

Declaración de Cancún. Un Año Después

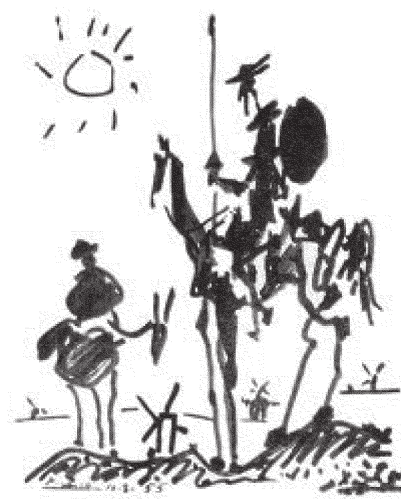
Vince McElhinny, BIC

En marzo de 2009, en el pico de la crisis financiera, la actual administración del BID solicitó 200 mil millones de dólares para recapitalizar y rediseñar el BID, con el objetivo de poder enfrentar los retos futuros para América Latina. Un año después, los Gobernadores del Banco aprobaron un acuerdo para aumentar su base capital a 70 mil millones de dólares, una suma mucho menor a la prevista inicialmente. Este aumento fue condicionado por 13 “reformas clave” para garantizar el uso eficaz de los nuevos recursos financieros. En ese momento, varios Gobernadores observaron que el monto aprobado no era suficiente. Es más, la cláusula de rendición de cuentas de la Declaración de Cancún indica que el último 20% del aumento de capital previsto depende de los avances claros y verificables en los esfuerzos para poner en práctica el plan de un “mejor banco” que la región necesita.

La re-elección del Presidente Moreno refleja el apoyo a la continuidad de su liderazgo en el Banco, y constituye la mejor oportunidad de cumplir con los retos que suscribió en Cancún. Ahora bien, con varios hitos de la Declaración de Cancún venciendo en la Reunión de Calgary, cabe preguntarse ¿cuáles han sido los avances desde Cancún?

La Búsqueda de Resultados

De acuerdo con las recomendaciones entregadas al Banco por un grupo de Organizaciones de la Sociedad Civil –muchas de las cuales se reflejaron en la Declaración de Cancún–, la capacidad de demostrar resultados positivos basados en evidencia representa la piedra angular de la agenda de reformas.¹ Evidente en 7 de las 13 condiciones, el énfasis en comprometerse a una cultura basada en resultados deriva directamente de la desconfianza acumulada, y manifestada



en diversas evaluaciones de la Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE) del BID, la cual ha afirmado:

“Desafortunadamente, una temática recurrente en todo su trabajo es que el Banco

Continúa en la página 2

INDICE

- 1 Declaración de Cancún. Un Año Después
- 1 La Estrategia de Cambio Climático y Energía Renovable y Sostenible del BID
- 3 Resultados de la Revisión de la Política de Salvaguardas
- 4 El financiamiento del BID al sector privado luego de Cancún
- 5 Una efectiva participación y control social
- 6 Sostenibilidad Ambiental, Equidad y Complementariedad Competitiva
- 8 El MICI. ¿Un mecanismo más robusto y efectivo?
- 10 Camisea: Diálogo pendiente con el BID

La Estrategia de Cambio Climático y Energía Renovable y Sostenible del BID: ¿maquillaje sofisticado para una máquina vieja?

Andrés Pirazzoli, AIDA

Reunidos para una nueva edición de la junta de Gobernadores del BID aquí en Calgary, y estando a sólo momentos de la aprobación de la Estrategia de Cambio Climático y Energía Renovable y Sostenible (EsCC) por parte del Directorio Ejecutivo del Banco, conviene detenerse un momento para reflexionar sobre las debilidades de su proceso de diseño y sus contenidos. Poner estas cuestiones en perspectiva resultará beneficioso para la Gerencia del BID, encargada de la formulación del Plan de Acción sobre Cambio Climático y Energía Sostenible (PACC), ya que le brindará una oportunidad de evaluar lecciones aprendidas y remediar algunas situaciones urgentes, para dotar de mayor efectividad a la que sin duda es la etapa más decisiva en la elaboración de la estrategia climática del BID.



David Wilk expone pilares de acción de la EsCC ante comunidades indígenas y grupos locales que desconocen la estrategia del BID hasta ese momento. Photo credit: Andres Pirazzoli / AIDA.

¿Proceso de socialización o de consulta?

Las organizaciones de la sociedad civil

Continúa en la página 12

DECLARACION continuación de la página 1

simplemente no recoge la información sobre los resultados de sus operaciones, ni a nivel de los programas de país, ni a nivel de las operaciones individuales. Hace falta tal información, la explicación sistemática de sus resultados logrados es imposible.”²

El éxito en el BID sólo puede basarse en la demostración de resultados sobre la base de evidencias, que vayan más allá de la mención al volumen anual de préstamos. El Banco tiene la oportunidad histórica de acompañar un período de crecimiento sostenido en gran parte de la región, aunque basado en un ciclo que depende mayormente de la exportación de productos primarios. Con el nuevo “Marco de Desarrollo Efectivo”, ya están establecidos en el BID los compromisos para lograr esos resultados, y emplear el nuevo mecanismo empírico de rendimiento para asignar mejor el presupuesto y garantizar la calidad de los préstamos.

La oficina de Planificación Estratégica y Efectividad de Desarrollo (SPDE por sus siglas en inglés) está encargada de supervisar el fortalecimiento de control de calidad. Las reformas de fortalecer un marco de efectividad de desarrollo están encaminadas a amarrar cada vez más los premios con la evidencia de resultados positivos, desde los gerentes hasta las oficinas de país. La transparencia en demostrar este vínculo entre aumentos de compensación y el desempeño sería imprescindible para la integridad de estos cambios.

Este reto para el BID queda en duda luego de una nueva evaluación de OVE que critica de una forma devastadora sus esfuerzos tendientes a fortalecer su sistema de mejora de la calidad de operaciones como garantía de resultados futuros.³ En contraste directo con la argumentación de la gerencia del Banco, la evaluación ha encontrado que la calidad de las operaciones del BID de 2009 se ha deteriorado notoriamente en comparación con los años 2001 y 2005. Para las inversiones del BID en 2009, OVE encontró que 88% de los proyectos carecían de un nivel mínimo de calidad –definido por una metodología institucional–. El análisis de OVE revela una tensión central entre la presión del GCI-9 en demostrar una mejora en la calidad de las operaciones –confianza en el diseño del proyecto– y la presión de los clientes en aprobar proyectos rápidamente. Así, en vez de cerrar la brecha, el BID parece cada más lejos de poder garantizar resultados basados en evidencia.

Sector Privado vs. Salvaguardas

El BID está actualmente revisando su estrategia para mejorar su oferta a los clientes del sector privado.⁴ Sin embargo, la caída espantosa en el volumen de nuevos proyectos sin garantía soberana –sector privado– desde 2008 a pesar de la creación de una nueva Vice-Presidencia



Operaciones de minera Barrick Gold en la República Dominicana.
Foto: Dominican Today, mayo 28, 2010.

del Sector Privado hace tres años, ha derivado en una presión tremenda en explicar esta inconsistencia entre la demanda y el abastecimiento. La pérdida de negocio con el sector privado de América Latina parece destacarse aún más si se tiene en cuenta el crecimiento del volumen de operaciones de la CFI en América Latina, que alcanzó casi 3 mil millones en el año fiscal 2010 comparado con 919 millones para el BID en el año calendario de 2009.

Sin evidencias clara para ello, la culpa se ha intentado colocar sobre la Unidad de Salvaguardas socio-ambientales (ESG) del Banco, a las que se culpa de haber bloqueado los nuevos negocios por las estrechas restricciones sobre la protección de biodiversidad, ecosistemas y los derechos de comunidades afectadas que aquellas imponen. Así, algunos casos particulares de disputas entre potenciales clientes y el Banco por la defensa de los estándares del desarrollo sostenible, han derivado en una creciente presión para diluir o romper con el cumplimiento de la política de medioambiente y salvaguardas, la cual es considerada como la responsable principal de esta mala temporada de creación de nuevos negocios.

Por ejemplo, se ha mencionado frecuentemente el colapso de una negociación en torno a una inversión de la megaempresa minera Canadiense Barrick Gold, destinada a expandir una mina de oro en la República Dominicana, cuando la empresa rechazó las recomendaciones del BID para incorporar medidas adecuadas de mitigación tendientes a evitar el daño a la biodiversidad en la región afectada. En particular, la fuerte protección en la política del BID que prohíbe las intervenciones en hábitats críticos es el factor percibido como responsable de la falta de mayor participación del Banco en el sector hidroeléctrico y de industrias extractivas –el BID

esta enfrentando este problema con el caso de la Hidroeléctrica de Amaila Falls en Guyana, por ejemplo–. Estos casos, ¿son fracasos de los estándares altos del BID o negocio que no merece el apoyo de un Banco de Desarrollo?

Un informe reciente del Grupo Asesor Independiente (GAI)⁵ recomienda al Banco que no se abra la política a una revisión, sino que se mejore su implementación.⁶ El informe del GAI subraya que el BID ha sido efectivo en promulgar su política de salvaguardas, y propone varias medidas para fortalecer el mandato olvidado de promover sostenibilidad. El lograr un equilibrio entre el cumplimiento de las salvaguardas actuales y la necesidad de transversalizar un enfoque de sostenibilidad en la aplicación de las salvaguardas NO significa que haya que hacer un “trade-off” de una, a expensas de la otra. La respuesta de la gerencia del Banco, que propone un Plan de Acción para implementar las recomendaciones vertidas en el Informe del GAI, será determinante en cuanto al cumplimiento de la Declaración de Cancún.

