



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

Recomendaciones al MICI sobre el marco de abordaje del riesgo de represalias y su articulación con el artículo 9 del Acuerdo de Escazú

Recomendaciones al MICI sobre el marco de abordaje del riesgo de represalias y su articulación con el artículo 9 del Acuerdo de Escazú

Asociación Ambiente y Sociedad

Autores: María Paula González Espinel, Karol Tatiana Sanabria Rodríguez, Joan Manuel Correa Ramos

Revisión y coordinación: Margarita Flórez Alonso y María Paula González Espinel

Coordinación Editorial: Johana Mendoza

Diseño, ilustraciones y portada: Alejandra Jiménez

Bogotá, 2026

Introducción y contexto

La Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) presenta al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo el presente insumo, orientado a analizar el marco institucional del MICI para el abordaje del riesgo de represalias y a formular recomendaciones concretas que fortalezcan su articulación con las obligaciones y estándares del Acuerdo de Escazú, en particular su artículo 9 sobre personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Las Directrices para atender el riesgo de represalias en la gestión de solicitudes¹ reconocen expresamente que la accesibilidad de los mecanismos de rendición de cuentas entra en tensión cuando existe riesgo de represalias, y que dicha tensión compromete tanto la sostenibilidad del trabajo de las instituciones financieras internacionales como la integridad de su modelo de financiamiento al desarrollo sostenible. El propio MICI ha documentado, desde 2018, un incremento sostenido de solicitudes de confidencialidad motivadas por el temor a represalias o actos de intimidación en comunidades que se oponen a iniciativas de desarrollo. Fue precisamente en atención a esta situación que se elaboró una guía práctica dirigida a los mecanismos independientes de rendición de cuentas, orientada a evaluar el nivel de riesgo asociado a su intervención y las distintas vías para prevenirlo, mitigarlo, reducirlo o abordarlo².

1 MICI, Directrices para atender el riesgo de represalias en la gestión de solicitudes. Disponibles en el sitio oficial del Mecanismo (mici.iadb.org).

2 MICI, Guía para los Mecanismos Independientes de Rendición de Cuentas sobre medidas para abordar el riesgo de represalias en el manejo de reclamos, 2018.

3 El Acuerdo de Escazú está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe y cuenta con 19 Estados Parte, entre ellos Colombia (CEPAL, IV Reunión de la Conferencia de las Partes, Nassau, abril de 2026).

Este diagnóstico no describe un fenómeno aislado. **Es el reflejo de una crisis regional caracterizada por el aumento sistemático de ataques, hostigamientos y asesinatos contra personas defensoras del medio ambiente en América Latina y el Caribe, la región más peligrosa del mundo para ejercer esta labor.** Ese mismo escenario de riesgo fue el catalizador de las negociaciones del Acuerdo de Escazú, impulsado por la sociedad civil para que existiera, por primera vez en un tratado, una disposición que, además de garantizar los derechos de acceso, generara obligaciones estatales concretas en materia de prevención y protección.

La relevancia de esta articulación es directa y operativa. El Acuerdo de Escazú se encuentra abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe y cuenta actualmente con 19 Estados Parte³, entre ellos Colombia. Numerosos proyectos financiados por el Grupo BID se desarrollan en territorios de Estados Parte –cuyo marco normativo debe alinearse con el Acuerdo– o de Estados que, aún sin haberlo ratificado, coinciden con sus estándares. El MICI, como órgano de rendición de cuentas del Grupo BID, se encuentra así en una posición singular para leer e implementar sus propias Directrices a la luz de un instrumento jurídico que ya constituye derecho vigente para buena parte de los Estados en los que opera.

3 El Acuerdo de Escazú está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe y cuenta con 19 Estados Parte, entre ellos Colombia (CEPAL, IV Reunión de la Conferencia de las Partes, Nassau, abril de 2026).

El marco de represalias del MICI y su convergencia con el Acuerdo de Escazú

2.1 El estándar del artículo 9 del Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado en el mundo que protege de forma específica a las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales. Su artículo 9 combina un enfoque preventivo y uno reactivo, y obliga a cada Parte a: (i) garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad; (ii) adoptar medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos sus derechos; y (iii) adoptar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir en el ejercicio de sus derechos⁴.

