscan y probabilidad de que la consulta tenga resultados positivos. Cabría recurrir, por ejemplo, a una o más de las siguientes acciones: indagaciones, promoción de nuevas deliberaciones y negociación entre las partes para estimular soluciones generadas internamente, contratación de especialistas, y modalidades consensuales más activas de resolución de problemas como la facilitación, la conciliación o la mediación, o la realización de análisis e investigaciones. Como esta fase ha de ser flexible y acorde con las necesidades de cada operación, carece de un marco rígido de normas, plazos o procedimientos, salvo cuando se disponga explícitamente otra cosa en esta Política.
- 2.3 **Párrafo 47.** Carácter voluntario. Cualquiera de las partes, exceptuado el Ombudsperson de Proyectos, podrá sustraerse de cualquier etapa del proceso de la Fase de Consulta en cualquier momento; en cuyo caso, la Fase de Consulta se dará por concluida. Una Fase de Consulta requiere el consentimiento del Solicitante, el organismo ejecutor o Prestatario/Receptor del proyecto y cualesquiera otras partes que el Ombudsperson de Proyectos considere esenciales. Todas las partes deberán consentir en participar en la Fase de Consulta dando su aprobación al curso de acción recomendado, lo que incluye llegar a un acuerdo sobre el criterio y método de consulta, mecanismos de financiamiento, calendario y carácter vinculante del resultado, según proceda.
- 2.4 **Párrafo 48.** Efecto de la Fase de Consulta. El hecho de que se inicie o esté en curso un proceso de Fase de Consulta no lleva a suspender la tramitación o la ejecución de la Operación Financiada por el Banco, incluidos los desembolsos por parte del Banco o del FOMIN, según sea el caso. En los casos en que el Ombudsperson de Proyectos considere que seguir adelante con la tramitación o la ejecución de una Operación Financiada por el Banco puede ocasionar perjuicios graves e irreparables, el Ombudsperson de Proyectos podrá recomendar al Presidente del Banco, al Directorio o al Comité de Donantes, según corresponda, que se suspenda la tramitación o la ejecución. La decisión respecto de dicha recomendación corresponderá al órgano facultado para tomar dicha decisión, con sujeción a la documentación legal y las políticas aplicables del Banco.
- 2.5 **Párrafo 49.** No objeción del país para la visita sobre el terreno. Ninguna etapa de la Fase de Consulta que haya de llevarse a cabo en el territorio del país Prestatario/Receptor podrá realizarse sin la previa declaración escrita de no objeción de dicho país, la cual

deberá solicitarse con antelación a la visita por conducto de la Oficina del respectivo Director Ejecutivo.

- 2.6 **Párrafo 50.** Limitaciones. El Ombudsperson de Proyectos no podrá dar su apoyo a ningún acuerdo que pueda ser coercitivo para una o más partes, contravenir las políticas o el código de ética del Banco o infringir las leyes nacionales de las partes o la legislación internacional. Ni el Ombudsperson de Proyectos ni ningún experto que tome parte en la Fase de Consulta podrán interferir en la tramitación o la ejecución de una Operación Financiada por el Banco. La Fase de Consulta, en sí misma, no podrá dar lugar a la adjudicación de retribución o cualesquiera otros beneficios a favor de ninguna persona, entidad o gobierno. No obstante, ello no impide la posibilidad de que se adjudiquen retribuciones u otros beneficios que puedan disponerse expresamente en las políticas pertinentes del Banco y en la documentación legal correspondiente, o aparte de lo que pueda haber sido acordado debida y explícitamente por las partes en cuestión.
- 2.7 **Párrafo 51.** Informe de la Fase de Consulta. El Ombudsperson de Proyectos estará obligado a elaborar un informe sobre la Fase de Consulta y sus resultados, el cual se distribuirá al Presidente del Banco, al Directorio (y al Comité de Donantes, en el caso de una operación financiada por el FOMIN) y a los Solicitantes, y se publicará en el Registro. Los términos de un acuerdo de solución o recomendación aprobada se darán a conocer a través del Registro, a menos que todas las partes firmantes acuerden la confidencialidad, en cuyo caso el Ombudsperson de Proyectos hará que se publique un resumen en el Registro.