Pasos a la Evaluación del GCI-9 en 2013

OVE está preparando actualmente una propuesta para los Gobernadores del Banco que define cómo dicha oficina va a monitorear y evaluar el cumplimiento total y efectivo de los Acuerdos de Cancún –tal como está estipulado en la Declaración–. Este proceso de evaluación comienza con un plan de monitoreo y divulgación de los avances anuales, y culmina en una evaluación en 2013 para medir la efectividad de la implementación de la agenda del “Mejor Banco”.

Es importante reconocer que la evaluación de OVE del GCI-9 constituye el mecanismo de rendición de

Continúa en la página 11

Resultados de la Revisión de la Política de Salvaguardas:

La integridad de la Unidad de Salvaguardas está en riesgo

Paulina Garzón, BIC

Antecedentes

En Octubre del 2009, el Grupo Asesor Independiente (GAI) liderado por Tom Lovejoy y conformado por 8 panelistas, inició la revisión de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento del Salvaguardas del BID (OP-703) creada en el año 2006. En Marzo del 2010, durante la reunión anual de Cancún, y en un intento por “poner la casa en orden”, los Gobernadores del Banco establecieron 13 condiciones para la aprobación del Noveno Incremento General de Capital, una de las cuales instaba a que el “Directorio Ejecutivo adopte un conjunto revisado de salvaguardas ambientales y sociales plenamente congruente con las recomendaciones formuladas por el GAI en su informe definitivo” y que estuviera “acorde con las prácticas óptimas internacionales”.

A pesar del espaldarazo dado por parte de los Gobernadores al GAI, desde muy temprano existieron dudas acerca de si el Grupo aprovecharía al máximo esta oportunidad. El trabajo del GAI estuvo orientado a evaluar una visión política del Banco usando su “mejor razonamiento” para trabajar más en “perspectiva que en retrospectiva”, y en un estilo muy diferente a las prácticas del Banco Mundial en donde, según el GAI, existe un enfoque muy técnico, con “muchos consultores y muchos indicadores”.

¿Qué hizo y qué no hizo el GAI?

Desde los inicios de la revisión, el GAI dio señales de que su trabajo apuntaría a fortalecer la capacidad del Banco para la “transversalización e implementación” de las Salvaguardas, lo cual es fundamental, pero insuficiente. El trabajo del Grupo Asesor, aunque valioso en cuanto a transversalización e implementación, ha dejado la sensación de haberse quedado a “medias”, al no lograr rebasar el espíritu prescriptivo de la OP-703 de “no hacer daño”, y que sólo se restringe a la mitigación de impactos negativos; para sentar las bases que le permitan al Banco “hacer bien” y avanzar hacia el mejoramiento de impactos positivos.

Fue desmotivante para las organizaciones sociales el confirmar, a través del Informe, que el GAI hizo caso omiso de muchas de las sugerencias presentadas durante más de un año de trabajo. Entre ellas, las siguientes: (i) la inclusión del derecho al Consentimiento Libre, Informado y Previo de la comu-

Desde finales del año 2009, la revisión de las Salvaguardas Sociales y Ambientales (OP-703) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido un tema de seguimiento prioritario para las organizaciones que conforman la agrupación “IFIs en la Mira”, lo que las ha llevado a solicitar una serie de reuniones de consulta en Washington DC y en los países de la región, con personal del Banco y del Grupo Asesor Independiente (GAI) encargado de elaborar el Informe de revisión. Asimismo, han entregado una serie de propuestas y recomendaciones sobre las deficiencias en los sistemas de implementación de las Salvaguardas y sobre las debilidades y vacíos en el alcance y contenido de las mismas.

El pasado 3 de febrero de 2011, cuando el GAI hizo público su Informe final -tras un proceso de evaluación que se extendió a lo largo de todo el año 2010-, varias organizaciones de la sociedad civil enviaron una carta al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno, expresando su apoyo a varias de las recomendaciones del GAI pero, también, expresando su preocupación y desacuerdo con una parte del Informe que tiene el potencial de debilitar la estructura organizativa y el desempeño de la Unidad de Salvaguardas. Una interpretación inadecuada de algunas sugerencias del GAI equivaldría a una abdicación del Banco frente a los compromisos de Cancún y constituiría una flagrante distorsión del mandato de los Gobernadores.

nidades nativas; (ii) el reconocimiento y apoyo a los criterios de la Comisión Internacional de Represas para la construcción de hidroeléctricas; (iii) la aplicación obligatoria de la OP-703 a todos los instrumentos financieros -con o sin garantía soberana- como los destinados al desarrollo de políticas, operaciones con intermediarios financieros y mecanismos de financiamiento de carbono; (iv) la obligatoriedad de que las Evaluaciones Ambientales Estratégicas sean mandatorios y vinculantes y que sean desarrolladas desde una perspectiva de biomasa y no de proyectos; (v) la designación de zonas de no intervención; (vi) la obligatoriedad de medir, contabilizar y reportar las emisiones de gases de efecto invernadero en todas las operaciones del Banco y de internalizar los resultados en el análisis costo-beneficio de las operaciones; y (vii), la obligatoriedad de adoptar los mejores estándares ambientales y sociales en las operaciones con múltiples donantes. La incorporación de estas reformas hubiera constituido un aporte fundamental para dotar al Banco de criterios y mecanismos para la construcción

del “mejor banco” al que el Presidente Moreno se comprometió con el Noveno Incremento de Capital.

Lamentable pero no sorprendente, el BID se quedará una vez a la cola del Banco Mundial en materia de estándares ambientales y sociales. Así, por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) -el brazo del Banco Mundial para el sector privado - acaba de incluir en la revisión de sus Estándares de Desempeño el Derecho al Consentimiento Libre, Informado y Previo, CLIP.

En el lado positivo, el Informe recomienda acciones claves para lograr la transversalización e implementación de la OP-703, a saber: (i) fortalecer un enfoque de sostenibilidad en la política, en parte a través de la adopción de un marco estratégico para la sostenibilidad; (ii) corregir la desconexión entre los instrumentos de planificación -como son las Evaluaciones Ambientales- con los instrumentos de programación -como son las Estrategias de País-; (iii) promover un enfoque coherente sobre la gobernanza

Continúa en la página 14

El financiamiento del BID al sector privado luego de Cancún

María José Romero, Eurodad

En enero de 2011 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lanzó una consulta pública sobre el “Perfil de la estrategia de desarrollo del sector privado”, como un primer paso hacia una estrategia final sobre lo que la institución considera debe ser el desarrollo de dicho sector. El plazo previsto para la adopción de una nueva estrategia es el primer trimestre de 2011.

La iniciativa obedece a lo establecido en la Declaración de Cancún de marzo de 2010, en la que la Asamblea de Gobernadores acordó una serie de reformas institucionales en el marco del Noveno Incremento General de Capital. Entre ellas figura “mejorar el acceso del sector privado a financiamiento, particularmente el de pequeñas y medianas empresas, mediante mejoras en la estrategia y las políticas del Banco para el sector privado”. Asimismo, los Gobernadores solicitaron “ampliar las operaciones del sector privado”, cuyo tope pasaría del 10 al 20% del capital del Banco hasta 2012.

En Cancún los Gobernadores también afirmaron las prioridades institucionales de la entidad, entre ellas: “reducir la pobreza y la desigualdad”, “velar por un desarrollo sostenible” y “fomentar el desarrollo a través del sector privado”. Sin embargo, Organizaciones de la Sociedad Civil señalaron, en su contribución a la consulta pública, la necesidad imperiosa de alinear estas prioridades, ante el riesgo de fomentar al sector privado sin atender adecuadamente su contribución al desarrollo.

Tendencia y estrategia

De acuerdo a investigaciones recientes, en los primeros años de este siglo la ca-

nalización de recursos de las Instituciones Financieras Internacionales hacia el sector privado ha sufrido un dramático crecimiento. Un estudio de Eurodad¹ concluye que, “a inicios de la década, los préstamos al sector público representaban casi el 90% de la cartera total de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, contra apenas el 10% de las inversiones en el sector privado. A 2007, la proporción público/privado había cambiado a 33% y 66% respectivamente”.

La presente estrategia del BID se enmarca perfectamente en esta tendencia, la que a su vez se refleja en las bases del documento sometido a consulta pública. Según éste, “el desarrollo del sector privado es un pilar esencial del crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza”, y su debilidad en América Latina explica gran parte los problemas de desarrollo de la región. Sin embargo, tanto la teoría como la evidencia nos indican que la inversión en el sector privado, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible no son sinónimos.

En primer lugar, para que la inversión privada se convierta realmente en un pilar de crecimiento económico, debe generar riquezas que luego se vuelquen al mercado local, generar ingresos fiscales al Estado y no ejercer una presión medioambiental que deteriore las condiciones de vida de las poblaciones locales y contribuya al cambio climático. Tan importante como el desarrollo del sector privado es el marco institucional dentro del cual se produce. Muchos expertos aseguran que en ocasiones se sobrevalora el peso de los incentivos fiscales en la decisión de los inversores frente a cuestiones como, entre otras, la disponibilidad

de recursos naturales y de mano de obra; y la estabilidad institucional.

En segundo lugar, que el sector privado sea necesario no significa que sea suficiente para lograr el crecimiento económico. Tampoco lo es para la redistribución de la riqueza ni la reducción de la pobreza. La experiencia ha demostrado que el mercado por sí mismo no se encarga de “derramar naturalmente” la riqueza hacia los sectores más pobres, tal como aseguraba Adam Smith. Sólo los Estados nacionales tienen las herramientas políticas adecuadas para promover la necesaria distribución equitativa.

En tercer lugar, crecimiento económico y desarrollo sostenible son dos cosas diferentes. Ni siquiera la reducción de la pobreza es sinónimo de desarrollo. Debe quedar claro que los resultados que arroja la balanza comercial o el PIB no bastan para medir el grado de cumplimiento que una sociedad alcanza, entre otras cosas, en el reconocimiento, respeto y realización de los derechos económicos, sociales y culturales; la gestión del medioambiente; la calidad del empleo; las expectativas de desarrollo personal y la búsqueda del bienestar.