Aunque el MICI carece de mandato y de capacidad operativa para garantizar por sí mismo la seguridad física de las personas con quienes entra en contacto, el estándar del artículo 9 ofrece un marco interpretativo idóneo para orientar el ejercicio de sus funciones: el deber de no generar ni agravar riesgos (acción sin daño), el deber de reconocer la condición de persona defensora y el deber de canalizar oportunamente la información hacia las instancias competentes.

2.2 La condición de personas defensoras: una categoría conductual

El Acuerdo de Escazú y el derecho internacional de los derechos humanos no supeditan la condición de persona defensora al cumplimiento de requisito formal alguno. Conforme a la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, puede ser defensora cualquier persona o grupo que actúe en favor de la promoción y protección de los derechos humanos, con independencia de su sexo, edad, profesión o vinculación institucional, e incluso pudiendo tratarse de funcionarios públicos. No se exige autoidentificación ni acreditación previa.

⁴ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), art. 9. Adoptado el 4 de marzo de 2018; en vigor desde el 22 de abril de 2021.

Esta amplitud tiene una consecuencia práctica de primer orden para el MICI: la protección frente a represalias no puede depender de que la persona reclamante se autodenomine «defensora ambiental». Condicionar el reconocimiento a una autoidentificación expresa excluye de facto a la mayoría de quienes, sin usar esa categoría, ejercen materialmente la defensa del ambiente y del territorio al acudir al Mecanismo.

Ello no exime al Mecanismo de la labor de identificación, sino que determina su método, que puede enunciarse en dos reglas simples: que la pregunta se formule siempre, y que quien cumpla materialmente la descripción sea incluido en el registro aunque no haya empleado la categoría. La autoidentificación es, así, condición suficiente pero no necesaria: cuando se produce, basta y no cabe exigir acreditación alguna; cuando no se produce, no cierra la puerta.

Esta solución es consistente con la naturaleza de la categoría. Tanto el artículo 9 como la Declaración sobre los Defensores definen a la persona defensora por la actividad que ejerce, quien actúa en favor de la promoción y la protección de los derechos humanos en asuntos ambientales, y no por su estatus, su afiliación o su identidad.

Al tratarse de una categoría conductual, la identificación constituye una operación sobre hechos verificables en el caso –vínculo del reclamo con la defensa del ambiente o del territorio; participación en procesos de consulta, oposición pública, monitoreo, denuncias ante autoridades o liderazgo comunitario– y no una calificación identitaria.

Dos precisiones acotan el alcance de lo propuesto. La primera es que el registro no debe confundirse con el disparador de la protección: el ARR y el PCRR se activan ante indicadores de riesgo asociados a la labor, sin que persona alguna deba ser previamente calificada como defensora. La segunda es que la caracterización efectuada por el Mecanismo ha de mantenerse reservada a nivel individual y reportarse únicamente de forma agregada, pues en numerosos contextos la etiqueta agrava la exposición al activar marcos de estigmatización.

2.3 Participación, accesibilidad y barreras de acceso

El artículo 7 del Acuerdo, sobre participación pública, resulta especialmente pertinente en los proyectos con impacto ambiental significativo, que es donde se expresan con mayor intensidad los conflictos territoriales. Los hallazgos regionales presentados en el marco de la COP4 evidencian dos brechas relevantes para la accesibilidad de cualquier mecanismo:

- **La participación formal existe, pero no se informa cómo ejercerla.** Si bien el 88% de los países garantiza formalmente la participación en las etapas iniciales del procedimiento y el 77% regula plazos razonables, apenas el 23% informa al público sobre cómo participar, ante quién, en qué plazos y por qué medios.
- **Los mecanismos no están diseñados para quienes enfrentan más barreras.** Las disposiciones sobre participación inclusiva son las menos desarrolladas de la región: facilitar la comprensión cuando el público habla lenguas distintas de la oficial está previsto sólo en el 19% de los países; apoyar a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, en el 23%; garantizar condiciones adaptadas a las características del público, en el 27%; e identificar al público directamente afectado, en el 31%.

