



El Escaramujo No. 50

EL MARCO AMBIENTAL Y SOCIAL DEL BANCO MUNDIAL ¿un remedio eficaz o un paso para atrás?

(Primera Parte)

*Wiebke Meyer
Abogada*

*Otros Mundos, A.C./Bank on Human Rights
www.otrosmundoschiapas.org*

San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México; 14 de enero 2015

El Banco Mundial (BM) publicó el documento borrador para el Marco Ambiental y Social el 30 de julio del 2014. Hace dos años que el BM inició un proceso de re-evaluación de las medidas preventivas acerca de su política ambiental y social. Vía este conjunto de reglamentos, el BM pretende realizar un cambio de su política mundial referente a asuntos ambientales y sociales. Esto incluye entre otras una “visión del desarrollo sustentable”, “normas [y procedimientos] ambientales y sociales” y “lineamientos y herramientas de información” (página 1).

Las diez normas de este borrador establecen los requisitos que deben cumplir los prestatarios en relación con la identificación y evaluación de los riesgos ambientales y sociales en todo proyecto que sea respaldado por el financiamiento del BM. Entre otras, las normas tematizan la evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales, las condiciones de trabajo, la eficacia de recursos y prevención de la contaminación, salud y seguridad comunitaria, restricciones para el uso de la tierra, conservación de la biodiversidad y pueblos indígenas. De cumplirse, podrían ser entonces un instrumento muy poderoso para proteger al medio ambiente, los recursos naturales, las áreas naturales protegidas, los pueblos indígenas y la sociedad civil consciente.

¿Pero realmente es un instrumento tan eficaz como lo podría ser?

Aunque el BM se obliga a usar su propia debida diligencia (metas del BM para la evaluación de un proyecto propuesto), el mayor problema de este marco es que se basa en gran medida en la información y el control del prestatario para aplicar su debida diligencia, y abre las puertas entonces para manipulación. El BM confía en que el que recibe los fondos, entregue una buena, completa y correcta información sin tener muchos mecanismos de control.

Además, este marco se aplica a los proyectos de financiamiento que sólo representan una parte de los proyectos respaldados por el BM. No incluye otros proyectos como préstamos para fines de ajuste, los cuales conforman una gran parte del portafolio del BM y que van creciendo. Estos créditos de ajuste proporcionan



asistencia de rápido desembolso a países que requieren financiamiento externo, con el propósito de apoyar la introducción de reformas estructurales en un sector en particular o en la economía en su conjunto. Muchas veces es un apoyo para el estado.

El marco deja muchas “puertas abiertas” para eludir o reemplazar las reglas de este borrador. Ya en la descripción general del borrador aparecen las primeras sospechas en el sentido de que las reglas son palabras huecas. El BM quiere poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida mediante este borrador y menciona su compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza que se aplica a todo el marco. En cambio, no se explica cómo se pone este objetivo en práctica. La inclusión - según el BM - es fundamental para todas las intervenciones de desarrollo del BM. La inclusión significa - así lo explica la “visión para el desarrollo sustentable” en la página 5:

“empoderar a los ciudadanos para participar en el proceso de desarrollo y obtener beneficios de él” (mejor acceso a la educación, salud, protección social, infraestructura, energía asequible, empleo, servicios financieros, etc).

Sin querer adelantar mucho el contenido de la Norma Social Ambiental (NAS) 7, el cual protege a los pueblos indígenas y garantiza su consulta, se hace constar que el prestatario puede aplicar una alternativa estratégica para proteger los pueblos indígenas diferente a la NAS 7, y entonces escaparse de los requisitos del BM y por tanto de la consulta a los pueblos indígenas.

Para completar los objetivos del BM con este marco, se mencionan aquí las metas (página 6):

- “Evitar o mitigar impactos adversos para la gente y el ambiente
- Conservar o rehabilitar la biodiversidad y los hábitats naturales
- Promover la salud y seguridad comunitaria y de los trabajadores
- Dar la consideración debida a los pueblos indígenas, a grupos minoritarios y a las personas menos favorecidas debido a la edad, discapacidad, género u orientación sexual, especialmente, en los casos en los que se puedan presentar impactos adversos o beneficios de desarrollo a compartir
- Asegurar que no haya prejuicios ni discriminación hacia individuos o comunidades afectadas por el proyecto, en especial, en caso de grupos menos favorecidos o vulnerables, en la provisión de acceso a recursos de desarrollo y a beneficios de un proyecto
- Abordar impactos en el cambio climático a nivel de proyectos.”



