

RESUMEN
EJECUTIVO

ALTAS Y BAJAS EN LAS SALVAGUARDAS

¿Cómo actúan BNDES,
China Exim Bank, CAF y BID?



Coalición Regional
Por la transparencia y la participación



ibase.
Instituto Brasileiro de
Análises Sociais e Econômicas

AUTORES:

Francisco Rivasplata Cabrera
Jorge Zanafría Váscónez
Martha Torres Marcos-Ibáñez
Silvia Molina Carpio
Vanessa Torres Rico

FOTO DE PORTADA:

Sébastien Snoeck

EDITOR:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Coronel Zegarra No. 260, Jesús María (Lima 11)
Teléfono: (511) 2662063
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página Web: www.dar.org.pe

DIAGRAMACIÓN:

Gonzalo Chalco Apaza

IMPRESO POR:

Realidades S.A.
Calle Los Jazmines # 423, Lince - Lima
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página Web: www.realidades.pe

COORDINADOR DE LA EDICIÓN:

Annie Morillo Cano

CITA SUGERIDA:

Altas y bajas en las salvaguardas ¿Cómo actúan BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID?
Resumen Ejecutivo. Lima: DAR, 2014. 16 pp.

Primera edición: octubre 2014, consta de 1500 ejemplares.
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-17419

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La publicación ha sido gracias a la colaboración de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación conformada por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) de Colombia, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) de Ecuador, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de Perú y el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) de Brasil.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Charles Stewart Mott Foundation, Fundación Avina, Global Witness, Open Society Foundations y Rainforest Foundation Norway. La publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Charles Stewart Mott Foundation, Fundación Avina, Global Witness, Open Society Foundations y Rainforest Foundation Norway.

Impreso y hecho en el Perú.



INTRODUCCIÓN

Las salvaguardas sociales y ambientales están cambiando en la inversión pública y privada en América Latina. A nivel multilateral, somos testigos de la primera gran revisión y actualización de las políticas de salvaguardas del Banco Mundial (BM) en más de una década. Cambios similares se están contemplando en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la evolución de normas continúa con la creciente presencia de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Al mismo tiempo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank) –dos anclas del nuevo Banco de los BRICS han introducido nuevas políticas o guías socio-ambientales para inversiones nacionales e internacionales. Asimismo, en diversos países de la región latinoamericana se están produciendo reformas de la legislación social y ambiental. Para hacer un balance de los efectos y la dirección de estos múltiples procesos de reforma de salvaguardas una Coalición de organizaciones de la sociedad civil ha llevado a cabo un análisis comparativo de la aplicación de las normas ambientales y sociales aplicadas por el BID, CAF, BNDES y China ExIm Bank en cuatro proyectos de infraestructura emblemáticos en la región andino-amazónica. El estudio se centra en las similitudes y diferencias en cómo se aplican las salvaguardas en el contexto del ciclo de los proyectos de varias instituciones financieras. De este modo, el estudio proporciona una idea sobre cómo los puntos de decisión clave en el proceso de salvaguardas pueden ser la base para la comprensión de la dirección de la armonización en curso entre las prácticas sociales y ambientales de estas instituciones.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

.....

OBJETIVO DEL ESTUDIO

.....

El presente estudio compara las salvaguardas de manejo de riesgos ambientales y sociales aplicadas por cuatro instituciones financieras internacionales —Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)— en cuatro proyectos emblemáticos de infraestructura en la región andino amazónica. El enfoque de nuestro análisis ha sido el ciclo del proyecto de cada institución utilizándose para ello los casos estudiados como instrumentos para entender de acuerdo al proyecto en concreto- de qué manera aplica cada institución sus salvaguardas socio-ambientales independientemente de que cuenten o no con una política explícita.

Este análisis está dividido en tres capítulos. El primer capítulo presenta la definición formal de salvaguardas y evalúa la aplicación de éstas a lo largo del ciclo de proyecto. El segundo capítulo analiza el ciclo del proyecto del que dispone cada institución financiera internacional y cómo se aplicaron las herramientas de salvaguardas en el proyecto en concreto. El tercer capítulo evaluará cómo viene aplicando cada banco, identificando puntos en común, diferencias y deficiencias en la aplicación de las mismas. Finalmente, se esbozarán recomendaciones con el objetivo de promover el debate en torno a una mayor armonización y consistencia en la aplicabilidad de salvaguardas de acuerdo a los estándares internacionales más altos, independientemente del origen de la fuente de financiamiento de los proyectos.