### III. ANTECEDENTES DEL CASO

- 3.1 El 12 de agosto de 2011 la señora Gloria Molina presentó una Solicitud ante el MICI, en representación de la organización vecinal *Comunidades Unidas Macroproyecto Aeropuerto El Dorado*, integrada por residentes de la Urbanización Rubén Vallejo Jaramillo ubicada en la Localidad Novena de Fontibón, aledaña al Aeropuerto El Dorado en Bogotá, Colombia. La Solicitud alegaba la preocupación generada entre los residentes por los hallazgos del Informe de Manejo Ambiental y Social<sup>3</sup> emitido por el BID en el marco de la operación “Aeropuerto Internacional El Dorado” (CO-L1029<sup>4</sup>) aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco para su financiamiento el 3 de diciembre de 2010.
- 3.2 El proyecto “Aeropuerto Internacional El Dorado” involucra una operación de préstamo sin garantía soberana por un monto de US\$165 millones a ser otorgado a Operadora Aeroportuaria Internacional S.A (OPAIN), consorcio privado al cual la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia (Aerocivil) concedió en 2006 un contrato de concesión por un periodo de 20 años para la modernización y expansión del aeropuerto que incluye obras de construcción de: (i)

<sup>3</sup> Informe de Manejo Ambiental y Social, septiembre 2010. [Informe de Manejo Ambiental y Social](#)

<sup>4</sup> <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CO-L1029>

una nueva terminal para prestar servicios de transporte aéreo nacional e internacional; (ii) nueva infraestructura de carga, incluyendo la adición de puestos de estacionamiento para aeronaves; (iii) un nuevo edificio administrativo para Aerocivil, (iv) una nueva zona de mantenimiento, y (v) una nueva estación de bomberos. En adición a las obras de modernización y expansión la concesión requiere la administración, operación, mantenimiento y explotación comercial del área concesionada durante el periodo de vigencia de la concesión.

- 3.3 De acuerdo a la información contenida en el IGAS<sup>5</sup>, el área concesionada, de 397.09 hectáreas, comprende: las terminales de pasajeros, las áreas de carga nacional e internacional, el área de aviación general, la torre administrativa de Aerocivil, el almacén de Aerocivil, el edificio de la Secretaría de Sistemas Operacionales de Aerocivil y la torre de control. Hay también un área no concesionada de 569.04 hectáreas que comprende: la concesión a la Compañía de Desarrollo Aeropuerto el Dorado (CODAD), el Comando Aéreo de Transporte Militar (CATAM), la Policía Nacional, el Centro Nacional Aeronáutico (CNA), el Centro de Estudios Aeronáuticos (CEA), las zonas en comodato con el Ministerio de Defensa Nacional y el hangar de Aerocivil.
- 3.4 En materia de roles y responsabilidades<sup>6</sup>, tres entidades principalmente interactúan en la operación del aeropuerto: Aerocivil, OPAIN y CODAD, fungiendo la primera como principal autoridad. De manera operacional el espacio físico del Aeropuerto El Dorado ha sido estructurado en dos grandes áreas:
- a. Lado Aéreo – Aerocivil es la entidad Estatal encargada de todas las operaciones en el lado aéreo del Aeropuerto, incluyendo la administración y operación de las dos pistas y en el espacio aéreo correspondiente. CODAD, es la entidad que por concesión otorgada por Aerocivil tiene a su cargo el mantenimiento de las dos pistas.
  - b. Lado Terrestre – OPAIN tiene a su cargo la modernización y expansión de las áreas concesionadas en el lado terrestre. Asimismo, tiene a su cargo la administración, explotación comercial y mantenimiento de la infraestructura concesionada a excepción de Puente Aéreo, Torre de Control, Aerocivil y CATAM.
- 3.5 El 3 de noviembre de 2011 la entonces Ombudsperson de Proyectos del MICI emitió un memorándum en el que declaró elegible la Solicitud para la Fase de Consulta<sup>7</sup>.
- 3.6 En marzo de 2012, el Informe de Evaluación<sup>8</sup> fue emitido en el que se concluyó que “la Ombudsperson de Proyectos considera que en este caso se dan las condiciones para llevar adelante la Fase de Consulta y que existen elementos necesarios para que ese

<sup>5</sup> Informe de Gestión Ambiental y Social, septiembre 2010, página 2.

<sup>6</sup> Informe de Gestión Ambiental y Social, septiembre 2010, página 4.

<sup>7</sup> Memorándum de Elegibilidad para la Fase de Consulta, documento MI-23-1,

<sup>8</sup> Informe de Evaluación para el Caso CO-MICI002-2011. <http://www.iadb.org/document.cfm?id=36814592>



diálogo facilite una línea de acción consensuada entre las Partes”<sup>9</sup>. Asimismo, en el informe se configuran como Actores Primarios: Comunidades Unidas como organización Solicitante a la cual se unirían las mesas institucionales de diálogo ya en operación a la fecha de recepción de la Solicitud: Mesa Aeroportuaria de Fontibón y Mesa Aeroportuaria de Engativá; OPAIN, como parte prestataria y responsable de la ejecución de la operación financiada por el BID<sup>10</sup> y Aerocivil<sup>11</sup>. A esta lista se incorporó unos meses después de la emisión del Informe de Evaluación, la Mesa Temática y Social de Funza<sup>12</sup> también como Actor Primario.