Digresión: Oportunidades de desarrollo (página 6)

Si el prestatario identifica

“posibles oportunidades de desarrollo asociadas con el proyecto, el BM analizará con el prestatario la viabilidad de incluir estas oportunidades en el proyecto. Cuando sea adecuado, tales oportunidades podrán utilizarse para promover más desarrollo”.

Este valioso instrumento es otra palabra vacía: ¿Por qué? Porque es el prestatario quién identifica estas oportunidades de desarrollo: ¿qué prestatario le comunicaría estas oportunidades al BM a voluntad (no hay obligación) si arriesga que le podría causar más costos? Además, sólo se incluyen estas oportunidades en el caso de que sea adecuado. Si es adecuado deciden el BM junto con el prestatario. Gracias a estos dos o tres obstáculos, no tiene casi ningún valor este instrumento adicional.

En caso de un co-financiamiento junto con otras agencias, el BM se obliga a cooperar con tales agencias y con el prestatario, para acordar una estrategia común. Esta estrategia puede ser diferente a las reglas de este marco. Si esta estrategia común se desvía de las NAS, lo evalúa el BM. Este reglamento deja toda consideración abierta y le deja todo el espacio al BM para acordar otra estrategia que pueda fácilmente reemplazar este marco.

En los próximos artículos, se analizará más en detalle las normas más importantes de este marco.

La NAS 1: Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales

Como dice el título, la NAS 1 establece las responsabilidades del prestatario en relación con la evaluación, la gestión y la supervisión de los riesgos e impactos ambientales y sociales. Allí está la primera trampa, porque es el prestatario, entonces la empresa en muchos casos, la que vigila en general el cumplimiento de las normas ambientales y sociales para sus propios proyectos. Eso deja mucho espacio para manipulación, ya que las empresas actúan por la mayor parte a favor de sus propios intereses, en la mayoría económicos. En el párrafo 4 de la NAS 1 dice (página 21):

*“Al evaluar, desarrollar e implementar un proyecto respaldado por Financiación de proyectos de inversión, el prestatario podrá, **cuando sea adecuado**, acordar con el BM usar todo o parte del marco ambiental y social nacional del prestatario para abordar los riesgos e impactos del proyecto, siempre y cuando el uso de tal marco le permita al proyecto lograr objetivos materialmente coherentes con las NAS.”*

Hay dos críticas fuertes en este párrafo: Una es que esta regla le deja mucha libertad al prestatario para aplicar sus propios estándares y la otra es la condición “adecuado” en la que se pueden aplicar estas otras reglas. ¿Qué significa “adecuado”? Eso no queda claro.

En página 22 se establecen los objetivos de la NAS 1 y queda claro que sí, ocurren riesgos e impactos ambientales. No están prohibidos por completo, al contrario, se pueden compensarlos o contrarrestarlos, “según sea adecuado”. Quien define en



qué casos es adecuado compensar o contrarrestar los riesgos e impactos, no se aclara.

Párrafo 6 de la NAS 1 (página 22) nota que el prestatario estructura...

“los proyectos de manera tal que cumplan con los requisitos de las NAS en forma y tiempo aceptables para el BM.”

¿Pero qué significa “aceptable” para el BM? No queda claro en qué forma y tiempo el prestatario tiene que cumplir con los requisitos de las NAS. Es más: aparte de la gran libertad dada al prestatario por estas NAS, el BM se permite una decisión espontánea según cada proyecto, no hay estándares generales.

Digresión: Cooperación con otras agencias (página 23)

En caso de co-financiamiento del BM con otras agencias de financiamiento el prestatario cooperará con el BM y con tales agencias

“a fin de acordar una estrategia común para la evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales”.

Esta estrategia en común puede ser otra que la que se establece en este borrador. No se debe desviar de las NAS, pero no hay que seguir las reglas del BM. Esto abre – de nuevo - muchas puertas para que entren otros estándares que las que protejan el medio-ambiente y los derechos humanos al máximo posible. Además no se define qué es “desviarse materialmente de los objetivos de las NAS”. ¿Quién define cuando es una desviación y cuándo no?

El problema fundamental de este borrador se manifiesta también en la NAS 1: Es el prestatario que llevará a cabo la evaluación ambiental y social del proyecto durante cada de sus etapas (p. 25). Esa regla todavía podría servir para proteger el medioambiente y los derechos humanos, pero no se encuentra en ningún párrafo un mecanismo de control, aunque sea como comprobación arbitraria. Como consecuencia, el prestatario tiene toda libertad para la evaluación de los riesgos y no hay manera de controlarlo para evitar una manipulación en los resultados de la evaluación. Lo que sí se especifica en los siguientes párrafos son los criterios bastante elaborados para la evaluación.