Cómo canalizar efectivamente el financiamiento al desarrollo

De acuerdo al BID, las razones principales de estancamiento en la región son el acceso limitado a servicios financieros y mercados de capitales, los altos niveles de informalidad, la capacidad de innovación limitada, la infraestructura inadecuada para la competitividad y la alta volatilidad y gestión inadecuada del riesgo. Esto afecta principalmente a las PYMES debido a que el temor de la banca local a otorgar préstamos para proyectos a largo plazo limita aun más su capacidad de invertir.

Basados en esta lógica, los bancos de desarrollo apelan al uso, a veces extensivo, de intermediarios financieros para canalizar sus recursos; los mismos que han obtenido extraordinarias ganancias en tiempos de crisis. Sin embargo, esto presenta dificultades al momento de controlar el flujo, el destino y el impacto real de estos recursos. Es decir, se trata de instituciones sin experiencia en políticas de evaluación de impacto y de transparencia de la información ya que, en última instancia, no son instituciones de desarrollo sino que responden a las leyes del mercado.



Represa hidroeléctrica Baba. Foto: Gob. Ecuador

Continúa en la página 14

Una efectiva participación y control social: El verdadero reto de los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil del BID (ConSOCs)

Mayra Tenjo, ILSA

Uno de los principales compromisos adquiridos por el BID con la Sociedad Civil (SC), en el marco de la “Octava reposición de Capital”, fue la creación e impulso de una “Estrategia para promover la Participación Ciudadana en las actividades del Banco”. Aunque han transcurrido 17 años de pequeños avances y desaciertos, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) persistimos en la importancia de desarrollar y construir un Protocolo de Consulta que ayude a definir con mayor precisión un mecanismo transversal para la efectiva participación de los ConSOCs, no sólo en los procedimientos y alcances de la propuesta global del GCI-9, sino también, en todas las consultas de políticas del BID¹ e inclusive en la construcción conjunta de agendas de las reuniones anuales de Sociedad Civil y las Asambleas de Gobernadores.

Antecedentes

La participación de la SC en las operaciones del banco fue incluida por primera vez en 1994 en el marco de la “Octava reposición de Capital del BID”, donde se dio la adopción oficial de los Consejos Asesores de la Sociedad Civil (CASC) los cuales ofrecieron, a partir de entonces, muy pocas oportunidades de diálogo e intervención en las políticas y procedimientos del BID; además de un bajo entendimiento de su rol en el gobierno y las entidades estatales de los países. Esta situación perduró hasta el año 2008 cuando, en la VIII Reunión BID-SC de Montevideo, un grupo de OSC puso en evidencia la poca claridad e ineficacia de los CASC, lo que llevó a integrar, en la hoja de ruta de Montevideo, dos acuerdos para la consolidación y fortalecimiento de la participación de la SC dentro de la institución.

La introducción del BID hacia un nuevo mecanismo mejorado para la participación de la SC se configuró a partir de la elaboración de los lineamientos para los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (ConSOCs). Esta primer etapa socializó los lineamientos desde finales del 2009 hasta la aprobación de la “Guía Referencial para los grupos ConSOCs del BID” en enero de 2010, período durante el cual OSC enviaron valiosas y novedosas propuestas para su buen funcionamiento. Si embargo, muchas de ellas no fueron tenidas en cuenta.

La segunda etapa de este proceso, que comenzó en enero de 2010 a partir de la aprobación de la propuesta de fun-



Comisión de trabajo, defensa de territorios; megaproyectos (IIRSA). Foto: CONAIE

cionamiento, consistió en la estructuración de los ConSOCs a nivel de país. Se buscaba, así, la conformación de una plataforma de organizaciones por país para el intercambio de información, fortalecimiento del diálogo y consulta recurrente y oportuna con el Banco. En esta instancia se produjeron una serie de anomalías, como la desinformación sobre la participación en los ConSOCs, o el hecho de que algunas organizaciones sociales que participaban activamente en las agendas relacionadas al Banco no fueron invitadas a participar de los mismos, a diferencia de un gran número de organizaciones que sí recibieron invitación pero que mantienen un alto nivel de dependencia con el banco y poca participación activa en sus agendas de trabajo.

Sí bien persisten ciertas dificultades, se exalta el esfuerzo que el BID a dispuesto en gran parte de sus oficinas locales para el despliegue de diferentes reuniones para la conformación de los ConSOCs nacionales. Aunque muchas de las observaciones de la SC no han sido tenidas en cuenta, los ConSOCs configuran, en los papeles, uno de los espacios más importantes de relacionamiento directo con el Banco, y constituyen un mecanismo de participación capaz de transversalizar la propuesta global de M&E del GCI-9, y en general todas las políticas y consultas del BID.

De esta manera numerosas OSC persistimos en destacar la importancia

de trabajar conjuntamente con el Banco y de ser tenidas en cuenta las observaciones respecto a la “Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco”, al mismo tiempo que resaltamos la necesidad de retomar el diálogo sobre el funcionamiento del ConSOCs y la correcta implementación de los procesos de consulta e información, conforme a los actuales y grandes retos a los que se enfrenta la institución, aspectos que ayudarán al BID a ser un “mejor banco”.

Experiencia del funcionamiento de los ConSOCs en las consultas

Las experiencias recientes de consulta en la Estrategia de Cambio Climático (EsCC) en Quito, Lima y Cancún ofrecen la oportunidad de un primer análisis del funcionamiento y efectividad de los ConSOCs, que a continuación se describen:

1. La falta de conocimiento de los consultados sobre el documento en discusión: La gran mayoría de los participantes no lo habían revisado y muchos ni conocían sobre su existencia. La experiencia ha demostrado que es insuficiente colgar los documentos en el sitio web del Banco y/o entregar una copia física al inicio de la reunión de consulta.

Continúa en la página 13

Sostenibilidad Ambiental, Equidad y Complementariedad Competitiva: Prioridades para una Estrategia de Integración

Christian Velázquez-Donaldson, BIC

El valor más significativo de una estrategia en el caso del BID es que pueda conectar en forma coherente productos (proyectos y operaciones) con resultados, a través de indicadores de rendimiento, es decir, que sea evaluable y enmarcada dentro de un sólido marco de resultados, lo que representa uno de los retos más grandes del Banco.¹ En este sentido, la “estrategia de integración regional” debe priorizar, por un lado, una clara definición para un **marco de resultados**; y por otro lado, áreas temáticas como la **transversalización de un enfoque de sostenibilidad**, las **asimetrías entre países** y la **complementariedad productiva** como base de una competitividad regional. En términos generales, esto quiere decir: expandir sus horizontes más allá de una agenda de comercio.²

Latinoamérica sigue siendo una de las regiones más fragmentadas internamente –por su desigualdad de ingreso y asimetrías en oportunidad nacional–, y con avances muy inferiores a los de Asia, Europa y Norte América en términos de indicadores de integración económica, social y política. El BID, tras la apro-

bación de la Declaración de Cancún se encaminó a reflexionar, en un periodo de casi un año, acerca de su “nuevo rol” como “actor neutral” para apoyar una integración regional. Naturalmente, este proceso trae consigo nuevos y viejos retos y aprendizajes después de una década de iniciativas regionales fallidas como ALCA, IIRSA, o PPP en los cuales el BID tuvo un rol significativo. En este sentido, siendo la Estrategia Sectorial de apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global el producto directo de este proceso, es desalentador que dicha “estrategia” refleje únicamente una agenda comercial como principal reto de Latinoamérica.

Sorprendentemente, el **Marco de Resultados** de dicha “estrategia” es dominado por indicadores sin relevancia con respecto a la capacidad del Banco de hacer mucho más; como número de oficiales de comercio y emprendedores privados capacitados en inversión y comercio, número de acuerdos comerciales firmados, número de proyectos aprobados, etc. (tabla 1). Reflejando, de esta manera, un marco de resultados árido en

comparación a una agenda de tal magnitud como es la Integración Regional. Una meta sí está clara dentro la “estrategia” que refleja la principal prioridad del Banco: el volumen de préstamos.³ En cuanto a la calidad de las operaciones en términos de marco de resultados y de una agenda para transversalizar un enfoque de sostenibilidad, no se dice mucho en la estrategia, aunque contiene un sin número de adjetivos calificativos positivos.