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ANALIZADOS

Fueron elegidos como casos de estudio cuatro proyectos de infraestructura: a) Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa (Colombia), b) Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos (Bolivia), c) Represa Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair (Ecuador) y d) Carretera Vial Interoceánica Sur (Perú), por ser proyectos de alto riesgo, interés e importancia para una visión nacional de desarrollo. Cada proyecto pertenece a planes mayores de integración o desarrollo regional, teniendo altos riesgos sociales-ambientales directos e indirectos. Cada proyecto es financiado por una institución financiera diferente, por lo tanto dependiendo de la institución financiera los criterios, el marco de aplicación de salvaguardas y los requerimientos para el prestatario se aplicarán en forma distinta. El común denominador que nos permite un nexo comparativo entre cada institución es el ciclo de proyecto, este a su vez nos ayuda a vislumbrar las brechas y coincidencias entre los instrumentos utilizados por cada institución en el manejo de riesgo socio-ambiental y de esa manera explorar las implicancias de una adecuada aplicación de salvaguardas.

El análisis de los proyectos específicos –a través de su ciclo del proyecto- nos permitirá identificar hacia dónde deben apuntar las tendencias de armonización de prácticas de gestión ambiental y social entre estas instituciones financieras y sus socios en la región.

PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO - MOCOA – COLOMBIA (BID)

El BID decide financiar la construcción de la Variante San Francisco - Mocoa en Colombia, proyecto emblemático de este Banco debido a las disposiciones sociales y ambientales analizadas en diversos estudios, en total el BID otorgó US\$ 53 millones para esta obra. La construcción de la Variante San Francisco - Mocoa fue calificada de alta complejidad (**Categoría A**, según la clasificación del BID), debido a que su operación generaría significativos impactos negativos ambientales y sociales, ya que el trazado de la carretera atraviesa la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFPCARM), espacio que alberga una gran riqueza hídrica, faunística, florística y ecosistémica, y a su vez, es territorio de los pueblos indígenas Kamentza e Inga, y otros pueblos indígenas que reconocen la importancia de este territorio para su existencia cultural.

CARRETERA VILLA TUNARI - SAN IGNACIO DE MOXOS – BOLIVIA (BNDES)

El caso de la carretera que no llegó a construirse, entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos –que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro – Secure (TIPNIS)- es un ejemplo de la forma de actuación del BNDES en proyectos fuera de Brasil.

El proceso que los gobiernos de Bolivia y Brasil, el BNDES (con el compromiso de financiamiento del 80%) y la Constructora OAS siguieron para financiar y construir el proyecto evidencia una forma particular y diferente de actuación del BNDES con relación a sus políticas operativas (incluyendo la Política de Salvaguardas Sociales y ambientales). La decisión de construcción de esta obra tuvo gran rechazo de las organizaciones indígenas que contaron con el respaldo de grandes sectores de la población boliviana (ambientalistas, académicos, defensores de derechos humanos y opinión pública en general). Puso, además, en la palestra la necesidad de transparentar y debatir con amplia participación el proceso de planificación de proyectos y toma de decisiones, previamente a la aprobación de emprendimientos de este tipo.

REPRESA HIDROELÉCTRICA COCA - CODO SINCLAIR – ECUADOR (CHINA EXIM BANK)

El análisis del proyecto hidroeléctrico Coca - Codo Sinclair (ubicado en la Amazonía ecuatoriana y actualmente en ejecución con un avance del 55%) permite identificar cinco momentos en el ciclo de proyectos del China Exim Bank en función del Plan de Manejo Ambiental del proyecto: a) originación; b) preparación o debida diligencia; c) negociación, aprobación y contratación; d) implementación; y e) operación y cierre.