Sin embargo, el párrafo 23 (p. 26) prevé una regulación positiva. Nota:

“La evaluación ambiental y social será adecuada, precisa y objetiva, y la presentación de los riesgos e impactos será preparada por personas calificadas y con experiencia. Según el posible significado de los riesgos e impactos, se le podría exigir al prestatario que contrate especialistas terceros independientes para que preparen o revisen toda o parte de la evaluación.”

La nota a pie de página constata además que la contratación de especialistas independientes sea obligatoria en caso de proyectos de alto riesgo. En un principio es una buena regla, falta especificar cuáles son casos de alto riesgo y – de nuevo – un mecanismo de control, por ejemplo de parte del BM.

Una de las críticas más fuertes de este borrador es la desconexión de la NAS 7 que protege a los pueblos indígenas. En el párrafo 27 (p. 27) de la NAS 1 nota que:



“en los casos en que la evaluación ambiental y social del proyecto identifique individuos o grupos específicos como menos favorecidos o vulnerables, el prestatario propondrá e implementará medidas diferenciadas para que los impactos adversos no afecten en forma desproporcionada a los menos favorecidos y vulnerables,...”

Esta frase crea una excepción de la NAS 7 con graves consecuencias, porque implica que se pueden reemplazar por completo las reglas protectoras para los pueblos indígenas. No se asegura que las reglas sustituidas sean igual de profundas y del mismo nivel de protección.

Digresión: Subproyectos, (párrafo 29)

La evaluación del prestatario de los subproyectos se efectuará de conformidad con las leyes nacionales, sólo en caso de una clasificación de alto riesgos de tales subproyectos se evaluará según las NAS. Mediante esta excepción se abre otra puerta para evitar las reglas internacionales del BM. ¿Quién y cómo se define si se trata de un proyecto o un subproyecto? Además hay un riesgo de manipulación: Si el prestatario quiere evitar las NAS del BM, intentará clasificar un proyecto precario como subproyecto.

Los proyectos de alto riesgos o contenciosos: Párrafo 31 nota que

*“para los proyectos que son de alto riesgo o contenciosos, o que implican riesgos e impactos ambientales y sociales multidimensionales graves, es **posible** que se le exija al prestatario que involucre a uno o más expertos independientes reconocidos a nivel internacional.”*

¿Cuáles son los proyectos de alto riesgo? ¿Cómo se definen? ¿Y por qué no es una obligación si no una posibilidad que se le exija al prestatario que contrate un experto independiente? El BM se reserva la decisión final para sí mismo en último momento y dependiendo de cada caso. Eso crea una inseguridad, porque no habrá un estándar fijo para los proyectos de alto riesgo.

Repitiendo una de las críticas que se extienden por todo el documento, se constata que el párrafo 34 obliga al prestatario a desarrollar un plan de compromiso ambiental y social (PCAS). Eso le permite establecer sus propias reglas en este plan. A pesar de que el BM puede exigir

“al prestatario que planifique o tome medidas o acciones específicas para evitar, minimizar, reducir o mitigar riesgos e impactos específicos del proyecto” (párrafo 36), abre las puertas a la manipulación, porque el prestatario establece sus propias reglas.

Este PCAS también debe establecer las medidas del prestatario para la supervisión del proyecto. Sólo

*“cuando sea apropiado, el [...] [BM] exigirá al prestatario que prepare y presente ante el Banco para su aprobación un proceso que permita la administración adaptable de los **cambios menores**, ...”* (párrafo 41)

Todo control está en las manos del prestatario, la evaluación, la realización y hasta la supervisión del proyecto. Y raramente el BM establece reglas obligatorias para el control externo, sea por el BM mismo o por otras instituciones. Lo que existe es una obligación del prestatario de presentar



“informes regulares de los resultados de la supervisión según lo establece el PCAS (en todos los casos, no menos que uno por año).” (párrafo 51)

El PCAS lo establece el prestatario mismo, entonces esta regla es un “tigre desdentado”. La obligación del reporte anual no es suficiente para garantizar el cumplimiento con las NAS: los objetivos de la NAS 1 (página 22) dicen que hay que anticipar y evitar los riesgos e impactos en un primer paso. Pero también se nota que

“cuando permanezcan riesgos e impactos residuales, [hay que] compensarlos o contrarrestarlos”.