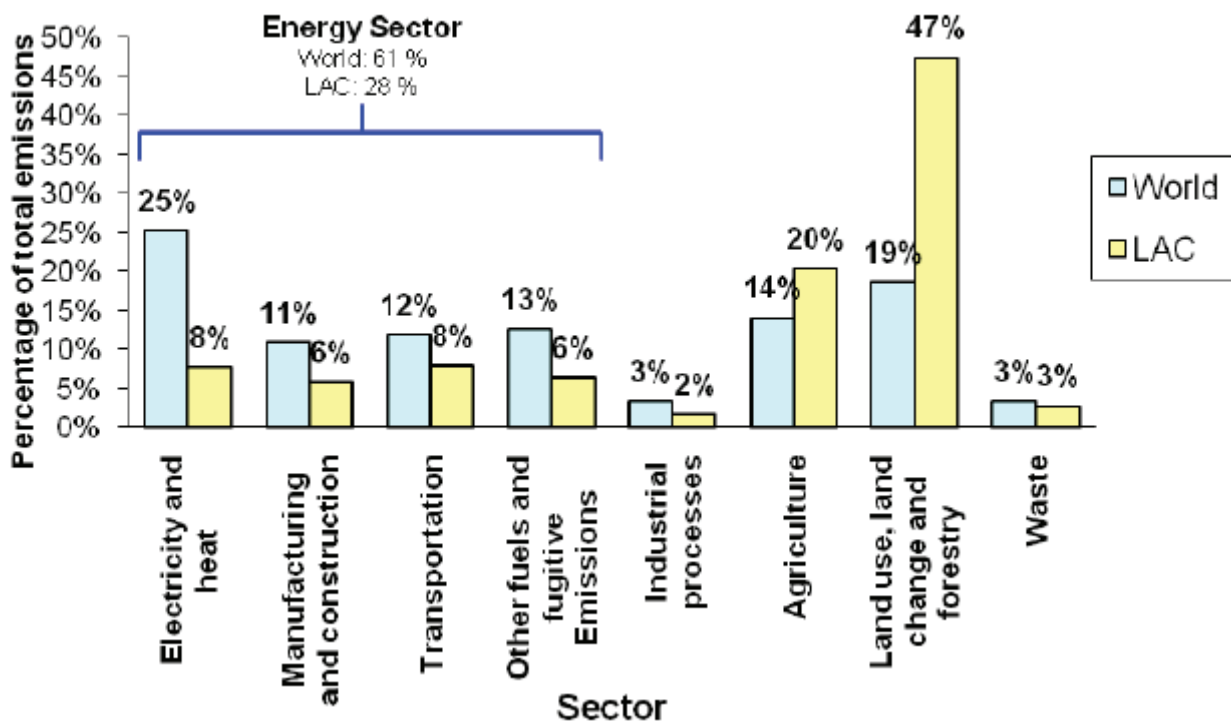
Por esta razón, es aconsejable que la “estrategia de integración” ratifique un mandato claro para la creación de una línea base para el monitoreo y evaluación de la “estrategia” a través de un Marco de Resultados. Parte esencial de este proceso es el compromiso directo para la armonización y estandarización regional de métodos, recolección, y distribución de datos de encuestas y estadísticas: Encuestas de hogar, Sondeos de conocimiento y satisfacción lo que involucra el rescatar y expandir el programa MECOVI (Iniciativa de Mejoramiento de Encuestas de Hogar Regional). Lo que en retorno ayudaría a identificar y

Tabla 1: Marco de Resultados: Estrategia de Integración

Objetivos de desarrollo regional		Contribuciones de productos previstas a los objetivos de desarrollo regional, 2012-20105	
Objetivo	Parámetros de referencia básicos	Resultados	Producto estimado
Apertura comercial (comercio en porcentaje del PIB)	84,9% (2004-2007)	Número de funcionarios públicos en el área de comercio y de empresarios privados capacitados en cuestiones de comercio e inversión	65.000 (parámetros de referencia básicos: n.d.)
Comercio intrarregional en América Latina y el Caribe en porcentaje del comercio total de mercancías	24,2% de las exportaciones 33,1% de las importaciones (2004-2007)	Acuerdos regionales y subregionales de integración e iniciativas de cooperación que han recibido apoyo	10 (parámetros de referencia básicos: n.d.)
Entradas netas de inversión extranjera directa en porcentaje del PIB	4,2% (2004-2007)	Número de proyectos transfronterizos y transnacionales que han recibido apoyo	22 (parámetros de referencia básicos: 26, 2005-2008)
		Número de transacciones de comercio internacional financiadas	1.000 (parámetros de referencia básicos: 561)
		Volumen de movilización por proyectos/compañías financiados con operaciones sin garantía soberana	US\$31.200 millones (parámetros de referencia básicos: US\$25.300 millones, 2005-2008)

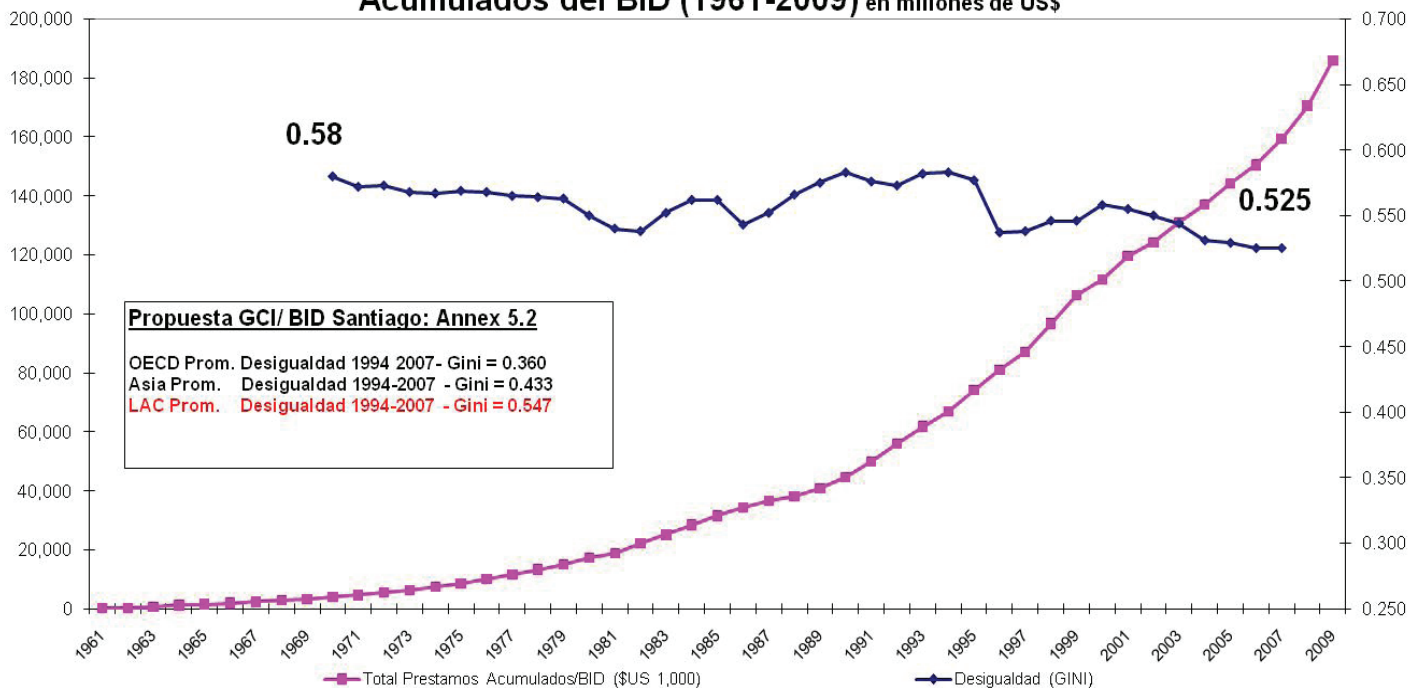
Fuente: Estrategia Sectorial de apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global del BID: Marco de Resultados (pág. 42)

Figura 1: Comparación de Emisiones Anuales de Gases de Efecto Invernadero por Sector



Fuentes: World Resources Institute. 2009. Climate Analysis Indicators Tool, version 6.0. Extraído de la Estrategia de Cambio Climático, Energía Sostenible y Renovable del BID. Anexo B.

Figura 2: Coeficiente Gini de Desigualdad (1970-2007) y Prestamos Acumulados del BID (1961-2009) en millones de US\$



ajustar una serie de indicadores de mayor relevancia para encarar los retos de la región.

Desde la Declaración de Cancún, el BID está atravesando por una oportunidad única para reformular una agenda que le permita posicionarse como un Banco de conocimiento y verdadero líder en retos críticos para la región: sostenibilidad, fuertes asimetrías y desigualdad, complementariedad económica. Cada uno de estos desafíos llama para el fortalecimiento de una nueva institucionalidad regional que notablemente se encuentra ausente en América Latina. Lastimosamente, existen señales contundentes que indican que nuevamente se

convertirá en una oportunidad perdida para el Banco, y por otro lado, llevan a cuestionar incluso la capacidad del Banco de coordinación interna.

Por un lado está el tema de la **transversalización de un enfoque de sostenibilidad** ambiental en el Banco, que representa uno de los mayores retos dentro de una agenda regional. La actual Política de Medioambiente y cumplimiento de Salvaguardas Sociales y Ambientales del BID estipula claramente la transversalización como uno de sus dos principales pilares. Pero, sorprendentemente, la “estrategia de integración” no refleja ninguna coordinación con el equipo de salvaguardas en este tema.

En este contexto, el reciente informe del GAI⁴ que revisó la efectividad de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardas ofrece evidencia del pobre desempeño del Banco en el tema de transversalización de un enfoque de sostenibilidad más allá de mitigación de impactos. Razón por la cual es aun más relevante ya que no se puede hablar de IIRSA o corredores comerciales sin antes tomar en cuenta su trascendental impacto en el uso de suelos, cambio de uso de suelos y bosques; especialmente siendo esta la principal causa de emisiones de gases de efecto invernadero en la región (Figura 1). Lo

Continúa en la página 15

EL MICI.

¿Un mecanismo más robusto y efectivo?

Gonzalo Roza, CEDHA

Antecedentes

A fines del mes de abril de 2009 y en el marco del proceso de recapitalización en el cual se hallaba inserta la institución, el Directorio Ejecutivo del BID autorizó el inicio de un proceso de consulta pública para la renovación de su mecanismo de rendición de cuentas: el Mecanismo de Investigación Independiente (MII), vigente desde el año 1994. A lo largo de tal proceso, que se extendió por un período aproximado de 150 días, el Banco realizó consultas en 12 países diferentes (a las que concurrieron más de 226 participantes) y recibió casi 500 comentarios por escrito de más de 60 organizaciones y personas; en lo que constituyó uno de los procesos de consulta pública más positivos organizados por el BID en los últimos años.