Trasladadas al MICI, estas brechas advierten que la accesibilidad segura del Mecanismo depende no solo de la ausencia de represalias, sino también de la remoción activa de barreras lingüísticas, culturales y de información que afectan de manera desproporcionada a pueblos indígenas, comunidades rurales y personas en situación de vulnerabilidad.

2.4 La convergencia con las Directrices del MICI

El marco vigente del MICI ya contiene instrumentos fuertemente convergentes con el artículo 9, que conviene leer y aplicar de manera expresa a la luz del Acuerdo:

-
- **Acción sin daño.** El deber del Mecanismo debe asegurar que la gestión de las solicitudes no cree ni incremente el riesgo de represalias ante la decisión de reclamar se corresponde con la obligación de Escazú de garantizar un entorno seguro y propicio.
 - **Pertinencia cultural.** La atención particular a las estructuras locales de toma de decisiones, los aspectos de género, las prácticas consuetudinarias y las preferencias lingüísticas de pueblos indígenas, tribales o poblaciones rurales en la elaboración del análisis de riesgo (ARR) y del Plan Conjunto de Reducción de Riesgo de Represalias (PCRR) materializa el enfoque diferencial e inclusivo que Escazú exige.
 - **Medidas preventivas, mitigatorias y de persistencia del riesgo.** Los principios y métodos de trabajo para tramitar una solicitud reduciendo el riesgo; las medidas de mitigación (suspensión del trámite y notificación al Directorio, a la Alta Administración, al equipo de proyecto o al Directorio del país); y las previsiones ante la persistencia del riesgo (leyenda sobre su vigencia en los informes, notificación al Directorio y facilitación de contacto con organizaciones especializadas) reflejan el binomio prevención-reacción del artículo 9.
 - **Política de tolerancia cero.** La posición institucional de tolerancia cero frente a cualquier represalia ofrece el anclaje normativo para todo lo anterior.

La convergencia es, por tanto, sustantiva: el MICI puede posicionarse como un vector de implementación del artículo 9 dentro de la arquitectura de rendición de cuentas del Grupo BID, incluso respecto de Estados que aún no son Parte del Acuerdo pero que reciben financiamiento del Grupo. Además, se recalca la importancia de que la información disponible y accesible tanto para quienes quieran conocer acerca de los casos que se tramitan ante el Mecanismo y las recomendaciones que se realizan a las partes interesadas, incluyendo el concepto de persona defensora del ambiente, permiten que el Grupo BID y sus socios adopten decisiones informadas en los proyectos que se quieran impulsar y financiar.

2.5 La dimensión colectiva de la protección

Esa convergencia encuentra, sin embargo, un límite preciso en la definición del sujeto protegido. El marco del MICI construye la represalia sobre una cadena relacional en torno a un individuo: solicitantes, familiares, asociados y personal de apoyo a la gestión de casos. El Acuerdo de Escazú, en cambio, protege en su artículo 9.1 a personas, grupos y organizaciones, es decir, el colectivo es destinatario de protección por derecho propio, y no un agregado de individuos ni el entorno de una persona reclamante.

Aun bajo una lectura amplia del término «asociados», el colectivo comparece en las Directrices en calidad de entorno del Solicitante –alguien asociado a una persona– y no como titular de la protección. La diferencia no es semántica: determina quién puede consentir válidamente el PCRR, quién decide sobre la confidencialidad y qué se registra como incidente.

Toda la arquitectura del Acuerdo se ordena en torno a las nociones de el público y el público directamente afectado –categorías estructuralmente colectivas–, y no en torno a reclamantes individualmente considerados. La observación decisiva es que este desajuste no recorre el instrumental del Mecanismo, sino únicamente su definición del destinatario.

Dentro de las medidas a optar por el MICI como la vigencia del riesgo en los informes, la notificación al Directorio y a la Alta Administración, la suspensión del trámite, la facilitación de contacto con organizaciones especializadas y la pertinencia cultural operan todas sobre las condiciones del contexto, y no sobre la integridad física de una persona. El instrumental del MICI es, por su propia naturaleza, colectivo; individual es únicamente el sujeto que lo activa.