- 3.7 En cuanto a temáticas sobre los cuales asentar el proceso de Consulta en el Informe de Evaluación se detallan cuatro áreas de la Solicitud presentada referentes a los hallazgos extraídos del Informe de Informe de Manejo Ambiental y Social: manejo de aguas residuales; gestión de materiales peligrosos; niveles de ruido y; gestión social; siendo los más relevantes para las comunidades éstos dos últimos.<sup>13</sup>

#### IV. ACCIONES REALIZADAS DURANTE EL PROCESO DE FASE DE CONSULTA

- 4.1 Durante el periodo marzo de 2012 y hasta febrero de 2013 el equipo de la Fase de Consulta trabajó con las Partes para reconstruir los canales de comunicación y confianza, ampliar la base de las comunidades afectadas, confirmar su disposición para participar en un proceso de diálogo e identificar a todos los interlocutores. En ese tiempo también se preparó a las Partes para el diálogo lo que dio como resultado la elaboración conjunta de: (i) el documento de reglas y principios para el diálogo, (ii) la agenda de los temas a ser tratados en las mesas de diálogo, y (iii) el documento de metodología para el proceso de diálogo.
- 4.2 La metodología consensuada a utilizar involucraría cinco etapas para cada tema a tratar: (1) preparación de las partes; (2) intercambio de información; (3) mesa de trabajo; (4) plan de acción; (5) acuerdo y cierre. Esta metodología se aplicaría a cuatro ejes temáticos a llevarse a cabo en orden secuencial como sigue:

##### **Eje Temático 1. Manejo de aguas**

- Información y educación sobre normas, entidades, responsabilidades.
- Estructura ecológica principal (humedales, ríos, canales y nivelaciones).

<sup>9</sup> Informe de Evaluación para el Caso CO-MICI002-2011, párrafo 89.

<sup>10</sup> En el párrafo 31 del Informe de Evaluación (MI-23-2) se señala que la empresa OPAIN está en disposición de participar en un diálogo limitado a los aspectos incluidos dentro de sus obligaciones como concesionaria y agencia ejecutora del proyecto financiado por el Banco.

<sup>11</sup> En el párrafo 32 del Informe de Evaluación (MI-23-2) se apunta que aun cuando se incorpora a Aerocivil como actor primario, éste no ha sido consultado respecto a su disposición a participar en un proceso de diálogo

<sup>12</sup> A lo largo del proceso de la Fase de Consulta las comunidades solicitaron en diversas ocasiones la inclusión de nuevos actores sociales al diálogo pero el único grupo incluido como actor primario del diálogo con posterioridad al informe de evaluación de la Fase de Consulta fue la Mesa Temática y Social de Funza.

<sup>13</sup> Conforme al informe comisionado al consultor experto Guillermo Yepes por el MICI durante la etapa de evaluación las preocupaciones fundamentales de las comunidades eran el nivel de ruido y el reordenamiento territorial.

- Red hidráulica (aguas residuales, aguas lluvias, planta de tratamiento, vertimientos de comunidades al aeropuerto).

### **Eje Temático 2. Manejo de materiales y mercancías.**

- Información y educación sobre normas, entidades y responsabilidades (definiciones normativas).
- Recolección y tratamiento de residuos (incineración y disposición de residuos).
- Manejo de materiales peligrosos.
- Manejo de mercancías peligrosas.
- Proyecto de combustibles.
- Afectación de comunidades a operación del aeropuerto (estrategias de participación).

### **Eje Temático 3. Ruido y aire**

- Información y educación sobre normas, entidades y responsabilidades (información contaminación potencial electromagnética).
- Licencia ambiental y modificaciones (ampliación de horario).
- Plan ambiental (medidas de mitigación y compensación).
- Sistemas de monitoreo y seguimiento.

### **Eje Temático 4. Gestión Social**

- Territorio: conocimiento área de influencia del aeropuerto (información sobre conectividad).
- Obligaciones sociales de OPAIN y Aerocivil (alternativas de generación de empleo y estrategias de participación y comunicación).