El mismo derivaría en la constitución, en febrero de 2010, del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), un instrumento que pretende ser mucho más robusto y efectivo que el antiguo MII, el cual se caracterizó por su completa ineficacia y debilidad. En sus 15 años de vida, el MII demostró una y otra vez su fracaso a la hora de consumir sus objetivos primordiales, a saber: incrementar la transparencia, la responsabilidad institucional y la efectividad del Banco; y nunca pudo constituirse en una herramienta verdaderamente efectiva y confiable para la protección y el resguardo de los derechos humanos de aquellas poblaciones y comunidades afectadas por las operaciones del Banco. Nada más cabe mencionar, para dar cuenta de este fracaso, que durante esos 15 años de vigencia, sólo fueron sometidos 5 casos al MII, cuando en algunos mecanismos de rendición de cuentas de otras IFIs, como el Panel de Inspección o la CAO, se han llegado a someter, por ejemplo, más de 5 casos... en un solo año.

Un nuevo mecanismo

De esta manera, tras haber atravesado un período de transición hacia el nuevo mecanismo, el Directorio Ejecutivo del Banco estableció el 9 de septiembre de

2010 como la fecha de entrada en vigencia del MICI,¹ siendo su principal objetivo el ofrecer al BID y a la Sociedad Civil el establecimiento de un foro independiente para abordar reclamos de comunidades o individuos que son o podrían verse afectados de manera adversa por operaciones financiadas por la institución, en las que este no haya dado cumplimiento a sus propias políticas operativas. Pero el objetivo de fondo del BID con esta movida ha sido, más allá de la armonización del mecanismo con los de otras IFIs afines, el poder contar, finalmente, con un mecanismo robusto y verdaderamente efectivo de rendición de cuentas.

Sin dudas, las novedades que incorpora el MICI y las diversas modificaciones que se han establecido para mejorar su funcionamiento representan realmente un paso adelante en materia de rendición de cuentas y transparencia dentro de la institución. Sin embargo, el nuevo mecanismo sigue dejando algunos puntos pendientes por perfeccionar, sobre todo respecto a la independencia que requieren los diferentes elementos del mismo para que pueda funcionar efectivamente. Así, por ejemplo, el hecho que el Ombudsperson de Proyectos, así como el Panel de Investigación sean designados y contratados por el Directorio Ejecutivo del Banco, puede llegar a implicar cierto grado de dependencia o condicionamiento en su accionar. Por otro lado, al no establecerse medidas correctivas de carácter vinculante como resultado de todo el proceso, se corre el riesgo de que el mismo termine derivando en modificaciones o correcciones solo superficiales por parte de la institución. Además, sigue sin existir un mecanismo de apelación para aquellos casos en que los solicitantes consideren que ha sido injusta o poco razonable la decisión de considerar su Solicitud como “inelegible” para alguna de las fases del proceso.

No obstante lo anteriormente expuesto, el cambio que ha decidido implementar el Banco resulta sumamente positivo ya que no cabe duda que el MICI es, a todas luces, un mecanismo mucho más robusto y completo que el

anterior. Un repaso en forma de comparación por los mecanismos del resto de las principales Instituciones Financieras Internacionales, puede dar cuenta de ello. (Tabla 1)

¿Un mecanismo más efectivo?

Ahora bien, que este mecanismo resulte mucho más robusto que el MII no implica, por sí mismo, que sea también más efectivo. Si bien en la actualidad ya han sido sometidos al menos 7 casos al mismo, lo cual da cuenta de su renovada vitalidad, aún resulta demasiado temprano para poder garantizar de plano su completa efectividad, y resulta mucho más temprano aún para poder extraer alguna conclusión acerca de si este mecanismo constituye realmente un avance concreto en materia de rendición de cuentas y de protección y garantía de los derechos humanos de las comunidades y poblaciones afectadas por las operaciones financiadas por el BID.

Estas conclusiones solo podrán empezar a surgir en el mediano/largo plazo, cuando se pueda llegar a corroborar el verdadero funcionamiento del MICI en una serie diversa de casos. Es por ello que resulta sumamente importante que la Sociedad Civil se encargue de testear, monitorear y efectuar un seguimiento cercano del funcionamiento del Mecanismo, buscando actuar a la par del banco en la búsqueda de hacer frente a los desafíos que aún tiene por delante el MICI, entre los que destaca por encima del resto, como en la mayoría de los mecanismos de las otras IFIs, el de asegurar que las comunidades y las poblaciones que pueden verse afectadas, e incluso la sociedad en general, sepan de la existencia de este instrumento y su funcionamiento, para que puedan recurrir fácilmente a él en caso de requerirlo. ■

Notas

1. BID. Nuevo mecanismo de rendición de cuentas del BID entra en vigor. 09 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.iadb.org/anuncios/2010-09/spanish/nuevo-mecanismo-de-rendicion-de-cuentas-del-bid-entra-en-vigor-7815.html>

Tabla 1: El MICI en comparación con el MII y mecanismos de otras IFIs.

Fuente: Documento del BID, al cual el autor le ha realizado adiciones y modificaciones personales.

Tema	MII	MICI	Comparación con Otros Mecanismos
Independencia	El MII era parte de la Secretaría Sujeto al Directorio por intermedio de la Secretaría. El Coordinador del MII no era siempre a tiempo completo El Coordinador dependía del Departamento Legal para determinar la elegibilidad de un caso.	Se crea la Oficina del MICI, que es independiente de la Administración. El MICI está sujeto solamente al Directorio. La Oficina del MICI es administrada por un Secretario Ejecutivo a tiempo completo nombrado por el Directorio. El Directorio nombra también al resto de los miembros del Mecanismo (Ombudsperson de Proyectos y miembros del Panel).	El MICI reforma el Mecanismo al ser independiente, como el BM, el B. Asiático de Desarrollo y el B. Africano de Desarrollo. El MICI va más allá de otros mecanismos ya que el Directorio nombra a todo el personal. Decisiones de elegibilidad son independientes.
Alcance	El MII abarcaba sólo la Verificación de Observancia	El MICI añade una fase inicial de Consulta, liderada por un Ombudsperson de Proyectos independiente que provee un foro abierto para buscar soluciones a los reclamos.	Todos los mecanismos, excepto el del Banco Mundial, incluyen una fase de Consulta. El MICI está armonizado con las otras instituciones.
Accesibilidad	Requisitos complejos para presentar reclamos. Se limitan los reclamos una vez que ha sido desembolsado un 95% del préstamo. No se promueve el Mecanismo. Los afectados casi no son consultados.	Simplifica la presentación de reclamos, permitiendo reclamos personales, electrónicos u orales y en la lengua natal. Extiende el período para presentar reclamos a 24 meses luego del desembolso final del préstamo. Requiere amplia diseminación. Los afectados son consultados durante el proceso y sus opiniones se registran.	El MICI está en la vanguardia en cuanto al acceso. Es el segundo mecanismo que permite reclamos por un individuo y el primero que permite reclamos orales. El BID es una de las instituciones líderes en extender el período para presentar reclamos. El MICI actualiza el Mecanismo al requerir la amplia difusión como lo hacen otras instituciones. El BID es una de las instituciones líderes al incluir un rol activo para los reclamantes en el proceso.
Transparencia	Se publicaba una lista limitada de documentos. Poca comunicación con los reclamantes.	Todos los documentos y actividades se registran y publican electrónicamente. Los reclamantes están siempre actualizados.	El MICI actualiza y armoniza al Mecanismo con las otras instituciones.

Proceso de un caso sometido al MICI

Camisea: Diálogo pendiente con el BID

César Gamboa, DAR

El año pasado, una coalición de cerca de 20 Organizaciones de la Sociedad Civil expresó su posición al Banco Interamericano de Desarrollo sobre sus obligaciones pendientes en el proyecto de Camisea, y los retos que deberá asumir frente a los cambios políticos, económicos y sociales que se están evidenciando como efectos del proyecto más importante de combustibles fósiles para el Perú.

El reto del BID siempre ha sido demostrar que su participación en la explotación del gas de Camisea ha dado una adicionalidad tanto a la operación como a las políticas nacionales. Para ello, la sociedad civil peruana “presionó” para que el gobierno peruano y el BID asumieran mayores compromisos que los exigidos en sus políticas y normativa nacional y corporativa, respectivamente.

No obstante ello, se han producido una serie de críticas hacia la participación del BID tanto en Camisea I, como en Camisea II (Proyecto Perú LNG o exportación del gas de Camisea a México). Específicamente, el magro y deficiente cumplimiento del Préstamo N° 1441, Programa de Fortalecimiento Institucional para responder a los impactos indirectos del Proyecto Camisea en la instituciona-



Construcción de oleoducto Camisea. Foto: Simeon Tegel/ Amazon Watch.

lidad nacional, regional y cumplir con los llamados “21 Compromisos”, una serie de obligaciones jurídicas puestas en prioridad para que el Estado cumpla con la implementación de mecanismos de mitigación de impactos ambientales y sociales, así como la promoción del desarrollo local

en la zona.

A ello se suma también las críticas al financiamiento a la operación de exportación del gas de Camisea, puesto que tanto expertos, autoridades locales y regionales (Gobierno Regional de Cusco), como población local, movimientos sociales e indígenas, han lanzado su voz de rechazo a una operación que no contó con un análisis previo que justifique la puesta en resguardo de nuestra seguridad energética, causando posteriormente una crisis energética, la renegociación de los contratos de Camisea, cuestionamientos por posibles casos de corrupción, y la acentuación del gobierno actual en la promoción de la exploración de hidrocarburos y de proyectos hidroeléctricos en la Amazonía peruana.

Podríamos señalar que otros préstamos relacionados con Camisea están teniendo el mismo carácter ineficiente y con un mayor impacto en lo nacional o en lo local (Proyecto NUMES o Proyecto de Desarrollo Local del Bajo Urubamba), sin embargo, en este último lustro debemos tomar en cuenta que lo bueno que se ha conseguido con Camisea, podría perderse. Hoy por hoy, la participación de la sociedad civil en monitorear el proyecto Camisea es algo importante y relevante a tomar en cuenta, más aún siendo un proyecto emblemático para el BID, el Estado Peruano, las empresas y la propia sociedad civil. Muchos podrán calificarlo como un modelo a seguir. No obstante, para asegurarnos que sus efectos se pueden extender, es imperioso garantizar que los efectos positivos de estos proyectos supervivan en el tiempo.