De ahí que la noción de entorno seguro y propicio resulte particularmente pertinente: no describe una medida de protección personal, sino una condición del contexto. Es, precisamente, el estándar que un mecanismo desprovisto de mandato de seguridad física puede contribuir a satisfacer dentro de su ámbito material de acción. La dimensión colectiva no supone, por tanto, una carga adicional para el MICI: es el componente del Acuerdo que mejor se acopla a las competencias que el Mecanismo efectivamente ejerce.

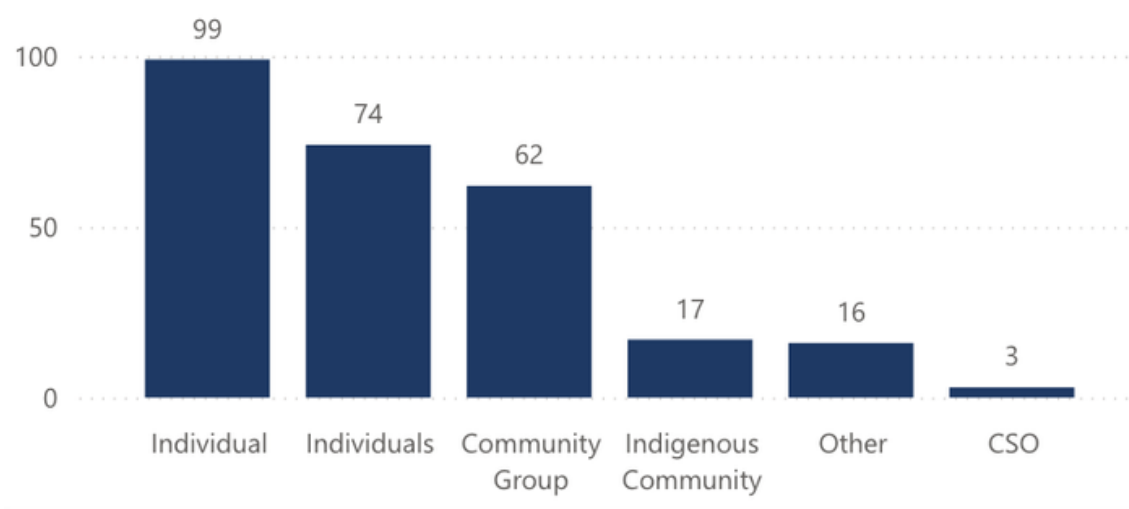
Hallazgos: brechas de información en el MICI

A partir de una revisión de la información pública disponible en el sitio web del MICI y de sus informes, AAS identifica una brecha central: los registros públicos del Mecanismo no permiten establecer si las personas reclamantes son o se relacionan con personas defensoras del ambiente, ni documentan de manera sistematizada y desagregada los incidentes de riesgo o represalias asociados a la gestión de solicitudes.

Imagen 1. OpenData Dashboard Página Web MICI

Type of requesters

Who presented the complaint?



Fuente: foto de pantalla del "open data" de la página web del MICI

Los datos disponibles sobre la tipología de reclamantes confirman la magnitud del acceso individual y comunitario al Mecanismo. En este, se puede evidenciar que en la categorización de los reclamantes no se identifican a quienes defienden el ambiente y el territorio.

