

# Evaluación Ambiental Estratégica y el Grupo del Banco Mundial

*Robert Goodland*

Rivercrest, McLean Virginia, USA

Palabras clave: Evaluación ambiental y social estratégica, países en desarrollo, Banco Mundial

---

## RESUMEN

Un creciente número de países y organismos exigen la evaluación ambiental estratégica (EAE), la cual se ha convertido en un instrumento útil y confiable para reducir los impactos sociales y ambientales de las políticas, planes y programas. Los principales elementos de este instrumento son descritos con ejemplos; asimismo, se plantea la situación de las EAE en el Banco Mundial. El caso presenta la manera en que el Banco Mundial debiera aplicar la EAE a las estrategias de préstamo a los países, a los programas, asistencia técnica así como a su presupuesto.

## INTRODUCCIÓN

Un creciente número de países e instituciones en todo el mundo (p.e. el Parlamento Europeo) exige la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ya que se ha convertido en un instrumento útil y confiable. El Grupo del Banco Mundial (GBM) ha venido debatiendo en torno a la EAE y utilizándola de forma selectiva por casi 20 años (véase Cronología Ambiental). Sin embargo, el GBM aún debe ejercer el liderazgo en materia de EAE.

En este documento se define la EAE y se describe su situación actual en el Banco Mundial. Más adelante, se describen las áreas prioritarias donde el GBM debería extender estas evaluaciones: Estrategia de Asistencia al País (EAP), préstamo para programas, asistencia técnica y presupuesto del GBM.

## EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL VS. A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La Evaluación Ambiental y Social (en adelante 'EAS') se centra en un proyecto específico una vez que éste ha sido identificado, por ejemplo: una carretera específica. Una de las principales dificultades en los últimos 30 años ha sido iniciar una EAS una vez identificado el proyecto. Aunque todavía existen demasiadas EAS *post hoc*, añadidas al término de un diseño completo, e incluso después de su construcción con el fin de justificar decisiones ya tomadas; en la actualidad, se inician inmediatamente después de haberse identificado el proyecto.

Sin embargo, hoy nos damos cuenta de la dificultad que representa para la EAS a nivel de proyectos recomendar una línea férrea en lugar de la carretera propuesta, o la generación de energía eléctrica a gas en lugar de la planta propuesta operada con carbón. Principalmente con el fin de someter las decisiones estratégicas de mayor importancia, u orden superior, al escrutinio social y ambiental, se creó la Evaluación Ambiental Estratégica para evaluar las opciones en un sector antes de la identificación de un proyecto. La EAS es reactiva, mientras que la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) es proactiva. Así, la EAE está por encima y es previa a la

EAS convencional a nivel de proyectos. La EAE se define como la evaluación ambiental y social de planes, programas y políticas.

Los principales elementos (Dalal-Clayton y Sadler 2004; DTI 2003; Goodland 1997, 2000; Goodland y Tillman 1996; Partidário y Clark 2000; Sadler y Verheem 1996; Therivel y Partidário 1996; Thissen 2000; Verheem y Tonk 2000) de la definición de la EAE aceptada internacionalmente son:

1. La EAE es un proceso: es proactiva, ex ante, formal y sistemática. Es flexible y preparada según la actividad. Todas las EAE conducen a un documento, no así a una “sola” formalidad.
2. La EAE se centra en tres principales clases de trabajo:
  - (a) **Políticas:** legislación y otras normativas que rigen las acciones;
  - (b) **Planes** y estrategias que incluyen planes regionales, hidrológicos y sectoriales (p.e. códigos nacionales nuevos o revisados de agua, minería o hidrocarburos; una nueva estrategia de reducción de la pobreza, presupuestos anuales); y
  - (c) **Programas:** o conjuntos de proyectos coordinados en lugar de proyectos individuales específicos, en parte debido a que estos últimos se identifican al concluirse la EAE.
3. La EAE se planifica en una etapa muy temprana, ‘contra la corriente’, tan pronto como se decide delinear una política, plan o programa, y mucho antes de la identificación de proyectos individuales. Asimismo, se inicia apenas se comienza a trabajar en un sector.
4. La EAE está diseñada para identificar, predecir, informar, prevenir, compensar o, de otro modo, mitigar las consecuencias sociales, ambientales y sobre la salud de la política, plan o programa que se evalúa. Asimismo, incrementa los beneficios de estos últimos. En concreto, la EAE es eficaz en la prevención de errores costosos y perjudiciales.
5. La EAE constituye un instrumento de toma de decisiones diseñado para promover proyectos más adecuados, postergar proyectos cuestionables y contribuir a cancelar los proyectos más deficientes de un programa. Asimismo, realiza una selección de las diversas alternativas. Las EAE eficaces jerarquizan las alternativas de un sector en una o más órdenes de calidad (por ejemplo: mayor sostenibilidad en oposición a menor sostenibilidad, impactos sociales negativos menores en oposición a altos impactos sociales). De esta forma, la EAE pasa por alto la necesidad del “Análisis de alternativas” de la EAS del nivel de proyectos.
6. La EAE es completamente transparente y participativa, según lo exige el Convenio de Aarhus de las Naciones Unidas, por ejemplo. El objetivo es el consentimiento totalmente previo e informado (CLPI) (véase el Cuadro 1).
7. La EAE después se introduce progresivamente dentro de la EAS convencional de proyectos individuales. La EAS a nivel de proyectos es reactiva dado que toma un proyecto propuesto y evalúa las implicancias ambientales. Las EAS que vienen luego de la EAE serán más rápidas y menos costosas debido a que sólo se habrán aceptado los mejores proyectos, y el Análisis de alternativas será innecesario.

#### **Cuadro 1 Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)**

Si las comunidades potencialmente afectadas rechazan la propuesta de un proyecto, y si el proyecto continúa a pesar de sus protestas, se habrá socavado la democracia y las libertades. El uso del desalojo y el reasentamiento forzado frente a la ausencia de un consentimiento alude a un régimen totalitario. Esto no puede interpretarse como una licencia social para operar. El objetivo primordial de la reducción de pobreza no puede obtenerse mediante proyectos de riesgo impuestos a los desposeídos. La pobreza se intensifica cuando se recurre a la fuerza (Goodland 2004). Un número creciente de instituciones (p.e. OCDE, OIT, FAO, Convenio de Basilea de la ONU, Convenio de Estocolmo de la ONU sobre COPs, Convenio sobre la Diversidad Biológica (Bonn 2004, Directrices), Convenio de Rotterdam de la ONU, Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad) exige o utiliza el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). En el caso de los Pueblos Indígenas ha sido aceptado por una docena de instituciones de las Naciones Unidas además de muchas otras. El CLPI no descarta el uso poco frecuente del dominio eminente en casos individuales. El Banco Mundial exige una “consulta significativa”, la cual debe interpretarse para incluir el derecho de decir “no” a una propuesta. Por consiguiente, el GBM debe seguir el CLPI bajo sus propias normativas; sin embargo, se resiste a aclarar esta inconsistencia. (Goodland 2003b; Colchester *et al.* 2003). El sector privado del Banco Mundial afirmó haber logrado el CLPI en el caso de la mina de oro y cobre de Sepon en Laos descubierta por Rio Tinto Zinc Inc. en 1995; sin embargo, nadie había visto una mina de oro en Laos; así no queda claro cuan bien informada en realidad estaba la población afectada. En el 2001, Oxfam Internacional envió a un funcionario ambiental del gobierno laosiano a Filipinas para presenciar una operación aurífera similar. La mina de oro Yanacocha en el Perú, la segunda de mayor tamaño en el mundo se financió en 1993 con poca o prácticamente ninguna consulta y la negativa en reconocer que gran número de la población afectada era indígena.

En el 2000, la primera ampliación de Yanacocha, La Quinoa, desencadenó disturbios y brutalidad policial ya que la población afectada había comenzado a sufrir debido al agua contaminada, intoxicación por mercurio y acidez del cianuro. Los defensores afirmaron que el CLPI no era necesario para la segunda ampliación, Monte Quilish. Sin embargo, al momento de planificar la ampliación, la población había sido afectada tan gravemente por los primeros años de operaciones que se aprobó un decreto protegiendo legalmente el sagrado Monte Quilish, fuente de abastecimiento de agua de Cajamarca.

## **SITUACIÓN ACTUAL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) EN EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL (GBM)**

### **Situación actual en el Banco Mundial**

Desde 1989, la Política Operacional del Banco Mundial, OP 4.01 ha requerido una EAS regional o sectorial cuando existe la probabilidad de impactos sectoriales o regionales por causa de una operación. La definición de EAE en la OP 4.01 refleja la definición aceptada internacionalmente. De vez en cuando se generan algunas EAS regionales y sectoriales. Sin embargo, no existe la necesidad de EAE fuera de los “límites del proyecto” y ésta no se encuentra aún integrada dentro del trabajo del Banco Mundial. El propio análisis del Banco Mundial (OED 2002) reveló que el GBM “ha hecho muy poco institucionalmente para promover, monitorear o, de lo contrario

conseguir la integración (de los asuntos ambientales y sociales)". Bosshard *et al.* (2003) confirman los hallazgos de la OED que muestran que el GBM no mejora su capacidad para enfrentar los riesgos ambientales y sociales: una implementación concienzuda de EAE podría contribuir a revertir este deterioro.

No existe fuente confiable de financiamiento incluso para las EAS obligatorias, menos aún para las EAE. Las EAS con frecuencia deben costearse buscando fondos fuera del Banco, en fondos en fideicomiso, subvenciones y otras fuentes bilaterales constituidas con ese fin. Esto sugiere que aun cuando es obligatoria, las EAS deben integrarse dentro de la normal preparación del proyecto. Las EAE con frecuencia resultan imposibles ya que es mucho más difícil obtener financiamiento para lo que se percibe como un trabajo "no vinculado" al proyecto. Si el Banco es formal en relación a las EAE, éste proveya financiamiento íntegro y automático, a medida que sean recibidos por todos los otros componentes de la preparación del proyecto.

#### **Ejemplo: La EAE Forestal de la República Democrática del Congo**

Dos ingentes créditos del Banco Mundial (en 2002 \$415 millones, en 2003 \$214 millones) son responsables de promover la tala industrial. El Banco prometió para 2003, una EAE para el primer proyecto, el cual involucraba una nueva tala a gran escala en 60 millones de hectáreas de bosques tropicales -un área equivalente al tamaño de Francia-. El Banco Mundial prevé un incremento de 60 veces en las exportaciones de troncos. La EAE debería preceder al diseño del proyecto de tala. Los pueblos indígenas, incluyendo a cuatro millones de pigmeos, además de 35 millones de personas que dependen del bosque, sufrirán los impactos. Sin embargo, ninguna EAE ha surgido desde inicios de 2004. En marzo de ese año, 27 grupos étnicos se unieron para enfrentar las amenazas a los bosques, sus medios de subsistencia y para salvaguardar los derechos humanos.

En una conferencia pública el 14 de enero de 2004 sobre las EAE en el Banco Mundial, se hizo referencia a las EAE del Sector Energía de Tailandia (véase el Cuadro 3 más adelante) y al Programa de Drenaje Nacional en Pakistán. El funcionamiento del Sector Energía Sur de la Cuenca del Nilo y el programa regional para el desarrollo de capacidades de Ghana en la cuenca del río Volta no parecen haber llevado a la identificación de EAE. Sin embargo, es alentador que Rob Verheem, líder mundial en EAE, brindará apoyo al Banco Mundial para promover las EAE desde inicios de 2004. (Mercier 2004).

#### **Situación actual en la Corporación Financiera Internacional (IFC)**

Cuando la IFC estableció su propia política ambiental en 1998, adoptó casi todo el lenguaje de la versión del Banco, con algunas adaptaciones para reflejar el contexto del sector privado de las operaciones de la IFC. Desafortunadamente, se eliminó toda referencia a la EAS Sectorial de la política de la IFC. Aunque normalmente no se esperaría que los promotores individuales de los proyectos en los que la IFC invierte desempeñen necesidades sectoriales, en lugar de necesidades específicas del proyecto, existen importantes oportunidades para que la IFC observe, promueva y aplique la EAS Estratégica y su subgrupo EA Sectorial: (a) siempre que sea relevante para los proyectos de la IFC, (b) en la participación de la IFC con el Banco para formular Estrategias de Asistencia al País, (c) en el trabajo conjunto de la IFC con el resto del Banco Mundial, donde este último debería apoyar las EAE mientras que la primera es más específica en cuanto a proyectos, (d) en las actividades de asistencia técnica de la IFC; y (e) en evaluar los impactos ambientales del presupuesto de la IFC en su conjunto

Desde el 2004, la IFC estuvo en proceso de revisar todas sus políticas ambientales. Este proceso fue impulsado por una revisión de las Políticas de Seguridad de la IFC llevada a cabo por la Oficina del Asesor de Cumplimiento/Defensor del Pueblo. Se espera que el resultado del proceso de revisión de la IFC ejerza influencia sobre el sistema de políticas sociales y ambientales del Banco Mundial. En el proceso de revisión de la IFC se llevan a cabo amplias consultas que incluyen consultas con el Banco y grupos externos. Por consiguiente, existen razones para creer que la EAE será incluida en las políticas revisadas de la IFC.

### **Siguientes medidas para el Grupo del Banco Mundial**

En el mejor de los casos se espera, inmediatamente después de completar las revisiones de las políticas de la IFC, que las políticas del Banco incluyan las disposiciones para un adecuado financiamiento para las EAE (tal como ya realiza el Banco Interamericano de Desarrollo, Cuadro 2) y su aplicación en las Estrategias de Asistencia al País, el préstamo sectorial y el préstamo al programa del Banco, las actividades de asistencia técnica del Banco y el presupuesto del Banco en conjunto.

### **Cuadro 2 Situación actual de las EAE en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

En una conferencia pública realizada el 11 de febrero de 2004 en torno a las EAE, quedó claro que el BID no había adoptado completamente la definición aceptada internacionalmente de la EAE: “Un EAS por encima del nivel de proyectos”. El BID utilizó como ejemplo las EAE para “una nueva carretera dentro del contexto de Greenfield” y para aplicar una EAS a 200 centros de salud rurales es más eficaz que llevar a cabo 200 EAS individuales. Otro ejemplo fue el de tres EAS individuales y sin coordinación del nivel de proyectos que se llevan a cabo para el gaseoducto del Gas de Camisea en el Perú con financiamiento del BID, cuando aquél prácticamente se había concluido. Luego de las críticas, (Goodland 2003a, 2005) según el BID, las tres EAS se consolidaron, y se ampliaron posteriormente a una EAE, aunque esto no se encuentra disponible.

En 2003, el BID organizó un importante taller sobre EAE en Ecuador. Poco después, el presidente de ese país solicitó formalmente a Enrique Iglesias, presidente del BID, que realizara una EAE exhaustiva de la Amazonía Ecuatoriana. Se dice que el BID está en busca de financiamiento para una EAE tan necesaria y bastante eficaz.

Al parecer, el BID utiliza las EAE para hacer referencia a la primeras EAS regionales, acumulativas, sectoriales y multisectoriales en combinación con el Análisis de Alternativas (p.ej. un proyecto turístico con cierta infraestructura). El BID afirma haber completado las EAE de 25 proyectos entre los años 2000 y 2003; sin embargo, éstas aún no se encuentran al alcance del público.

El BID utilizó una política ambiental de dos páginas en 1979; sin embargo, ésta aún no se ha integrado totalmente en el trabajo cotidiano; actualmente, la política está siendo actualizada. Es alentador que, desde inicios de 2004, la Dra. Maria de Rosário Partidário, ex presidenta de la IAIA (Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos), contribuya con el BID en la preparación de un borrador de su primera guía en EAE.

## **ESTRATEGIAS DE ASISTENCIA AL PAÍS (EAP)**

Por un gran margen, el objetivo de mayor importancia para la aplicación de la EAE es la Estrategia de Asistencia al País (EAP) del Banco Mundial. Cada dos a tres años, el GBM diseña un programa de trabajo para guiar sus operaciones en cada país cliente. Este programa se detalla en un documento conocido como EAP. En su forma final, el documento de la EAP describe todas las operaciones del GBM en el país (préstamo, trabajo analítico y asistencia técnica) por el periodo de tiempo cubierto por la EAP, usualmente tres años.

### **El objetivo de la EAP**

El principal objetivo de la EAP consiste en desarrollar una estrategia que dirija los esfuerzos del GBM al asistir a un país en el logro de las metas de reducción de pobreza y bienestar económico que se haya impuesto. Con ello, la EAP considera las prioridades de desarrollo del país así como su desempeño económico. Desde fines de 1990, la EAP se diseña en cooperación con el gobierno, en consulta con un amplio círculo de acción de representantes de la sociedad civil que incluye ONG, grupos comunitarios, sindicatos, asociaciones profesionales y grupos religiosos.

## **EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) de la ESTRATEGIA ASISTENCIAL AL PAÍS (EAP)**

El segmento de la EAP donde la EAE sería más eficaz es en el resumen de proyectos propuesto que la GBM espera financiar durante los tres años siguientes o alrededor de ese tiempo. Lo más cercano que el Banco Mundial estuvo de una EAE a escala nacional fue la exigencia, a mediados de los 80, de un Plan Nacional de Acción Ambiental (NEAP). Sin embargo, este plan ha caído en desuso; al parecer el último fue realizado el 2001. En efecto, la política del NEAP ha sido retirada discretamente de la lista oficial de políticas ambientales.

En parte para reemplazar la política del NEAP, el Banco emitió en 2003 una Nota de Orientación opcional sobre el “Análisis Ambiental de País” (AAP) para establecer la evaluación de prioridades nacionales ambientales así como para definir una ruta que apoye dichas prioridades, además de dirigir la fortaleza de capacidades. Ambos documentos, los NEAP o los AAP, podrían estratégicamente evaluar las EAP. No obstante, los NEAP no son activos y los AAP son demasiado recientes como para poder apreciar por ahora una diferencia. Además, un AAP completo se inicia luego de la EAP, en lugar de aportar sólo a su preparación.

Evidentemente, los proyectos de gran envergadura merecen mayor atención durante una EAE que por ejemplo, la asistencia técnica para los procesos contables. En la etapa de preparación de la EAP, parte de esta lista es representativa, como el acuerdo para financiar un proyecto de generación de energía eléctrica sin identificar el tipo de energía; por ejemplo combustible fósil o hidrógeno. La modalidad de los proyectos de transporte sería por lo regular registrada en esta etapa, por ejemplo: una carretera en lugar de un proyecto de línea férrea. Por ejemplo, la EAE promovería la ampliación de una línea férrea en lugar de una carretera nueva; asimismo, privilegiaría el uso de energía renovable sobre los combustibles fósiles. Otros proyectos pueden definirse bien, tal como un proyecto de textos escolares para la enseñanza secundaria dentro del sector educación, aunque de menor relevancia para la EAE.

No todos los sectores de la economía cuentan con apoyo financiero del GBM en cada EAP. Sin embargo, el mejor lugar para iniciar la EAE se encuentra en la lista de infraestructura y de otros proyectos designados de la EAP para financiamiento en los próximos años. La EAE categorizaría todos los proyectos propuestos e indicaría aquellos que puedan requerir mayor información ambiental y que puedan recibir menor atención. Durante esta etapa, a veces es posible categorizar todos los proyectos propuestos dentro de la categoría apropiada de EAS del GBM. Esto señalaría los proyectos que en los próximos años podrían necesitar niveles de evaluación ambiental y social,

y ayudaría a identificar los proyectos de mayor sostenibilidad frente a aquellos de menor sostenibilidad.

## **EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) DEL PRÉSTAMO PARA PROGRAMAS Y DE AJUSTE**

Aunque los proyectos de infraestructura solían ser parte central de la EAE, el resto de la asistencia propuesta al país cliente debería también ser abordado por la EAE. Por ejemplo, el préstamo para programas y de ajuste se encuentra exento de las normas estándar de evaluación ambiental del Banco Mundial. Cuando el préstamo para programas comenzó a inicios de los 80, era tan reducido que la exención de las políticas de evaluación ambiental y social entonces vigentes podría haber sido razonable. No obstante, dado que el préstamo para programas creció rápidamente, y sobrepasa el 50% del financiamiento del Banco Mundial a algunos países en unos cuantos años (p.e. 1999, 2002), dicha exención ha conducido innecesariamente a graves impactos ambientales y sociales, donde los pobres son los más afectados (Mukherjee 1994; Goodland, 2003b; Mohan *et al.* 2000).

Los principales impactos del ajuste estructural han sido presentados al Banco Mundial, en particular por David Reed (1992, 1996), cuyos hallazgos fueron ampliamente rechazados por el Banco. No obstante, un año después de la publicación de su segundo libro, el Banco accedió en establecer una comisión conjunta (en 1997) para analizar sus acusaciones. La comisión, vigente durante cinco años, fue participativa, dado que fue conducida principalmente por países afectados por el préstamo para tipos de programas, con aportes conjuntos en todo el proceso por parte de la red de Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI) y por funcionarios del Banco Mundial tanto dentro del país como en Washington D.C. Las lecciones aprendidas se presentaron en un foro público en 2001, al cual asistió James Wolfensohn, presidente del GBM, y fueron publicadas posteriormente (SAPRI 2003, 2004). La conclusión principal fue que los programas de ajuste estructural son *“la mayor y única causa de la pobreza, desigualdad y hambre crecientes en los países en desarrollo(...). Si va a existir alguna esperanza para un desarrollo con sentido, el ajuste estructural debe desecharse”*.

La Revisión independiente de Industrias Extractivas (EIR 2003; Mainhardt-Gibbs 2003, 2004; Goodland 2003b) es básicamente una EAE del petróleo, gas y minería del GBM. La EIR examinó los impactos ambientales y sociales del petróleo, gas y minería y llegó a conclusiones muy semejantes a las de SAPRI. A la EIR le tomó dos años escuchar con atención a los pueblos afectados y a otras partes interesadas de todo el mundo y advirtió el daño social y ambiental producido por el ajuste estructural. La EIR recomendó que el ajuste estructural sea sometido a una evaluación social y ambiental rigurosa con el fin de prevenir daños semejantes en el futuro. En enero de 2004, el Borrador de Respuesta de la Comisión de Gestión del GBM para el informe de la EIR básicamente rechazó la mayoría de las recomendaciones de la EIR en relación al ajuste estructural. Luego de varias cartas, que incluía una de los cinco ganadores del premio Nobel y 300 sociedades civiles el 12 de febrero de 2004, el presidente Wolfensohn tomó distancia del Borrador de Respuesta de la Comisión de Gestión, y prometió públicamente reconsiderar la parte del GBM en torno a las recomendaciones de la EIR. La Respuesta de la Comisión de Gestión del GBM fue retirada en marzo de 2004.

La política del Banco Mundial que rige dicho préstamo ha estado bajo revisión durante casi una década. El GBM claramente se muestra renuente a exponer los préstamos para los programas ante las medidas de la EAE. Los préstamos para los programas se aceptan de conformidad con el modelo neoclásico, y por consiguiente, se encuentran exentos del empirismo de la EAE. Varias partes interesadas esperan que la exención de los préstamos para programas sea anulada de la prudente y regular evaluación ambiental y social. El ajuste social y ambiental de los préstamos para programas no es rebuscado; muchos países lo han estado poniendo en práctica exitosamente durante más de una década.

## EVALUACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

El área principal de progreso del Banco Mundial se encuentra en la evaluación ambiental de préstamos sectoriales (Cuadro 3). A diferencia de los préstamos para programas, los préstamos sectoriales se someten a políticas ambientales. Kjörven and Lindhjem (2002) y Green y Raphael (2000) demuestran que aquellas han sido esporádicas y aún debe volverse sistemáticas.

### Cuadro 3 Estudio de caso de la EAE del sector de energía de Tailandia

Un día antes de que el Consejo presentara el préstamo del sector energía de Tailandia en 1998, el Banco Mundial respondió a las acusaciones de esclavitud en la construcción del gaseoducto de Yadana en Myanmar propuesto como fuente de combustible para la planta con turbina de gas de Ratchaburi para suministrar energía eléctrica a Bangkok Metropolitano. Las turbinas de 4600 megavatios de ciclo combinado de Ratchaburi, el mayor componente del préstamo, fue retirado durante la noche y el Banco se comprometió a impulsar un EAS Sectorial *post hoc*.

El principal beneficiario del préstamo para el programa era la Autoridad de Generación de Electricidad de Tailandia (EGAT), una enorme paraestatal que el Banco había ayudado a crear y con la que se había asociado por décadas. La EGAT pasaba por un periodo de agitación debido a la desastrosa crisis económica de 1997 en Tailandia y al hecho de encontrarse en proceso de privatización. La división de la EGAT en tres segmentos, inquietudes en torno a la seguridad laboral, militancia de los sindicatos obreros y derechos confusos de jubilación, desvió la atención de la EGAT de su EAS Sectorial. Aparte de eso, la reforma social y ambiental de la EGAT se había convertido en el objetivo primordial de la cada vez más efectiva sociedad civil de Tailandia.

En Tailandia, la electricidad provenía en gran medida de la generación de lignito en Mae Moh financiada por el Banco Mundial, la cual, a pesar de la costosa desulfuración de emanaciones tóxicas, precipitadores electrostáticos y otras medidas; contaminó enormes áreas que estaban en dirección del viento en determinadas estaciones. La sociedad civil buscaba la reducción progresiva de este carbón suave, así que se sintió indignada de que se estuviera planeando que la mayor parte de la nueva capacidad proviniera de proyectos termales de alto impacto, alimentados con carbón importado y con transparencia inapropiada además de ninguna participación.

Aparte de las acusaciones de esclavitud en el segmento de Myanmar del gaseoducto de Yadana, el segmento Tailandés también infringió las unidades de conservación nacional. Por otro lado, contaba con medidas de compensación inadecuadas. Aunque la EGAT contó con un departamento ambiental y social considerable de unos 80 empleados, a estos no se les permitió contribuir con las decisiones importantes que incluían las mezclas de combustible (p. ej. hidrógeno, lignito, carbón, gas, energía atómica) y se les restringió a una labor correctiva *post hoc* de EAS. Las grandes hidroeléctricas se volvieron tan polémicas que se acordó políticamente ubicar la siguiente hidroeléctrica en la vecina Laos. La EGAT respondió a la privatización y a la sociedad civil tornándose introvertida. Por consiguiente, la principal característica de la EAE, participación transparente de la población afectada y partes interesadas, estuvo ausente. La EGAT y sus asesores ambientales, *Team Engineering Corp*, produjeron un documento de EAE útil donde recomendaban suspender la consideración de energía nuclear, reducir progresivamente el lignito, luego el carbón y el petróleo; mientras se aceleraba el uso del gas y la conservación de recursos renovables. Sin embargo, la EAE no se encontraba al alcance de la sociedad civil, la EGAT finalmente fue privatizada, la demanda disminuyó dramáticamente, el Banco se mostró mucho menos que entusiasta con la EAE, y los recientes descubrimientos de abundante gas colocaron a la EAE en debate. El aspecto económico del reciente gas tuvo de mayor influencia que las prioridades del gas recomendadas por la EAE.

## **EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) DE ASISTENCIA TÉCNICA**

La asistencia técnica alguna vez fue vista con poca o ninguna significancia en cuanto a un impacto social o ambiental, de allí que no fuera examinada con detenimiento. Es posible que la asistencia técnica pueda infligir mayores daños, en particular a los pobres y a los pueblos indígenas. Por ejemplo, mediante la asistencia técnica, el GBM ha brindado apoyo a la reforma del Código de Minería en más de 70 países durante las dos últimas décadas. La mayoría de los nuevos códigos presentan a la minería como una industria que no daña en absoluto el medio ambiente de forma que la legislación civil y ambiental es hecha polvo y las libertades ganadas con tanto esfuerzo prohibidas, como es el caso de la negociación colectiva (Colchester *et al.* 2003; EIR 2003; Goodland 2003b; Ali 2003). Evidentemente, la asistencia técnica debe ser examinada en adelante por la EAE. La EAE de la EAP debería incluir un análisis de la capacidad de implementación del solicitante del préstamo en evaluación ambiental y experiencia exitosa para llevar a cabo las medidas de mitigación.

## **EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) DEL PRESUPUESTO DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL (GBM)**

El presupuesto es indiscutiblemente la declaración más importante de las prioridades ambientales, y también de otras, que toda organización alguna vez realiza. En general, si se asigna un mayor presupuesto a un tema, entonces la institución valorará más dicho tema. Más allá de las afirmaciones retóricas y deseables en un presupuesto, ahí se encuentran los hechos. Por ejemplo, si se asigna un mayor presupuesto a las relaciones públicas que a la seguridad ambiental, esto constituiría una exposición de los hechos, el cual implica un juicio de valor. Además, es posible examinar cuánto presupuesto se asigna a los combustibles fósiles en comparación a aquel destinado a las energías renovables. De allí que se puedan identificar con facilidad los gastos antiambientales en un presupuesto.

El arte de evaluar ambientalmente un presupuesto ha sido bien desarrollado, gracias a muchos años de liderazgo de la coalición Green Scissors ([www.Greenscissors.org](http://www.Greenscissors.org)) y los Contribuyentes por el Sentido Común ([www.taxpayer.net](http://www.taxpayer.net)). Green Scissors ha evaluado ambientalmente el Presupuesto Federal de los Estados Unidos cada año de los últimos ocho años, y ha centrado su atención en los subsidios para las industrias energéticas y las corporaciones madereras para registrar terrenos públicos.

La EAE de los presupuestos del Grupo del Banco Mundial debería convertirse en un ejercicio anual. Sería rápida, fácil y económica; pero devastadoramente efectiva. El Banco ha demostrado adecuadamente que entiende la forma en que la preparación del presupuesto puede mejorar sus actividades. Por ejemplo, en años recientes ha asignado mayor financiamiento a sus esfuerzos por reducir la corrupción y directamente aliviar la pobreza, ya que estos puntos han ascendido de posición en la agenda de la organización.

## **EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) y cambio climático**

Aun cuando el presidente del GBM, James Wolfensohn, prometió explicar en la Reunión Cumbre de la Tierra, realizada en 1997 en la ciudad de Nueva York, el nivel de producción de gases invernadero que financia, todavía no lo ha hecho. La EAE del presupuesto del GBM identificaría el financiamiento de combustibles fósiles del GBM frente a formas de energía más prudentes, como la energía renovable combinada con la exigencia de gestión y conservación. Actualmente, la relación es de 94% en combustibles fósiles frente a 6% en recursos renovables. Recientemente el Pentágono elevó los riesgos de cambio climático a la categoría de seguridad nacional, y predijo una “catástrofe global” para 2020, incluyendo el posible sumergimiento de Europa, en un informe

realizado por Andrew Marshall, Director (desde 1973) de la Oficina de Evaluación Neta del Pentágono, respaldado por Peter Schwartz, ex Director de la Royal Dutch Shell. Este último informe de 2003 fue eliminado por funcionarios del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, sin embargo, ésta información se filtró en el diario *Observer* del Reino Unido y en la revista *Fortune* a inicios de 2004.

El GBM enfrenta un dilema a la luz de los informes del Pentágono y de la Revisión de Industrias Extractivas (EIR). La EIR recomendó proseguir con la prórroga de hecho del Banco en torno a un nuevo financiamiento de carbón y eliminar progresivamente el financiamiento de petróleo para cuando el Protocolo de Kyoto entre en vigencia en 2008; asimismo, impulsar el financiamiento de energía renovable y gas. El GBM ha aceptado la recomendación para acelerar el financiamiento de gas de modo prioritario, y los líderes de la industria del petróleo no requieren el financiamiento del GBM. La EAE demostraría que, si el GBM no desea continuar socavando el Protocolo de Kyoto del Reino Unido y en su lugar quisiera ejercer cierto liderazgo en la transición inevitable a los recursos renovables, debería actuar inmediatamente sobre todas las recomendaciones relevantes del informe del Pentágono y aquellas de la EIR. Adicionalmente, la EAE promovería líneas férreas, transporte público y transporte no-motorizado en lugar del énfasis que el GBM actualmente pone en las carreteras.

## **EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD Y LEY DE TINBERGEN**

*“Cada objetivo de política independiente debe contar con un instrumento de política independiente”* (Tinbergen 1952; Daly 1992).

La evaluación ambiental y social se diseñó para identificar los impactos ambientales y sociales de un proyecto propuesto, en particular los impactos negativos. Se supone que las evaluaciones ambientales ayudan a rediseñar el proyecto para prevenir los principales impactos y mitigar los restantes. En la medida que sostenibilidad signifique ningún o pocos impactos ambientales, la EAS puede ser utilizada, y está siéndolo, para promover el relativamente nuevo objetivo de sostenibilidad. Al parecer, el GBM considera que la sostenibilidad significa “ligeramente mejor que lo normal”, o “menores impactos que la última vez”. Sin embargo, sostenibilidad no sólo significa menores impactos que antes (véase el Cuadro 4), por consiguiente, ni la EAE ni la EAS son instrumentos muy adecuados para un análisis de sostenibilidad (cf Stinchcombe y Gibson 2001).

Por ejemplo, puede que una política -la del costo de energía- no satisfaga dos objetivos independientes tales como la conservación de energía y la reducción de pobreza. Por el contrario, elevar el costo de energía puede mejorar la conservación, pero también incrementar la pobreza. Por otro lado, disminuir los costos de energía puede servir de ayuda para los pobres, pero promovería la ineficacia.

Es cierto que los impactos de los proyectos sostenibles son menores que los proyectos no sostenibles, de allí que utilizar la EAS para promover la sostenibilidad funcione, aunque sólo hasta un punto limitado y, finalmente, insatisfactorio (cf Segnestam 2003). Sólo cuando el GBM adopte una definición apropiada de sostenibilidad, será capaz de alcanzarla. Además, la EAS no es un instrumento apropiado para que el GBM alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio (para la reducción de pobreza, educación y nutrición).

#### **Cuadro 4 ¿Qué es sostenibilidad?**

La sostenibilidad, preservación del capital natural, o el objetivo de escala sostenible de la economía humana relativo a su ecosistema circundante, requerirá un límite colectivo o social en una productividad agregada para mantenerse dentro de las capacidades regenerativas y asimilativas de las fuentes y recipientes del medioambiente (Daly 2002, 2003). La cuasi sostenibilidad de los recursos no renovables significa el agotamiento a un ritmo semejante al del desarrollo de sustitutos renovables (El Serafy 2003 a,b). Preservar intacta la suma del capital natural y aquél producido por el ser humano constituye una frágil sostenibilidad, al asumir que se trata en gran medida de sustitutos. Al preservar el capital natural intacto, que constituye una sostenibilidad sólida, se asume que el capital natural y lo producido por el ser humano son mayormente complementos, y el capital natural se convierte cada vez más en el factor limitante.

En parte la razón del fracaso del GBM para definir la escala sostenible (Schalatek and Unmussig 2003) radica en su deseo de continuar maximizando el crecimiento del PBI; el GBM cree que el crecimiento es bueno para los pobres, y se resiste a afirmar previamente que los servicios y los recursos naturales gratuitos se han convertido en bienes escasos. Por ejemplo, el Banco Mundial financia el crecimiento a escala del uso de carbón y petróleo, no obstante, rechaza la interiorización de costos por emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en sus análisis económicos (EIR 2003; Goodland 2003b).

No es posible controlar la productividad a menos que se impongan restricciones a la contaminación (p.e. emisiones de GEI). Dado que existe un pequeño número de minas de carbón y pozos petroleros en comparación al número de tubos de escape de los autos, generadores eléctricos y chimeneas industriales, sería eficiente controlar el agotamiento de combustible fósil (p.e. un impuesto compensatorio aplicado en las bocas de mina o cabezales de pozo) en lugar de controlar a millones de usuarios. La gran ventaja radica en que si se limita el ingreso de combustible fósil del medio ambiente en la economía, entonces el resultado, contaminación y GEI se verán automáticamente limitados. Si se controlan las fuentes ambientales, se preservarán los depósitos ambientales.