4.3 El Eje Temático 1 se llevó a cabo de febrero a abril de 2013. Durante el proceso, las preocupaciones de los Solicitantes se resolvieron mediante sesiones informativas por parte de OPAIN; y presentaciones por parte de dos expertos sobre los temas de inundaciones, nivelaciones y humedales<sup>14</sup>. En consecuencia las Partes acordaron cerrar

---

<sup>14</sup> Es importante señalar que las preocupaciones de los Solicitantes en cuanto a los temas de agua y residuos peligrosos habrían surgido como resultado del Informe de Gestión Ambiental y Social producido por el BID durante el periodo de preparación de la operación como parte del proceso de debida diligencia y que, en consideración al consultor contratado por el MICI (Guillermo Yepes) durante la etapa de evaluación, el manejo que OPAIN estaba haciendo de los residuos y del suministro de agua potable era adecuado y respondía a la normatividad vigente.

- el eje manifestando su acuerdo respecto al tratamiento dado a los temas vinculados durante las sesiones.
- 4.4 El Eje Temático 2, se llevó a cabo durante los meses de abril y mayo de 2013 e incluyó jornadas informativas por parte de OPAIN, en tres etapas metodológicas: (i) presentación de expertos; (ii) visitas de campo a las zonas de referencia, y (iii) presentaciones técnicas para responder otras cuestiones vinculadas.
  - 4.5 Durante el Eje Temático 2, las Partes acordaron la elaboración de un boletín informativo que permitiera en forma periódica dar a conocer al resto de la población vecina al aeropuerto, el trabajo y acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo. El Boletín sería desarrollado conjuntamente por las Partes y los representantes de Comunidades Unidas, Mesa Aeroportuaria de Fontibón, Mesa Aeroportuaria de Engativá y Mesa Temática de Funza se responsabilizarían de su distribución en las comunidades de referencia<sup>15</sup>. Esta iniciativa sirvió para emitir un primer boletín informando de los avances logrados en los ejes temáticos 1 y 2, más dados los problemas enfrentados para la distribución del mismo no se continuó con este esquema de divulgación.
  - 4.6 En mayo de 2013 se cerró el eje temático 2 quedando pendientes algunos requerimientos de información y tras acordar que algunos de los temas surgidos durante las sesiones serían incorporados al eje temático 4.
  - 4.7 El Eje Temático 3 dio inicio en mayo de 2013 al finalizar el eje temático 2 con una serie de preguntas iniciales para Aerocivil, la entidad responsable del tema. Durante la primera etapa del diálogo sobre el eje temático 3 se creó un escenario positivo, en el cual se pudo dialogar en un ambiente de apertura, lo cual reflejó el acercamiento que se había dado para poder encontrar caminos concertados que permitieran alcanzar objetivos comunes en cuanto a la operación del aeropuerto y su convivencia con las comunidades vecinas.
  - 4.8 En junio de 2013, en paralelo al proceso MICI, Aerocivil comenzó la tramitación ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de una modificación de la licencia ambiental a fin de ampliar los horarios de las operaciones aéreas del aeropuerto para permitir obras de construcción en una de las pistas. Dado que las modificaciones de la licencia ambiental tendrían como consecuencia una ampliación del horario de vuelos y ese punto se había incluido en la agenda del eje temático 3, la Ombudsperson de Proyectos solicitó a Aerocivil su aval para tratar el tema de la modificación de la licencia ambiental en el marco del diálogo MICI a lo cual accedió Aerocivil, ya que para dicho trámite requería por normatividad colombiana contar con el aval de las comunidades y el espacio MICI representaba una alternativa ya organizada para llevar a cabo la consulta pública.
  - 4.9 En ese marco, las Partes acordaron los insumos para realizar un acuerdo de proceso en el que destacaba en particular el diseño e implementación de un Plan Piloto de Operaciones

---

<sup>15</sup> El primer boletín elaborado conjuntamente por las Partes contó con un financiamiento de única vez del MICI para su impresión.

Especiales (PPOE) que incluiría medidas consensuadas en materia operacional de mitigación y seguimiento en diferentes localidades afectadas y por un periodo de tiempo determinado en materia de ruido. Durante el tercer trimestre de 2013 las Partes, con el apoyo del MICI, trabajaron minuciosamente en la elaboración de un Protocolo metodológico para la operación de las mesas de trabajo del PPOE. OPAIN, en consistencia con lo manifestado durante la etapa de evaluación<sup>16</sup>, informó que no participaría en el mismo, ya que el PPOE se vinculaba exclusivamente al manejo del ruido, responsabilidad única de Aerocivil.