Imagen 2. Registro de reclamos Informe Anual 2025- MICI

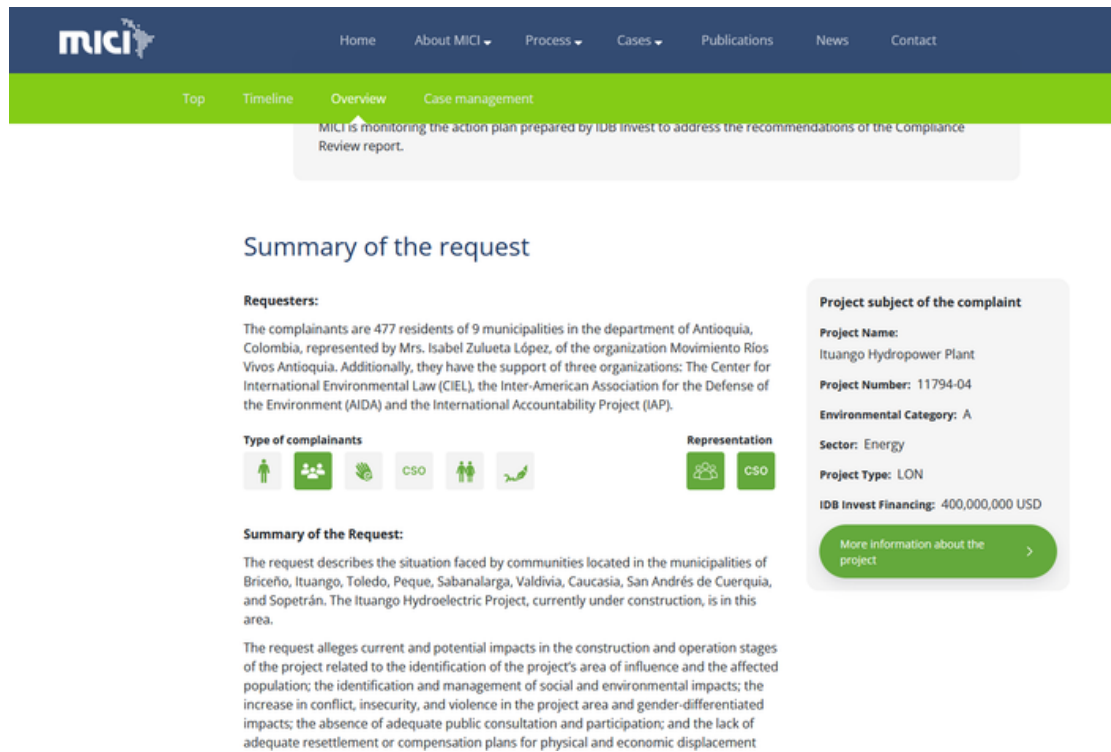


Fuente: foto de pantalla del Informe Anual 2025 MICI

En este mismo sentido, y según el Informe Anual 2025, de los reclamos gestionados en el año, la mayoría fueron presentados por personas a título individual, seguidos por grupos comunitarios y comunidades indígenas, con un ligero aumento de estas últimas frente a años anteriores. De especial relevancia es el dato sobre representación: en la mayoría de los reclamos gestionados, y en casi la totalidad de las nuevas quejas del año, las personas reclamantes acudieron al MICI sin designar representante ni contar con el acompañamiento de una organización de la sociedad civil.

Esta ausencia de representación y acompañamiento —lejos de ser un dato meramente estadístico— agudiza la exposición al riesgo de represalias y refuerza la necesidad de que el propio Mecanismo asuma un rol activo en la identificación del riesgo, en lugar de depender de que la persona reclamante lo advierta o lo articule por sí misma.

Imagen 3. Portal de Casos Página Web MICI



Fuente: foto de pantalla del Informe Anual 2025 MICI

El caso de la Central Hidroeléctrica Ituango (expediente 11794-04) en Colombia ilustra el punto. La solicitud fue presentada por 477 residentes de nueve municipios del departamento de Antioquia (Colombia), representados por el Movimiento Ríos Vivos Antioquia y acompañados por el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL), la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y el International Accountability Project (IAP).

La solicitud alega, entre otros, impactos en un contexto de aumento de la conflictividad, la inseguridad y la violencia en el área del proyecto, así como impactos diferenciados por razones de género. Se trata, precisamente, del tipo de contexto en el que la condición de persona defensora y el riesgo de represalia deben ser objeto de identificación y seguimiento explícitos por parte del Mecanismo, y en el que resulta imperativo aplicar principios de salida responsable que no dejen a las comunidades y a sus liderazgos expuestos a un riesgo agravado.

No obstante, en la información disponible en la página web del MICI y los registros efectuados por parte del Mecanismo, en ningún momento se identificó la labor de las personas que defienden el ambiente y el territorio en este departamento; lo que desconoce la realidad del mismo y del país. Este es sólo uno de los ejemplos identificados que resaltan la necesidad de identificar a las personas defensoras del ambiente.