Por otra parte, si bien se reconoce la existencia de un importante marco regulatorio para las inversiones chinas en el exterior, expresado en un conjunto de políticas sociales, laborales y ambientales en la legislación china, así como instituciones encargadas de su vigilancia, hay poca claridad sobre los mecanismos específicos disponibles para asegurar el cumplimiento de dichas regulaciones. Así, el caso analizado hace suponer que no se aplicaron mecanismos independientes de evaluación de riesgo social y ambiental por parte del banco con anterioridad a la contratación del financiamiento para el proyecto, sino que la aprobación del crédito estuvo apoyada básicamente por el cumplimiento de los requisitos previstos por la legislación ecuatoriana.

CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICA SUR – PERÚ (CAF)

Uno de los proyectos bandera promotores de la integración regional, cofinanciado por la CAF y el Estado peruano, fue el Corredor Vial Interoceánica Sur (en adelante CVIS). El CVIS forma parte del Eje vial Perú-Brasil-Bolivia, fue concesionado fraccionado en cinco (05) tramos que abarca en su totalidad 5,404 km. Este análisis se refiere a los 1,009 km que componen los Tramos 2, 3 y 4 que son los que involucran directamente la Amazonía y que fue facilitado por varios cofinanciamientos de la CAF. El proceso de adjudicación de la Buena Pro de este proyecto fue acelerado, siendo declarado de necesidad pública¹ en 2004 y otorgado en concesión en 2005. Es para el año 2006 que se consigue el financiamiento de la CAF (el financiamiento total de la CAF a los tres tramos ascendió a US\$ 700 millones, los desembolsos fueron en 2006, 2008 y 2010). El CVIS ha sido considerado un proyecto emblemático e innovador en términos de los retos de gestión de riesgo socio-ambiental tanto para Perú como para la CAF.

¹ El 29 de abril, mediante Ley N° 28214, se declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor interoceánico Perú – Brasil – IIRSA SUR. Entre otras normas que evidencian la voluntad de agilizar la ejecución del proyecto encontramos el D.S. N° 022-2005 que exceptúa a tramos incluidos en el CVIS de la aplicación de normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), referidas a la fase de preinversión. Asimismo, los Decretos de Urgencia N° 008-2005 y N° 011-2005 que buscan facilitar el financiamiento de las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, así como facilitar el inicio de las obras de construcción.

HIPÓTESIS

El análisis netamente comparativo de las salvaguardas de las cuatro instituciones parte de una serie de hipótesis.

1. El ciclo de proyecto de cada institución financiera refleja el marco de aplicación concreta de las salvaguardas en cada proyecto, siendo por ello nuestro enfoque principal.

2. El ciclo de proyecto es similar para cada banco, abarcando en líneas generales cinco etapas secuenciales: la identificación del proyecto, la preparación, la negociación, y la implementación y operación, cada etapa con sus particularidades.

3. Dentro de cada etapa del ciclo de proyecto existen ciertos momentos de toma de decisión que son los más importantes para definir las características fundamentales de una aplicación efectiva de salvaguardas. Estos hitos de decisión indican el nexo de comparación entre los ciclos de proyecto para cada institución.

METODOLOGÍA

La base de evidencia de la investigación es la documentación disponible sobre el ciclo de proyecto, complementado por información basada en entrevistas, análisis de materiales secundarios y experiencias de las organizaciones investigadoras. Para cada proyecto, se construyó un cronograma histórico del ciclo de proyecto para visualizar la secuencia de decisiones, identificar los hitos y responsables en la toma de decisión, para trazar los documentos y analizar los plazos, y finalmente, para examinar la incidencia de eventos políticos. Los cronogramas están anexados al final de cada caso.

La variabilidad en el acceso a la información de cada institución financiera fue la limitación principal del estudio y una de las brechas más claras que deja entrever diferencias en la práctica de salvaguardas.

.....

PREGUNTAS FUNDAMENTALES QUE EL REPORTE TRATA DE RESPONDER

.....

- ¿Cuáles son los momentos decisivos en la implementación de salvaguardas? ¿Existe consistencia entre los momentos más decisivos para cada institución?
- ¿En relación con la aplicación de las salvaguardas, qué nos enseña cada uno de los patrones de alineamiento de cada institución? ¿Cuáles son los aspectos comunes y prioridades institucionales en el manejo de riesgos?
- ¿Cuáles son las brechas más importantes en la aplicación de las salvaguardas de cada institución?
- ¿Cuáles podrían ser los primeros pasos para cerrar estas brechas?