- 4.10 Ahora bien, resultaba claro que dado el objetivo del PPOE (la modificación de la licencia ambiental), y el ámbito amplio requerido del mismo para cumplir con la legislación colombiana<sup>17</sup>, no existía cabida para la participación del MICI. Ello sin menoscabo del aporte que los actores primarios en el diálogo MICI dieran a dicho proceso al concebirlo y acordarlo. Con base en este análisis responsable, el MICI informó a las Partes que no podía participar en el proceso PPOE que requería para su éxito y legitimidad de un ámbito y representatividad comunitarios amplio.
- 4.11 Esto en principio no debía afectar la continuación de los trabajos del Eje Temático 3, dónde MICI mantendría el compromiso establecido por la entonces Ombudsperson de Proyectos de comisionar el aporte de un experto independiente en los temas de manejo y mitigación de ruido y relaciones con la comunidad. El experto presentaría a las Partes las experiencias internacionales destacadas a la fecha y colaboraría con Aerocivil y OPAIN para analizar áreas de oportunidad en estos ámbitos para el caso específico del aeropuerto El Dorado.
- 4.12 Hasta ese momento, y a pesar de algunos contratiempos, las Partes habían trabajado colaborativamente buscando encontrar un espacio común de entendimiento, particularmente centrado en la generación de información oportuna y de calidad. Todas las Partes habían coincidido en la importancia de reforzar las relaciones entre el Aeropuerto (a través de las diversas instancias responsables) y sus vecinos (a través de sus representantes) lo que permitiera la construcción de mecanismos de comunicación sustentables de largo plazo.
- 4.13 Sin embargo, a partir de octubre de 2013 y sin duda derivado de que la temática de ruido era el foco fundamental de las preocupaciones de las comunidades y la coincidencia con el proceso de búsqueda de modificación de la licencia ambiental, comenzaron a presentarse una serie de acciones y eventos que afectaron la viabilidad del proceso en forma determinante en particular en las áreas que se relata a continuación:
- 4.14 **Representatividad.** Habiéndose marcado ya más de dos años de la recepción de la Solicitud, y como es normal en procesos de larga duración, los interlocutores

<sup>16</sup> Ver cita de pie de página número 9.

<sup>17</sup> Conforme a legislación colombiana (Decreto 765/99), la modificación de la licencia ambiental para ampliar los horarios de operación aérea requiere de un proceso de consulta con las comunidades.

representantes de las comunidades originales<sup>18</sup> comenzaron a salir y entraron nuevos interlocutores. Éstos en lo general desconocían los antecedentes que dieron lugar al proceso de consulta MICI, así como sus alcances y los acuerdos alcanzados a la fecha; y en algunos casos su participación estaba enfocada a cumplir objetivos diferentes a los que originalmente se tenían.

- 4.15 Por otra parte, el proceso de modificación de la licencia ambiental y la preocupación que el mismo generaba en todos los vecinos hizo que algunos que no se sentían representados en el proceso MICI iniciaran reclamos<sup>19</sup> al no poder participar. Una explicación a estos reclamos parecería ser la confusión generada por una parte por la presencia simultánea de dos procesos de diálogo, es decir el de MICI y el PPOE; y por la otra, el que el proceso MICI no se circunscribiera únicamente a los temas vinculados con el mandato del Mecanismo. Estos reclamos llevaron a OPAIN y a Aerocivil a solicitar evidencia respecto a la capacidad de representación de las personas sentadas a la mesa ya que para ellos el valor del proceso radicaba en que los acuerdos alcanzados en el diálogo MICI realmente fueran extensivos al resto de las comunidades aledañas al aeropuerto.
- 4.16 Asimismo, las fricciones entre representantes salientes y entrantes debilitó el proceso de diálogo al anteponerse intereses particulares sobre los del grupo y el proceso.
- 4.17 **Adherencia a las Reglas y Principios del Diálogo.** Aun cuando las Partes habían consensuado las reglas y principios bajo las cuales operaría el diálogo, desde que inició el proceso se manifestaron acciones de incumplimiento de los mismos que inicialmente fueron salvadas pero al momento de comenzar a abordar los temas de verdadera preocupación de las comunidades, las acusaciones de una y otra parte fueron en aumento fragilizando la base de confianza que un proceso de este tipo requiere. Las posiciones ya polarizadas fueron alejándose aún más, esto particularmente exacerbado por el proceso de modificación de la licencia ambiental y la forma en que se estaban desarrollando las mesas PPOE.
- 4.18 **Ámbito de acción del MICI.** Durante este periodo, las Partes comenzaron a solicitar del MICI una actuación activa en el proceso PPOE<sup>20</sup>, en particular para la aplicación de sanciones o determinaciones de rumbo. El MICI declinó adoptar cualquier rol que fuese más allá del ámbito mandatado por la Política del MICI<sup>21</sup> con la consecuente frustración de las Partes.