Recomendaciones

Con base en el análisis anterior, AAS respetuosamente formula las siguientes recomendaciones:

Reconocimiento y registro de la condición de persona defensora

- **Incorporar la indagación sobre la condición de persona, grupo y organización defensora** en todas las solicitudes, de manera sistemática y no discrecional en el registro y la gestión de las solicitudes, con desagregación en el tablero público (dashboard) y en los informes anuales, de modo que sea posible dar cuenta, de manera transparente, de cuántas solicitudes involucran a personas defensoras y en cuántas se ha detectado riesgo de represalia. La autoidentificación, cuando se produce, es condición suficiente y no admite exigencia de acreditación ni de verificación.
- **Incluir en el registro a quien cumpla la descripción, aunque no se haya autodenominado.** Cuando del expediente resulte que la persona o el colectivo ejerce materialmente la defensa del ambiente o del territorio en los términos del artículo 9 del Acuerdo de Escazú y de la Declaración sobre los Defensores, incluirlo en el registro con independencia de que no haya empleado la categoría. El registro debe distinguir ambos supuestos –autoidentificación y caracterización por el Mecanismo–, cruzarse con la clasificación de reclamantes que el tablero público ya emplea (individual, grupo comunitario, comunidad indígena, OSC) y permitir consignar represalias dirigidas contra el colectivo como tal. La caracterización se mantendrá reservada a nivel individual, se reportará de forma agregada y no condicionará en ningún caso el acceso a las medidas de protección, que siguen al riesgo y no al rótulo.

Titularidad colectiva de la protección

- **Explicitar al colectivo como titular de la protección.** Precisar que la comunidad, el pueblo indígena, los pueblos afrodescendientes, campesinos y la organización u el proceso organizativo pueden ser destinatarios de represalias por derecho propio. Las represalias colectivas poseen una morfología específica que no se captura sumando afectaciones individuales: criminalización y uso abusivo del derecho contra la organización, campañas de estigmatización, fragmentación del tejido comunitario mediante beneficios selectivos o cooptación de liderazgos, interferencia en asambleas y estructuras de decisión, y restricciones a la personería jurídica o al derecho de reunión.
- **Reconocer la titularidad colectiva en el ARR y en el PCRR. Incluyendo la transversalización de género.** Construir el análisis de riesgo y el Plan Conjunto con el colectivo, a través de sus propias estructuras de decisión y de su representación legítima, y no exclusivamente con la persona firmante. La pertinencia cultural que las Directrices ya prevén debería elevarse de criterio de deferencia a condición de validez del consentimiento – incluido el consentimiento para reflejar incidentes en los informes–, con atención expresa a los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres defensoras y los colectivos de mujeres.
- **Revisar el régimen de confidencialidad desde una lógica colectiva.** La confidencialidad, concebida individualmente, presenta dos fallas simétricas: una decisión individual puede exponer al colectivo, y la reserva individual resulta ilusoria en territorios de alta conflictividad sociambiental. Se recomienda habilitar decisiones de confidencialidad adoptadas colectivamente y evaluar expresamente si la medida individual protege de manera efectiva en tales contextos.

Conclusión

Existe una convergencia sustantiva entre el marco de abordaje del riesgo de represalias del MICI y las obligaciones del Acuerdo de Escazú, en particular su artículo 9. Esa convergencia no es meramente declarativa: se traduce en instrumentos concretos –acción sin daño, pertinencia cultural, PCRR, medidas preventivas y mitigatorias– que el Mecanismo ya posee y que pueden fortalecerse mediante su lectura expresa a la luz del Acuerdo. El MICI se encuentra en una posición singular para operacionalizar el estándar del artículo 9 dentro de la arquitectura de rendición de cuentas del Grupo BID, contribuyendo a que el acceso a los mecanismos sea, además de efectivo, seguro. La Asociación Ambiente y Sociedad reitera su disposición a acompañar este proceso y a aportar en la construcción de las medidas aquí propuestas.



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD