

Comentarios iniciales de organizaciones de la sociedad civil sobre la revisión y actualización de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial

Diciembre de 2012

Este documento constituye una declaración preliminar de la perspectiva de una coalición de organizaciones de la sociedad civil con la que esta pretende contribuir al proceso de revisión y actualización de las salvaguardias del Banco Mundial. El documento aborda una amplia gama de cuestiones, por lo que ciertas secciones quedan fuera del mandato o los conocimientos y experiencia de las organizaciones que lo respaldan. Como tal, el respaldo del documento en su conjunto no implica necesariamente el pleno respaldo de las conclusiones y recomendaciones de cada una de sus secciones. Este documento no impide en modo alguno aportaciones adicionales, aclaraciones posteriores o la presentación de cualquier otro documento por parte de las organizaciones que lo respaldan.

Índice

Visión general	3
Consideraciones globales	4
El proceso de examen	6
Primera parte: políticas de salvaguardia	7
Evaluación social y ambiental	7
Derechos humanos	8
Discriminación	8
Pueblos indígenas.....	9
Reasentamiento involuntario	9
Derechos a la tierra	10
Derechos laborales	11
Igualdad de género y derechos de las mujeres	11
Derechos del niño	12
Derechos de personas con discapacidad	112
Proyectos en áreas disputadas	13
Mitigación del cambio climático y adaptación al mismo.....	13
Hábitats naturales.....	14
Bosques.....	14
Seguridad de las presas	15
Sistemas nacionales	16
Segunda parte: aplicación	17
Transparencia.....	17
Valoración de proyectos y evaluación económica	17
Rendición de cuentas por los resultados y supervisión de las operaciones.....	17
Salvaguardias y estructuras de incentivos del Banco.....	18
Anexo: entidades que han contribuido o ayudado	20

Visión general

Como miembros de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo celebramos la revisión y actualización de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial. Si se diseñan cuidadosamente, las políticas de salvaguardia permitirán que el Banco contribuya al desarrollo de una manera que evite daños sociales y ambientales. Con estos comentarios ofrecemos al Banco recomendaciones sobre cómo puede abordar cuestiones nuevas y emergentes y alinear sus políticas de salvaguardia con las obligaciones internacionales relacionadas con los derechos humanos que han contraído los estados miembros y los clientes del Banco, al mismo tiempo que cumple sus propias responsabilidades internacionales. Nuestra intención es iniciar un debate amplio y abierto sobre cómo se pueden mejorar las salvaguardias y su marco de aplicación para que el Banco pueda cumplir mejor su compromiso de reducir la pobreza y proporcionar resultados que contribuyan al desarrollo sostenible.

En los últimos treinta años el Banco Mundial y otras instituciones financieras públicas y privadas han formulado reglas obligatorias o «salvaguardias» para prevenir daños a comunidades y su entorno. Estas salvaguardias surgieron en gran medida como resultado de la presión de las comunidades que sufrían efectos sociales y ambientales negativos provocados por proyectos y programas financiados por el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales.

Las salvaguardias tienen una dimensión humana. Están inseparablemente ligadas a la reducción de la pobreza porque proporcionan protección a las personas y a su ambiente. El Grupo de Evaluación Independiente del Banco (IEG por sus siglas en inglés) ha reconocido en un análisis el papel de las salvaguardias a la hora de ayudar «a evitar o mitigar riesgos sociales y ambientales a gran escala en proyectos financiados por el [Grupo del Banco Mundial]» (traducción no oficial).¹ Cuando están bien diseñadas y se aplican de manera fiable, las salvaguardias permiten una mejor identificación anticipada de los posibles impactos, procesos de planificación participativos y resultados más beneficiosos para grandes volúmenes de personas marginadas, empobrecidas y vulnerables, es decir, un desarrollo más efectivo.

Si bien celebramos el renovado énfasis del Banco en su misión de eliminar la pobreza, en su comienzo da indicios de que el Banco podría estar interesado en debilitar las salvaguardias mediante la revisión y actualización previstas, posiblemente sustituyéndolas por vagos principios y normas de aplicación «flexibles» y no vinculantes. Nos alienta una declaración reciente del presidente del Banco Mundial Jim Yong Kim en la que dijo que el Banco Mundial «no tiene ninguna intención de suavizar las salvaguardias» (traducción no oficial).² Sin embargo, nos sigue preocupando que en su afán por acelerar el proceso de examen de las salvaguardias para «llevar a cabo el proceso de una manera más eficiente y efectiva», el Presidente esté corriendo el riesgo de debilitar las normas.³ Para asegurar el compromiso del presidente Kim de «no suavizar» las salvaguardias y que las normas y los procesos de aplicación mejoren con este examen y esta evaluación, hará falta que el personal del Banco, los gobiernos y la sociedad civil permanezcan vigilantes y colaboren.

Es esencial fortalecer los sistemas que tienen los países prestatarios para proteger a las personas, sus derechos y el medio ambiente, entre otras cosas proporcionando apoyo a los prestatarios para que cumplan sus obligaciones internacionales. Pero no se debe hacer a costa de atenuar la responsabilidad del propio Banco con respecto a las actividades que apoya. Y aún resulta más importante cuando el Banco se prepara para intervenir en actividades de mayor riesgo, como las que provocan un reasentamiento involuntario o tienen efectos adversos en hábitats naturales críticos.

¹ Grupo de Evaluación Independiente. *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World- An Independent Evaluation of the World Bank Group Experience*. 2010, p. xiii.

<http://go.worldbank.org/ZA4YFV9OL0> (de ahora en adelante: «Evaluación de salvaguardias del IEG»).

² Declaración del presidente del Banco Mundial Jim Yong Kim en una reunión abierta en la que diversas OSC tuvieron oportunidad de plantearle preguntas, Reunión General Anual del Banco Mundial, 10 de noviembre de 2012.

³ *Ibíd.*

El enfoque basado en los riesgos que se ha propuesto para gestionar su cartera debe tener en cuenta ante todo y sobre todo a quienes corren los mayores riesgos. Entre ellos se encuentran los millones de personas que se ven forzosa o económicamente desplazadas para dejar paso a proyectos de infraestructura o como resultado de otras políticas y proyectos de desarrollo, y que como consecuencia se empobrecen enormemente o dependen en gran medida de programas de asistencia social. Las plantaciones industriales, las industrias extractivas, la infraestructura energética a gran escala y otros negocios de alto riesgo suelen expulsar a los pueblos locales e indígenas de sus tierras, saquear su entorno y privarles de sus medios de subsistencia. Estas circunstancias imponen una pesada carga a las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y otras personas marginadas o vulnerables. Es más, la penalización por actuar con retraso para proteger el desarrollo frente al cambio climático y restaurar los servicios de los ecosistemas recaerá sobre todo en los pobres.

Consideraciones globales

La dimensión humana de las salvaguardias debería guiar la revisión de las salvaguardias del Banco Mundial. Muchas disposiciones de las salvaguardias existentes deben ser actualizadas para que reflejen los conocimientos actuales y las innovaciones metodológicas que permitirían proteger mejor a las personas y sus derechos y al medio ambiente. Dicha actualización estaría de acuerdo con las recomendaciones del IEG.⁴ Mientras el Banco avanza con la primera fase de consultas del examen de las salvaguardias, subrayamos los siguientes puntos, que son críticos para proteger a las personas y sus derechos y al medio ambiente, y en definitiva la sostenibilidad de las operaciones del Banco:

- **No diluir:** Dada la crucial importancia de las salvaguardias en el modelo de desarrollo del Banco, creemos que la revisión debería dar prioridad a la dimensión humana de las mismas, de manera que las protecciones que dan a las personas y el medio ambiente afectados sean más fuertes en lugar de más débiles. Como tales protecciones, las disposiciones de las salvaguardias del Banco no deben ser diluidas.
- **Armonizando hacia arriba:** Las actuales políticas y procedimientos de salvaguardia deben ser reforzados para proporcionar, como mínimo, coherencia con las leyes internacionales y las normas y reglas de más alto nivel.
- **Supliendo vacíos:** El alcance de las salvaguardias actuales del Banco debe ser ampliado abordando los vacíos del marco actual, lo que incluye la necesidad de elaborar políticas de salvaguardia adicionales que aborden los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, los derechos de las mujeres, los derechos de los niños, los derechos de las personas con discapacidad y los derechos a la tierra, así como los ecosistemas y sus valores, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo.
- **Aplicación integral:** El nuevo marco de salvaguardias debe ser aplicable a todo tipo de actividades apoyadas por el Banco, incluidos los préstamos para políticas de desarrollo (DPL), el programa por resultados (P4R), los préstamos a intermediarios financieros, la asistencia técnica y otros servicios de asesoramiento, así como el uso de sistemas nacionales, y debe ser aplicado ampliamente, incluyendo las instalaciones y los gastos corrientes correspondientes.⁵ La revisión de las salvaguardias debería dar como resultado una gestión integral, efectiva y coherente de los riesgos en todas las etapas del ciclo de préstamo, asegurando una mayor relevancia para una cartera más diversificada de préstamos del Banco Mundial.