---

<sup>18</sup> De los cuatro grupos comunitarios representados fueron dos de ellos los que sufrieron cambios importantes: la mesa aeroportuaria de Engativá y la Mesa Temática de Funza.

<sup>19</sup> Inclusive en un momento dado el MICI fue citado en una acción de tutela legal por parte de una organización vecinal alegando que esta instancia limitaba la participación democrática de las organizaciones colombianas.

<sup>20</sup> Fue recurrente la solicitud de una participación activa del MICI en el proceso del PPOE, así como de asumir un rol más allá de su papel de mediador/facilitador en el que se le solicitaba la aplicación de sanciones a las partes “infractoras”.

<sup>21</sup> Conforme al párrafo 50 de la Política del MICI, el Ombudsperson de Proyecto no podrá dar su apoyo a ningún acuerdo que pueda ser coercitivo para una o más partes, contravenir las políticas o el código de ética del Banco o infringir las leyes nacionales de las partes o la legislación internacional...La Fase de Consulta, en sí misma, no podrá dar lugar a adjudicación de retribución o cualesquiera otros beneficios a favor de ninguna persona, entidad o gobierno.

- 4.19 En este contexto el MICI realizó misiones en noviembre y diciembre de 2013 buscando por una parte aclarar el ámbito del diálogo MICI, confirmar la disposición al diálogo de todas las Partes y nivelar la información entre los nuevos integrantes de la mesa de diálogo para avanzar en el proceso, siempre dentro de los límites del proceso MICI<sup>22</sup>.
- 4.20 En diciembre de 2013 la experta en ruido realizó una presentación a las Partes con base en el análisis de la documentación que había recibido hasta el momento, así como de la información obtenida de las reuniones técnicas llevadas a cabo con Aerocivil y OPAIN para comprender mejor la operación del aeropuerto y la visita de campo que realizó a las zonas aledañas al aeropuerto. El objetivo de la misma era poner en conocimiento de las Partes las mejores prácticas internacionales en el tema y bajo ese enfoque analizar la situación vigente en el aeropuerto El Dorado, todo ello complementado por un informe<sup>23</sup> a ser compartido con todas las Partes planteando alternativas disponibles para atender los temas vinculados que les ayudará a restablecer la colaboración.
- 4.21 Tras las sesiones de diálogo de noviembre, las Partes habían ratificado su compromiso con las reglas y principios del diálogo su entendimiento que el proceso PPOE salía del ámbito MICI e inclusive establecieron un tiempo para confirmar (i) la representatividad de los nuevos interlocutores mediante la presentación de documentación de respaldo y; (ii) su voluntad para continuar en el proceso de diálogo. Asimismo, se fijó enero de 2014 como fecha de inicio al eje temático 4, mediante la presentación de información por parte de las entidades, siguiendo la metodología establecida.
- 4.22 Con base en los acuerdos tomados en noviembre de avanzar al eje temático 4 y la metodología acordada, una vez realizada la presentación de la experta<sup>24</sup>, se solicitó a las Partes su conformidad para cerrar el eje temático 3. Los representantes de las comunidades indicaron que no consideraban viable cerrarlo sino únicamente suspenderlo temporalmente en espera de ver los resultados del PPOE y que en particular “Comunidades Unidas” se retiraría del proceso MICI si los resultados del PPOE no eran los esperados. Por su parte, OPAIN manifestó que aun estando en disposición de continuar con el eje temático 4, se retiraría del diálogo de continuarse con la temática de ruido, ya que escapaba de su responsabilidad derivada del contrato de concesión, así como del proyecto financiado por el BID.

---

<sup>22</sup> Dadas las circunstancias por la que estaba pasando el proceso el MICI compartió algunas consideraciones sobre las condiciones para el diálogo, recordando algunos aspectos que, de darse, podrían fracturarlo. Esto es: a) expectativas que en muchos casos van más allá de las atribuciones y capacidad del MICI; b) riesgo de politización del proceso de diálogo ante un inminente proceso electoral; c) la dependencia en el MICI se puede tornar en un obstáculo al desarrollo de compromisos para encontrar una vía propia de relacionamiento sostenido entre las Partes, y d) necesidad de las Partes de evaluar su disposición a encontrar un acuerdo consensuado en un marco temporal factible y comprometerse con el mismo.

<sup>23</sup> Informe sobre Gestión y Mitigación de Ruido, Aeropuerto Internacional El Dorado, mayo 2014. El informe fue comisionado por el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación a la empresa WSP de la Gran Bretaña en noviembre de 2013, como parte del proceso de clarificación de temas por parte de expertos independientes en apoyo al proceso voluntario de diálogo.