Lima, 14 de diciembre de 2010

Sr. Roberto Vellutini
Vicepresidente de Países
Banco Interamericano de Desarrollo BID
Washington
Presente -

Reciba un cordial saludo a nombre de las organizaciones abajo firmantes y a la vez sirva la presenta para hacer extensivo nuestro reconocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por continuar realizando, a los largo de estos últimos años, las Reuniones Públicas del Proyecto Camisea, las mismas que consideramos un espacio que ha asumido un mayor nivel de participación, conocimiento y discusión sobre los reales desafíos a nivel socio ambiental que implica este importante proyecto como es Camisea.

No obstante, no podemos dejar de resaltar como un hecho importante, la presentación del estado de avances de los compromisos de la Hoja de Ruta de Yucay, durante la última Audiencia Pública del Proyecto Camisea, realizada el pasado 09 de noviembre en la ciudad de Lima, la que sin duda constituye un importante paso para lograr un mayor involucramiento de los actores en el monitoreo de aspectos socio ambientales fundamentales, pero que no se les estaba otorgando la importancia que merecían.

A pesar de esto último, y conscientes del interés de las partes interesadas de hacer del Proyecto Camisea, un proyecto cada vez mejor en términos socio ambientales, creemos que dada la coyuntura marcada por la ampliación de las operaciones de Camisea tanto a nivel de exploración, explotación y transporte de gas, hace necesario que se asuma de manera integral una nueva estrategia socio ambiental que permita hacer frente a estas nuevas operaciones.

Así, ante la amenaza de la construcción de un nuevo ducto de Transportadora de Gas del Perú - TGP por el santuario Nacional Megantoni¹ y la próxima instalación de una serie de pozos en los lotes 88 y 56 en la cuenca del Río Urubamba, que afectarán a las comunidades indígenas de la zona, poniendo además en peligro ecosistemas frágiles propios del área de influencia del proyecto y con ello una serie de conflictos socio ambientales

CAMISEA continuación de la página 10

Para ello, la sociedad civil propuso al BID que apoye al Estado Peruano para que termine de cumplir los compromisos que asumió en el Préstamo N° 1441 (2004-2008), a través de nuevas obligaciones relacionadas al proyecto, nacional: diseño e implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica y de la Planificación Estratégica en el Bajo Urubamba; financiar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y efectividad en el gasto, así como de un Sistema Monitoreo Independiente; impulsar procesos de Desarrollo Energético Regional, desde una perspectiva de gobernabilidad energética y con el gobierno de un Comité de Coordinación Interinstitucional, en el que pueda dialogar el Estado, las empresas y la sociedad civil.

Desafortunadamente, la respuesta del BID (Carta N° 112/2011 de 10 de enero de la representación del BID en Lima) ha sido muy deficiente y no cubre las expectativas de la sociedad civil en cuanto a asumir los efectos del apoyo del BID a Camisea. Esperemos iniciar un diálogo fructífero y sincero con el Banco, puesto que sociedad civil considera relevante que Camisea y las demás operaciones que comenzarán a desarrollarse en el área de impacto de este proyecto, cuenten con una política nacional, con un proceso de planificación regional y con mecanismos de mitigación y proyectos de desarrollo local que sean efectivos y permitan construir una sostenibilidad a futuro en el proyecto y en la cuenca. ■



DECLARACIÓN DE CANCÚN continuación de la página 2

cuentas más importante para el BID en los próximos años. Cabe añadir también que la sociedad civil puede reclamar su espacio de participación en este proceso, ya sea informando y contribuyendo en el diseño del plan de monitoreo y evaluación del GCI-9 -tal como lo están intentando algunas organizaciones, a través de una propuesta colectiva de criterios de evaluación para cada uno de las 13 condiciones-, como participando directamente en las actividades de monitoreo y evaluación.⁷

El gran desafío para el BID es definir mejor sus prioridades, y limitar sus proyectos a aquellos que contribuyan a avanzar en estas prioridades. Sin embargo, la presión actual es en contra del establecimiento de criterios de priorización y a favor de prestar más cantidad para cualquier cosa que el cliente pida. Así, los incentivos internos del BID refuerzan una cultura donde “Más es mejor”!

Para blindar este proceso de reforma acordado entre el BID y sus socios es aconsejable empoderar a los aliados en las Organizaciones de la Sociedad Civil para la defensa del cambio. Una discusión abierta sobre los avances del Banco en su cumplimiento del GCI-9 y la invitación y participación de la sociedad civil en su monitoreo y evaluación debe ser una prioridad clave en la Reunión Anual de Gobernadores en Calgary. ■

Notas

1. Para ejemplos de las propuestas formulados por diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil durante la negociación del GCI-9, véanse <http://www.bicusa.org/en/Institution.Resources.4.aspx>
2. IDB Office of Evaluation and Supervision (OVE), Evaluation findings regarding IDB-8 guidance and implications for future Capital Increase Agreements RE-354 ¶ 2.42, pg. 10. Disponible en: <http://www.iadb.org/ove/DocumentInformation.aspx?DOCNUM=2215851&Cache=True>
3. Para leer más, ver: “New report shows

decline in IDB project quality, backsliding on capital increase commitment”. Disponible en: <http://www.bicusa.org/en/Article.12359.aspx>

4. Ver artículo “El financiamiento del BID al sector privado luego de Cancún” en la presente edición de “BID en la Mira”.

5. Ver artículo “Resultados de la Revisión de la Política de Salvaguardas: La Integridad de la Unidad de Salvaguardas está en riesgo” en la presente edición de “BID en la Mira”.

6. Para leer más: “OSCs al BID: Promoción de Sostenibilidad no debe diluir el cumplimiento de las Salvaguardas”. Disponible en: <http://www.bicusa.org/es/Article.aspx?id=12357>

7. Elementos de una Propuesta OVE-BID para la Evaluación del Marco Global de la Declaración de Cancún, Oct. 26, 2010. cuentas más importante para el BID en los próximos años. Cabe añadir también que la sociedad civil puede reclamar su espacio de participación en este proceso, ya sea informando y contribuyendo en el diseño del plan de monitoreo y evaluación del GCI-9 -tal como lo están intentando algunas organizaciones, a través de una propuesta colectiva de criterios de evaluación para cada uno de las 13 condiciones-, como participando directamente en las actividades de monitoreo y evaluación.⁷

LA ESTRATEGIA continuación de la página 1



Marcha Via Campesina en la reunión sobre cambio climático, COP-16. Foto: Allan Lissner

involucradas tempranamente en el proceso de diseño de la EsCC, señalaron con insitencia las graves falencias del proceso de consultas impulsado por el BID, incluyendo en otros factores que debilitaron su legitimidad respecto de sus potenciales beneficiarios: a) la falta de conocimiento de los consultados sobre los documentos en discusión; b) la escasa presencia de organizaciones indígenas en las consultas; c) la falta de claridad sobre la metodología, el procedimiento, las metas y el seguimiento de la consulta; d) el problema del manejo del tiempo y la agenda durante las reuniones presenciales de consulta; y e) los patentes conflictos de interés detectados en organizaciones convocadas y con vínculos de dependencia con el Banco.

Adicionalmente, el PACC no contempla espacios de participación y consulta para recibir aportes de la sociedad civil, la academia o el sector privado, en circunstancias en que el mismo jugará un rol determinante en el éxito de la EsCC: definirá los objetivos, instrumentos y programas operativos, metas de financiamiento de acuerdo con el Marco de Resultados propuesto para el Aumento General de Capital (GN-2418-20); y detalles de las actividades que cubrirá la EsCC. Todo lo anterior hace imprescindible que el BID habilite la oportunidad de acceder al diseño del PACC, para que las personas comunes y expertos de la sociedad puedan aportar información valiosa desde las bases.

Lo extraño es que todo hacía esperar que ante los compromisos de transparencia adquiridos en su noveno aumento de capital (CGI-9) y con la nueva política de acceso a la información aprobada recientemente por el BID, su desempeño respecto de la apertura con sociedad civil mejoraría. Lamentablemente, todas las situaciones detectadas durante el proceso

de consultas de la EsCC, debilitaron significativamente su potencial de legitimación, y reviven las dudas que justificadamente han señalado sistemáticamente las comunidades y ONG interesadas en dar seguimiento a las operaciones del Banco.

Conclusión: Transparencia y participación D- (reprobado!).

¿Liderazgo o maquillaje?

Si los problemas de la EsCC fueran únicamente de forma o cosméticos, el asunto no sería tan grave. Sin embargo, las debilidades que se detectaron en la sustancia de sus planteamientos hacen pensar que la EsCC no logrará constituirse en un instrumento de lucha efectiva contra el cambio climático para América Latina y el Caribe, y que podría incluso exacerbar los problemas ambientales y sociales que la actividad del BID ha venido financiando por años. En términos generales, entre las mayores inconsistencias de la EsCC se encuentran:

1. La ya mencionada falta de transparencia y de participación efectiva en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la Estrategia de conformidad, entre otros, con la nueva Política de Acceso a Información y la Guía sobre el Funcionamiento de los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil;
2. La falta del necesario balance de gastos, entre las acciones de mitigación y adaptación que el BID desea emprender, procurando responder a las necesidades de mayor urgencia en la región, como los más de 50 millones de personas en ALC que no tienen acceso a energía, elemento central de la lucha contra el cambio climático;

3. La ausencia de un enfoque derechos humanos, incluyendo la perspectiva de género, que asegure una actitud proactiva del BID a su respecto e interiorice su importancia en la transversalización del problema a la generalidad de sus actividades;

4. La ausencia de un marco de resultados participativo y transparente, que vincule las estrategias de integración e intervención en industrias extractivas a la Estrategia de Cambio Climático, para que sean consistentes en sus objetivos y con las metas planteadas en el último acuerdo de aumento de capital (CGI-9) tanto a nivel nacional como regional;

5. Ausencia en el diagnóstico y, consecuentemente, en las prioridades de acción, de la importancia de zonas costeras y manglares, y zonas de páramos, dentro de las áreas importantes para mitigación y adaptación de cambio climático.