⁴ Evaluación de salvaguardias del IEG.

⁵ La evolución de la cartera de préstamos del Banco sugiere que los préstamos para proyectos de inversión, que están totalmente cubiertos por las salvaguardias, podrían reducirse a menos del 50% de los préstamos del Grupo del Banco Mundial durante los próximos diez años. Las diferentes políticas para nuevos instrumentos no cumplen los requisitos de la política operacional 4.01 y otras salvaguardias del Banco, e indican la fragmentación de las normas de salvaguardia. Véanse también las recomendaciones del IEG en *External Review of the Oversight and Accountability Units of the World Bank Group*, COGAM2011-0014, 9 de junio de 2011, p. 21 (disponible solamente en inglés). El IEG ha observado los retos de la aplicación efectiva de salvaguardias para créditos programáticos, especialmente para la transparencia y la supervisión de proyectos secundarios.

- **Plena implementación:** De acuerdo con los informes del IEG, el Banco debería reformar sus sistemas de incentivos para la gestión y para el personal, proporcionar suficientes fondos para asegurar la implementación efectiva de las salvaguardias y abordar los puntos flojos de los que adolecen desde hace mucho tiempo el seguimiento, la evaluación y la supervisión. El Banco debe explicar detalladamente los procedimientos obligatorios de diligencia debida para asegurarse de que los proponentes de los proyectos cumplen plenamente los requisitos de las salvaguardias.
- **Diseñadas para que se rindan cuentas:** La revisión de las salvaguardias debe llevar a un fortalecimiento de la rendición de cuentas del Banco ante el público. Los afectados por cualquier tipo de inversión del Banco deberían tener pleno acceso a la información pertinente, al proceso de toma de decisiones y a formas de reparación. Antes de tomar una decisión sobre una inversión, el Banco debería asegurarse de que todos los implicados en la implementación de la inversión son conscientes de su responsabilidad de respetar los derechos humanos y el medio ambiente. Las políticas finales deben proporcionar suficientes detalles como para permitir que el Panel de Inspección evalúe el cumplimiento de los requisitos y se asegure de que las comunidades afectadas reciben una reparación adecuada.

El proceso de revisión

Apelamos al Banco Mundial para que asegure un proceso transparente, eficaz e inclusivo de consultas que tenga en cuenta y responda a las comunidades afectadas por las operaciones de préstamo del Banco Mundial, incluyendo a grupos de la sociedad que a menudo son desatendidos en los procesos de toma de decisiones, como las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y religiosas, las personas con discapacidad y el resto de los grupos marginados o vulnerables.

El proceso de consultas debería centrarse especialmente en llegar a las comunidades afectadas por actividades del Banco en el pasado y las que probablemente serán las más afectadas en el futuro. Se deberían realizar consultas significativas y específicas a nivel global, regional, nacional y local llegando a todos los rincones del planeta. Se deberían reservar fondos adecuados para estas consultas. El Banco debería asegurarse de que hay disponible suficiente información sobre la revisión con mucha antelación a las consultas y de que todo el mundo puede acceder fácilmente a ella, incluidos los que no están familiarizados con las actividades del Banco. El Banco debería asegurarse de que todas las consultas se llevan a cabo de maneras accesibles y culturalmente apropiadas que permitan que las poblaciones más vulnerables y marginadas participen activamente y hagan aportaciones estando perfectamente informadas.

Para que el proceso de consultas sea significativo, el Banco Mundial debería:

- Publicar un presupuesto detallado para el proceso de consultas, en el que se vea que el Banco está dedicando los recursos necesarios a este proceso.
- Revelar la información pertinente de manera oportuna, asegurándose de que es accesible, entre otras cosas traduciéndola a los idiomas nacionales de los países que son clientes del Banco y especialmente al del país en el que se va a llevar a cabo la consulta.
- Publicar y difundir ampliamente y con antelación una notificación de la hora y el lugar de las consultas, y asegurarse de que las invitaciones son abiertas.
- Poner los programas de las consultas a disposición del público con antelación a las reuniones para que los comente.
- Hacer consultas específicas a grupos específicos, incluidas las mujeres y los pueblos indígenas.
- Permitir que los participantes contribuyan anónimamente en países en los que puedan sufrir repercusiones por criticar a su gobierno o al Banco Mundial.
- Hacer consultas centradas en cuestiones concretas clave (p. ej. el reasentamiento o la adquisición de tierra) y asegurarse de que en estas consultas participan tanto expertos como personas afectadas.
- Una vez concluidas las reuniones de consulta, hacer circular borradores de las actas entre los participantes y darles tiempo para que hagan comentarios (sugerencia: 30 días) con el fin de asegurarse de que sus opiniones han quedado reflejadas con precisión. Publicar las actas finales acordadas en la página web del Banco dedicada al examen de las salvaguardias.
- Informar posteriormente a los titulares de los derechos y a interesados externos de cómo se han tenido en cuenta sus comentarios y sus aportaciones en las propuestas de actualización de las salvaguardias del Banco (como parte de la segunda ronda de consultas públicas sobre las políticas revisadas que se ha propuesto).

Primera parte: políticas de salvaguardia

Evaluación social y ambiental

La evaluación ambiental es la piedra angular del marco de salvaguardias del Banco Mundial. Sin embargo la política operacional y la norma de procedimiento de evaluación ambiental del Banco (OP y BP 4.01) así como la orientación correspondiente no han sido plenamente revisadas desde la última vez que fueron reformuladas en 1989, y no incluyen oficialmente requisitos para una evaluación social.⁶ El IEG ha identificado numerosos problemas con la política de evaluación ambiental del Banco. Dos de esos problemas son que las políticas de evaluación ambiental se han ido quedando desfasadas con respecto a la cartera del propio Banco y las cambiantes demandas de sus clientes, y que la supervisión de las salvaguardias y la obligación de rendir cuentas por los resultados de las salvaguardias sociales y ambientales son pasadas por alto de manera rutinaria.⁷

El Banco necesita fortalecer los requisitos para la evaluación de riesgos ambientales y sociales. Los vacíos que debe abordar son: una mejor categorización de los riesgos, en parte a través de una armonización ascendente entre el Banco y la CFI; un proceso más robusto de evaluación ambiental y social, que incluya el control de la calidad de las evaluaciones del impacto ambiental a través de la introducción de baremos sociales, ecológicos y climáticos, poniendo precio a todos los factores externos relevantes; una norma más clara sobre el consentimiento de las comunidades afectadas; medidas para proteger los servicios de los ecosistemas y promover el aprovechamiento eficiente de los recursos; la utilización rutinaria de garantías de desempeño ambiental; reglas simplificadas para asegurar un enfoque fácilmente accesible en los impactos de mayor categoría; y alineación con los principios internacionales sobre las mejores prácticas para evaluaciones de impactos sociales, ambientales y culturales (p. ej. las Directrices Akwé: Kon).⁸

El Banco debería fortalecer y aclarar los umbrales y los requisitos para que la evaluación de riesgos pase a realizarse antes (incluyendo requisitos y orientación más explícitos para evaluaciones ambientales nacionales, evaluaciones ambientales y sociales estratégicas y evaluaciones de impactos acumulados), y prestar más atención a los impactos indirectos y los impactos en la cadena de suministro, sin que ello sustituya una evaluación del impacto ambiental de alta calidad.⁹ Como se explica más adelante, es fundamental evaluar los posibles impactos negativos en los derechos humanos, las cuestiones de género y el cambio climático, así como los impactos que no se producen inmediatamente, evaluación que podría ser integrada en los procesos de evaluación ambiental y social. Se deberían aclarar los criterios y opciones de evaluación para subsanar las deficiencias de capacidad institucional, y las obligaciones de publicación de información sobre las evaluaciones ambientales y sociales deberían asegurar que las comunidades afectadas son oportuna y plenamente informadas de los costes y los beneficios de cualquier operación que se proponga y se ejecute.

⁶ El Banco introdujo políticas y procedimientos de evaluación ambiental en 1989, los actualizó transformándolos en la directriz operacional 4.01 en 1991 y de nuevo en OP/BP 4.01 en 1999. Junto con una serie de actualizaciones del *Libro de consulta para evaluación ambiental* de 1993, la revisión más reciente que dio como resultado la OP 4.01 fue en febrero de 2011, cuando se añadió el concepto de evaluaciones ambientales y sociales estratégicas. Véase Grupo del Banco Mundial. *World Bank Operational Safeguard Policies: Environmental Assessment*, <http://go.worldbank.org/OSARUT0MP0> (consultado el 4 de octubre de 2012) (disponible solamente en inglés).

⁷ Grupo de Evaluación Independiente. “Evaluative Directions for the World Bank Group’s Safeguards and Sustainability Policies.” Informe breve de evaluación del Banco Mundial n.º 15. 2011, p. 20. (de ahora en adelante: «IEG Evaluative Directions»).

⁸ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004). Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tier-ras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares, <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochures.pdf> (consultadas el 4 de octubre de 2012).

⁹ Véase GOODLAND, Robert. *WRI’s Informative Memo for Access Law & Practice: Environmental and Social Assessment*, <http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/ESAMemo.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2012), Actualizaciones 4 (EA sectorial), 15 (EA regional), 26 (Consulta pública – Un enfoque estratégico) (disponible solamente en inglés).

Asimismo un marco actualizado de políticas de salvaguardia debería asegurar una clasificación efectiva y coherente de los riesgos para todos los instrumentos del Banco (Programa por Resultados o P4R, Préstamo para Políticas de Desarrollo o DPL, Uso de Sistemas del País o UCS y financiación con fondos fiduciarios) en virtud de la OP 4.01 o alguna política equivalente. Si fuera necesario, la política de evaluación ambiental y social debería englobar el diseño de nuevos instrumentos de evaluación ambiental y social para alcanzar el objetivo anteriormente mencionado (p. ej. «evaluación ambiental programática» para cubrir programas P4R).

Derechos humanos

El Banco Mundial debería adoptar políticas de salvaguardia alineadas con las obligaciones internacionales de sus estados miembros y sus clientes con respecto a los derechos humanos. La incorporación de protecciones de los derechos humanos alineará al Banco con los recientes avances realizados en las Naciones Unidas, apoyará a los estados miembros a la hora de cumplir sus obligaciones con respecto a los derechos humanos, y mejorará los resultados relacionados con el desarrollo al asegurar el respeto de los derechos de aquellos a los que el Banco pretende beneficiar.

Las acciones del Banco Mundial deben ser coherentes con la Carta de las Naciones Unidas, que exige «el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos».¹⁰ El Banco debería ayudar a los estados miembros a cumplir con su deber de proteger a las personas de los abusos de sus derechos humanos que puedan producirse en el contexto de programas del Banco. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas también ha afirmado que los organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, «deberían hacerse los defensores de los proyectos y métodos que contribuyan no sólo a realizar el crecimiento económico u otros objetivos definidos de manera amplia, sino también a potenciar el disfrute de todo el abanico de derechos humanos».¹¹

El requisito de que el Banco lleve a cabo y exija a sus prestatarios las diligencias debidas con respecto a los derechos humanos, para identificar todos los posibles impactos de cada proyecto o programa financiado por el Banco en dichos derechos y para tomar todas las medidas necesarias para abordar los impactos negativos, debería ser una piedra angular de las políticas. Hace falta una política integral de derechos humanos que englobe toda la gama de cuestiones pertinentes relacionadas con los derechos humanos, como por ejemplo los derechos laborales, la no discriminación, los derechos de las personas con discapacidad y los derechos de las mujeres. También debería asegurarse que su respuesta a las averiguaciones de sus mecanismos de rendición de cuentas proporciona reparaciones concretas a las comunidades y remedios adecuados para cualquier violación de los derechos humanos resultante de operaciones del Banco.

Discriminación

La exclusión y la discriminación continúan siendo dos de los factores más importantes que causan y agravan la pobreza. Las iniciativas de desarrollo económico que no incorporan obligaciones y principios con respecto a los derechos humanos pueden agravar la marginación, la discriminación y la injusticia.¹² El Banco Mundial debería adoptar específicamente una salvaguardia que proteja el principio de no discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, orientación sexual e identidad de género, idioma, religión, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional o social, bienes, nacimiento, discapacidad u otro estado. Ni el diseño ni la implementación de las actividades del Banco Mundial deben discriminar por motivos prohibidos, por ejemplo afectando negativamente a un grupo en particular o excluyéndolo de los beneficios de la actividad en cuestión. El Banco debería

¹⁰ Carta de las Naciones Unidas, art. 55.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, observación general n.º 2, párr. 6 y 8 d), 1990.

¹² Véase, por ejemplo, Human Rights Watch. *Development without Freedom - How Aid Underwrites Repression in Ethiopia*, 9 de octubre de 2010, <http://www.hrw.org/reports/2010/10/19/development-without-freedom-0> (consultado el 4 de octubre de 2012) (disponible solamente en inglés).

comprometerse con renovado empeño a asegurar que la ayuda al desarrollo llega y beneficie a los actores más vulnerables y marginados de la sociedad.

Pueblos indígenas

El Banco Mundial debería armonizar sus salvaguardias para los pueblos indígenas (OP/BP 4.10) con las normas ambientales, sociales y de derechos humanos internacionales que sean aplicables, incluida la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP).¹³ Esta declaración articula los estándares mínimos acordados para reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas. De conformidad con dicha declaración los pueblos han apelado al Banco Mundial para que:

- Fortalezca la OP/BP 4.10 y la mantenga como política independiente.
- Establezca mecanismos de consulta y participación más efectivos.
- Adopte normas de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para proyectos que afecten a pueblos indígenas.
- Para los pueblos indígenas en general y especialmente para atender las necesidades e intereses de los pueblos que viven en aislamiento voluntario, fortalezca las protecciones de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos.
- De acuerdo con el derecho internacional, prohíba explícitamente la expulsión forzosa de pueblos indígenas de sus tierras o territorios.

Los pueblos indígenas han reflexionado sobre las consecuencias negativas de no haber aplicado eficazmente las normas existentes y las consecuencias negativas derivadas de las debilidades inherentes de dichas normas. Los exámenes internos llevados a cabo por el Banco Mundial confirman estas observaciones. Es necesario mejorar tanto las normas para pueblos indígenas, en consonancia con la UNDRIP y otras normas aplicables, como los mecanismos de aplicación de esta política. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas también ha apelado al Banco Mundial (entre otros organismos especializados de las Naciones Unidas) para que adopte un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos.

Reasentamiento involuntario

El reasentamiento involuntario conlleva riesgos importantes e irreversibles de empobrecimiento de las personas afectadas a no ser que se lleve a cabo respetando las normas internacionales sobre derechos humanos. La OP/BP 4.12 sigue siendo una salvaguardia esencial en muchos países en desarrollo que tienen marcos jurídicos y reglamentarios incompletos o inadecuados. Sin embargo, algunas pruebas anecdóticas sugieren que a menudo la política no sirve para alcanzar su principal objetivo de evitar o

¹³ Para obtener más información, véase la carta abierta dirigida por el Indian Law Resource Center al Presidente del Banco Mundial con fecha de 11 de julio de 2011,

<http://www.indianlaw.org/sites/default/files/07%2011%202011%20Indian%20Law%20Resource%20Center%20Ltr%20to%20Pres%20%20Zoellick.pdf>; la carta abierta dirigida por pueblos indígenas (98 organizaciones de pueblos indígenas y 43 ONG firmantes) al Presidente del Banco Mundial con fecha de 23 de julio de 2012, <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/06/indigenous-peoples-letter-incoming-president-world-bank-english.pdf>; y la carta abierta dirigida (130 firmantes entre organizaciones indígenas y ONG) al Vicepresidencias de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países del Banco Mundial con fecha de 18 de octubre de 2011, <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/10/indigenous-peoples-letter-2011-october.pdf> (disponibles solamente en inglés).

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, Informe sobre el décimo período de sesiones, párrafo 39: «el Foro Permanente exhorta a todos los organismos de las Naciones Unidas y a los organismos intergubernamentales a que apliquen políticas, procedimientos y mecanismos que garanticen el derecho de los pueblos indígenas a dar su consentimiento libre, previo e informado de acuerdo con su derecho de libre determinación, según se refleja en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se hace referencia a la soberanía permanente sobre los recursos naturales». Un documento aparte que están preparando diversas organizaciones de pueblos indígenas proporcionará más detalles sobre las peticiones específicas de los pueblos indígenas con respecto a este proceso de examen de salvaguardias.

mitigar impactos negativos del desplazamiento, y con frecuencia los proyectos del Banco han provocado violaciones de derechos humanos. Los problemas relacionados con el reasentamiento involuntario han sido la tercera queja más citada en casos presentados ante el Panel de Inspección, y el IEG por su parte calcula que aproximadamente un 30% de los proyectos del Banco requieren que se aplique la OP 4.12,¹⁴ y en todo momento hay más de un millón de personas afectadas por un reasentamiento involuntario en proyectos activos financiados por el Banco.¹⁵

El examen de la OP/BP 4.12 debería ser aprovechado como oportunidad para identificar y fortalecer áreas en las que la política no está a la altura de las normas internacionales de derechos humanos, especialmente los *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, así como la política y las normas de desempeño de otras instituciones de desarrollo y financieras. Entre otros principios clave, la política debería prohibir los desalojos forzosos violando el derecho internacional y, como mínimo y sin discriminación, garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que no pueden ganarse el sustento, tienen acceso seguro a: a) alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; b) alojamiento básico y vivienda; c) vestimenta apropiada; d) servicios médicos esenciales; e) fuentes de sustento; f) forraje para los animales y acceso a los recursos comunes de propiedad de los que dependían anteriormente; y g) educación para los niños e instalaciones para el cuidado de los niños.¹⁶ Además, la política debería ser dirigida expresamente a mejorar el nivel de vida de las personas afectadas, especialmente los grupos vulnerables.

Observamos que apenas hay disponibles datos agregados públicos o información sobre reasentamientos involuntarios causados por proyectos financiados por el Banco. Instamos encarecidamente al Banco a que encargue un estudio independiente de los resultados de la aplicación de la OP/BP 4.12 desde que fue adoptada en 2001 y las lecciones aprendidas. Sin dicha evaluación independiente no es posible una consulta significativa ni una revisión eficaz de esta crucial política de salvaguardia del Banco Mundial.

Derechos a la tierra

La presión comercial sobre la tierra en todo el planeta está aumentando rápidamente.¹⁷ Hay pocas pruebas de que estas adquisiciones de tierra se realicen de manera justa y responsable, y aunque se ha sacado mucho provecho de adquisiciones de tierra a gran escala proporcionando inversiones muy necesarias en la agricultura en países en desarrollo, la realidad es que hay muchas pruebas de acaparamiento de tierras.¹⁸ En muchos casos, o bien no se han establecido los reglamentos o salvaguardias necesarios para impedir la apropiación de tierras, o bien existen pero no son eficaces para proteger a comunidades vulnerables.

¹⁴ Evaluación de salvaguardias del IEG, p. 84.

¹⁵ *Ibid.*, p. 20.

¹⁶ Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, A/HRC/4/18, párr. 52.

¹⁷ Aunque en muchos casos no hay disponible información completa sobre transacciones de tierras y sobre inversiones de compradores o inversores nacionales y extranjeros, o bien no es fiable, las últimas estimaciones contrastadas por la Land Matrix Partnership sugieren que desde el año 2000 se han comprado más de 76 millones de hectáreas de tierra, de las cuales el 48% ha sido comprado en África y el 79% ha sido comprado por un 10% de los inversores.

¹⁸ El «acaparamiento de tierras a gran escala» ha sido definido como: «adquisiciones o concesiones que incluyen uno o más de los siguientes rasgos: (i) violan los derechos humanos, en particular la igualdad de derechos de la mujer; (ii) no se basan en el consentimiento libre, previo e informado de los usuarios de la tierra afectados, (iii) no se basan en una evaluación exhaustiva, o no tienen en cuenta los impactos sociales, económicos y ambientales, incluyendo la forma en que se relacionan con la dimensión de género; (iv) no se basan en contratos transparentes que especifiquen los compromisos claros y vinculantes sobre las actividades, el empleo y la distribución de beneficios; (v) no se basan en una efectiva planificación democrática, una supervisión independiente y una participación significativa». Declaración de Tirana, aprobada el 27 de mayo de 2011 por la Asamblea de Miembros de la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra, que incluía a organizaciones de la sociedad civil y a organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial.

Celebramos que el Banco haya reconocido que la tierra y los recursos naturales son una cuestión emergente en la evolución de las salvaguardias que merece especial consideración en el proceso de revisión y actualización.

En la revisión de la OP/BP 4.12 de reasentamiento involuntario se incluirán cuestiones concretas relacionadas con la tierra. Sin embargo, a la luz de las rápidas adquisiciones de tierra y los impactos negativos que han tenido en la seguridad alimentaria, el Banco debería elaborar y adoptar nuevas normas de salvaguardia para la adquisición de tierra y dar prioridad a disposiciones adicionales sobre inversiones en tierras que mejoren la seguridad de la tenencia de las mismas, la transparencia y las consultas a las comunidades.

El Banco debería crear una lista de inversiones excluidas en la que figure cualquier apoyo a grandes apropiaciones de tierra agrícola, como por ejemplo las apropiaciones de tierras públicas o propiedad del gobierno que los campesinos utilicen para obtener una producción agrícola familiar, las tierras consuetudinarias de pueblos indígenas, y las tierras sujetas a leyes de reforma agraria del gobierno.

Derechos laborales

Puesto que el Banco Mundial es una organización especializada de las Naciones Unidas, resulta especialmente importante que respete y defienda las normas de las Naciones Unidas, incluidos los principales convenios sobre derechos laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Banco Mundial va retrasado en la adopción de normas de trabajo como parte de los requisitos de sus préstamos. La Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) adoptaron normas de trabajo en 2006 y 2008 respectivamente, mientras que los bancos multilaterales de desarrollo las incluyeron en sus condiciones armonizadas para contratos de construcción en 2010, y actualmente están siendo desarrolladas en el Banco Africano de Desarrollo. La falta de una política de derechos laborales ha sido resaltada por sindicatos, otros grupos de la sociedad civil y el IEG.¹⁹

El Banco Mundial debería formular una salvaguardia laboral que exija el cumplimiento de las cuatro normas de trabajo principales tal y como las ha definido la OIT (lo cual es una condición para ser miembro de la OIT). Las principales normas de trabajo son la abolición del trabajo forzoso u obligatorio (convenios 29 y 105), la abolición del trabajo de los niños (convenios 138 y 182), la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (convenios 100 y 111) y la libertad sindical y la negociación colectiva (convenios 87 y 98). La salvaguardia laboral también debería incluir los requisitos, apropiadamente adaptados, de la Norma de Desempeño 2 de la CFI para otras condiciones básicas de trabajo, a saber: que los trabajadores sean informados de las condiciones de empleo, procedimientos de reducción de la fuerza laboral, mecanismos de atención de quejas, protecciones para los trabajadores migrantes, salud y seguridad en el trabajo, normas de seguridad y normas de la cadena de abastecimiento.

Igualdad de género y derechos de las mujeres

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2012* del Banco se afirma que las cuestiones de género son sumamente importantes en los préstamos del Banco para alcanzar objetivos de desarrollo cruciales, por ejemplo la igualdad de género. Sin embargo a menudo las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por los impactos negativos de proyectos de desarrollo, como pueda ser el desplazamiento, más agresiones, VIH/SIDA, enfermedades de transmisión sexual, pérdida de medios de subsistencia, tierra e ingresos, contaminación, y degradación del entorno en el que viven. Las nuevas salvaguardias del Banco deberían proteger explícitamente los derechos de las mujeres y promover la igualdad de género en todas las fases de las actividades del Banco, así como medir el impacto de los resultados desde una perspectiva de género. Con demasiada frecuencia el Banco no tiene en cuenta cuestiones de género cuando diseña sus proyectos, prepara y evalúa los resultados de dichos proyectos, realiza evaluaciones sociales y ambientales, elabora programas y formula políticas. Con frecuencia el Banco

¹⁹ Evaluación de salvaguardias del IEG.

no toma la iniciativa para incluir a las mujeres en decisiones que influyen en sus vidas, familias y comunidades.

Para que el Banco Mundial cumpla su propio compromiso de proteger a las personas y su medio ambiente y de promover la igualdad de género, sus salvaguardias deberían incluir medidas específicas vinculantes para:

- Realizar desde la perspectiva de género evaluaciones de los riesgos y los impactos de posibles cambios en los medios de vida y en el entorno en el que viven, y del aumento de la violencia directa o indirectamente relacionado con sus proyectos, programas y políticas.
- Asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre todas las actividades respaldadas por el Banco.
- Recopilar datos desglosados por sexo para medir los impactos de todas las inversiones en los hombres y las mujeres.
- Proporcionar a las mujeres toda la información de los proyectos, programas y políticas en idiomas, formas y maneras que ellas comprendan.
- Desarrollar mecanismos de atención de quejas que sean sensibles a las cuestiones de género y respondan a ellas, a nivel de proyecto y de programa.

Derechos del niño

Los niños constituyen uno de los grupos más vulnerables a los riesgos asociados a los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial. El ejercicio de los derechos del niño es necesario para alcanzar los principales objetivos de desarrollo del Banco. Sin embargo a menudo los niños se ven negativamente afectados por proyectos de desarrollo. Los efectos perjudiciales de la pobreza y la privación se amplifican en los niños porque la falta de una nutrición suficiente, atención sanitaria, acceso a agua potable limpia y oportunidades educativas a temprana edad tiene repercusiones que persisten durante años e impiden que el niño alcance su pleno potencial. Las actuales políticas de salvaguardia del Banco para reasentamientos involuntarios y pueblos indígenas reconocen las acentuadas necesidades de protección de los niños incluyéndolos en la lista de «grupos vulnerables» y de personas con «necesidades especiales». Las salvaguardias revisadas deberían ir más lejos y exigir que en las actividades financiadas por el Banco se tomen todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños.

Como ya han señalado las Naciones Unidas, «el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales».²⁰ Por eso es crucial que las políticas de salvaguardia protejan los derechos del niño, en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU. Tales políticas deberían incluir, entre otras medidas, la prohibición de emplear mano de obra infantil en actividades financiadas por el Banco Mundial, asegurando que los proyectos no interrumpen el acceso de los niños a servicios educativos apropiados (incluida la educación inclusiva de niños con discapacidad), y la prevención de la explotación de menores por razones de género.

Derechos de personas con discapacidad

La discapacidad y la pobreza están inseparablemente ligadas. Una infraestructura deficiente crea barreras para la inclusión en la sociedad convencional, ya sea a través del empleo, la educación o la participación en la vida comunitaria. Las personas con discapacidad también se encuentran con barreras a la hora de acceder a la alimentación y a los servicios sanitarios, por lo que la malnutrición y la falta de una atención sanitaria adecuada con frecuencia conducen a condiciones discapacitantes o las agravan. La violencia y el trauma que generan las guerras y los conflictos existentes en muchos países en desarrollo y en transición hacen que aumente el número de personas con discapacidad y los niveles de violencia dirigida a poblaciones vulnerables, entre ellas las personas con discapacidad.

²⁰ Declaración de los Derechos del Niño, A.G. res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (N.º 16) p. 19, Doc. ONU A/4354 (1959).

La discapacidad afecta aproximadamente a mil millones de personas en todo el mundo, una gran mayoría de las cuales vive en países en desarrollo y ha sido sistemáticamente excluida de programas y políticas de desarrollo. Esta exclusión obstaculiza el ejercicio de sus derechos y las consiguientes oportunidades de beneficiarse de programas nacionales, como por ejemplo proyectos de reducción de la pobreza.

Es sumamente importante que las necesidades y los derechos de las personas con discapacidad sean explícita y sistemáticamente garantizados redactando con firmeza y claridad políticas de integración de personas con discapacidad y de desarrollo inclusivo cuando se planifiquen ciertos tipos de programas y proyectos en sectores como el transporte y el turismo, construyendo una infraestructura adecuada en los edificios, mediante tecnologías de la información y las comunicaciones, mediante programas sociales de educación, empleo y salud, y mediante una labor de reconstrucción después de catástrofes. La redacción de las políticas debería ser coherente con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la norma internacional más sólida sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Proyectos en zonas en disputa

La política de proyectos en zonas en disputa del Banco Mundial (OP/BP 7.60) debería ser incluida en el examen. La revisión que se realizó en marzo de 2012 sin la participación del público no abordó los fallos de la política.

La definición que da el Banco a «en disputa» no es clara. Su aplicación del término indica que se refiere a una situación en la que dos o más países reivindican el mismo territorio. Eso excluye problemas mucho más complejos, como las tierras de los pueblos indígenas, las «regiones autónomas» por las que se pelean movimientos organizados, y largas luchas por la libre determinación no reconocidas por los estados dominantes. El Banco debería ampliar la definición de «en disputa» incluyendo estas cuestiones, y debería considerar a los habitantes de esas zonas como interesados legítimos en las decisiones sobre los proyectos.

Para evitar futuros conflictos diplomáticos y el riesgo de perpetuar conflictos y para asegurar que la gente que vive en las zonas en disputa no es excluida sin más de las iniciativas de desarrollo, la OP/BP 7.60 tendría que ser examinada y fortalecida. Como primer paso, el Banco debería encargar una evaluación independiente de las actividades ejecutadas en todas las zonas en disputa.

Mitigación del cambio climático y adaptación al mismo

El Banco Mundial ha reconocido que «los esfuerzos globales para superar la pobreza e impulsar el desarrollo no pueden seguir haciendo caso omiso de la urgente necesidad de abordar el cambio climático mundial» (traducción no oficial).²¹ Sin embargo el Banco aún no ha integrado plenamente las cuestiones relacionadas con dicho cambio en sus políticas operacionales. Cabe destacar que el actual marco de políticas de salvaguardia no aborda adecuadamente los retos que el cambiante clima plantea a los gobiernos que son clientes del Banco, a las comunidades afectadas, a los ecosistemas locales y al patrimonio común de la humanidad. En estos momentos el Banco va muy retrasado con respecto a otras instituciones financieras que han ido más lejos que él para abordar cuestiones relacionadas con el clima en sus políticas ambientales y sociales.

El examen de las políticas de salvaguardia presenta una importante oportunidad para que el Banco adopte las mejores prácticas para promover un desarrollo sensible al clima y con capacidad de recuperación de los efectos del cambio climático cuando seleccione y valore sus proyectos y cuando evalúe alternativas. Concretamente la política de evaluación ambiental debería ser reforzada para:

1. Exigir que se tenga en cuenta todo el ciclo de vida.
2. Dar prioridad a mejoras que permitan un aprovechamiento eficiente de los recursos al final de su ciclo de vida.

²¹ Banco Mundial. *Development and Climate Change: A Strategic Framework for the World Bank Group*. 12 de octubre de 2008, párr. 1.

3. Evaluar la capacidad de recuperación de los efectos del cambio climático de los proyectos respaldados por el Banco y el impacto de sus proyectos y programas en la capacidad de recuperación de los efectos del cambio climático y en la capacidad de adaptación de las comunidades locales.
4. Exigir a los clientes que gestionen los riesgos de los proyectos y sus impactos en las comunidades locales y los ecosistemas en un clima cambiante.
5. Asegurar la coherencia entre las iniciativas respaldadas por el Banco Mundial y las estrategias climáticas nacionales.
6. Cuantificar las emisiones de gases de efecto invernadero duraderos y de contaminantes climáticos de corta duración del proyecto, y dar explicación de sus costes.
7. Rechazar el apoyo del Banco a proyectos que tengan una producción neta de hidrofluorocarburos.
8. Adoptar normas rigurosas de eficiencia para la planta y el equipo de los proyectos que respalde el Banco.
9. Aplicar la «jerarquía de mitigación» a cuestiones relacionadas con el aprovechamiento eficiente de los recursos, el consumo de energía y las emisiones.
10. Exigir el uso de la mejor tecnología disponible como parte de la jerarquía de mitigación.
11. Establecer criterios para pasar de vías de desarrollo que dependen de combustibles de origen fósil a dar prioridad a iniciativas con bajas o nulas emisiones de carbono, incluidas las relacionadas con sistemas de energía renovable no conectados a la red principal o conectados a una minired, y un mejor aprovechamiento de los recursos al final de su ciclo de vida cuando los reglamentos y/o las distorsiones del mercado incentiven el rendimiento y las inversiones en la expansión del suministro de energía basado en combustibles fósiles.

Hábitats naturales

La política de salvaguardia de hábitats naturales, OP/BP 4.04, debe ser revisada para asegurar la aplicación coherente de un «enfoque de precaución» a la gestión de los recursos naturales, de acuerdo con el párrafo 1 de la OP 4.04. Ante todo y sobre todo el Banco no debe financiar actividades que conduzcan a la conversión o degradación de hábitats naturales críticos, como por ejemplo las actividades que proponen compensaciones de diversidad biológica para compensar los impactos negativos en hábitats naturales críticos. No hay disponibles suficientes pruebas empíricas que respalden la eficacia de las compensaciones de diversidad biológica a la hora de mitigar tales impactos. En segundo lugar el Banco debería proporcionar una definición más clara de «crítico», que esté basada en procedimientos participativos y que incluya las áreas que son esenciales para mantener los medios de subsistencia y las identidades culturales de comunidades que dependen de los bosques. Es más, la «degradación» debería ser redefinida de manera que su definición tenga una base científica y permita que las comunidades utilicen los recursos siempre y cuando se mantengan las funciones esenciales anteriormente mencionadas. En tercer lugar la política debería abordar eficazmente los riesgos sociales y ambientales que plantea la gobernanza débil, y debería incluir incentivos para abordar problemas de gobernanza, como por ejemplo la explotación forestal ilegal. Los esfuerzos del Banco para mejorar la gobernanza deberían apoyar el estado de derecho. El Banco debe dar prioridad a la gestión de los recursos naturales basada en las comunidades, la cual ha demostrado con frecuencia ser la más eficaz para la conservación y para la reducción de la pobreza. Esta política también debería abordar los derechos consuetudinarios de pueblos que dependen de los recursos naturales y no están cubiertos por la OP/BP 4.10, manteniendo y fortaleciendo al mismo tiempo los derechos únicos de los pueblos indígenas.

Es imprescindible que el Banco se asegure de que todas las actividades, de crédito o no, tengan metas y enfoques coherentes para proteger los hábitats naturales, incluyendo requisitos de transparencia.

Bosques

La política de bosques, OP/BP 4.36, está basada en la política de hábitats naturales y por lo tanto debe ser revisada para incorporar las recomendaciones hechas anteriormente. En consonancia con la

prohibición de convertir o degradar hábitats naturales críticos, el Banco debería prohibir la financiación de operaciones industriales de aprovechamiento forestal a gran escala en bosques intactos, sobre todo en los trópicos, y permitir y apoyar al mismo tiempo una gestión ecológicamente sostenible por parte de comunidades locales y pueblos indígenas en dichos bosques. Asimismo el Banco debería definir de nuevo el término «bosque» para distinguir apropiadamente entre bosques naturales y plantaciones de árboles. El Banco no debería recurrir a los sistemas de certificación existentes como sustituto para demostrar la gestión sostenible de los bosques, ya que esos sistemas no aseguran la sostenibilidad ecológica ni protecciones adecuadas de los derechos y los medios de vida de las comunidades locales y los pueblos indígenas, especialmente en bosques tropicales. Además de la necesidad de protecciones más fuertes para la tierra y los derechos territoriales de los pueblos indígenas mencionadas anteriormente, el Banco debe establecer salvaguardias adecuadas para la tenencia de la tierra y los derechos a los recursos de 800 millones de personas que dependen de los bosques y no son pueblos indígenas pero dependen de los bosques para sus medios de subsistencia.²² El Banco también debería asegurarse de que las inversiones no afectan negativamente a la capacidad de recuperación de los efectos del cambio climático de ecosistemas forestales intactos, ni a los beneficios que la adaptación de dichos ecosistemas al cambio climático aporta a las comunidades locales.

El Banco está financiando cada vez más operaciones relacionadas con los bosques a través del financiamiento para políticas de desarrollo (OP 8.60), que no está sujeto a las políticas de salvaguardia. Sin embargo, los equipos de preparación de proyectos se enfrentan a serias dificultades para aplicar la OP 8.60 a la gestión de riesgos sociales y ambientales relacionados con los bosques, incluida la identificación de «efectos importantes probables» y efectos indirectos en los bosques.²³ Hace tiempo que el Banco prometió un planteamiento intersectorial de los bosques. Las nuevas salvaguardias deberían asegurar que todas las actividades, de crédito o no, que afecten directa o indirectamente a los bosques estén sujetas a la misma evaluación rigurosa y las mismas normas de salvaguardia mencionadas anteriormente.

Seguridad de las presas

El cambio climático plantea nuevos retos para la seguridad, el diseño y la viabilidad económica de las presas. La mayor variabilidad hidrológica causada por el cambio climático requerirá mejores salvaguardias para la gestión de los riesgos y la reevaluación de aspectos de la seguridad de las presas, como por ejemplo la capacidad de desagüe, en vista de los probables aumentos de la precipitación máxima probable y la avenida máxima probable. La OP/BP 4.37 y el anexo A de la BP 4.37 deberían ser actualizados para reflejar los mejores y más recientes conocimientos sobre la creciente capacidad de recuperación de los efectos sociales y ambientales de medidas de seguridad insuficientes en las presas, y la actualización debería realizarse de una manera transparente y participativa.

El cambio climático necesita evaluaciones técnicas capaces de influir en el diseño de proyectos en vista de las posibilidades de que las precipitaciones aumenten o haya precipitaciones repentinas de alta intensidad, y de que se produzcan afluencias de agua y de limo. Los riesgos estructurales asociados a las catástrofes repentinas causadas por el cambio climático deberían ser evaluados con mejores planes de viabilidad económica y técnica para la infraestructura. Se deberían introducir cambios de diseño apropiados en el emplazamiento, tipo de turbina, altura del muro y diseño del embalse, para que la infraestructura aguante mejor los efectos del cambio climático. Bajo los efectos del cambio climático la infraestructura descentralizada de agua fluyente y presas de pequeña escala es más segura y a menudo funciona mejor que la de grandes dimensiones. Las cuencas fluviales con múltiples presas ya construidas o planificadas requieren evaluaciones acumulativas del potencial de las catástrofes en vista de las posibilidades de que sea necesario soltar agua simultáneamente en varias presas debido a crecidas y en vista de las probabilidades de catástrofes.

²² CHAO, S. *Pueblos de los bosques - Cifras mundiales*, documento informativo del FPP. 4 de mayo de 2012, <http://www.forestpeoples.org/topics/climate-forests/publication/2012/new-publication-forest-peoples-numbers-across-world> (consultado el 4 de octubre de 2012).

²³ A. Contreras-Hermosilla & M. Simula, “La estrategia forestal del Banco Mundial: Revisión de la Implementación.” Banco Mundial. 2007. p.11-12.

La construcción de infraestructura de almacenamiento de agua para múltiples fines impondrá mayores demandas a un suministro más variable, y someterá a mayores presiones a los ecosistemas de agua dulce y a la biodiversidad. Para medir el caudal hidrológico proyectado harían falta evaluaciones de la variabilidad del clima, y para medir y mitigar los impactos de la infraestructura de las presas en las pesquerías de agua dulce, el equilibrio de nutrientes en la llanura aluvial, la sedimentación y la calidad del agua y el suelo harían falta evaluaciones de los caudales ambientales. Por último, para medir las emisiones netas de carbono procedentes de la infraestructura de las presas harían falta evaluaciones de los gases de efecto invernadero, incluyendo la difusión y ebullición desde la superficie de los embalses y la desgasificación y difusión desde desagües, turbinas y zonas situadas aguas abajo.

Sistemas nacionales

El Banco Mundial define como «sistema nacional» «un marco jurídico e institucional de un país consistente en sus instituciones nacionales, subnacionales o sectoriales de implementación y en sus leyes, reglamentos, reglas y procedimientos aplicables» (traducción no oficial).²⁴ El Banco Mundial se está comprometiendo cada vez más a utilizar un enfoque basado en sistemas nacionales para proporcionar apoyo financiero directamente a organismos públicos de países en desarrollo sin aplicar el conjunto habitual de salvaguardias ambientales y sociales obligatorias.

Un sistema judicial funcional y el respeto del estado de derecho son requisitos previos importantes para la protección de los derechos de comunidades marginadas y del entorno natural que les rodea. Eso plantea un gran reto a la hora de utilizar un enfoque basado en sistemas nacionales en países con gobiernos autoritarios o militares o donde las leyes de transparencia, corrupción, protección ambiental o bienestar social son débiles o no se imponen con suficiente firmeza, por lo que es probable que resulte difícil proteger las vidas y los medios de subsistencia de comunidades afectadas por un proyecto. A falta de ello, existen motivos válidos de preocupación por que el cambio a un enfoque basado en sistemas nacionales acompañado de una reducción de los requisitos de diligencia debida, consulta, supervisión y presentación de informes del Banco pueda llevar a un aumento considerable de la corrupción y a que las comunidades y el medio ambiente resulten gravemente perjudicados.

Es muy necesario que se fortalezcan los sistemas nacionales, en el sentido genuino de empoderar a los ciudadanos y los gobiernos para determinar objetivos nacionales de desarrollo, acompañados del empoderamiento de comunidades, la sociedad civil y todo el mundo, especialmente personas afectadas por proyectos, para asegurar que intervienen en la toma de decisiones sobre el desarrollo de su propio país y sobre proyectos, programas y políticas que afecten a sus vidas y sus medios de subsistencia. Hasta que se cumplan esas condiciones, el Banco Mundial debe asegurarse, imponiendo obligatoriamente las máximas salvaguardias ambientales y sociales, de que las comunidades y el medio ambiente afectados por proyectos, programas y políticas respaldados por él estén protegidos de los efectos negativos de los mismos.

²⁴ Grupo del Banco Mundial. OP 4.00 - Uso experimental de los sistemas de los prestatarios para abordar las cuestiones relativas a las salvaguardias ambientales y sociales en los proyectos financiados por el Banco. Nota a pie de página 3. Marzo de 2005, <http://go.worldbank.org/A23ULAUDG0> (consultado el 4 de octubre de 2012).

Segunda parte: Implementación

La evaluación del IEG en 2010, *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World* (Salvaguardias y políticas de sostenibilidad en un mundo cambiante), señala una serie de problemas con la implementación de las políticas del Banco y el seguimiento de sus procedimientos, indicando que muchos de los problemas identificados en el informe Wapenhans de 1992 aún no han sido solucionados.²⁵ El examen de salvaguardias debe tener en cuenta las recomendaciones del IEG al abordar estos problemas.

Transparencia

Celebramos la presunción de divulgación del Banco, pero hacemos hincapié en que esta presunción así como cualquier otro requisito de transparencia deben ser coherentemente aplicados para asegurar resultados sólidos. Esta política no debería acabar siendo papel mojado como consecuencia de un amplio uso de excepciones. El Banco debería exigir crecientemente la divulgación de los documentos y las estrategias de los proyectos antes de que sean considerados por el Directorio, en lugar de dejar esta decisión a los gobiernos. El Banco debería asegurarse de divulgar todos los riesgos ambientales y sociales identificados, incluidos los que hayan surgido durante la implementación o los que se dejaron para que fueran determinados después por los contratistas. Por último, el Banco debería intensificar la transparencia de las decisiones del Directorio.

Valoración de proyectos y evaluación económica

Si bien la evaluación del IEG en 2010 reveló que la atención prestada por el Banco a las salvaguardias ha sido razonablemente satisfactoria durante la valoración de los proyectos, el Banco no ha seguido coherentemente la actual política de evaluación económica. Las medidas para mitigar los riesgos ambientales y sociales y los impactos de los proyectos deben ser guiadas por un análisis de los costes totales asociados con los factores externos de los proyectos y con los beneficios aportados por alternativas. En su evaluación de 2010 el IEG encontró «escasas pruebas de un esfuerzo sistemático anterior de comparación de alternativas con un proyecto elegido» (traducción no oficial).²⁶ Reciente revisión del Banco de la política operacional 10.04, de evaluación económica de operaciones de inversión, como parte de la reforma de los préstamos para proyectos de inversión indica una considerable atenuación de la política anterior, con consecuencias negativas para la labor del Banco. La OP 10.04 es bastante clara a la hora de cualificar cualquier análisis económico de una inversión del Banco en cuanto a beneficios netos por encima de los costes relativos a otras alternativas. Las revisiones propuestas de la política de préstamos para proyectos de inversión 10.0 eliminan completamente esa parte del texto, relajando los requisitos para realizar profundos análisis de alternativas.²⁷

La valoración económica de las inversiones del Banco debería requerir un análisis temprano, independiente (evaluado por pares), de alta calidad y del que se puedan pedir cuentas que cubra los costes y beneficios de todas las inversiones, así como los incentivos y el control de calidad apropiados para asegurar que el análisis encauza el diseño de la operación y su implementación efectiva. Dada la gran importancia de esta política para abordar los riesgos de los proyectos, incluido el posible debate sobre la expansión del abanico de factores externos sociales y ambientales para calcular los costes o los beneficios de las operaciones (por ejemplo en el caso de la contabilidad del carbono o la valoración de los servicios de los ecosistemas), cualquier debate en torno a la OP 10.04 debería estar totalmente alineado con el examen de las salvaguardias del Banco.

²⁵ Wili Wapenhans, ed. *Effective Implementation: Key to Development Impact*. Informe para el Equipo de Gestión de la Cartera del Banco Mundial. Banco Mundial. 1992.

²⁶ Andrew Warner, Grupo de Evaluación Independiente, «Cost Benefit Analysis in World Bank Projects », 2010, p. 19. http://siteresources.worldbank.org/EXTOED/Resources/cba_full_report.pdf (consultado 12 de diciembre de 2012).

²⁷ Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, Banco Mundial (1 de noviembre de 2012). Investment Lending Reform: Modernizing and Consolidating Operational Policies and Procedures, Annex C, BP 10.00, párr. 17.

Rendición de cuentas por resultados y supervisión de las operaciones

A medida que los sistemas de salvaguardia evolucionan, la mayor concentración en los resultados abre oportunidades para ampliar el papel de las salvaguardias a la hora de asegurar resultados verificables y sostenibles. El énfasis en los resultados hace que prime más la calidad y fiabilidad de la supervisión de las operaciones. La mayoría de las políticas de salvaguardia del Banco, si no todas, incluyen requisitos de supervisión que exigen el seguimiento y evaluación de los riesgos sociales y ambientales. No obstante la supervisión de un proyecto después de haber sido aprobado, especialmente en lo que respecta a impactos sociales y ambientales, sigue siendo una de las principales debilidades del marco de políticas de salvaguardia del Banco Mundial. El IEG descubrió que «el seguimiento y evaluación de las salvaguardias es el aspecto más flojo de la supervisión del Banco, seguido de la falta de franqueza en los informes sobre la supervisión» (traducción no oficial).²⁸ A menudo la evaluación de los resultados de las salvaguardias resulta más difícil debido a marcos de seguimiento y evaluación débiles, que con frecuencia excluyen indicadores de resultados relacionados con las salvaguardias y por lo tanto no garantizan la recopilación de datos necesarios.²⁹ A su vez, la evaluación de los verdaderos beneficios y costes de las salvaguardias resulta complicada.³⁰ Lejos de abordar esta debilidad, la adopción del modelo de seguimiento y evaluación de la CFI, que depende en gran medida de informes de los propios clientes, podría menoscabar aún más los resultados sostenibles.

Para que el Banco cumpla su compromiso de obtener resultados harán falta cambios en la supervisión de los proyectos en todas las fases del ciclo de programación. Se deberían explorar nuevos instrumentos para mejorar la calidad de la supervisión, como por ejemplo planes de supervisión mejorados, informes anuales de seguimiento, actualización de los riesgos de las salvaguardias después de la valoración, normas objetivas y vinculantes para la frecuencia y la combinación de competencias y cualificaciones de las misiones, y mecanismos de información de retorno más robustos. El Banco necesita un mandato más fuerte para integrar sistemáticamente indicadores claramente especificados de resultados sociales y ambientales, invertir en sistemas utilizados por los prestatarios para recopilar y analizar datos del seguimiento de las operaciones que estén desglosados, y aclarar el uso de la participación de organizaciones independientes y comunidades en la supervisión y evaluación de proyectos.

El Banco ha simplificado la política de supervisión (OP 13.05) dentro de la nueva OP 10.00 de préstamos para proyectos de inversión. Lejos de fortalecer la supervisión, es probable que, en nombre de la consolidación, esta revisión menoscabe gravemente requisitos fundamentales de supervisión incluidos en las salvaguardias, si es que no los elimina por completo. El debate en torno a reformas de la OP 13.05 u otras políticas de salvaguardia relacionadas con ella debería formar parte del examen de salvaguardias del Banco.

Salvaguardias y estructuras de incentivos del Banco

En su revisión de 15 años, el Panel de Inspección descubrió que una de las principales causas de los fracasos de los proyectos es la asignación de un presupuesto y un personal inadecuado para la supervisión de salvaguardias, lo que ha llevado a personas perjudicadas por las operaciones del Banco a presentar quejas ante el Panel de Inspección. De manera parecida, en 2011 el IEG señaló que «es necesario mejorar los incentivos para el personal y la predictibilidad de los recursos para realizar la supervisión con el fin de esta sea más eficaz» (traducción no oficial).³¹

²⁸ Evaluación de salvaguardias del IEG, p. 38; « De las deficiencias de la supervisión derivan tres problemas principales. El primero es que no se está realizando una supervisión y un seguimiento adecuados de los proyectos con un impacto considerable (categoría B). La mayoría son delegados a los respectivos sectores con el fin de que se sientan más responsables e implicados y aumentar la eficiencia. Eso está teniendo el efecto negativo de que los efectos de las salvaguardias no están siendo supervisados en un gran número de proyectos », IEG Evaluative Directions, p. 6 (traducción no oficial).

²⁹ Evaluación de salvaguardias del IEG, p. 31.

³⁰ Ibid., p. 73.

³¹ IEG Evaluative Directions, p. 10-14.

Al menos desde el informe Wapenhans de 1992 el Banco ha luchado por corregir una «cultura de aprobación» y equilibrar la capacidad de respuesta del Banco ante las peticiones de sus clientes con la inversión de conocimientos institucionales sobre la efectividad del desarrollo. Una evaluación reciente del IEG muestra que el diseño de operaciones y una tendencia a declinar la calidad operativa están relacionados con la primacía de las necesidades a corto plazo de los clientes sobre la calidad operativa.³² Sin cambios sustanciales, «la institución se arriesga a perder relevancia global tanto en la esfera de los conocimientos como en la de los préstamos» (traducción no oficial).³³

Hacen falta cambios en la estructura de incentivos del Banco. La revisión y actualización de las políticas de salvaguardia debería explorar la forma de alinear mejor los requisitos de personal y los incentivos para el mismo con las prioridades de la evaluación ambiental y social del futuro, considerando el elevado nivel de rotación del personal y el descenso de los niveles medios de experiencia en salvaguardias que tiene el personal interno. La organización de personal que asesore sobre salvaguardias debería explorar la forma de maximizar la independencia y la calidad de la toma de decisiones. Tales opciones asegurarían una sólida unidad central con experiencia y conocimientos especializados y prácticos en temas ambientales y sociales, un presupuesto adecuado y una línea jerárquica apropiada. Siguiendo la iniciativa de la región de Latinoamérica, el Banco debería transferir la autoridad presupuestaria para personal social y ambiental a los directores de sectores. Las evaluaciones de desempeño deberían premiar transparentemente la calidad de los resultados o los impactos de las operaciones además del volumen de aprobaciones de préstamos. Los requisitos que regulan el uso de mecanismos de seguimiento independientes de terceras partes deberían ser aclarados.

³² Grupo de Evaluación Independiente. *The Matrix System at Work - An Evaluation of the World Bank's Organizational Effectiveness*. Abril de 2012.

³³ Véase MCELHINNY, V. *World Bank Modernization Agenda Moving Forward*. Actualización del Bank Information Center, mayo de 2012.

Anexo: entidades que han contribuido o ayudado

1. 11.11.11 - Coalition of the Flemish North-South Movement
2. Accountability Counsel
3. ActionAid International
4. African Rivers Network (ARN)
5. Aksi
6. Al Khashaba Foundation
7. Alternative ASEAN Forum on Burma (Altsean-Burma)
8. Alternative Development for Burma
9. Alyansa Tigil Mina, Philippines
10. American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL–CIO)
11. Another Development for Burma (ADfB)
12. Arakan Human Rights and Development Organisation (AHRDO)
13. Articulação Pacari - plantas medicinais do Cerrado, Brasil
14. Asia Indigenous Women's Network (AIWN)
15. Asociacion Ambiente y Sociedad, Colombia
16. Asociacion ANDES
17. Asociacion de Comunidades del Parque de la Papa
18. Back Pack Healthworkers Team, Burma
19. Bangladesh Krishok Federation
20. Bank Information Center
21. Bedar- har-Moe Civil Society Organization, Myanmar
22. Bedar Rural Development Programme, Myanmar
23. Beyond Copenhagen Collective, India
24. Both ENDS
25. Bretton Woods Project
26. Bureau on Human Rights and Rule of Law
27. Burma Partnership
28. Call of the Earth Group on Intellectual Commons
29. Campaign for Climate Justice, Nepal (CCJN)
30. Carbon Market Watch
31. Center for Environmental Justice/Friends of the Earth Sri Lanka
32. Center for Human Rights and Development (CHRD), Mongolia
33. Center for International Environmental Law (CIEL)
34. Center for Introduction of New Environmentally Safe Technologies, Kazakhstan
35. Center of Concern
36. Centre for Research and Advocacy, Manipur, India
37. Centre national de coopération au développement, CNCD-11.11.11
38. Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA)
39. Committee on the Protection of Natural Resources in Manipur, India
40. Community Development Cambodia
41. Community Management Center, Myanmar
42. Community Response Group (ComReG) , Myanmar
43. Conflict Risk Network
44. Crude Accountability
45. Dawei Development Association, Myanmar
46. Department of Ecology, Institute for Tropical Biology, Vietnam
47. Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
48. Disabled People's International (DPI)
49. EarthRights International (ERI)
50. ECOA, Brasil
51. EcoDoc Africa
52. Ecosistemas – Chile
53. Egyptian Center for Civic and Legislative Reform (ECCRL)

54. El Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC)
55. Environmental Investigation Agency US
56. Equitable Cambodia
57. Ethnic Human Rights Network
58. Fiji Women's Rights Movement
59. Forest Peoples Programme
60. Foro de Cambio Climático y Comercio
61. Forum for Democracy in Burma (FDB)
62. Forum of Dialogue and Partnership for Development (FDPD)
63. Friends of the Earth Japan
64. Friends of the Earth US
65. Fundación para la defensa del ambiente, Argentina (FUNAM)
66. Fundar, Center of Analysis and Research, Mexico
67. GegenStroemung - CounterCurrent
68. Gender Action
69. Generation Wave, Myanmar
70. Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA)
71. Global Community Rights Framework Initiative
72. Global Witness
73. Global-Local Links Project
74. Golden Generation, Myanmar
75. Green Belt Movement - Kenya
76. Green Future, Myanmar
77. Green ID (Innovation for Development), Vietnam
78. Green Network, Myanmar
79. Greenpeace
80. Habitat International Coalition
81. Halifax Initiative, Ottawa, Canada
82. Heinrich Boell Foundation-North America
83. Helping Hands Donation Group, Myanmar
84. Historic Resources Conservation Initiatives (HRCI)
85. HuMA Foundation, Indonesia
86. Human Rights Education Institute of Burma (HREIB)
87. Human Rights Foundation of Monland (HURFOM)
88. Human Rights Law Centre
89. Human Rights Trainer & Defender Team, Myanmar
90. Human Rights Watch
91. Humanitywatch
92. Inclusive Development International
93. Indigenous Peoples' Biocultural Climate Change Assessment Initiative (IPCCA)
94. Indigenous Peoples' Biodiversity Network (IPBN)
95. Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education (Tebtebba)
96. Indigenous Peoples Links (PIPLinks)
97. Institute for Asian Democracy
98. Institute for Democracy and Sustainability, India
99. Institute for Essential Services Reform, Indonesia
100. Institute for Policy Studies, Sustainable Energy & Economy Network
101. Institute of Research and the Promotion of Alternatives in Development (IRPAD/Afrique)
102. Instituto Brasileiro de Análisis Sociais e Econômicas (IBASE)
103. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)
104. Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA)
105. International Accountability Project
106. International Disability Alliance (IDA)
107. International Federation for Human Rights (FIDH), International

108. International Rivers
109. International Trade Union Confederation / Global Unions (ITUC/GU)
110. International-Lawyers.Org
111. Jamaa Resource Initiatives, Kenya
112. Japan Center for a Sustainable Environment and Society (JACSES)
113. Kachin Peace Network, Myanmar
114. Karen Environmental and Social Action Network (KESAN)
115. Karen Human Rights Group (KHRG)
116. Kenouz Sinai for Economical Development and Environmental Protection
117. Keynsham Action Network
118. Kyauktan Saving Group, Myanmar
119. La Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
(PIDHHD)
120. Lebanese Physical Handicapped Union
121. London Mining Network
122. Lumiere Synergie Developpement
123. Machimar Adhikar Sangharsh Sangathan, India
124. Mae Tao Clinic
125. Manthan Adhyayan Kendra, India
126. Myanmar – China Pipeline Watch Committee
127. Myanmar CSO-IFI-Watch Group
128. Myanmar Green Network
129. Myanmar Youths Empowerment Program
130. Myita Yardanar, Myanmar
131. Nadi Chindwin Myit Min Thalar (Mon Ywa), Myanmar
132. National Association of Environmentalists (NAPE)
133. Natural Justice: Lawyers for Communities and the Environment
134. Network for Environment and Economic Development (NEED-Burma)
135. NGO Forum on Cambodia
136. North East Peoples Alliance, India
137. Odisha Chas Parivesh Suraksha Parishad, India
138. Oil Change International
139. Online Knowledge Society
140. Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH)
141. Orion Strategies, USA
142. OT Watch, Mongolia
143. Oxfam International
144. Pacific Environment
145. Padonma Youth, Myanmar
146. Peace Network, Myanmar
147. Physicians for Human Rights, USA
148. Public Governance Research Center
149. Radiant of Social Care Alliance , Myanmar
150. Red de mujeres indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y El Caribe
(RMIB-LAC)
151. Red Jurídica Amazónica - RAMA
152. Safety Net, Myanmar
153. Sahmakum Teang Tnaut (STT, Cambodia)
154. Sakhalin Environment Watch
155. Sein Lan Pwin Oo Lwin, Myanmar
156. Sein Yaung So, Myanmar
157. Shelter
158. Shwe Gas Movement (SGM)
159. Shwebo Shwe Chinthae Social Service Group, Myanmar
160. Sierra Club

161. Social Justice Committee of Montreal (SJC-CJS)
162. South Asia Network on Dams, Rivers and People
163. Spectrum, Myanmar
164. Spirit of Youth for Environmental Services Association Egypt
165. Student Christian Movement, Myanmar
166. Students and Youth Congress of Burma (SYCB)
167. Takagi Fund for Citizen Science
168. Taza Tabigat (Clean Environment)
169. Thazin Development Foundation, Myanmar
170. The Egyptian Center for Economic and Social Rights (ECESR)
171. Transparency International - USA
172. Uganda Network on Toxic Free Malaria Control (UNETMAC)
173. Ulu Foundation
174. United Kingdom Without Incineration Network (UKWIN)
175. Urgewald
176. US Campaign for Burma
177. Voices for Interactive Choice and Empowerment, Bangladesh
178. Volunteers Trainer Team, Myanmar
179. WISE Foundation, Thailand
180. Worldview - The Gambia
181. Yangon People Honorary Network
182. Yangon Chi Oo Workers Association (YCOWA)
183. Youth Doctors, Myanmar