Si los reportes se realizan una vez al año, habrá avances en los proyectos que ya habrán causado impactos y sólo quedará la opción de compensar o intentar de contrarrestarlos. El objetivo de las NAS del BM debería ser evitar los riesgos e impactos ambientales y sociales. Más seguido el prestatario reporta, más rápido el BM se dará cuenta de las violaciones de los derechos afectados, sean ambientales o humanos. Para garantizar los derechos protegidos por este borrador a profundidad, hacen falta mecanismos de control más extensos y profundos.

Como último aspecto en la NAS 1, se constata que es el prestatario quien

*“promoverá la participación de las partes interesadas y terceras, como los expertos independientes, **las comunidades locales** o las organizaciones no gubernamentales (ONG),...”*

además *“cuando sea adecuado”!* (párrafo 49) Si el prestatario no lo considera necesario, no se involucra la participación ni de comunidades ni de ONGs. Esto es un paso para atrás, teniendo en cuenta las reglas existentes.

Norma Ambiental y social 3: Eficacia de los recursos y prevención de la contaminación

Mediante esta NAS, el BM pretende lograr la eficacia de los recursos, procesos de producción más limpios y gestión de la contaminación. Los objetivos son

- evitar o minimizar los impactos adversos en la salud humana y el ambiente reduciendo o evitando la contaminación proveniente de actividades del proyecto.
- Promover un uso más sustentable de los recursos, incluida la energía y el agua.
- Reducir las emisiones de GEI relacionadas con el proyecto.

En un primer paso (párrafo 2, p. 41), esta NAS sólo se aplica durante la evaluación ambiental y social, aunque pueden ocurrir situaciones después de la evaluación del proyecto que requieren una examinación de la eficacia de los recursos.



El prestatario debe implementar

“medidas técnicas y financieramente viables para mejorar la eficacia en su consumo de energía y agua así como otros recursos y aportes materiales” (párrafo 4), igual como para reducir los gases de efecto invernadero (párrafo 5) y el consumo de agua (párrafo 7).

Primero: el prestatario implementa sus propias medidas (¿Quién le controla?).

Segundo: sólo tiene que tomar medidas **técnica o financieramente viables**. En consecuencia, si el prestatario considera que las medidas para un uso sustentable de energía y agua son demasiado costosas o técnicamente difíciles, no cambia su manera de actuar. Eso no es una solución. Medidas como estas – básicamente voluntarias – no tienen mucho éxito. Lo muestra el ejemplo europeo de reducir los GEI. Hay que implementar reglas obligatorias para conseguir un cambio en la política empresarial.

Adicionalmente – lo que es el consumo de agua – se aplican reglas más estrictas para proyectos con una alta demanda de agua (más que 5.000 m³/ día), párrafo 8, que en un principio es bueno. En estos casos el prestatario

“desarrollará, mantendrá e informará anualmente un equilibrio detallado del agua.” Además “se deben identificar oportunidades para la mejora continua en términos de eficacia del uso del agua.”

5000 m³ son 5 millones litros de agua por día. Es un consumo de agua diario enorme. Se debería evaluar de parte del BM si no es viable reducir este límite, porque las afectaciones ambientales y humanas ya son muy elevadas con sólo 1 millón de litros por día.

En párrafo 8, el prestatario debe estimar,

“como parte de la evaluación ambiental y social, los posibles impactos acumulativos del uso del agua en la comunidades, otros usuarios y el ambiente, y [demostrar] [...] que no es probable que el uso propuesto para el agua tenga impactos adversos en los recursos hídricos.”

Esta regla está lejos de la realidad, sobre todo teniendo en cuenta que hay megaproyectos con un uso de agua, además permitido (como hemos visto en párrafo 8), de más de 5.000 m³ por día. ¿Cómo se puede estimar que **NO** es probable que el uso de una cantidad tan elevada no tenga impactos para las comunidades afectados u otras persona?

La regulación del manejo de materiales peligrosos tiene una contradicción en sí misma. Nota que

“el prestatario evitará fabricar, comercializar y usar químicos y materiales peligrosos que sean objeto de prohibiciones internacionales, restricciones o eliminaciones progresiva excepto que sea para un fin aceptable.”



¿Cuál fin de uso puede ser aceptable si se trata de materiales peligrosos objeto de prohibiciones internacionales? La tarea del BM es un avance progresivo con este borrador, en cambio se esconde tras de reglas internacionales para justificar sus reglas demasiado flojas.

El cumplimiento con la NAS 3 se supervisa por el prestatario que provoca la misma crítica como para la NAS 1. Todo control está en las manos del prestatario:

“las descargas al ambiente y sus impactos en él, en las comunidades afectadas por el proyecto y en los trabajadores.” (párrafo 23)

En los siguientes números de El Escaramujo seguiremos analizando el resto de las NAS.