En consecuencia, si el BID desea realmente asumir un rol de liderazgo en el desarrollo bajo en carbono y resiliente de América Latina y el Caribe, es preciso que reexamine el énfasis histórico que a dado a sus inversiones, y más allá de una apariencia de sostenibilidad, opte por una reinversión seria que atienda a las necesidades urgentes de la región.

Conclusión: Liderazgo C- (Insuficiente!).

Hacia adelante

Si bien el aporte de ALC al cambio climático global está en una trayectoria de alza, éste ha sido histórica y comparativamente discreto, y la delicada situación de vulnerabilidad en la región, hace que la urgencia en el actuar sea necesariamente puesta en la prevención de problemas catastróficos. Entre los más graves problemas proyectados para la región se encuentran la menor disponibilidad de agua dulce, una mayor ocurrencia de tormentas extremas y las consecuentes inundaciones, la elevación del nivel del mar y el deterioro de los ecosistemas marinos, una mayor incidencia de incendios forestales, y un mayor brote de enfermedades transmitidas por vectores producto del aumento de las temperaturas.

Ante tamaño desafío, se espera que el BID evalúe nuevamente el rol que desea jugar, y mejore el desempeño demostrado hasta el momento para lograr estar a la altura de su mandato original. A todas nos beneficiaría el desarrollo de una Estrategia de Cambio Climático que sea justa efectiva y basada en las necesidades de la región. ■

PARTICIPACIÓN *continuación de la página 5*

2. La falta de presencia de organizaciones indígenas en las consultas: Es inaceptable que siendo los territorios indígenas un gran porcentaje de la población afectada por la extracción de recursos naturales, su presencia sea casi nula en las reuniones de consulta (1 representante en Quito, 1 representante en Lima, y un pequeño grupo de representantes en México).
3. La falta de claridad sobre el procedimiento, metas y seguimiento de la consulta: El Banco no ha explicado en las reuniones cómo trabajará con la información obtenida en las reuniones de consulta –más allá de colgar un resumen en el sitio web de la Institución-. La falta de una comunicación informada y continua entre el Banco y la sociedad civil deja en tela de duda la utilidad de participar en tales reuniones.
4. El manejo del tiempo durante las reuniones de consulta: Durante la reunión de Quito, se perdió más de media hora del tiempo asignado a la reunión de consulta, mientras que varios participantes que querían hacer preguntas y observaciones sobre la presentación de David Wilk no pudieron hacerlo por falta de tiempo. Lo mismo pasó en Cancún: no hubo tiempo para completar las exposiciones ni para responder a todas las preguntas planteadas, debido a que los organizadores incluyeron dentro de la agenda de consulta, la presentación de una Diputada mexicana sobre el presupuesto de México para cambio climático.
5. Selección de los participantes de acuerdo al objetivo de la reunión: Es necesario un análisis cuidadoso por parte del Banco cuando privilegia la participación –en las reuniones de consulta- de organizaciones que tienen vínculos de dependencia con el Banco generadas por la búsqueda y/o ejecución de recursos financieros de proyectos. Un evento que causó confusión y malestar en la reunión de Cancún fue la utilización de este foro por parte del representante de México Sustentable –organización que apoyó al BID en la realización del evento-, para pedir a los representantes del Banco su intervención para que las autoridades mexicanas aprueben un proyecto de su organización. Si bien el Banco no puede ni debe controlar las intervenciones de los participantes, sí está en la obligación de aclararles los objetivos de cada tipo de reunión, y de tomar las medidas necesarias para que las reuniones se conduzcan de acuerdo a los propósitos para los cuales fueron organizadas.
6. ¿Reuniones de socialización o de consulta?: En la reunión de Quito varios grupos entregaron al Sr. David Wilk una carta rechazando que tal reunión sea considerada como “de consulta”, y solicitaron al Banco la publicación anticipada de la metodología y metas de las consultas.

Lamentablemente, esto no se ha cumplido ni para Lima ni para Cancún.

7. Faltó disponibilidad de la información a tiempo para las consultas: es de responsabilidad del BID (Bajo el marco de la OP-102) brindar información oportuna y relevante a los miembros del ConSOC, más aún cuando involucra procesos de consulta respecto a una estrategia o política. Se debe señalar que esto no fue contemplado en la consulta de la EsCC, teniendo en cuenta que la segunda fase de consultas comenzó el 27 de octubre de 2010 y que la primera consulta se dio a propósito de la X reunión BID-SC en Quito, el 5 de noviembre; pero que el borrador de la estrategia fue subida a la página web del banco recién el 25 de octubre, dejando tan solo ocho días para el análisis de una propuesta de tanta importancia y extensión.

Algunas Reflexiones para la Efectiva Participación y Control Social en los ConSOCs

1. **Relacionamiento institucional:** un porcentaje significativo de las OSC que han sido invitadas a la conformación de los ConSOCs en Perú y Colombia, tienen vínculos de dependencia con el Banco generadas por la financiación a proyectos, lo que contradice un principio básico de independencia que debería primar en los ConSOCs.
2. **La no existencia de un Reglamento Operacional:** se espera que los ConSOCs aporten a la elaboración de tal instrumento en cada país. Pero, si no hay una representación adecuada de las organizaciones sociales y las comunidades afectadas por políticas y proyectos, ¿Que legitimidad tendrá una propuesta de Reglamento Operacional elaborada por un grupo no representativo?
3. **Dado que los ConSOCs “no son un órgano dependiente del Banco”,** según el documento aprobado en enero de 2010, ¿cómo se entiende que sea el representante del BID o la persona que él designe quien tome la decisión final sobre quiénes pueden participar en los ConSOCs, quién presida y convoque las reuniones y defina la agenda? ■

Notas

1. Para una participación efectiva se requieren ciertas condiciones que la favorezcan y estimulen, entre ellas: liderazgo; voluntad política; transparencia; información eficaz y oportuna; concertación, construcción y coordinación conjunta; roles representativos en la rendición de cuentas y auditoría social; y capacitación en veedurías ciudadanas.

SALVAGUARDAS *continuación de la página 3*

ambiental; (iv) atender las implicaciones económicas de la gobernanza, en particular valorando los servicios de los ecosistemas y la protección de la biodiversidad; y (v), asignar mayores recursos a la supervisión y la evaluación de los resultados de la aplicación de las salvaguardas. Sin ninguna duda, la adecuada implementación de estas recomendaciones es fundamental para lograr un compromiso sobre principios de sustentabilidad a nivel institucional.

Por otro lado, es preocupante el análisis del GAI que cuestiona el desempeño de la Unidad de Salvaguardas y se refiere a las funciones de vigilancia de la Unidad como “distorsiones”, “desequilibrios”, un rol “confrontacional”, potenciales “conflictos de intereses”, etc. sin presentar evidencias. Estas afirmaciones podrían abrir el espacio a medidas “correctivas” que reduzcan las capacidades y la autoridad de la Unidad de Salvaguardas, e inclusive podrían conducir a la división de la Unidad en dos instancias independientes –para el sector público y el privado– que reporten a dos Vicepresidencias diferentes, con la consecuente disminución de personal y presupuesto en la Unidad actual.

La falta de rigor –el cual sí se encuentra presente en otras partes del Informe– es notoria en el tratamiento de la Unidad de Salvaguardas. Se presentan varias conclusiones contradictorias, pues por un lado el Informe se refiere a “per-

cepciones” de que el cumplimiento de las salvaguardas se realiza a expensas del desarrollo de proyecto, pero al mismo tiempo señala que no existen demoras en la preparación de los proyectos –sólo 2 de 775 proyectos se detuvieron por falta de cumplimiento con la OP-703–. El GAI sugiere (páginas 30 y 31) un “conflicto de intereses”, un exceso de “aversión al riesgo” y una “restricción” indebida por parte del personal de la Unidad en cuanto a su responsabilidad de equilibrar la aplicación de la OP-703 y la viabilidad de los proyectos. Otra conclusión del Grupo es que la Unidad no actúa como un “defensor sin prejuicios” en relación a determinadas operaciones del BID, lo que equivale a impugnar la integridad de la misma.

Adicionalmente, el GAI sugiere que la falta de contacto –más allá del virtual– entre la Unidad y los equipos de proyecto conduce a una incertidumbre excesiva y a una “aplicación rígida del principio de precaución”, lo que genera trabas para considerar posibles compensaciones o “trade-offs” en el diseño de los proyectos. Bajo este análisis cabría preguntarse si el GAI estaría sugiriendo que el principio de precaución y las salvaguardas mismas deberían estar sujetos a “trade offs”, cuando la premisa es que la OP-703 es mandatoria.

Resulta interesante recordar que en el 2007, el Ribbon Panel –también presidido por el Dr. Lovejoy– recomendó

un nivel de autoridad mucho más alto para la Unidad de Salvaguardas y la asignación de mayor presupuesto. Aunque ambas recomendaciones fueron adoptadas –el equipo de 7 personas subió a 23 por ejemplo– la efectividad de este número sigue siendo “cuestionable” dado que el volumen de préstamos del BID es más alto que la capacidad que tiene la Unidad de dar seguimiento.

¿Quién decide sobre las recomendaciones del GAI?

La interpretación del Informe está ahora en manos de un Grupo de Trabajo que se ha establecido en el Banco, y cuya meta es preparar un Plan de Acción para implementar las recomendaciones del GAI. Esta por verse si será el Directorio o a la Asamblea de Gobernadores quienes estarán a cargo de la aprobación de dicho Plan.

Aunque se podría argumentar que la responsabilidad del GAI ha concluido con la entrega del Informe; para cumplir a cabalidad la tarea que le encargó la Asamblea de Gobernadores en Cancún el Grupo debe asegurar que su trabajo no conduzca al Banco a interpretaciones equivocadas que afecten negativamente la integridad y los principios de sustentabilidad en las operaciones de la institución; y esto pasa por asegurar el mantener y fortalecer la autoridad, el personal y el presupuesto de la Unidad de Salvaguardas. ■

Financiamiento, *continuación de la página 4***El valor agregado del BID**

Por su propia naturaleza, el BID no es un banco comercial que compite en el mercado por aprobar la mayor cantidad de préstamos, ni debe aprobar sus operaciones a costa de bajar los estándares sociales y ambientales. De acuerdo a su mandato, el Banco debe apoyar proyectos que tengan algún impacto positivo en el desarrollo, financiar sectores que no puedan acceder a créditos de otras instituciones comerciales y, además, aportar un valor agregado que los bancos comerciales no estén capacitados para otorgar.

Esta “adicionalidad” puede ser financiera, por ejemplo, otorgando préstamos a plazos más largos y garantías financieras; y no-financiera, por ejemplo, a través de la promoción de altos estándares sociales y ambientales y del control de su cumplimiento, y la generación de conocimiento. Es decir que la “adicionalidad” no debe limitarse a la asistencia técnica. Es necesario saber, por ejemplo, cómo será canalizada la innovación y el conocimiento creado para que pueda replicarse en otros casos, o de qué forma se extenderán las normas y criterios del BID al resto de la cadena de suministros del proyecto.

Recomendaciones a la estrategia del BID

Según lo anterior, la estrategia para el desarrollo del sector privado del BID debe:

1. Hacer coincidir plenamente los criterios para medir la “adicionalidad” del Banco, con las prioridades institucionales establecidas en la Declaración de Cancún;
2. Estar plenamente sujeta a la nueva política de salvaguardas;
3. Demostrar cómo sus inversiones aseguran un aporte a la sostenibilidad socio-ambiental;
4. Estar sujeta a la nueva política de acceso a información, con particular énfasis en la divulgación de resultados cuantitativos y cualitativos a nivel de operaciones individuales, con y sin garantía soberana, y de los sub-proyectos de intermediarios financieros;
5. Aclarar criterios para el fortalecimiento de sistemas de gestión socio-ambiental para

clientes y, en particular, para intermediarios financieros;

6. Asegurar que los riesgos, tanto socio-ambientales como financieros, sean conocidos y divulgados ampliamente antes de su aprobación por el Directorio;
7. Evitar criterios diferentes para las operaciones del sector privado y público;
8. Evitar un desequilibrio entre los flujos orientados a proyectos de inversión productiva y aquellos orientados a intermediarios financieros.

Información de referencia:

OSC al BID: Promoción de sostenibilidad no debe diluir el cumplimiento con las salvaguardas. Disponible en: <http://www.bicusa.org/es/Article.aspx?id=12357> ■

Notas

1. B. Ellmers, N. Molina y V. Touminen, Development diverted. How the International Finance Corporation fails to reach the poor, Eurodad, 2010.

SOSTENABILIDAD *continuación de la página 7*

cual es evidente en IIRSA, donde los proyectos apoyados por el Banco no se diferencian de manera alguna de proyectos netamente nacionales, y peor aún, no incorporan un enfoque de sostenibilidad ambiental siendo que estos corredores comerciales atraviesan áreas frágiles compartidas por más de un país.⁵

Por otro lado, la “estrategia de integración” en la sección de Áreas Temáticas de Intervención, enfatiza el tema de apoyar a la región en reducir el costo de integración energética, especialmente en el sector hidroeléctrico e hidrocarburífero. Pero no incorpora las lecciones aprendidas de IIRSA con respecto a uno de sus tres objetivos principales: integración energética. Y aún peor, refleja una significativa falta de coordinación con la preparación de la Estrategia de Cambio Climático, Energía Sostenible y Renovable del mismo Banco. Esta falta de coordinación interna del Banco potencialmente genera incentivos perversos para desarticular el desarrollo e implementación de las diferentes estrategias institucionales que el Banco viene emprendiendo como requisitos importantes para el GCI-9 y el mandato de los Gobernadores en la Declaración de Cancún.

Por esta razón, la nueva “estrategia de integración” debe reformular una agenda regional que le permita activar extensos programas de inversión coordinada entre varios países, en áreas de planificación para la sostenibilidad ambiental en cuencas y ecosistemas compartidos, lo que implica programas conjuntos de inversiones para la adaptación y mitigación al cambio climático a nivel regional. La planificación sostenible en cuencas y ecosistemas compartidos es requisito indispensable para el sector hidroeléctrico. El Banco debiera expandir su apoyo a través de la creación de incentivos y la promoción de herramientas de análisis y facilitación de toma de decisión como DSS, IBAT, y mejores análisis de costo beneficio incorporando servicios de ecosistemas.

Finalmente, la desigualdad de ingresos en la región no ha mejorado desde la década de los 70s pero se mantiene la más alta en comparación con otras regiones del mundo. Y aunque no existe una correlación directa entre el financiamiento del Banco y la desigualdad, la Figura 2 nos ayuda a reflexionar sobre la necesidad de hacer frente a este problema profundo de la región y que representa un objetivo principal del Banco. Es interesante que la “estrategia de integración” en la parte de Diagnostico hace muy breves menciones sobre la apertura comercial como una de las posibles causas del incremento de las asimetrías e injusta distribución de costos y beneficios en desmedro de las poblaciones más vulnerables. Así como también del deterioro ambiental a causa de inversiones en infraestructura de caminos como parte de corredores comerciales. Lo que falta ver todavía es cómo hace frente a estas demandas y retos que reflejan demandas legítimas y crecientes en la región.

En este sentido, la “estrategia de integración” debiera verse como mecanismo explícito para reducir las asimetrías entre los países de la región en forma articulada con las estrategias de desarrollo nacional. De igual manera, el Banco debiera enfocarse en la reducción de la desigualdad en forma programática y sistemática incluyendo dicho objetivo explícitamente dentro de cada estrategia sectorial y de país. En este sentido, la “estrategia de integración” debe reforzar la inclusión en cada estrategia-país de una evaluación del estado de la desigualdad como variable de riesgo e incluir criterios para priorizar intervenciones o actividades específicas especialmente en áreas como reformas en el mercado laboral, migración, complementariedad productiva y creación de cadenas productivas complementarias entre países y la superación del modelo híper extractivista para lograr una complementariedad económica más competitiva.

En este contexto, existe una oportunidad real y tangible para una Agenda

Regional coherente y coordinada con la Estrategia de Cambio Climático, Energía Sostenible y Renovable así como también coherente con la Política de Medioambiente en el tema de transversalización de un enfoque de sostenibilidad. Si no es tarde aún, esto sin duda representa una oportunidad para que el Banco logre reformular una agenda que le permita posicionarse como un Banco de Conocimiento y Líder en temas críticos para la región dentro de una agenda regional holística incorporando sostenibilidad ambiental, cambio climático y complementariedad económica. Desafortunadamente, dicha ventana de oportunidad de reformas tiene un periodo de tiempo corto. A un año de la Declaración de Cancún, las esperanzas se van deteriorando y todavía está por verse si el BID deja pasar esta oportunidad para hacer frente a estos retos regionales y sigue en un camino de “business as usual”. ■

Notas

1 OVE (2011). Evaluability Report of Bank's Projects 2009 (RE-379)

2 Es notable que la prioridad “primordial” del Banco dentro de una Agenda Regional, es el impulsar una agenda basada únicamente en el tema comercio, apertura comercial, reducción de tarifas, procesos aduaneros, y mecanismos facilitadores del comercio. Tal vez incluso sería recomendable que a la Estrategia Sectorial de apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global se le cambie de título por Estrategia Sectorial de apoyo al Comercio y Procesos Aduaneros.

3 15% del portafolio para el 2015 debe estar dedicado a préstamos para integración y cooperación regional.

4 IDB Independent Advisory Group on Sustainability. Final Report to the Inter American Development Bank. January 2011. Para mayor información ver artículo “Resultados de la Revisión de la Política de Salvaguardas: La Integridad de la Unidad de Salvaguardas está en riesgo” en la presente edición de “BID en la Mira”.

5 OVE (2008). Evaluación de la Acción del BID en IIRSA. RE-338





ARTÍCULOS PARA ESTA EDICIÓN DE BID EN LA MIRA FUERON CORDINADOS, ESCRITOS Y EDITADOS POR REPRESENTANTES DE LAS SIGUIENTES ORGANIZACIONES: Amazon Watch (EEUU); Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente – AIDA(México); Bank Information Center – BIC (EEUU); Centro de Derechos Humanos y Ambiente – CEDHA (Argentina); Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR (Perú); Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA (Colombia); The European Network on Debt and Development – Eurodad (Bélgica)

PARA MÁS INFORMACIÓN, FAVOR VÉASE
<http://bidenlamira.org>

Visite la delegación de la sociedad civil al BID en el salón de las ONGs

- Gonzalo Roza, CEDHA, tel. (54) 9 351-636-1656 gonzalo@cedha.org.ar
- Maria Lya Ramos, Amazon Watch, tel. 1 (202) 257-8061 maria@amazonwatch.org
- Vicen McElhinny, Bank Information Center - BIC, tel. 1 (240) 486-4224 vmcelhinny@bicusa.org
- Manolo Morales, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX, mmorales@ecolex-ec.org
- Rosemarie Avila, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR, ravila@dar.org.pe
- Mayra Tenjo, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, mayraj@ilsa.org.co