



Resumen Ejecutivo

La implementación de salvaguardas
para infraestructura en América
Latina: Análisis Comparativo de
proyectos de infraestructura
financiados por BID, CAF, China ExIm
BANK, y el BNDES

Asociación Ambiente y Sociedad – AAS
Bank Information Center - BIC
Centro de Derechos Económicos y Sociales - CDES
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y
Agrario - CEDLA
Derecho, Ambiente, y Recursos Naturales – DAR



Coalición Regional
Por la transparencia y la participación

MIEMBROS:



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



CDES
Centro de Derechos
Económicos y Sociales



ced
centro de estudios para el desarrollo
laboral y agrario



DAR
10 AÑOS



ibase.
Instituto Brasileiro de
Análises Sociais e Econômicas

BIC

BANK INFORMATION CENTER

Resumen Ejecutivo:

Environmental and social safeguards are changing for public and private investment in Latin America. At the multilateral level, we are seeing the first major review and update of the safeguard policies of the World Bank (WB) in over a decade, as similar changes are contemplated by Inter-American Bank of Development (IDB), and the evolution of norms continues along with the increasing presence of the Development Bank of Latin-America (CAF). At the same time, the National Bank of Economic and Social Development (BNDES) of Brazil and the Bank of Exports and Imports of China (ExIm Bank) - two anchors of the recently formed BRICS Bank, are both introducing new environmental and social policy or guidance for both domestic and international investments. Finally, sweeping reforms of environmental and social standards are occurring at the national and subnational level across Latin America. To take stock of the effect and direction that these multiple processes of safeguard reform may be having, a coalition of civil society organizations have conducted a comparative analysis of the application of environmental and social standards applied by IDB, CAF, BNDES and China Exim Bank in four emblematic infrastructure projects in the Andean - Amazon region. The study focuses on similarities and differences in how safeguards are applied in the context of the project cycle of several financing institutions. In doing so, the study provides insight into how key decision points in the safeguard process may be the basis for understanding the direction of ongoing harmonization among the social and environmental practices of these institutions.

Objetivo del Estudio

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

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

Proyectos de infraestructura analizados

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

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

Proyectos DE INFRAESTRUCTURA ANALIZADOS

Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco Mocoa – Colombia (BID)

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

importancia de este territorio para su existencia cultural.

Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos – Bolivia (BNDES)

El caso de la –nunca construida- carretera entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos, superpuesta al Parque Nacional y Territorio Indígena Isidoro – Secure (TIPNIS), fue un ejemplo de la aplicación por parte del BNDES de políticas socio-ambientales en proyectos con participación fuera Brasil. El BNDES financió el 80% del costo total de la obra y los gobiernos de Bolivia y Brasil (con la participación adicional de OAS) impulsaron el proyecto, el cual tuvo gran rechazo entre las organizaciones indígenas y movimientos ambientalistas, y puso además en la palestra la necesidad de transparentar el proceso de toma de decisión en la aprobación de estos emprendimientos.

Represa Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair - Ecuador – (China ExIm Bank)

El proyecto Coca-Codo Sinclair, en Ecuador, (actualmente en etapa de ejecución con un avance del 50%), ha permitido identificar tres grandes etapas en el ciclo del proyecto: a) Antes, análisis del proyecto; b) Durante, implementación del Proyecto y c) Post, Revisión Post-Proyecto. De acuerdo al análisis, existiría un amplio marco regulatorio para las inversiones chinas en el exterior, sin embargo, no hay conocimiento de los mecanismos específicos que aseguren el cumplimiento de estas regulaciones. La relación entre la empresa, el Estado y el Banco que financia el proyecto pone sobre la mesa el papel que cumplen cada uno de ellos para respetar y garantizar los mecanismos que permiten salvaguardar los derechos de las personas y el ambiente.

Corredor Vial Interoceánica Sur - Perú (CAF)

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

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

Hipótesis

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

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

Segundo, el ciclo de proyecto es similar para cada Banco, abarcando cinco etapas secuenciales, la identificación del proyecto, la preparación, la negociación, y la implementación y la operación - cada etapa con sus particularidades.

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

Metodología

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

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

Preguntas fundamentales que el reporte trata de responder

- ¿Cuáles son los **momentos decisivos en la implementación de salvaguardas** y si hay consistencia entre los momentos más decisivos para cada institución?
- ¿Qué nos enseña cada uno de **los patrones de alineamiento** de cada institución, en cuanto a la aplicación de salvaguardas, aspectos comunes y prioridades institucionales en cuanto a manejo de riesgos?
- ¿Cuáles son **las brechas más importantes** entre las prácticas de cada institución, y los momentos comunes?
- ¿Cuáles podrían ser **los primeros pasos para cerrar estas brechas**?

Resultados

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

El marco de comparación entre las instituciones financieras ha sido su ciclo del proyecto - un proceso largo que puede durar hasta 40 años. Cada de los cuatro Bancos dispone de ciclos de proyectos similares, pero las diferencias pueden radicar en los plazos empleados en cada ciclo, la secuencia de cada ciclo, el proceso de toma de decisiones, y el nivel de participación informada de varios socios. Estos son algunos de los factores que analizamos para comparar la calidad de las salvaguardas socio-ambientales aplicables a cada una de las etapas. Cabe resaltar que estos criterios no son taxativos, al plantearlos tenemos como finalidad dilucidar las tendencias en la toma de decisiones a lo largo del ciclo del proyecto en cada una de estas instituciones y asimismo vislumbrar la tendencia a la baja/o al alto en la aplicación de salvaguardas.

Los criterios y resultados identificados han sido los siguientes:

- 1. El marco organizativo del ciclo del proyecto mantiene un esquema común entre los cuatro Bancos, pero varía en términos del nivel de flexibilidad y el uso de sistemas nacionales de gestión de riesgo.** Observamos que el ciclo de proyecto es bastante similar para cada Banco, abarcando cinco etapas secuenciales, la identificación, la preparación, la negociación, y la implementación y la operación, que son agrupadas según las particularidades de cada Banco.. El ciclo del proyecto varía de acuerdo a la institución financiera en términos de la obligatoriedad de su instrumento normativo de salvaguardas. Se observó variabilidad también en la duración de ciertos plazos y en los niveles de dependencia en sistemas nacionales de manejo de riesgo social y ambiental. En algunas instituciones el ciclo del proyecto estará expresamente definida en alguna de sus Políticas Operativas (para el BID), sin embargo en los otros casos se observa que la identificación del ciclo del proyecto se ha dado a través del análisis del caso en específico (siendo orientado por una Estrategia para la CAF o Directrices para BNDES y China ExIm Bank). Los plazos de preparación varían entre 05 meses (para China ExIm Bank) hasta (23 meses para el BID).

Los marcos de salvaguardas de las cuatro instituciones financieras mantienen una estrecha relación con el ordenamiento jurídico interno de los países en los que se ejecutan los proyectos. Cada Banco confía, apoya y utiliza los sistemas nacionales de manejo de riesgo ambiental y social en diferentes grados como principio de sus políticas o estrategias, pero también como elemento central en el diseño y ejecución del proyecto. La balanza puede inclinarse por un lado a aplicar expresamente las Políticas Operativas del Banco (como el BID), o por el contrario a decidir aplicar la legislación nacional en materia social y ambiental (como el BNDES y China ExIm Bank). Sin embargo, se puede dar el caso de instituciones como la CAF que han insertado un sistema mixto de gestión de riesgos, es decir manifiestan aplicar el ordenamiento interno del prestatario pero a nivel interno disponen de un sistema de análisis independiente de riesgos.

2. **Se observan desfases en el desarrollo del ciclo del proyecto que son resultado de la permeabilidad del marco de salvaguardas y la injerencia política en la etapa inicial del ciclo.** La duración del ciclo del proyecto puede verse influenciada por factores externos – como el aspecto político – que determinan la aceleración o retraso en la implementación del proyecto. Se observan varios desfases en la secuencia normal de ciclo, donde ciertas decisiones importantes fueron tomadas antes de culminar y poder contar con los resultados de las etapas anteriores. En los casos de las carreteras CVIS la concesión fue otorgada previo a la aprobación de los EIA's de cada tramo y en el caso de Villa Tunari - San José Moxos, la licitación y la construcción se inició antes de completar el análisis de los riesgos. En el del proyecto Coca-Codo Sinclair, la negociación comenzó antes de una fase breve de preparación. Mientras en Pasto Mocoa, se observa el avance rápido de la construcción de la obra a pesar de demoras en la implementación del programa de mitigación.

3. **Las diferencias en la calidad del proceso de evaluación y gestión ambiental y social se hacen evidentes en aspectos de procedimiento y programas de mitigación.** Aunque cada institución financiera dispone de instrumentos propios para la medición y gestión de riesgos ambientales o sociales, observamos diferencias claves identificadas durante la toma de decisión. Las brechas más destacadas en la práctica se relacionan al uso efectivo de instrumentos apropiados de evaluación, el nivel de incidencia del EIA o EAE, en el diseño del proyecto, nivel de independencia de la debida diligencia del Banco, el nivel de acceso a la información necesaria y la consulta puntual de la población afectada. El principal producto del proceso de evaluación es el programa de gestión de riesgo, en lo cual se nota una gran variabilidad en su dimensión, presupuesto, gobernanza y pertenencia local. La gran variación en estos criterios ayuda a explicar en algunos casos los desfases, conflictos y otros problemas enfrentados en la implementación de la obra. Una implementación improvisada, poco transparente y tardía puede repercutir negativamente en la toma de decisiones, en el medio ambiente y las comunidades involucradas en el proyecto.

Las mayores brechas en la aplicación de salvaguardas se ponen de manifiesto principalmente por las deficiencias en el acceso de información durante el ciclo de proyecto. La transparencia y acceso a la información nos permite conocer más a profundidad a la institución, los proyectos que financia, y su concepto y capacidad de gestión de riesgo. Se observan grandes diferencias en el acceso de documentos de proyectos, por ejemplo en el caso Pasto Mocoa son accesibles más de 15 documentos diferentes en comparación con solo 03 03 para el caso Coca-Codo Sinclair), así como en la puntualidad de esta información en relación a los momentos de toma de decisión, la calidad de los documentos, entre otros. En este punto se debe destacar la amplia disponibilidad de los funcionarios de la CAF para brindar información de relevancia para este documento en todas las reuniones que fueron solicitadas.

Consulta Previa. En los dos proyectos que forman parte del análisis y en los que se puede aplicar el Convenio 169 de la OIT, la consulta ha sido posterior a la toma de decisión. Asimismo, se observa que no pueden ser considerados propiamente procesos de consulta por varias razones: son talleres informativos, no participa la

población afectada, son reuniones realizadas por las empresas y no por los estados quienes tienen la obligación de aplicar la consulta.

4. Los mecanismos disponibles en cada Banco para la tramitación de quejas son particularmente distintos. Sin embargo, es importante resaltar que salvo una excepción la regla general es que los Bancos no disponen expresamente de una Política al respecto y el único Banco que sí dispone de un mecanismo definido y con parámetros claros, el BID, carece de confianza. En el caso particular del BID puede verse con preocupación ciertas debilidades en los aspectos claves, como es la independencia de sus funciones, accesibilidad a los reclamantes, la transparencia de su procedimiento, y la efectividad en remediar los problemas constatados. En el año 2014 la política que rige la operación del MICI en el BID entró en un proceso de revisión para fortalecer el mecanismo en estas áreas, siendo evidente el compromiso por parte del Banco en mejorar el mecanismo existente, hecho que se contrasta con la experiencia del BNDES y China ExIm Bank en la cual ha predominado la improvisación, negación y/o dependencia total en las instancias nacionales para responder y remediar las quejas en relación a sus proyectos. En el caso de la CAF, si bien no existe una política formal de mecanismos de quejas sí disponen a nivel interno de un proceso para atender cualquier queja, reclamo o denuncia.

Recomendaciones

En base de este análisis, en términos generales, podemos mencionar que algunas de las prioridades para cerrar las brechas más importantes y promover una práctica más consistente son:

1. Armonización de estándares en la en relación a la adopción de una Política de Transparencia y acceso a la información.
2. Adecuada implementación de la consulta libre, previa e informada y la participación ciudadana, de forma previa a la aprobación del proyecto.
3. Evaluación ambiental y social, acompañada de una debida diligencia con carácter independiente que considere Programas de Mitigación adecuados.
4. Implementación de un sistema de Monitoreo Ex - Post y supervisión que perdure a lo largo del período de vida promedio del proyecto y no únicamente durante los primeros años desde la ejecución del mismo.
5. Establecimiento formal de un sistema de mecanismo de queja y medios de control social accesibles y efectivos para la demanda ante supuestos incumplimientos durante la ejecución del proyecto.