.....

RESULTADOS

.....

Los resultados que queremos destacar están enfocados a la institución financiera dentro del contexto de cada proyecto –y no así del proyecto como tal– obteniéndose información sobre las acciones de gestión de riesgo llevada a cabo por cada institución. Este enfoque nos indicará los momentos y factores que determinan la calidad de implementación de salvaguardas.

El marco de comparación entre las instituciones financieras ha sido su ciclo del proyecto –un proceso largo que puede durar hasta 40 años. Cada uno de los cuatro bancos dispone de ciclos de proyectos similares, pero las diferencias pueden radicar en los plazos empleados en cada ciclo, la secuencia de cada ciclo, el proceso de toma de decisiones y el nivel de participación informada de las partes involucradas. Estos son algunos de los factores que analizamos para comparar la calidad de las salvaguardas socio-ambientales aplicables a cada una de las etapas.

Cabe resaltar que estos criterios no son taxativos, al plantearlos tenemos como finalidad dilucidar las tendencias en la toma de decisiones a lo largo del ciclo del proyecto en cada una de estas instituciones y asimismo vislumbrar la tendencia a la baja o al alza en la aplicación de salvaguardas.

Los criterios y resultados identificados han sido los siguientes:

1. EL MARCO ORGANIZATIVO DEL CICLO DEL PROYECTO MANTIENE UN ESQUEMA COMÚN ENTRE LOS CUATRO BANCOS, PERO VARÍA EN TÉRMINOS DEL NIVEL DE FLEXIBILIDAD Y EL USO DE SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN DE RIESGO.

Observamos que el ciclo de proyecto es bastante similar para cada banco, abarcando cinco etapas secuenciales: identificación, preparación, negociación, implementación y operación, que son agrupadas según las particularidades de cada banco.

El ciclo del proyecto varía de acuerdo a la institución financiera en términos de la obligatoriedad de su instrumento normativo de salvaguardas. Se observó variabilidad también en la duración de ciertos plazos y en los niveles de dependencia en sistemas nacionales de manejo de riesgo social y ambiental. En algunas instituciones el ciclo del proyecto estará expresamente definido en alguna de sus Políticas Operativas (para el BID), sin embargo en los otros casos se observa que la identificación del ciclo del proyecto se ha dado a través del análisis del caso en específico. En el caso de la CAF, el ciclo del proyecto está orientado por los estándares que plantea la institución, los cuales incluyen su Estrategia Ambiental, los Lineamientos sobre aspectos ambientales y sociales, salvaguardas socio-ambientales y Manuales y Guías de Evaluación y Seguimiento. En el caso del China ExIm Bank está definido por sus Directrices, y en el caso del BNDES está definido por una estrategia de negociación política y comercial de gobiernos. Los plazos de preparación varían entre 5 meses (para China ExIm Bank) hasta 23 meses (para el BID).

Los marcos de salvaguardas de las cuatro instituciones financieras mantienen una estrecha relación con el ordenamiento jurídico interno de los países en los que se ejecutan los proyectos. Cada banco confía, apoya y/o utiliza los sistemas nacionales de manejo de riesgo ambiental y social en diferentes grados como principio de sus políticas o estrategias, pero también como elemento central en el diseño y ejecución del proyecto.

La balanza puede inclinarse por un lado a aplicar expresamente las Políticas Operativas del Banco (como el BID), o por el contrario, a decidir aplicar la legislación nacional en materia social y ambiental (como el BNDES y China ExIm Bank). Sin embargo, se puede dar el caso de instituciones como la CAF que considera las salvaguardas socio-ambientales del prestatario junto con los estándares que tiene como institución financiera, que también deberán ser acatados por el prestatario.

2. SE OBSERVAN DESFASES EN EL DESARROLLO DEL CICLO DEL PROYECTO QUE SON RESULTADO DE LA PERMEABILIDAD DEL MARCO DE SALVAGUARDAS Y LA INJERENCIA POLÍTICA EN LA ETAPA INICIAL DEL CICLO.

La duración del ciclo del proyecto puede verse influenciada y hasta determinada por factores externos a los procesos administrativos o técnicos de la institución financiera –como el aspecto político– que determinan la aceleración o retraso en la implementación del proyecto. Se observan varios desfases en la secuencia normal de ciclo, donde ciertas decisiones importantes fueron tomadas antes de culminar y poder contar con los resultados de las etapas anteriores. En el caso del CVIS, la evaluación de impactos indirectos fue posterior al inicio de las obras en los Tramos 2, 3 y 4; en el caso de Villa Tunari - San José Moxos, el proceso que se siguió para aprobar el financiamiento difiere del ciclo de proyecto (Tramitación de operaciones para el BNDES) definido en las políticas operativas, la licitación y contratación de la empresa constructora se realizó antes de iniciar el análisis de los riesgos, se inició la construcción antes de completar el mismo y previamente a que se realizaran estudios de viabilidad económica, social y ambiental del proyecto. En el caso del proyecto Coca - Codo Sinclair, la negociación comenzó antes de una fase breve de preparación. Mientras en Pasto Mocoa, se observa el avance rápido de la construcción de la obra a pesar de demoras en la implementación del programa de mitigación.

3. LAS DIFERENCIAS EN LA CALIDAD DEL PROCESO DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL SE HACEN EVIDENTES EN ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO Y PROGRAMAS DE MITIGACIÓN. AUNQUE CADA INSTITUCIÓN FINANCIERA DISPONE DE INSTRUMENTOS PROPIOS PARA LA MEDICIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES O SOCIALES, OBSERVAMOS DIFERENCIAS CLAVES IDENTIFICADAS DURANTE LA TOMA DE DECISIÓN.

Las brechas más destacadas en la práctica se relacionan al uso efectivo de instrumentos apropiados de evaluación y calidad de los mismos, el nivel de incidencia del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la planificación y diseño del proyecto, en el nivel de independencia de la debida diligencia del banco, el nivel de acceso a la información necesaria y la consulta de la población afectada.

El principal producto del proceso de evaluación es el programa de gestión de riesgo, en el cual se nota una gran variabilidad en su dimensión, alcance, oportunidad de realización, presupuesto, gobernanza y pertenencia local. La gran variación en estos criterios ayuda a explicar en algunos casos los desfases, conflictos y otros problemas enfrentados en la implementación de la obra. Acciones poco transparentes y tardías pueden repercutir negativamente en la toma de decisiones, en el medio ambiente y las comunidades involucradas en el proyecto, llegando en algunos casos a generar conflictos que afectan a los gobiernos y hasta a las instituciones financieras.

Las mayores brechas en la aplicación de salvaguardas se manifiestan principalmente en las deficiencias en el acceso de información durante el ciclo de proyecto. La transparencia y acceso a la información nos permite conocer más a profundidad a la institución, los proyectos que financia y su concepto y capacidad de gestión de riesgo.

Se observan grandes diferencias en el acceso a documentos de proyectos, por ejemplo, en el caso Pasto Mocoa son accesibles aproximadamente 60 documentos del ciclo del proyecto –varios de ellos traducidos a diferentes idiomas- en comparación con solo tres para el caso del proyecto Coca-Codo Sinclair, así como en la puntualidad de esta información con relación a los momentos de toma de decisión, la calidad de los documentos, entre otros. Si bien en el caso de la CAF la información del ciclo del proyecto no es de carácter público, se debe destacar la amplia disponibilidad de sus funcionarios para brindar información de relevancia para este documento en todas las reuniones que fueron solicitadas. Situación muy diferente es el caso de Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, en el que el BNDES no ha permitido el acceso a ningún documento relacionado con el proyecto.

- **CONSULTA PREVIA.** En los dos proyectos que forman parte del análisis y en los que se puede aplicar el Convenio N° 169 de la OIT, la consulta ha sido realizada con posterioridad a la adopción de decisiones. En el caso del proyecto financiado por el BNDES, la llamada “consulta previa” a los pueblos indígenas —realizada después de las decisiones de financiamiento, construcción e inicio de obras—, fue implementada en un marco de cuestionamiento a su legalidad, oportunidad, institucionalidad, forma de realización y respeto a derechos colectivos indígenas. En el otro caso, se observa que no puede ser considerado propiamente proceso de consulta por varias razones: se trata de talleres informativos, no participa la población afectada, son reuniones realizadas por las empresas y no por los Estados quienes tienen la obligación de aplicar la consulta.
- **CONSULTA PÚBLICA.** Establecida en general en la legislación ambiental de los países como instrumento para la participación y para dar respuesta a las preocupaciones de la sociedad con relación a los proyectos y sus impactos sobre la población y el territorio, si bien en las primeras épocas de su implementación en muchos casos llegó a cumplir objetivos en términos de mejorar la gestión y la implementación de proyectos además de involucrar a la población en la planificación y ejecución del mismo, se ha ido convirtiendo en un simple proceso burocrático que se cumple para satisfacer las normas del país y/o las exigencias de financiamiento. Ha tenido una tendencia a

convertirse en talleres informativos y de propaganda de los beneficios del proyecto o en la recolección de preocupaciones de la población sobre la inversión que se pretende ejecutar y otras necesidades; sin garantía de efectiva y amplia participación. No llega a constituir espacios de análisis y discusión sobre las inversiones y el proyecto, y pocas veces las preocupaciones de la población llegan a incidir en las decisiones de autoridades y financiadores.

En general las instituciones financieras contribuyen a la flexibilización de este instrumento y a la reducción de la participación pública y calidad de la misma en la toma de decisiones, ya que la tendencia es la verificación formal de realización del proceso (existencia de actas y listas de participantes), no así de la calidad del mismo y de haberse alcanzado participación efectiva y amplia. En casos como el financiado por el BNDES, la consulta pública fue responsabilidad de la empresa encargada de la construcción del proyecto para quien su principal prioridad y objetivo en todo momento fue realizar el trabajo que corresponde a su especialidad (construcción de infraestructura) y no así dar respuesta a las preocupaciones de diferentes actores que participaron en el proceso, menos aún involucrar a las comunidades indígenas del TIPNIS que desde años atrás manifestaban sus preocupaciones y rechazo al proyecto.

4. LOS MECANISMOS DISPONIBLES EN CADA BANCO PARA LA TRAMITACIÓN DE QUEJAS SON PARTICULARMENTE DISTINTOS. SIN EMBARGO, ES IMPORTANTE RESALTAR QUE, SALVO UNA EXCEPCIÓN, LA REGLA GENERAL ES QUE LOS BANCOS NO DISPONEN EXPRESAMENTE DE UNA POLÍTICA AL RESPECTO Y EL ÚNICO BANCO QUE SÍ DISPONE DE UN MECANISMO DEFINIDO Y CON PARÁMETROS CLAROS, EL BID, CARECE DE CONFIANZA.

En el caso particular del BID pueden verse con preocupación ciertas debilidades en los aspectos claves, como es la independencia de sus funciones, accesibilidad a los reclamantes, la transparencia de su procedimiento y la efectividad en remediar los problemas constatados. El año 2014 la política que rige la operación del MICI en el BID entró en un proceso de revisión para fortalecer el mecanismo en estas áreas, mostrando el Banco compromiso para mejorar el mecanismo existente, hecho que contrasta con la experiencia del BNDES y China ExIm Bank, instituciones en las que ha predominado la improvisación, negación y/o dependencia total de las instancias nacionales para responder y remediar las quejas con relación a los proyectos que financian. En el caso de la CAF, si bien no existe una política formal de mecanismos de quejas sí disponen a nivel interno de un proceso para atender quejas, reclamos y denuncias.

RECOMENDACIONES

La tendencia a la reducción de los estándares socio-ambientales que se evidencia en la revisión y actualización de las Políticas Operativas del Banco Mundial debe poner en alerta a las demás instituciones financieras internacionales –entre ellas las estudiadas en el presente análisis– y evitar la adopción de menores estándares ya que esto repercutirá negativamente en las poblaciones del área de influencia de los proyectos financiados y en el medio ambiente. Por ello, con el fin de reforzar las políticas de salvaguardas y en función de los casos analizados en este documento, se plantea a las instituciones financieras internacionales adoptar las siguientes recomendaciones:

- Contribuir a la armonización de sus Políticas de Transparencia y Acceso a la Información, esto permitirá un mejor conocimiento de la institución financiera en sí, de los proyectos que financia, los criterios que considera para invertir, y la gestión ambiental y social que aplica a su cartera de proyectos.
- Ejercer la transparencia activa y garantizar la disponibilidad y fácil acceso de la mayor cantidad de información en sus portales y espacios disponibles, sin esperar a que esta sea solicitada. En caso haya información que no pueda ser difundida sustentar la posición en razones objetivas. A pesar de que los Bancos Nacionales de Desarrollo alegan acogerse a leyes nacionales de acceso a la información, esto no desmerece que puedan crear e implementar sus propias Políticas de Transparencia y Acceso a la Información.
- Crear espacios de participación que promuevan el intercambio de información y diálogo con la sociedad civil interesada (nacional o internacional) y comunidades involucradas en los proyectos que financien
- Establecer un mecanismo de queja formal, accesible y efectivo que atienda demandas por posibles incumplimientos durante la ejecución del proyecto, independientemente de la existencia de mecanismos similares al interior de las empresas promotoras o contratistas de los proyectos o de aquellos provistos por las instituciones públicas del país anfitrión.
- Sus políticas de salvaguardas deben reforzar los criterios de evaluación en cada etapa del ciclo de proyecto (estudio de impacto ambiental, estudio de impacto social, plan de manejo ambiental, consulta previa, etc.) Es de vital importancia que cuenten con mecanismos internos e independientes de evaluación de dichos requisitos y no confiar únicamente en la evaluación realizada por las instituciones oficiales del país anfitrión. La evaluación independiente realizada por las instituciones financieras debe estar acompañada por un proceso transparente, representativo y efectivo de participación social.
- Hacer pública y accesible la rendición de cuentas, adicional a visibilizar la documentación relativa a cada etapa del ciclo del proyecto se debe establecer claramente a los responsables de las decisiones tomadas en cada etapa.

- Contar con mecanismos claros para la evaluación del desarrollo de los procesos de consulta previa, libre e informada en los países en donde se ejecuta la inversión, de acuerdo con los requisitos establecidos por la mayoría de estas instituciones como parte de su ciclo de proyectos, debe vigilar el cumplimiento de lo estipulado por el Convenio N° 169 de la OIT y las normas constitucionales específicas de cada país anfitrión, asegurando que esta se realice con anterioridad a la suscripción de cualquier contrato de crédito y/o de obra.
- Identificar de forma previa al inicio de las obras los impactos directos e indirectos socio-ambientales que puede generar la operación a ser financiada. La asignación de presupuesto para ambos casos debe ser proporcional al monto total de inversión en el proyecto.
- Condicionar el desembolso de los préstamos al cumplimiento de sus salvaguardas socio-ambientales. Dependiendo de la gravedad y los impactos socio-ambientales derivados del incumplimiento podrían suspender de forma absoluta el préstamo.
- En caso que la institución financiera posea una Política Operativa de salvaguardas, en ella se debe disponer de un Manual y/o Guía que defina y establezca las metodologías concretas que debe seguir el prestatario para lograr el cumplimiento satisfactorio de las políticas y requerimientos de la institución. En caso la institución financiera aplique el “sistema país”, debe procurar a través de mecanismos de evaluación interna e independiente que el prestatario esté acatando la legislación nacional en materia ambiental y social vigente y aplicable al proyecto.
- Implementar un sistema institucionalizado de Monitoreo Ex – Post y supervisión que evalúe el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño del proyecto (económico, social y ambiental) a lo largo del período de vida del mismo y no –únicamente- durante los primeros años de ejecución y operación.
- Contribuir a la institucionalización de alternativas de monitoreo ex post que involucren a otros actores, como las comunidades y la sociedad civil, en la gestión ambiental. No deben ser considerados únicamente los informes de evaluación del ente estatal regulador, o del concesionario, sino también los que emitan las propias comunidades.





CON EL APOYO DE:

