

Contribuciones a la segunda fase de consulta de la propuesta de Programa por resultados del Banco Mundial

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA (Colombia) y BothEnds (Holanda)

Setiembre de 2011

La versión actual del nuevo instrumento de préstamos del Banco Mundial, denominado P4R, representa **un cambio importante en la política operacional del Banco**. Aunque hay algunos aspectos del instrumento que son importantes, como el énfasis puesto en alcanzar más y mejores resultados, **hay aspectos centrales que necesitan ser trabajados con más detenimiento y merecen un análisis en profundidad antes que el instrumento sea aprobado e implementado.**

Comentarios

1. P4R puede apoyar proyectos de alto riesgo sin la suficiente mitigación

De acuerdo a la versión actual de la Política Operativa 9.00 (PO 9.00), **las 25 Políticas Operativas del Banco, incluyendo las políticas de salvaguardias sociales y ambientales no se aplicarán a los préstamos bajo P4R**. Sin embargo, en la práctica, P4R financiará el mismo tipo de proyectos (como parte de los programas) que actualmente son financiados con préstamos de inversión, a los cuales si se aplican las mencionadas políticas.

El párrafo 9 de la PO 9.00 no descarta la posibilidad de utilizar P4R para algunos proyectos categoría A (impacto significativo e irreversible), lo que genera serias preocupaciones. **P4R también podría ser utilizado para apoyar proyectos categoría B, los que habitualmente generan importantes preocupaciones ambientales y sociales, y son con frecuencia objeto de quejas por parte de las comunidades.** Estos proyectos amenazan la reputación del Banco al no responder en forma adecuada a las preocupaciones sociales y ambientales.

Evitar el uso de las salvaguardias sociales y ambientales – políticas desarrolladas en respuesta a cuidadosas evaluaciones y extensivas consultas durante los últimos 20 años – para la aprobación de estos proyectos podría tener impactos potencialmente adversos sobre las comunidades, así como producir conflictos que reducirían el éxito de los proyectos. El Banco argumenta que evitar el uso de las salvaguardias es necesario para alcanzar mayor flexibilidad y mejores resultados, pero no ha proporcionado suficiente evidencia que apoye esta afirmación, ni ha explicado qué mecanismo alternativo podría garantizar la protección efectiva de los derechos que hoy están cubiertos por las salvaguardias y cómo el Panel de Inspección podría ser efectivo en el marco de P4R.

2. El uso de sistemas nacionales (country systems)

Tal como se presenta este instrumento, es extremadamente importante trabajar con sistemas nacionales adecuados y fuertes o, de lo contrario, tener un camino claro sobre cómo se pueden mejorar y fortalecer. Este énfasis no está presente en la versión actual de la PO 9.00. Es más, no hay claridad sobre cómo los principios de sostenibilidad y los derechos que hasta ahora se protegen a través de las salvaguardias serán promovidos a través de P4R, ni se explica cómo dichos principios se traducirán en resultados claramente medibles en las instituciones de los países prestatarios.

La evaluación de riesgo integrada y la evaluación técnica se enfocan en la racionalidad del programa, los riesgos para alcanzar los resultados y los objetivos de desarrollo, el compromiso del prestatario, las instituciones relevantes y los mecanismos necesarios para la implementación, pero no considera de forma integral la correspondencia entre las regulaciones nacionales y lo que sucede en la práctica – debilidad presente en muchos sistemas nacionales de los países en desarrollo de ingreso medio – ni si esos mecanismos de implementación efectivamente se cumplen. Esto último garantizaría que se cumpla de forma transparente y participativa con la letra de la ley.

En el caso de Colombia, por ejemplo, los mecanismos vigentes para llevar a cabo evaluaciones ambientales tienden a flexibilizar los procesos de licenciamiento y como consecuencia, a reducir las obligaciones para evaluar adecuadamente los proyectos. La Ley 99 de 1993 estableció la necesidad de llevar a cabo estudios de impacto ambiental para estimar las posibles consecuencias derivadas de actividades socio-económicas en el medio ambiente, a manera de recurso para orientar el proceso de toma de decisión. La licencia ambiental adquiere así un carácter obligatorio para la ejecución de cualquier obra con impactos potenciales y que impliquen un deterioro grave a los recursos naturales. Sin embargo, no existe una definición de lo que se considera como un “deterioro grave”, lo que genera cierta discrecionalidad en las autoridades ambientales, especialmente al momento de exigir o exonerar el trámite de licencias¹.

