

Análisis a la nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Análisis a la nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest

Denisse Linares Suárez

Rodrigo Orcotorio Figueroa

Programa Amazonía



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Análisis a la nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest

Autores:

Denisse Linares Suárez
Rodrigo Orcotorio Figueroa

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Jr. Huáscar 1415, Jesús María
Teléfono: (511) 340-3780 | (511) 340-3720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Revisión general:

Aída Gamboa Balbín

Coordinación de la publicación:

Annie Morillo Cano

Foto de portada:

Panza Rayada/Panoramio

Cita sugerida:

Análisis a la nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. Lima: DAR, 2020. 25 pp.

Primera edición: septiembre 2020

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-08323.

Está permitida la reproducción parcial o total de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Rainforest Foundation Norway. Este documento presenta la opinión del autor y no necesariamente la visión de Rainforest Foundation Norway ni de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Hecho en Perú.

Contenido

Siglas y acrónimos	4
Introducción	5
1. Compromisos del BID Invest	7
1.1. Aspectos ambientales.....	8
1.1.1. Prevención de la contaminación y eficiencia de recursos	8
1.1.2. Mitigación y adaptación al cambio climático	8
1.1.3. Biodiversidad, servicios ecosistémicos y zonas protegidas.....	9
1.2. Aspectos sociales	9
1.2.1. Derechos humanos	9
1.2.2. Participación de las partes interesadas	10
1.2.3. Mecanismos de reclamación y represalias.....	10
1.2.4. Pueblos indígenas y otros grupos vulnerables.....	11
1.2.5. Adquisición de tierras, reasentamiento involuntario y patrimonio cultural.....	12
2. Responsabilidad de los clientes	13
3. Responsabilidad del BID Invest durante el proceso de evaluación ambiental y social	15
3.1. Criterios para proyectos de inversión.....	15
3.1.1. Inversiones directas	16
3.1.2. Intermediarios financieros	18
3.2. Categorización de riesgo ambiental y social	19
3.3. Supervisión	20
4. Casos	21
4.1. Autopista 4G Ruta del Cacao (Colombia)	21
4.2. Planta Hidroeléctrica Ituango (Colombia).....	22
4.3. Generadora San Mateo S. A. y Generadora San Andrés S. A. (Guatemala)	22
Conclusiones y recomendaciones	23

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
BID Invest	Banco de soluciones del sector privado del Banco Interamericano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFI	Corporación Financiera Internacional
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COVID-19	Nuevo coronavirus que causa la enfermedad Sars-CoV-2
DNUPI	Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Estudio de impacto ambiental
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
GEI	Gases de efecto invernadero
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
Piaci	Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial
PIDESC	Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PSAS	Política de Sostenibilidad Ambiental y Social
ZEE	Zonificación ecológica y económica



Foto: R. Mondragón/DAR

Introducción

El BID Invest es el brazo del Grupo BID,¹ enfocado en el desarrollo económico a través de préstamos, inversiones de capital, garantías y servicios de asesoría y capacitación a las empresas privadas y estatales que promuevan proyectos en los principales sectores de la región de América Latina y el Caribe (ALC). El 10 de abril de 2020, el BID Invest aprobó la nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social (PSAS), con la finalidad de buscar un balance entre la gestión de los riesgos ambientales y sociales que derivan en proyectos para ALC.

La reformulación de la anterior política de salvaguardas trajo consigo un proceso participativo amplio e integral con la publicación de la propuesta inicial, la participación de las organizaciones interesadas, la devolución de las recomendaciones, entre otras. Estos momentos también implicaron el involucramiento de los principales actores afectados por las actividades del banco, como los pueblos indígenas, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Sin embargo, en un momento fue observado por la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación (en adelante, Coalición Regional) y el Grupo Ampliado de Sociedad Civil del BID (en adelante, Grupo Ampliado). Mediante cartas enviadas a la Presidencia del banco en mayo de 2019, manifestaron que las condiciones para el aporte de observaciones y/o críticas al borrador de la política en 2019 carecieron de transparencia y canales efectivos de acceso a la información. Esta situación limitó el involucramiento de los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como la claridad para diferenciar y explicar la marcha de dos procesos paralelos de revisión de políticas en el BID (lado

¹ Grupo que engloba al BID Invest, BID y BID Lab.

público) y el BID Invest (lado privado), que finalmente han seguido caminos dispares, cuando la realidad exigía una mejor articulación, sobre todo, por el contexto actual.

Desde el inicio, el proceso para la generación de la nueva PSAS del BID Invest tuvo varios cuestionamientos, como, por ejemplo, los vicios relacionados con la falta de legitimidad necesaria por las partes interesadas, la transparencia debida y el alcance participativo en la región. Desde sociedad civil se elaboraron recomendaciones al documento propuesto por el BID Invest, en aras de desarrollar una política acorde con las necesidades de los grupos afectados y en el marco de las lecciones aprendidas en el acompañamiento de los proyectos y sus impactos.

En junio de 2020 la política fue aprobada. Por ello, presentamos un análisis del documento final, a partir de las observaciones y/o críticas planteadas por la Coalición Regional² y el Grupo Ampliado³. En ese sentido, informamos que existen ciertas inconsistencias y falencias relacionadas con los compromisos asumidos por el banco, los clientes y los prestatarios sobre los aspectos ambientales y sociales. El documento entrará en vigor el 15 de diciembre de 2020, por lo que el panorama ocasionado por la COVID-19 no puede dejar de incluirse, ya que la actual situación que se vive en el mundo ha visibilizado graves problemas estructurales en el modelo de desarrollo actual. Por esa razón, también incluimos en nuestro análisis la conexión con la pandemia y con la problemática del financiamiento del BID en la región.

² Documento Coalición Regional. Recuperado de <https://mega.nz/file/MJMwlrK#Fpfs11fWCHcK3Ffc7mCZDGVQ71bjTzJeG7UMmcmmsU>.

³ Más de 30 organizaciones de la región son parte de este grupo, entre ellas la Coalición Regional. Están vinculadas al seguimiento de las inversiones del BID.

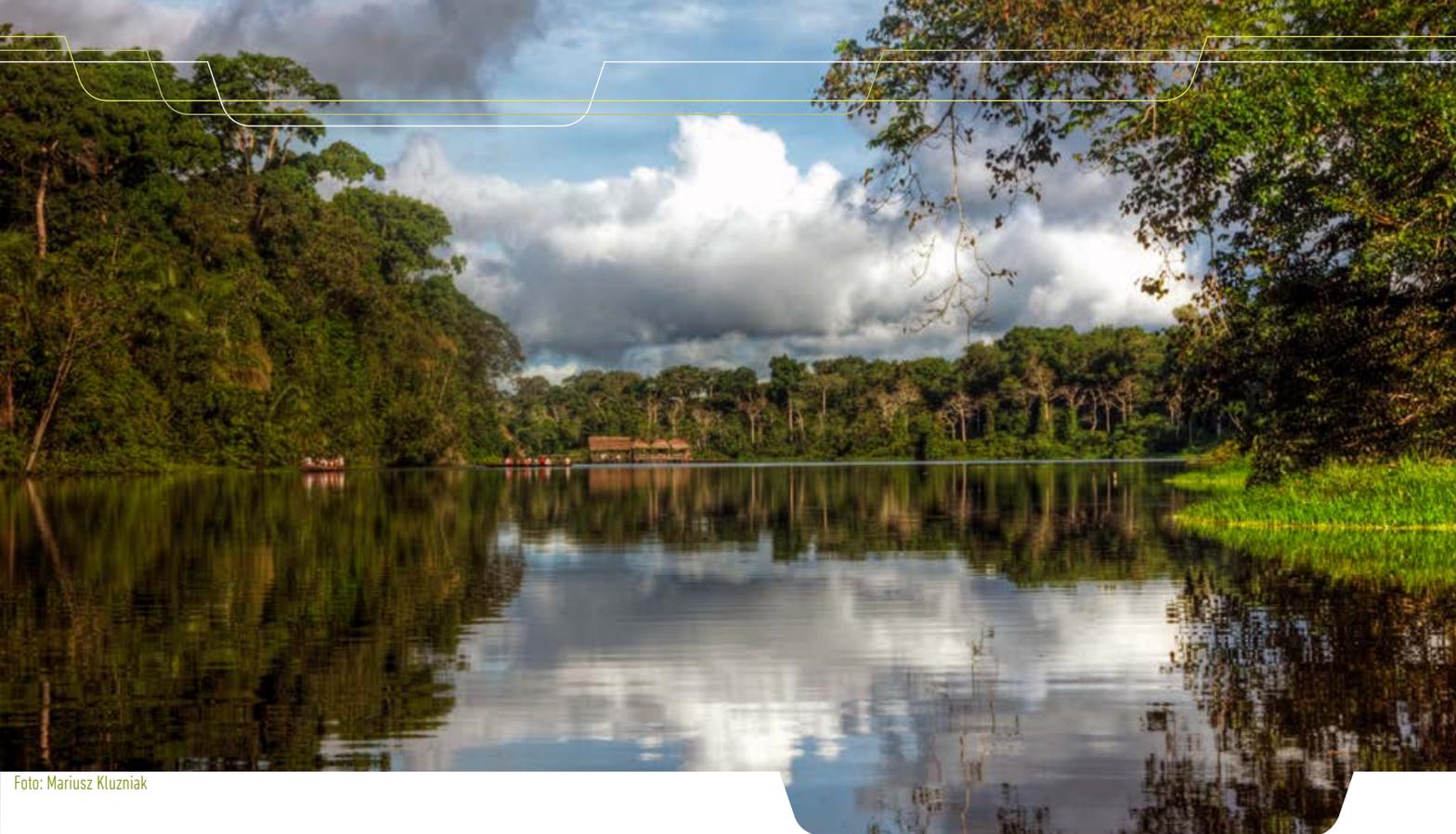


Foto: Mariusz Kluzniak

1. Compromisos del BID Invest

La mejora de la sostenibilidad ambiental y social, como parte de un análisis integral de los riesgos en los proyectos financiados por el BID, es el propósito de la nueva PSAS. Para ello, el banco ha dispuesto una serie de normas y compromisos generales que deben ser rigurosas y de aplicación inmediata para cada uno de los clientes que soliciten financiamiento.

Sin embargo, el primer borrador no identificó, de manera explícita y detallada, las medidas de prevención y mitigación a los posibles impactos o al tratamiento integral de los recursos naturales involucrados en los compromisos y las obligaciones específicas de los prestatarios. Esta situación dejaba un amplio margen de exposición al peligro de los derechos de las partes interesadas. Ante ello, era necesario que el documento estableciera obligaciones expresas, diferenciadas y específicas en el diseño y la implementación de los proyectos.

El proceso de revisión del primer borrador era una oportunidad para superar las normas de sostenibilidad social y ambiental de la Corporación Financiera Internacional (CFI), al igual que las guías sobre medio ambiente, salud y seguridad del Banco Mundial. Por el contrario, el nuevo documento no incorpora cambios sustanciales. La evidencia de los impactos socioambientales ocasionados, de los financiamientos realizados por el BID Invest con base en testimonios y la casuística no han sido analizados en las políticas ambientales, lo que resulta en un documento repetitivo, como otras normas de este tipo. En ese sentido, comentaremos cada uno de sus compromisos brevemente para evidenciar la necesidad de algunas recomendaciones a fin de mitigar impactos a futuro.

1.1. Aspectos ambientales

1.1.1. Prevención de la contaminación y eficiencia de recursos

La nueva PSAS reconoce la situación problemática relacionada con el cambio climático y las consecuencias atribuidas por la falta de medidas claras en los megaproyectos de desarrollo que ha financiado a lo largo de su historia. Para ello, propone un marco de acción referido a los impactos de las actividades de sus clientes luego de obtener el préstamo. Sin embargo, este marco de referencia solo ofrece rasgos generales. Además, la relación con la Norma de Desempeño N° 3 de la CFI limita aún más cualquier cambio estructural en la prevención, la mitigación y la adaptación del cambio climático.

Por esa razón, es necesario que en una norma posterior se incorporen indicadores de resultado en los niveles cuantitativo y cualitativo, así como componentes específicos para la adaptación y el análisis de riesgo de los proyectos de inversión en materia de cambio climático, con las particularidades que presenta la región de ALC. Esto mediante las mejores tecnológicas y no solo por el sistema de compensación de emisiones (*offsets*),⁴ sumado a la mejora institucional y al abordaje de las consecuencias e impactos negativos que tiene el cambio climático en los territorios amazónicos, por ejemplo.

1.1.2. Mitigación y adaptación al cambio climático

En este apartado, la nueva PSAS, a comparación de la propuesta del borrador inicial, incorpora de manera expresa la obligación de integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la reducción de emisiones y gases de efecto invernadero (GEI), como uno de los lineamientos que guían el desarrollo en el mundo. Sin embargo, la mención no es suficiente para un real análisis de los impactos del cambio climático, así como los compromisos específicos sobre este fenómeno. El banco debió evaluar e integrar las conclusiones elaboradas en el marco de las Conferencia de las Partes, así como lo señalado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), ya que estos son los espacios que sirven para abarcar las medidas de prevención, mitigación y adaptación al cambio climático.

La nueva política menciona que el BID Invest identifica y evalúa los impactos que pueden tener los proyectos a causa del cambio climático, pero no expone sobre aquellas actividades que pueden incrementar y funcionar como *drivers* para incrementar las causas del cambio climático, como las actividades de desbosque para la construcción de infraestructura, el cambio de uso de suelo, las grandes represas, entre otras. Ante ello, es necesario que el banco identifique aquellas actividades que podrían funcionar como *drivers* y que aumentarían el cambio climático. De esta manera, los clientes (Gobiernos, bancos nacionales, particulares, etc.) implementarían mayores medidas para prevenir y mitigar sus efectos.

El banco tampoco no menciona de forma expresa las alternativas energéticas en el cambio de la matriz actual hacia una más amigable con el medio ambiente y los recursos naturales, de manera que genere incentivos para las empresas, además de compromisos claros y específicos.

Entonces, el banco, con la finalidad de incidir en la mejora de la gestión de los recursos naturales a través del financiamiento, debería implementar el análisis e integración de

⁴ Un ejemplo de seguimiento efectivo de estos impactos es el Verified Carbon Standard-Verra, iniciativa que impulsa la reducción de emisiones y la protección de los recursos naturales en el sector público y privado, por medio de la implementación de metodologías probadas para la reducción de emisiones por deforestación, a través de la medición de toneladas de CO₂ evitadas por hectárea no deforestada cada año. Más información: <https://verra.org/about-verra/who-we-are/>.

los GEI en los proyectos y actividades que actúan como *drivers*. Asimismo, es necesario que incluya medidas adaptativas e indicadores específicos en los estudios de impacto ambiental (EIA) de los proyectos que financia, como parte de los requisitos para iniciar actividades por parte de los clientes.

1.1.3. Biodiversidad, servicios ecosistémicos y zonas protegidas

En el primer borrador de la PSAS se señalaba que «cuando sea posible se protegerán hábitats naturales, biodiversidad y servicios ecosistémicos que estos apoyan».⁵ Esta expresión fue observada en su momento por la sociedad civil, debido a la falta de obligatoriedad y compromiso como parte de la exigencia al prestatario para cumplir con la protección y el adecuado manejo de los ecosistemas en su totalidad, lo que permitió que se realizaran actividades perjudiciales, como se han presentado en los distintos países de la región y que hasta la fecha, a pesar de la aprobación del documento final, no ha cambiado.

El caso de las hidroeléctricas en Brasil y Colombia o el avance de la agroexportación en la Amazonía. Esto se ha producido en medio de marcos normativos permisivos en los países y la debilidad institucional que han logrado las fuerzas económicas por impulsar proyectos extractivos con serias consecuencias para el hábitat y los ecosistemas de los animales y los recursos naturales de los habitantes allí asentados. Es decir, estas actividades se vuelven nocivas para la naturaleza.

El compromiso del banco debe estar enmarcado en la participación activa para la protección de los servicios ecosistémicos y no solo desde la discrecionalidad para cumplir cuando sea posible. En todo caso, la exigencia de implementar otros instrumentos o herramientas, como la evaluación estratégica ambiental (EAE) o la zonificación ecológica y económica (ZEE), son necesarias para lograr un análisis integral de los componentes ambientales y sociales antes de la ejecución de cualquier proyecto de desarrollo.

1.2. Aspectos sociales

1.2.1. Derechos humanos

La nueva política de salvaguardas remarca que la evaluación previa de los impactos de proyectos financiados por el banco debe efectuarse en el marco y enfoque relacionado con los derechos humanos. En la propuesta del borrador inicial y en la política final aprobada, no se presenta un apartado específico sobre este tema. Sin embargo, el reto planteado no solo consiste en la descripción general de los principios relacionados con la protección de los derechos humanos, sino que se trata de una política regional que debe analizar en detalle los instrumentos y/o tratados sobre la materia, como la Declaración Universal sobre Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT), entre otros que abarquen la escala internacional de protección y compromiso de los Gobiernos nacionales donde sean exigibles.

En contraste a ello, se han encontrado evidencias de casos sobre amenazas y asesinatos de defensores y defensoras ambientales. En países como Colombia, Brasil, Guatemala y México, según Global Witness en 2019, se presentaron 83 muertes, situación que debe

5 Análisis del BIC. Ver <https://bankinformationcenter.org/es-mx/update/idb-invest-policy-review/>.

poner en estado de alerta a todos los Estados y principales financistas, en especial a bancos como el BID, cuyo objetivo es generar desarrollo social, pero con la identificación de las consecuencias sobre otros grupos vulnerables. Las muertes de los defensores y las defensoras ambientales coinciden con los índices de pérdida de biodiversidad o defensa de territorios frente al avance de actividades ilegales, incluso de proyectos de inversión como el caso de Hidroituango en Colombia.

Entonces, la protección de los derechos humanos implica identificar e implementar herramientas integrales que tengan como soporte la evaluación de los derechos humanos y la relación que tienen con los grandes proyectos financiados por el BID. En ese sentido, instrumentos regionales como el Acuerdo de Escazú generarían espacios suficientes para la participación de los defensores y las defensoras ambientales en los proyectos de alto impacto al medio ambiente o políticas como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, que exigen un compromiso real de las instituciones financieras sobre los derechos humanos.

1.2.2. Participación de las partes interesadas

En relación con las partes interesadas, la propuesta del borrador inicial de la política de salvaguardas y la versión final integraron muchas de las recomendaciones realizadas por la sociedad civil: desde detallar en un apartado especial este punto, así como la inclusión de un plan para la participación de las partes interesadas, la divulgación de la información, la participación significativa y el mecanismo de queja. También se aborda algunas formas para asegurar la participación accesible y segura. Sin embargo, no incluye una metodología relacionada con los requisitos mínimos para identificar a las partes interesadas ni generar compromisos para que las empresas aseguren la participación e incluyan zonas con espacios restringidos.

Como se mencionó en el documento de observaciones de la sociedad civil, el abordaje de las partes interesadas para la aprobación e implementación de los proyectos es crucial, porque demuestra la capacidad y el compromiso de los prestatarios para incluir y respetar los intereses y cuestionamientos de las comunidades locales. En ese sentido, la participación es necesaria desde el inicio o antes de la aprobación de los proyectos, es decir, durante la planificación de las áreas de explotación de los recursos naturales. Esto implica el reto de coordinar con los actores involucrados y con el Estado, para consolidar una adecuada gobernanza en el contexto actual de pandemia que sufre la región de ALC.

1.2.3. Mecanismos de reclamación y represalias

El numeral 19 incorpora la implementación por parte del prestatario de un mecanismo de queja, en caso de que existan comunidades afectadas. Se trata de una herramienta para hacer frente a los impactos ambientales y sociales, pero aún no está claro si debe ser incluido desde la planificación del proyecto o solo si se presentan denuncias o información relacionada con ello.

Desde una perspectiva a favor de los derechos humanos de los grupos vulnerables, es necesario que ese mecanismo sea una exigencia o un requisito para la aprobación del proyecto, de manera que se cuente con un plan y disminuya el riesgo de improvisación al presentarse algún caso.

De forma adicional, el documento señala que «las partes interesadas podrán elevar reclamaciones acerca de una inversión del BID Invest al mecanismo de reclamación del proyecto o por intermedio del mecanismo liderado por la Administración del BID

Invest»⁶. En ese sentido, un paso previo es que los proyectos de los clientes presenten los mecanismos de reclamación para que sean utilizados. Adicionalmente, en la actualidad existe el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), que depende de la dirección del BID y que cuenta con cierta independencia para la resolución de los casos, por lo que es necesaria y oportuna su mención, en aras de la transparencia y el acceso a la información.

1.2.4. Pueblos indígenas y otros grupos vulnerables

La nueva PSAS del BID Invest reconoce la situación de vulnerabilidad que tienen ciertos grupos sociales, quienes son los principales afectados, ya que el banco no incluye sus necesidades y demandas en el marco de la elaboración previa del proyecto financiado, ni los mecanismos adecuados para la reclamación ante y durante su ejecución. Finalmente, la estrategia del banco, más que el desarrollo inclusivo, consiste en obtener beneficio para unos pocos en perjuicio de otros cuantos.

El caso de los pueblos indígenas, en especial los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (Piaci), es de suma urgencia. A pesar de que el BID Invest ha reconocido la afectación sobre estos grupos y la exigencia de los clientes para incluirlos, no es suficiente.

La relación entre los pueblos indígenas y los proyectos financiados por el BID Invest en la región de ALC ha sido problemática y engloba muchos factores asociados con el verdadero crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Son conocidas las denuncias que los defensores y las defensoras indígenas, en representación de sus pueblos, han realizado para dar a conocer los impactos sociales y ambientales sobre sus territorios. Por ello, vienen exigiendo el cumplimiento de instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (DNUPI), la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la asistencia de las demás relatorías especializadas en la materia.

Los instrumentos en cuestión y los derechos de los pueblos indígenas, en particular, exigen que los proyectos, sean públicos o privados, realicen procesos de consulta previa, libre e informada para que conozcan los alcances reales de los posibles impactos en los recursos naturales que utilizan. El rol del BID Invest debe convertirse en ejemplo de liderazgo en la región sobre esta materia, ya que los Gobiernos nacionales han incumplido sus obligaciones internacionales en favor de los pueblos indígenas.

Los Piaci son el grupo aun más vulnerable a los impactos indirectos que pudieran ocasionar las actividades económicas financiadas por el BID Invest. Los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la Corte IDH reconocen el principio de no contacto e intangibilidad territorial, con la finalidad de evitar mayores afectaciones a los Piaci por el involucramiento con otros pueblos o sociedades. En ese sentido, el banco deja esa responsabilidad al cliente que, según la nueva política, **deberá evitar posibles impactos para los Piaci, incluido tomar las medidas necesarias**⁷, lo que es contrario al respeto de los derechos de estos pueblos y significaría una grave amenaza para ellos, por lo que recomendamos se reformule este apartado.

Todos los proyectos que afectan a los pueblos indígenas deberían buscar su consentimiento. En el caso de los Piaci, la política operativa del BID Invest debe

6 Ver: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. p. 8.
Disponible: https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf.

7 Ver: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. p. 9.
Disponible: https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf.

señalar que no se puede atentar contra sus derechos y reconocer el principio de contacto no forzoso y la intangibilidad de sus territorios, sobre todo en tiempos de COVID-19.

1.2.5. Adquisición de tierras, reasentamiento involuntario y patrimonio cultural

La nueva PSAS del BID Invest exige que los clientes que financia deben **evitar el desalojo forzoso y el reasentamiento involuntario**; de lo contrario, deben proponer una compensación equitativa y/o restaurar o mejorar las condiciones anteriores al reasentamiento o desplazamiento.

Sobre ello, el Convenio 169 de la OIT ha especificado que **el traslado o reubicación de los pueblos indígenas debe efectuarse con su consentimiento libre, previo e informado o al no prestar su consentimiento, luego de los procedimientos adecuados por la legislación nacional**. Esto significa que para el desplazamiento de las comunidades y/o poblaciones indígenas es necesario obtener su consentimiento que; sin embargo, no sería un obstáculo, porque quedaría en manos de las normas nacionales dirimir esa situación.

Al respecto, creemos necesario que la nueva PSAS del BID Invest debe ir más allá del contenido protegido por el Convenio 169 de la OIT. No solo debe exigir a los clientes, sino que sea necesario que el propio banco disponga de una norma de desarrollo posterior, donde el derecho a decidir por parte de los pueblos indígenas esté asegurado.

De la misma manera que el proceso de actualización del Marco de Política Ambiental y Social del BID (público), si las empresas e instituciones públicas quieren respetar los derechos de los pueblos indígenas y mostrar un mayor compromiso con ellos, deben construir canales participativos basados en la confianza, el diálogo y la buena fe durante las negociaciones que tenga con las organizaciones indígenas. El contexto actual requiere eso con urgencia para evitar consecuencias irreparables en el escenario pospandemia.⁸

8 Ver: https://www.dar.org.pe/noticias/daropina-bid_1.



Foto: Ronald Suárez

2. Responsabilidad de los clientes

La nueva PSAS establece que los clientes son responsables por los riesgos ambientales y sociales, así como de los posibles impactos del financiamiento que otorga el BID Invest. En ese sentido, los clientes deben incorporar procesos de identificación, gestión y mitigación en los proyectos financiados. En el caso del BID Invest, exige que sus clientes implementen las normas y directrices de la CFI.

Sin embargo, es conocida la urgencia sanitaria que viven los Estados, más aún las empresas en la región, debido a la crisis sanitaria y económica causada por la COVID-19. El nuevo coronavirus, además de afectar a las personas más vulnerables, ha evidenciado las principales falencias estructurales en la distribución de la riqueza y los beneficios para todos.

El panorama pospandemia mostraría un escenario donde las principales economías en el mundo buscarán paliar las consecuencias negativas producidas por el nuevo coronavirus, a través del fomento y la ejecución de grandes proyectos de desarrollo. En ese sentido, el Grupo BID juega (y jugará) un papel importante, debido a su capacidad de financiamiento para los países más afectados.

En el caso de ALC, será más pronunciado en los próximos meses y será causa necesaria para la reconstrucción de sus capacidades, ya que necesitan de grandes sumas de dinero para impulsar nuevamente su crecimiento. Este deberá estar direccionado a contrarrestar la informalidad producida por la crisis, sin reducir los marcos normativos de derechos humanos y mejorar los canales participativos en materia económica e inclusión social para que nadie se quede atrás.

Los préstamos, los servicios técnicos y otras ayudas adicionales deben estar orientadas de tal manera que el banco pueda realizar una efectiva supervisión y fiscalización del gasto inmediato. En tiempos donde los resultados son necesarios, es indispensable que el BID Invest, luego de implementada la nueva PSAS, busque una guía de inversión para los efectos de la COVID-19.

La prestación inmediata no debe llevar a que los mecanismos de control y fiscalización sean dejados de lado por el contexto actual. Es más, son estos momentos donde una economía planificada y enfocada en los sectores sociales más necesitados deben ser los mensajes para promover, nuevamente, la inversión nacional, en busca de que el banco asuma el rol que le toca (y tocará) hoy en día.

Foto: Cultura Argentina / Flickr





Foto: Lilitiana García/DAR

3. Responsabilidad del BID Invest durante el proceso de evaluación ambiental y social

3.1. Criterios para proyectos de inversión

En la nueva PSAS del BID Invest, la evaluación, la supervisión y el seguimiento ambiental y social cubren y analizan los riesgos e impactos positivos y negativos. Para ello, se identifican tres aspectos principales en la etapa de evaluación: i) riesgos e impactos probables en material ambiental y social, incluidos los impactos positivos y negativos; ii) capacidad y compromiso del cliente de cumplir los requisitos de la Política de Sostenibilidad, y iii) marco normativo e institucional del país anfitrión.

Las recomendaciones de la sociedad civil en este punto fueron diversas: desde la claridad del lenguaje, los procedimientos y los plazos hasta la inclusión de las poblaciones locales en los procesos de evaluación y seguimientos de los proyectos financiados. De acuerdo a las recomendaciones enviadas por el Grupo Ampliado, gran parte de estas fueron incluidas, pero aún quedan vigentes medidas como la inclusión expresa de los **convenios internacionales y marcos para América Latina vigentes, como son el Convenio 169 de la OIT, Acuerdo de Escazú y los nuevos estándares del EITI.**

Además de ello, la falta de inclusión de criterios medibles sobre cuándo y en qué condiciones se considera que hay «retrasos frecuentes» en la presentación de requisitos ambientales y sociales, y definir las condiciones específicas para retirar el apoyo financiero,

así como establecer un procedimiento para rectificar, mitigar, restituir, restaurar o compensar a comunidades en caso de que se hayan detectado y materializado perjuicios sociales y ambientales.

Adicionalmente, en el mismo párrafo se indica que «en ciertos casos, puede ocurrir que un proyecto no cumpla plenamente los requisitos al momento de la firma del contrato con BID Invest, **en cuyo caso la aprobación del financiamiento estará ligada a la obligación contractual de cumplir las condiciones en un plazo determinado**»⁹. A lo que luego indica si hubiera «retrasos persistentes en el cumplimiento de estos requisitos, BID Invest podría ejercer los recursos previstos o retirar su apoyo financiero, **a su discreción**» (el resaltado es nuestro).¹⁰

La principal crítica sostiene que los marcos normativos e institucionales de los clientes (países) de ALC se encuentran, muchas veces, alejados de la realidad que pretenden modificar. En el caso de la legislación relacionada con los riesgos sociales (conflictos, derechos, etc.) y ambientales (contaminación, depredación de bosques, etc.), los territorios nacionales tienen ordenamientos jurídicos muy restrictivos en el reconocimiento de los derechos de los grupos afectados (pueblos indígenas, comunidades campesinas, etc.) y son permisivos para la promoción de grandes proyectos extractivos que han causado graves casos de vulneración sobre el medio ambiente durante varios años. La incorporación de las comunidades potencialmente afectadas en el área de impacto directo e indirecto muestra uno de los avances en el reconocimiento en el ámbito internacional, por ejemplo, el contenido del Acuerdo de Escazú para la región de ALC (art. 4).

Esto significa que la aprobación del financiamiento por parte del BID Invest no necesariamente promueve el cumplimiento de los marcos normativos estatales, generando situaciones poco claras en las que se podría prescindir del cumplimiento de estándares, por ejemplo, el punto sobre la «Función y responsabilidades del BID Invest durante la evaluación y supervisión ambiental y social». Mediante un pie de página señala: «Para algunas inversiones de bajo riesgo orientadas a los clientes más pequeños de BID Invest, no siempre será necesario el cumplimiento de todos los elementos, como la visita de campo y la PAAS»¹¹.

3.1.1. Inversiones directas

La debida diligencia del BID Invest se encuentra relacionada con la naturaleza, la escala y la etapa de la actividad comercial, así como los riesgos e impactos ambientales y sociales identificados en el proyecto a financiar. Asimismo, el BID Invest indica que, para la evaluación de las inversiones directas, se incluya lo siguiente:

- (i) *Evaluación de la información, los registros y la documentación disponibles, incluidas las fuentes locales de conocimiento, relacionados [sic] con los riesgos e impactos ambientales y sociales, y la categorización ambiental y social del proyecto. Si se identifican lagunas en la información, la solicitud y el análisis de toda la información adicional necesaria.*

⁹ Ver: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. p. 12.
Disponible: https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf.

¹⁰ Ver: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. p. 12.
Disponible: https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf.

¹¹ Ver: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. p. 12. Nota la pie 17.
Disponible: https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf.



Foto: R. Mondragón/DAR

- (ii) *Evaluación del riesgo contextual, que incluye un análisis de los riesgos del entorno no operativo externo y su inclusión en el proceso de toma de decisiones y la gestión del riesgo en general.*
- (iii) *Visitas de campo y entrevistas con personal del cliente y las partes interesadas pertinentes, incluidas las posibles comunidades afectadas.*
- (iv) *En los casos que se describen a continuación, se llevará a cabo una revisión del proceso de consulta y participación informada y del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas:*
 - *En los casos en que la actividad comercial que se ha de financiar podría generar impactos adversos significativos en comunidades afectadas o impactos adversos en pueblos indígenas, el BID Invest exige que sus clientes participen en un proceso de consulta y participación informada.*
 - *En tales casos, a través de su propia evaluación, el BID Invest determinará si la participación comunitaria del cliente incluye un proceso de consulta y participación informada y permite la participación de las comunidades afectadas que dé como resultado un amplio apoyo por parte de tales comunidades a la actividad comercial. **El amplio apoyo constituye un conjunto de expresiones recogidas de las comunidades afectadas, por intermedio de individuos o sus representantes reconocidos, en apoyo de la actividad comercial propuesta.** Puede haber un amplio apoyo de la comunidad incluso cuando algunos individuos o grupos se opongan a la actividad comercial (las negritas son nuestras).¹²*

¹² Ver: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. 12-13 pp.

Disponible: https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf.



Foto: Valeria Urbina / DAR

La debida diligencia implica un conjunto de actividades relacionada con el deber y/o el estatus de un sujeto que debe evaluar y/o gestionar los impactos o las consecuencias que podría generar. Sobre la evaluación de las inversiones directas, el primer punto (i) debe remarcar la necesidad y la importancia del Acuerdo de Escazú como un instrumento político y normativo para incluir la participación ambiental y la promoción de la transparencia de la información en ese ámbito. En ese sentido, las futuras normas de desarrollo deben buscar la implementación y la consolidación de mecanismos idóneos para que el banco y la población (grupos vulnerables) puedan acceder a la información de manera oportuna, a fin de participar efectivamente en los proyectos que financia el BID Invest.

Respecto al cuarto punto (iv), llama la atención que, si bien se exige la realización de un proceso de consulta previa cuando la actividad comercial tenga impactos significativos sobre los derechos de los pueblos indígenas, el BID Invest establece el concepto de amplio apoyo, donde bastaría el acuerdo de ciertos individuos de la comunidad o los representantes, lo que deja de lado a algunos que no estén de acuerdo con el proyecto.

En ese sentido, la propuesta del banco en ese apartado podría dejar sin contenido el derecho efectivo a la consulta previa, libre e informada, reconocida en favor de los pueblos indígenas por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración ONU sobre Pueblos indígenas detallan que el otorgamiento del consentimiento es una condición necesaria para los proyectos que impliquen poner en riesgo la vida, la salud y la integridad de dichos pueblos, que están sujetos a las instituciones representativas de la comunidad y no solo a unas cuantas personas. Sin embargo, esa potestad termina por ser problemática e infractora de múltiples derechos humanos, ya que al final genera un contexto de indefensión posterior que limita la participación efectiva de las comunidades indígenas.

3.1.2. Intermediarios financieros

Las recomendaciones iniciales al borrado original de la PSAS se enmarcaron en tres puntos: la inclusión de medidas de transparencia; la divulgación de la información en el Sistema de Gestión Ambiental y Social, y el otorgamiento de incentivos a los clientes financieros intermediarios que acepten desarrollar dicha política.



Con la nueva PSAS, se ha incluido como objetivo «permitir a los intermediarios financieros identificar, evaluar, gestionar y hacer el seguimiento de los riesgos ambientales y sociales de los subproyectos que financian»¹³. A su vez, señala una serie de lineamientos para que los intermediarios financieros evalúen los riesgos ambientales y sociales como la generación de herramientas que permitan la evaluación de los riesgos y la aplicación del listado del BID Invest de actividades excluidas y respetar la legislación aplicable. Sin embargo, estas disposiciones requerirán de guías o manuales específicos para ser elaborados, pues tal como están dispuestos, aún son muy generales.

Luego del proceso participativo, finalmente, la nueva PSAS no desarrolla medidas expresas en cuanto a la divulgación y el acceso a la información, siendo necesaria su mención y fortalecimiento, ya que es en base a estas medidas que se generan otros mecanismos de gobernanza, como la participación adecuada, así como la toma de decisiones. El reto consistirá en la sujeción al escenario actual de la crisis mundial y en el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas.

3.2. Categorización de riesgo ambiental y social

La nueva PSAS del BID Invest ha incluido recomendaciones relacionadas con la implementación de criterios para la categorización de proyectos. Entre las novedades tenemos la ubicación, la escala, el sector y los riesgos contextuales. Sin embargo, de una lectura comprensiva y sistemática del documento faltan otros criterios adicionales para los impactos acumulativos y sinérgicos, así como para las áreas y las zonas sensibles a los proyectos de gran envergadura: hábitats naturales críticos, territorios indígenas y sitios culturales de importancia espiritual, histórico o arqueológico. Es decir, son incluidos solo para los proyectos de categoría A, lo que genera riesgos en aquellos considerados de menor magnitud.

También se recomendó ampliar la definición del EIA, que aún es limitado. Recordemos que este instrumento busca, principalmente, evitar impactos, característica que no

¹³ Ver: Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest. 13 pp.
Disponible: https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf.

se menciona en la definición. Queda pendiente para el BID Invest su difusión en las inversiones que financia, tanto para los clientes como los intermediarios.

Finalmente, se incluye un apartado sobre los intermediarios financieros que deben asegurar y viabilizar la implementación de esas herramientas, cuyo reto es asegurar su credibilidad, más aún en el contexto actual, donde cualquier desembolso que no sea realizado con un análisis estructural sobre la mitigación de impactos directos e indirectos podría ocasionar mayores crisis y aumentar la brecha de desigualdad. En todo caso, la reputación de una empresa está condicionada a situaciones donde su actividad incide en desastres ambientales o sociales, lo que, además de soportar cargas financieras, implica una fuerte presión de la ciudadanía.

3.3. Supervisión

El marco del programa de gestión de cartera de la PSAS del BID Invest establece que el cliente y el banco acordarán un programa periódico para la supervisión y verificación de los requisitos acordados en el proyecto. Para ello, el BID Invest llevará a cabo la revisión del Informe Anual de Seguimiento Ambiental y Social presentado por el cliente, de su desempeño en la ejecución del proyecto y los compromisos adquiridos, así como de la identificación de oportunidades para la mejora del desempeño ambiental y social y, finalmente, de las visitas de campo en función del nivel de riesgo.

La implementación de un programa de cumplimiento de compromisos debe estar condicionada con el acceso a información pública producida por las entidades estatales competentes, que fiscalizan y sancionan cualquier incumplimiento de la normativa sectorial ambiental y social. El programa en sí mismo no demuestra ser un mecanismo autosuficiente. En ese sentido, las autoridades sectoriales juegan un papel importante para medir el nivel de cumplimiento del cliente en la protección de la zona de influencia del proyecto.

Como pudo verse líneas atrás, el acceso a la información ambiental puede mejorar los estándares de participación para los interesados en el proyecto que suelen ser grupos vulnerables o miembros de la sociedad civil. En ese sentido, el BID Invest debe reconocer la importancia de la ratificación del Acuerdo de Escazú en la región. Sobre todo, en el actual contexto, donde la transparencia y el acceso al financiamiento del BID Invest servirá para mantener el control sobre los posibles impactos en el futuro.



Foto: Ruta del Cacao

4. Casos

En esta sección del análisis, veremos en detalle cinco casos de proyectos financiados por el BID Invest durante los años 2016 a 2020, y que fueron denunciados ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI).

4.1. Autopista 4G Ruta del Cacao (Colombia)

Los impactos reportados al MICI son:

Afectaciones ambientales, así como a sus condiciones de vida, a su patrimonio y a su salud, ligados a los trabajos de construcción y a la futura operación de la autopista. Estos se generarían por una inadecuada gestión de los riesgos ambientales y sociales. En concreto, la solicitud plantea:

- ▶ Posibles impactos ambientales por la contaminación de cuerpos de agua, del suelo y del aire, que habrían sido causados por los materiales utilizados para la construcción de la vía, por un potencial mal manejo de residuos y la tala excesiva de árboles. Esta situación, alegan, estaría generando daños significativos a la flora y fauna de la zona.
- ▶ Posibles impactos a sus condiciones de vida y patrimonio, pues los trabajos de construcción habrían generado daños estructurales en viviendas y comercios por donde atraviesa la vía. Del mismo modo, comentan la falta de un proceso adecuado de reasentamiento y posterior indemnización de las poblaciones afectadas.
- ▶ Posibles impactos a la salud, que estarían ligados, durante la etapa de construcción, por el exceso de ruido, polvo y manejo inadecuado de desechos. Del mismo modo, respecto a los daños potenciales durante la puesta en operación de la vía, advierten sobre un incremento significativo del tránsito vehicular en la zona.

4.2. Planta Hidroeléctrica Ituango (Colombia)

Los impactos reportados al MICI son:

- ▶ No se llevaron a cabo procedimientos de participación ciudadana, procedimientos de acceso a la información y no se realizó un plan de reasentamiento involuntario.
- ▶ Respecto a los alegatos de daño, en la solicitud se describen diversas afectaciones ambientales, principalmente al río Cauca y sus vertientes, y su potencial impacto en las actividades de sustento de los solicitantes. Asimismo, se informa sobre desalojos forzosos e impactos negativos en las comunidades, por la migración de trabajadores. También se señalan afectaciones de mayor calado en las mujeres, por la falta de inclusión de la perspectiva de género en el proyecto.
- ▶ Subrayan la situación de violencia y represalias en contra de aquellos que han mostrado oposición al proyecto. Se informa sobre amenazas de muerte y homicidios.
- ▶ Finalmente, en la solicitud se alega que estos daños, existentes antes de la emergencia y generada por los deslaves y taponamientos de túneles, se han exacerbado con la emergencia sanitaria.

En relación con el proceso MICI, manifiestan que desean recurrir tanto a la fase de Consulta como a la de Verificación de la Observancia, en caso de ser su solicitud declarada elegible.

4.3. Generadora San Mateo S. A. y Generadora San Andrés S. A (Guatemala)

Los impactos reportados al MICI son:

- ▶ Ausencia de una adecuada y completa evaluación de impactos ambientales y sociales. Esto habría impedido la completa identificación y la caracterización de la población impactada. De igual forma, alegan que no se llevaron a cabo procedimientos adecuados de consulta previa y procedimientos de acceso a la información.
- ▶ Respecto a los alegatos de daño, en la solicitud se describen diversas afectaciones ambientales, principalmente la contaminación de las fuentes de agua, que son esenciales para la supervivencia de los habitantes de la región, y su potencial impacto en las actividades de sustento de los solicitantes y en la biodiversidad. Estos impactos negativos estarían afectando de manera diferenciada a las mujeres, ante la falta de inclusión de la perspectiva de género en ambos proyectos.
- ▶ También se informa de agresiones a la seguridad e integridad de los habitantes de la región, a raíz de la grave situación de orden público en el que se desarrollan los proyectos. Plantean un aumento de los niveles de inseguridad y ruptura del tejido familiar y comunitario. Subrayan la situación de violencia y represalias en contra de aquellos que han mostrado oposición a los proyectos, y dan cuenta de violaciones de derechos humanos, amenazas de muerte y homicidios.
- ▶ Finalmente, en la solicitud se alegan afectaciones a la cultura y al modo de vida tradicionales de los pueblos indígenas, que incluye daño a sitios sagrados y sitios arqueológicos cercanos a los proyectos.



Foto: Alicia Gomez/Ambiente Sociedad

Conclusiones y recomendaciones

1.1. Sobre los aspectos ambientales y el cambio climático

- ▶ El banco debe canalizar las propuestas y los compromisos identificados por la Conferencia de las Partes y del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Es decir, no solo basta con obligaciones generales, sino que es necesario elaborar indicadores, en el marco de los ODS, para la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI), y normas de desarrollo. En ese sentido, los protocolos o las guías de implementación que sirvan para identificar las actividades utilizadas como *drivers* del cambio climático, que aumentan sus causas (cambio de uso de suelo, deforestación, actividades extractivas, etc.) o la conservación de la biodiversidad que enfrentan las consecuencias del enfoque extractivista, deberían ser los objetivos a remediar.
- ▶ Asimismo, el cambio de la matriz extractiva es un punto a considerar como parte del nuevo panorama con miras a un enfoque de sostenibilidad, especialmente en los países amazónicos durante los últimos años.
- ▶ Las denuncias efectuadas por los pueblos indígenas por violaciones de derechos humanos son un aspecto a considerar si se quieren mejorar las condiciones y los efectos de futuros proyectos. Por ello, a pesar de que el nuevo documento no detalla cuándo será el momento de implementar un mecanismo de reclamación, es imprescindible que sea desde el inicio o en la elaboración de los estudios técnicos de los proyectos y demás iniciativas. Incluso, se deben difundir los mecanismos con los que algunas empresas ya cuentan.