<sup>24</sup> La misma experta confirmó oralmente a las Partes, así como por escrito en su informe que la problemática de ruido salía del ámbito de responsabilidad e influencia del diálogo MICI.

- 4.23 A pesar de ello y dada la relevancia que la gestión social tenía para el relacionamiento de largo plazo de las Partes, éstas plantearon la opción de continuar con el eje temático 4, lo cual fue aceptado y se estableció un cronograma para ello. Sin embargo, a pesar de los acuerdos tomados, los representantes de las comunidades al inicio de 2014 informaron de su decisión de suspender de forma temporal su participación en el diálogo sobre el eje temático 4, debido a los riesgos de politización del mismo ante el proceso electoral que tendría lugar a comienzos de marzo 2014.<sup>25</sup>
- 4.24 Asimismo, y a pesar de varias extensiones de plazo, se mantenían pendientes las cuestiones sobre la representatividad de las comunidades, ya que por una parte Aerocivil y OPAIN no validaron la información suministrada por algunos de los grupos, y por otra, uno de los actores primarios continuaba a esa fecha sin enviar la documentación acordada.
- 4.25 Ante estas circunstancias y tras un periodo de análisis sobre la viabilidad del diálogo y la probabilidad del éxito del mismo, el MICI determinó que no existían condiciones para asegurar que la continuación del proceso daría resultados positivos<sup>26</sup>. Por el contrario el proceso MICI parecía estar agravando la situación en contraposición a ofrecer una alternativa de resolución, profundizando la desconfianza y la polarización.
- 4.26 En marzo de 2014, el equipo de Fase de Consulta realiza una última misión a Colombia para comunicar personalmente a las Partes de esta decisión. En el caso de los Solicitantes se les informó de su opción de solicitar una verificación de la observancia si consideraban que los temas pendientes de atención podían ser motivados por un incumplimiento del Banco respecto a sus políticas operativas. El 24 de marzo de 2014, el proceso de consulta se dio por terminado formalmente, tras dos años y siete meses a partir de la fecha de recepción de la Solicitud.
- 4.27 En mayo de 2014, la Sra. Gloria Molina en representación de la organización Comunidades Unidas comunicó al MICI su interés de que su Solicitud sea considerada para una verificación de la observancia, por lo que tras la emisión de este informe la Solicitud original y la documentación del proceso será transferida a la Presidenta del Panel para el análisis de elegibilidad correspondiente bajo la Fase de Verificación de la Observancia

---

<sup>25</sup> Algunos de los interlocutores del diálogo MICI inclusive se encontraban en ese momento como candidatos a puestos de elección local lo cual en sí mismo no representaba un obstáculo a proseguir el diálogo siempre que este proceso no fuese utilizado por ninguno para fines político-electorales.

<sup>26</sup> En conformidad al párrafo 46 de la Política del MICI (documento GN-1830-49), en el caso del Aeropuerto El Dorado, en el proceso de fase de consulta, las Partes adoptaron unos lineamientos ad-hoc para regular el mismo (Principios y Reglas para un Diálogo Constructivo) en el que se establecía que “la Ombudsperson de Proyectos podrá en cualquier momento durante el diálogo considerar: el término de este proceso, con base en (a) la imposibilidad de llegar a un acuerdo, (b) una determinación de que el diálogo no es más factible debido a la falta de consentimiento o buena fe de las Partes, o (c) interferencia con procesos judiciales o arbitrales”.

## V. CONCLUSIONES

- 5.1 En marzo de 2014, por decisión del MICI, la Fase de Consulta se da por terminada y aun cuando la fase no logra disipar al completo las preocupaciones de los Solicitantes, el proceso condujo a resultados importantes.
- 5.2 El proceso de consulta ayudó a disipar las dudas de los Solicitantes respecto a los ejes temáticos 1 y 2. Asimismo, expertos independientes dejaron asentado que el manejo que OPAIN estaba a dando a dichos temas cumplía con las normas vigentes y los planes de manejo acordados con el Banco.
- 5.3 En cuanto al eje temático 3, el cual concentraba los temas de interés prioritario de los Solicitantes al presentar la Solicitud (es decir, la búsqueda de acciones de mitigación y compensación por los impactos negativos que el ruido del aeropuerto estaría generando en las comunidades vecinas al aeropuerto), no pudo ser atendido a satisfacción de las Partes. Las dos razones primordiales por las que una resolución en esta materia no resultaba factible en ningún caso para la Fase de Consulta es: (i) que dado que los impactos negativos que sufren las comunidades datan de más de 20 años y la entidad responsable de la gestión en esta materia es Aerocivil, que responde en esta materia al Ministerio de Medio Ambiente de Colombia, la instancia a la cual apelar sería esta última en cualquier caso y no el BID; y (ii) que considerando que el proceso de consulta es de carácter voluntario<sup>27</sup>, no podía olvidarse que la agencia ejecutora desde un inicio había manifestado que no participaría en este tema al escapar a su responsabilidad.
- 5.4 Ahora bien, aun cuando el MICI consideraba que el avanzar al eje temático 4 hubiese redundado en ganancias para todas las Partes, fortaleciendo la convivencia del Aeropuerto con sus comunidades vecinas en el largo plazo, las posiciones opuestas manifestadas por las Partes al MICI y el hecho que las preocupaciones centrales y su potencial resolución se vinculaban a acciones y entidades fuera del ámbito MICI. Se mantiene sin embargo, el mejoramiento de la comunicación entre el Aeropuerto y sus vecinos como una tarea prioritaria pendiente.

## VI. REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

- 6.1 El proceso de Fase de Consulta para el caso Aeropuerto el Dorado generó importantes lecciones para el MICI siendo las principales las siguientes:
- 6.2 El Mecanismo tiene un claro mandato establecido por su política y un ámbito de acción también enmarcado por la misma. En congruencia resulta importante asegurar desde un inicio que los temas a atender se encuentren directamente vinculados con el posible incumplimiento de políticas operativas por parte del Banco en el marco de la operación de referencia. La implicancia de esto es que a pesar de la relevancia e impacto de algunos temas planteados por los Solicitantes, éstos no puedan ser atendidos por el MICI.

---

<sup>27</sup> Párrafo 47 Política de Establecimiento del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (GN-1830-49).



Tal es el caso de la afectación por ruido, que sin duda es de alto impacto para las comunidades vecinas al aeropuerto pero la misma no se generó por la operación financiada por el Banco y tampoco surge como resultado del incumplimiento de sus políticas operativas pertinentes. Un análisis imparcial y objetivo en estricta observancia de los criterios de elegibilidad es fundamental en el ejercicio de las funciones del Mecanismo.

- 6.3 El éxito de un proceso de consulta radica en gran parte en la etapa de evaluación, etapa en la que la factibilidad de un proceso de consulta debe ser inicialmente determinado bajo criterios no sólo de eficiencia y eficacia sino en forma más importante de impacto. Ello requiere una franca indagación de las motivaciones e intereses por la que cada una de las Partes Interesadas acceden a participar en un proceso y una evaluación imparcial y objetiva de la capacidad del proceso para lograr resultados compatibles con los mismos. Por tanto, la evaluación en el caso del Aeropuerto El Dorado requería definir si esos intereses encontraban un espacio común que diera lugar al diálogo con posibilidad de generar resultados positivos y, condición sine qua non, siempre y cuando la problemática, los intereses y los objetivos se vinculen al Mandato del Mecanismo.
- 6.4 La Política del MICI establece la obligación de conocer quiénes son los Solicitantes aún si éstos acceden al Mecanismo a través de un representante. En casos como el presente, que involucra un amplio número de Solicitantes es necesario enfocar el trabajo inicial del MICI en determinar quiénes son las personas o grupos vinculados a la Solicitud que son afectados (o potencialmente lo serán) por el proyecto del BID. Ello implica también establecer con la mayor precisión y claridad posibles quiénes van a fungir como representantes de los mismos y asegurar que dichos representantes efectivamente “representan” los intereses de sus representados. La experiencia ha mostrado que es difícil identificar y separar los intereses de los afectados y los de sus representantes, de ahí la importancia de analizar todos los factores involucrados en el caso y asegurar su vigencia a lo largo del proceso.
- 6.5 Por otra parte, y entendiendo que la participación de un tercero independiente resulta de gran importancia en circunstancias puntuales donde el diálogo y la confianza se han desgastado al máximo, esta participación sólo debe durar el tiempo mínimo suficiente para dotar de herramientas a las Partes en su búsqueda de una convivencia sustentable en el largo plazo. Un plazo extendido genera desgastes que inciden negativamente y deslucen lo avanzado. Es importante sin querer apresurar las cosas tener en cuenta que procesos tediosos o que se alarguen en el tiempo, pueden tener efectos adversos que incidan tanto en las relaciones entre las Partes como en el logro de soluciones a largo plazo. Para ello una herramienta clave es la elaboración de un plan que contenga objetivos, resultados esperados y tiempos que sea consensuado por las Partes y que sirva de norte al proceso.