Algo similar sucede con el derecho constitucional que tienen los pueblos indígenas y negros que habitan en Colombia a la consulta previa, libre e informada, ya que en la práctica ésta no se realiza y cuando lo hace no cumple con los requisitos legales, lo que en teoría sería un motivo para declarar la suspensión de los proyectos.

Por tanto, mecanismos explícitos para fortalecer los sistemas nacionales desde una perspectiva integral son clave para aumentar la apropiación de los países en desarrollo – incluyendo a todos los actores sociales involucrados en el proceso a nivel nacional – de sus estrategias nacionales, programas y proyectos, sin perder de vista una clara línea de base que cumpla con altos estándares sociales y ambientales.

3. Transparencia y acceso a la información por parte de las comunidades locales

La transparencia es esencial para involucrar a las comunidades locales y está en el espíritu de la nueva política de acceso a la información del Banco Mundial. Sin embargo, de acuerdo a la **versión actual de la PO 9.00 las comunidades involucradas podrían no conocer qué proyecto es planificado como parte de un programa, por lo que no tendrían acceso a la información fundamental respecto al proyecto financiado a través de P4R**, por lo que tampoco a cuáles serán los impactos potenciales, cómo y cuándo se realizarán las consultas, etc.

4. Medidas para asegurar resultados

El marco de resultados de **P4R no presenta estándares claros mas allá de “relevancia, logros y seguimiento” para implementar los desembolsos**, que estén atados a indicadores basados en resultados y que a su vez hayan sido definidos por el programa nacional. No hay claridad en cómo se escogerán los resultados para el programa, cómo se definirán los indicadores, cómo serán evaluados los sistemas de reporte y si sería necesaria una tercera parte independiente para el monitoreo de los resultados.

La falta de claridad en el último borrador sobre la PO 9.00 creará incertidumbre para todos los actores involucrados: el personal del Banco, los países prestatarios, las comunidades locales y los donantes, con un potencial incremento del conflicto y reducción de las probabilidades de éxito de los programas y proyectos. Aunque el Banco debe confiar en el sentido común de sus funcionarios para tomar decisiones, la falta de criterios claros y estándares genera demasiada dependencia y subjetividad.

Recomendaciones

Este instrumento podría ser considerablemente mejorado teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:

¹ Ver: Contraloría General de la República, “Estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006. Estado actual de licenciamiento ambiental en Colombia. Ocupación ilegal de bienes de uso público de importancia ambiental: sostenibilidad de un país”. Bogotá, 2006 y Gloria Amparo Rodríguez, “Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia” en Revista del Foro Nacional Ambiental, Bogotá, mayo de 2011.

1. Eliminar totalmente la posibilidad de que P4R sea utilizado para proyectos categoría A. Tal como fue señalado públicamente por parte del Banco Mundial en la última consulta realizada en Washington DC el pasado 21 de setiembre, “proyectos categoría A, deben tener tratamiento de categoría A”, es decir, se deben aplicar todas las políticas de salvaguardias sociales y ambientales existentes. La flexibilidad del instrumento no puede disminuir el nivel de protección para este tipo de proyectos.
2. P4R no debería ser utilizado para proyectos categoría B, al menos hasta que los sistemas nacionales hayan probado su efectividad. Estos presentan riesgos importantes en temas ambientales y sociales y han sido objeto de quejas interpuestas al Panel de Inspección por parte de las comunidades afectadas.
3. Introducir un lenguaje contundente y específico sobre los estándares que deben aplicar los sistemas nacionales, cómo el Banco Mundial los medirá, cómo se asegurará que sean implementados y cómo trabajará con los países para asegurar que sus sistemas nacionales son lo suficientemente fuertes para garantizar que no ocurrirá un daño social o ambiental en el transcurso de la implementación de los sub-proyectos y proyectos que forman parte del programa. Los mecanismos de rendición de cuentas son importantes, pero de ninguna manera revierten el daño una vez que éste se ha producido.
4. Establecer como mandatoria la entrega de información sobre proyectos y sub-proyectos a las comunidades involucradas. Estas deben ser tomadas en cuenta en las decisiones relacionadas a los proyectos y sub-proyectos.
5. Establecer criterios claros en relación a la evaluación de sistemas de resultados.
6. Antes que P4R entre en plena vigencia, es imprescindible que se aplique en modo de prueba (durante al menos dos años) en cierto número de países y tipos de programas, para ser evaluado luego de forma independiente.
7. Finalmente, **el Banco debe publicar un nuevo borrador de la PO 9.00 y someterlo nuevamente a consulta pública. Es imprescindible que la nueva versión refleje de forma adecuada las preocupaciones transmitidas en sucesivas reuniones por organizaciones de la sociedad civil antes de ser considerado y aprobado por el Board.**