1.2. Sobre los aspectos sociales

- ▶ Durante la ejecución de la nueva PSAS del BID Invest, se debe involucrar, de manera efectiva, a los pueblos indígenas y originarios. No se trata solo de la identificación de los impactos negativos de los proyectos financiados, sino que es necesario elaborar herramientas propias de la nueva política, que puedan integrar los estándares internacionales sobre la materia y el cumplimiento de los procesos de consulta previa, libre e informada, por ejemplo, y que no esté condicionada solo con la participación y el consentimiento de unas cuantas personas.
- ▶ Además, la urgencia de elaborar otras herramientas específicas se justifica por la persecución de los defensores y las defensoras indígenas durante los últimos años en la cuenca amazónica, por las denuncias que realizan a los grandes proyectos de desarrollo. En esa medida, la ratificación del Acuerdo de Escazú y su contenido deben guiar las normas de desarrollo para paliar los impactos diferenciados contra ellos.
- ▶ Sobre la adquisición de tierras y el reasentamiento involuntario, el BID Invest debe buscar no solo compensar a las poblaciones afectadas o restituir o mejorar las condiciones anteriores al desplazamiento, sino que debe garantizar que, en caso los daños producidos sean irreversibles, el proyecto no deberá realizarse según lo establece el Convenio 169 de la OIT o la DNUPI.
- ▶ En el caso de los Piaci, su especial vulnerabilidad los convierte en grupos capaces de sufrir innumerables daños o graves afectaciones en su estructura social y cultural. Por ello, el enfoque de derechos humanos propuesto por el BID debe contemplar, en el apartado de desplazamiento territorial, la afectación directa e indirecta de los proyectos que financia, más aún en el contexto de la COVID-19.

Foto: Asier Solana Bermejo

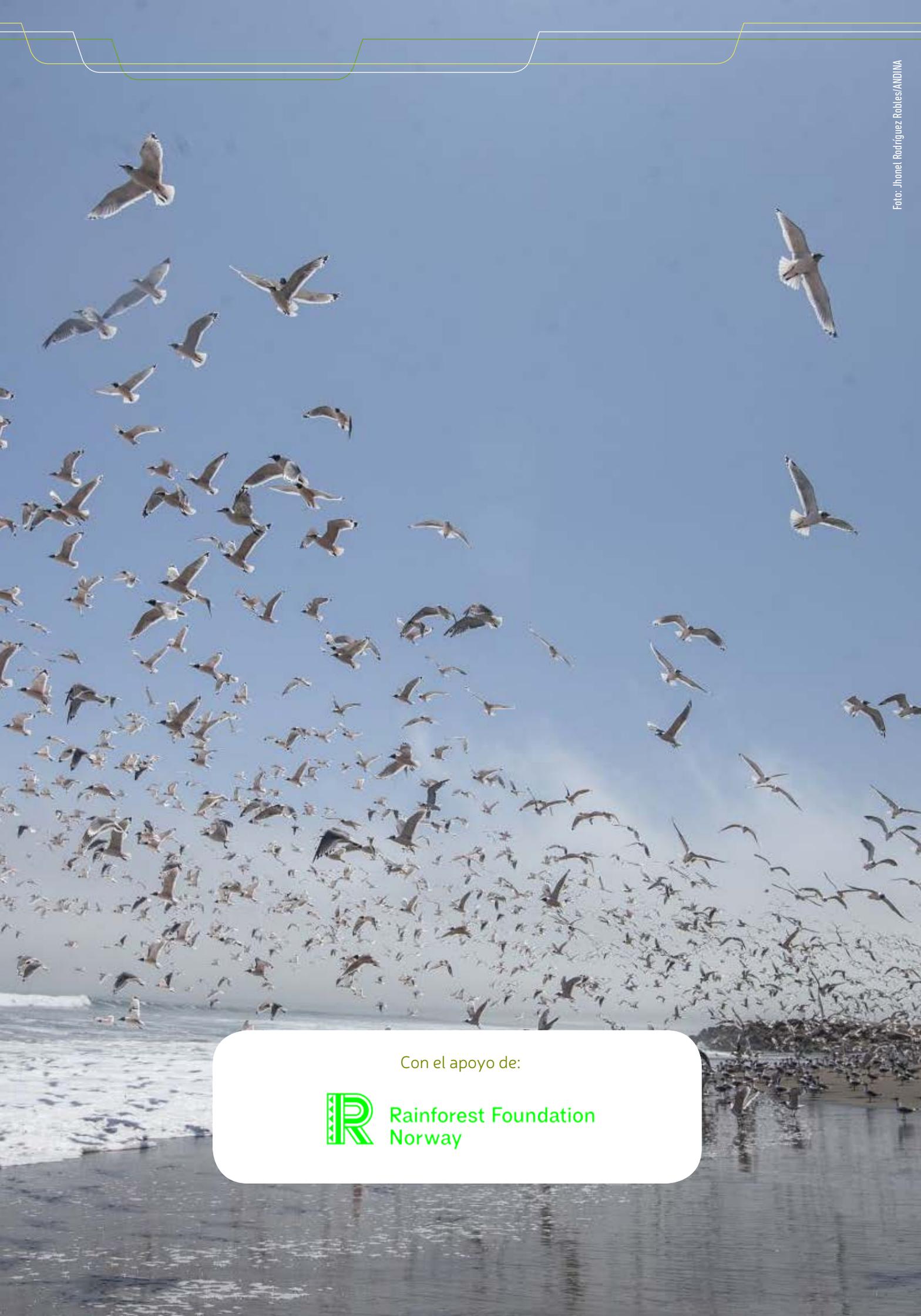


1.3. Sobre la responsabilidad de los clientes

- ▶ El BID Invest, debido a la actual coyuntura de la COVID-19 y los graves daños sobre la región, debe ejercer, aunque de manera excepcional, un control y una fiscalización acordes con el gasto inmediato que requieren los Gobiernos y evitar que generen mayores brechas y desigualdades entre las poblaciones vulnerables. Las empresas públicas y/o privadas, a pesar de sus esfuerzos, no tienen el control suficiente de la situación.
- ▶ La responsabilidad de los clientes para la protección de los pueblos indígenas en el nuevo documento se reduce a que puedan hacer lo suficiente y que no haya una exigencia de condicionantes en el financiamiento que el banco otorga. Sin embargo, la realidad de América Latina y el Caribe, con una constante vulneración de derechos humanos, exige que los compromisos se cumplan de manera efectiva.

1.4. Sobre la responsabilidad del banco en el proceso de evaluación

- ▶ El BID Invest debe exigir la implementación de los marcos normativos y/o documentos internacionales de protección de derechos humanos. Estos ofrecen un amplio margen de respaldo y justificación de las actividades de defensa por parte de los grupos vulnerables de los países de la región.
- ▶ En ese sentido, el Acuerdo de Escazú, como instrumento de derechos humanos, será de urgente implementación en los próximos años, a medida que las democracias en ALC se encuentren en peligro por intereses subalternos y conflictos sociales. Asimismo, el Acuerdo de Escazú será un mecanismo para la protección de los defensores y las defensoras indígenas, quienes se han convertido en estandartes para la lucha y la reivindicación de los pueblos indígenas.



Con el apoyo de:

