

Banco Interamericano de Desarrollo
Panel de Alto Nivel para el Medio Ambiente
Informe final de Recomendaciones

23 de febrero de 2005

Banco Interamericano de Desarrollo

Informe final del Panel de Alto Nivel para el Medio Ambiente

Prefacio

El Panel de Alto Nivel del BID para el medio ambiente se complace en presentar su informe al Presidente Enrique Iglesias. Asimismo, desea agradecer al personal del BID cuya excepcional dedicación a la preparación de documentos y su aporte de información, clarificación y respaldo nos permitieron completar con eficiencia nuestra labor. Muchos otros altos funcionarios del BID también participaron en deliberaciones con nosotros, especialmente durante nuestra segunda reunión y a ellos les agradecemos su tiempo, sus conocimientos y su ayuda. También deseamos agradecer a los funcionarios de las ONG con quienes conversamos y que nos brindaron con toda libertad sus ideas y sus conocimientos.

Nuestra tarea ha sido compleja, pero creemos que reviste una importancia excepcional. Hoy día, en todo el mundo, las cuestiones ambientales, sociales, culturales y de sostenibilidad están en la médula de muchos dilemas del ámbito del desarrollo. Exigen nuevas perspectivas y nuevos enfoques y durante nuestras deliberaciones tratamos de reflejarlo cuidadosamente. Nos han impresionado muy favorablemente las contribuciones que ya ha hecho el BID, pero las exigencias en América Latina y el Caribe siguen siendo sustanciales y lo que aún resta por hacer es mucho.

Hemos opinado con franqueza – pues sabemos que así lo deseaban ustedes – pero nos preocupamos por ser constructivos y claros en nuestras recomendaciones y en cuanto a lo que creemos que puede lograr esta institución. Nos complace presentar nuestro informe y recibiremos con beneplácito la oportunidad de seguir trabajando con el Banco al momento en que éste emprende esta jornada.

Introducción

El BID desea ubicarse a la vanguardia de los bancos multilaterales de desarrollo en lo que atañe a la búsqueda de la sostenibilidad en sus operaciones y a la promoción de un desarrollo que sea idóneo desde los puntos de vista ambiental y social en los países de América Latina y el Caribe. Un elemento importante de este proceso es la elaboración de la Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias¹ que pondrá en práctica la Estrategia Ambiental del Banco, aprobada en 2003. El borrador de la política se encuentra actualmente sometido a consulta pública. En 2004, el Presidente Iglesias creó un Panel de nueve miembros, conocido como el Panel de Alto Nivel para el Medio Ambiente, al que se le encomendó con el cometido de asesorar al Banco acerca de la nueva Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias y de la perspectiva más amplia de un incremento del papel del BID en cuanto al respaldo a los países de la

región para la consecución de un desarrollo sostenible. En el Anexo 1 se ofrecen los términos de referencia del Panel y en el Anexo 2, las semblanzas de sus integrantes.

Miembros del Panel de Alto Nivel

El Panel está presidido por el ex Secretario del Interior de los Estados Unidos, Bruce Babbitt, y lo integran además José Goldemberg, Secretario de Medio Ambiente del estado de São Paulo, Brasil; Stephen Green, Director Ejecutivo del Grupo HSBC; Lynn Holowesko, ex Embajadora para el Medio Ambiente y Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología de las Bahamas; Yolanda Kakabadse, ex Presidenta de la UICN; Thomas Lovejoy, Presidente del *H. John Heinz III Center for Science, Economics and the Environment*; Juan Mayr Maldonado, ex Ministro de Medio Ambiente de Colombia; William Reilly, ex Administrador de la EPA, y Maurice Strong, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas. El consultor Glen Armstrong, de Sustainable Finance Ltd., brindó asistencia y respaldo al Panel durante sus deliberaciones.

Sostenibilidad ambiental y social en el BID

El BID fue el primer banco multilateral de desarrollo que adoptó, en 1979, una Política Ambiental (OP-703)², que, en términos generales, impartió a la institución el mandato de asegurar la calidad ambiental de sus operaciones y respaldar proyectos ambientales en la región. A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, el Banco respaldó activamente en los países miembros y adoptó los principios que condujeron a la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, mediante la preparación del informe conjunto con el PNUD titulado “Nuestra propia agenda”³. Como resultado de ello, al aprobarse en 1994 el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, se declaró como una de las prioridades de éste el medio ambiente y se configuró un conjunto de mandatos concretos relacionados con el medio ambiente que han guiado el trabajo de la institución hasta el presente. En 2003, el Directorio Ejecutivo refrendó la nueva Estrategia de Medio Ambiente⁴, que fijó un curso de acción para el refuerzo de la sostenibilidad, especialmente mediante la transversalidad del medio ambiente como dimensión integral del desarrollo social y sostenible. Se decidió, asimismo, la preparación de una nueva política ambiental que reemplazara a la anticuada OP-703, de 1979. La propuesta resultante correspondiente a la Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias, se funda en la experiencia del Banco en este campo e incluye las directrices necesarias para llevar a la práctica las prioridades clave establecidas en la estrategia ambiental de la institución.

Aunque el BID ha emprendido una variedad de proyectos que incluyeron componentes de sostenibilidad de avanzada, como las evaluaciones ambientales estratégicas y los métodos de participación en las inversiones de Darién⁵ y Puerto Suárez⁶, ha sido blanco de críticas y su reputación se ha visto empañada en años recientes debido a las denuncias de que varios de los proyectos financiados por el mismo no se ceñían a normas ambientales y sociales adecuadas. En algunos casos, el BID ha señalado que los proyectos se habrían

llevado a cabo de todas maneras y que sus aspectos ambientales y sociales mejoraron gracias a la presencia del Banco. Aunque así haya sido, en opinión del Panel esta perspectiva se ve debilitada por la existencia de marcos y directrices de política social y ambiental que han quedado a la zaga de los que aplican instituciones similares (como el Banco Mundial) y por la falta de procedimientos coherentes y sólidos de evaluación de riesgos, ejecución de operaciones y evaluación ex-post.

Un panorama de riesgos cambiante

Además de las críticas que ha recibido por sus normas ambientales y sociales, el BID hace frente a varios problemas, a saber:

- obtiene una proporción considerable de su capital en los mercados financieros –y los organismos de clasificación, así como los administradores de activos y los fondos jubilatorios, cobran cada vez más conciencia de la gestión ambiental y social- donde ha aumentado radicalmente la preferencia de los inversionistas por las inversiones sostenibles desde los puntos de vista ambiental y social. Esta tendencia bien puede afectar el acceso del BID al capital a mediano plazo y el costo de éste. La Institución (junto con otros bancos de desarrollo) también hace frente a los llamados a boicotear sus bonos sobre la base de su desempeño ambiental y social. Al presente, los efectos de esas campañas son mínimos, pero se intensificarán con el tiempo y exigirán una atención considerable del personal superior;
- en el último año se han producido profundos cambios en el panorama de la gestión de los riesgos ambientales y sociales por parte de las instituciones financieras privadas. Más de 25 entidades financieras de primera línea, que constituyen más del 75% del mercado mundial para el financiamiento de proyectos, han adoptado los “The Equator Principles”⁷. Con el tiempo, la importancia de los aspectos ambientales y sociales en los préstamos de consorcios con esos bancos aumentará inevitablemente y la capacidad y la aceptabilidad del BID para organizar esas operaciones podrá verse afectada. Si éste no ajusta sus normas para llevarlas a los niveles aceptados a escala internacional o, inclusive, para colocarlas por encima de dichos niveles, podría verse comprometida su capacidad para asociarse con inversionistas de los sectores público y privado y eso puede ser crítico para muchos de los grandes proyectos de infraestructura contemplados;
- la considerable demanda de inversiones en infraestructura en América Latina y el Caribe parecerá entrar, a veces, en conflicto directo con las estrategias de conservación y desarrollo sostenible. El BID deberá contar con un caudal considerable de talento y resolución para maniobrar en este complejo terreno y mantener su credibilidad ante el conjunto de sus principales partes interesadas. Sin aptitudes bien desarrolladas para lograrlo, el Banco verá realmente arriesgada su capacidad operativa;
- la merma del capital humano provocada por la falta de motivación del personal y la imposibilidad de atraer profesionales de alto nivel, lo cual reduce

aún más la capacidad de la institución para responder a los desafíos, riesgos y oportunidades que se suscitan, puede plantear un riesgo para el BID.

Aunque estos riesgos puedan no ser agudos por naturaleza, consideramos que esa trayectoria de acumulación de daños para la reputación y deficiencias operacionales menoscabará crónicamente la capacidad de la institución para dar cumplimiento a su mandato medular de desarrollo. Debe plantearse si esta perspectiva resulta aceptable para una institución para la cual la reducción de la pobreza y la obtención de un crecimiento económico sostenible son elementos cardinales de sus objetivos, que es un catalizador regional decisivo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que impulsa una proporción importante de los cambios institucionales que tienen lugar en la región a fin de respaldar el progreso democrático, la buena gobernanza y la inclusión social. Con esta perspectiva, el BID dispone de una gran oportunidad para modificar el rumbo actual y colocarse a la vanguardia en materia de sostenibilidad entre los integrantes de la comunidad crediticia multilateral.

Misión y objetivos

El cometido del Panel era el de suministrar asesoramiento al Presidente Iglesias acerca de la mejor forma en que el BID puede ubicarse como fuerza positiva y entidad prominente en la región en materia de sostenibilidad merced a su nueva política ambiental. Concretamente, se le solicitó asesoramiento acerca del borrador de la política ambiental, las formas en que el Banco puede contribuir en mayor medida a la consecución de la sostenibilidad en la región y los ámbitos prioritarios en los que la institución ha de desarrollar capacidad y sólidas aptitudes para poner en práctica la política.

Proceso y resultados

El Panel se reunió por primera vez en septiembre de 2004, en una sesión cerrada durante la cual recibió un estudio fundado en los aportes de partes interesadas internas y externas. El Panel identificó y analizó los problemas que al presente tiene el Banco ante sí, los posibles riesgos para sus operaciones y las oportunidades para reforzar y aplicar la sostenibilidad. Se definió el enfoque del trabajo del Panel como una serie de cuestiones clave y su presidente, Bruce Babbitt, trazó un programa de trabajo para el período entre sesiones, que comprendería aportes del BID y análisis de miembros del Panel a título individual.

La segunda sesión tuvo lugar los días 12 y 13 de enero de 2005 y comprendió un debate cerrado y, por solicitud del Panel, un retiro de trabajo de medio día de duración, con miembros de la Alta Administración del BID y especialistas en medio ambiente. Las deliberaciones giraron en torno a algunos aspectos específicos, a saber: armonización de normas, incorporación del análisis de sostenibilidad a los préstamos programáticos y las estrategias de país, participación de la sociedad civil, y capacidad, sistemas y recursos. La reunión culminó con una sesión informativa con el Presidente Iglesias, a fin de analizar la visión corriente del Panel.

Las recomendaciones finales del Panel reflejan un estudio cuidadoso de los materiales internos y externos y de otros aportes que recibió durante sus deliberaciones. Entre ellos figuran la información específica y los análisis solicitados al personal del BID, entrevistas y reuniones con el Presidente Iglesias, el Vicepresidente Flannery y miembros de la Alta Administración y aportes de la comunidad de las ONG, tanto de Washington como de la región. El Panel consultó con varios sectores de la sociedad civil y recibió, asimismo, comentarios por escrito de organizaciones de la sociedad civil, que sirvieron como aporte a sus deliberaciones. En particular, mantuvo dos sesiones informativas con grupos de ONG, la primera en Washington, D.C., en noviembre de 2004 y la segunda en Quito, en enero de 2005.

Recomendaciones del Panel de Alto Nivel

La región de América Latina y el Caribe hace frente a grandes problemas en materia de desarrollo, muchos de los cuales se ven muy influidos por temas subyacentes de índole ambiental, social y cultural. El Panel considera que la sostenibilidad ofrece al BID una gran oportunidad para reafirmar su liderazgo brindando asistencia a sus países clientes para que puedan abordar esos problemas. En opinión del Panel, la sostenibilidad es un vasto concepto que no sólo incluye al medio ambiente sino también todos los aspectos económicos, sociales y políticos relacionados con la financiación del desarrollo. La sostenibilidad es una forma de concepción de los proyectos y de la manera de abordarlos desde sus inicios, que también prevé los efectos de largo alcance. La organización deberá adoptar un criterio nuevo e innovador para configurar nuevos productos crediticios, forjar relaciones nuevas con los países clientes y otros interesados y encontrar nuevos mecanismos de promoción de la sostenibilidad en sus préstamos para los sectores público y privado.

La dirección del BID deberá impartir mensajes claros y coherentes estableciendo la sostenibilidad como una cuestión de desarrollo crucial para el Banco y un posible factor de diferenciación en ámbitos operacionales clave. Debe establecerse claramente que un mejor desempeño en lo atinente a la sostenibilidad ambiental, social y cultural se considera un resultado valorado en los proyectos del BID. Asimismo, debe rechazarse de plano el mito de que no se trata sino de un costo de transacción, puesto que no existen pruebas convincentes de que la sostenibilidad desvíe operaciones hacia competidores cuyos costos sean menores. Consideramos que el BID puede transformarse en líder y “punto de referencia” en temas de sostenibilidad en América Latina y el Caribe. El Panel elaboró sus recomendaciones conforme a los cuatro temas tratados durante su segunda reunión, a saber:

1. normas y armonización;
2. integración del análisis de sostenibilidad en las operaciones;
3. participación de la sociedad civil;
4. capacidad, sistemas y recursos.

Normas y armonización

Contexto: En años recientes, las instituciones de financiación del desarrollo, públicas y privadas, han ido convergiendo hacia las normas de sostenibilidad consagradas en las políticas de la Corporación Financiera Internacional y el Grupo del Banco Mundial y en *The Equator Principles*, sus equivalentes en el sector privado. En fecha más reciente, varios importantes bancos brasileños han adoptado *The Equator Principles*, demostrando su importancia para los bancos nacionales de América Latina y el Caribe y para las economías incipientes del sur al igual que para las del norte.

La Corporación Financiera Internacional tiene actualmente bajo consulta nuevas propuestas para la ampliación de esas normas a fin de aplicarlas a las inversiones del sector privado, las que seguramente se convertirán en el nuevo factor de referencia en materia de prácticas óptimas cuando entren en vigor el 1º de enero de 2006. Los análisis internos señalan que quedan aspectos en los que la política propuesta del BID en materia ambiental y de salvaguardias no alcanzarán un nivel equivalente. Si bien el Banco ha participado en esta convergencia, ahora debe pasar a asumir una posición de liderazgo.

Recomendaciones del Panel:

- las normas ambientales, sociales y culturales que utiliza el BID deben ser congruentes con las aplicadas por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional y *The Equator Principles*, e incluso –es la firme convicción del Panel– estar a la vanguardia de las mismas;
- debe revisarse adecuadamente la política propuesta de medio ambiente y observancia de salvaguardias para lograr ésto y para tomar en cuenta los cambios previstos en la nueva normativa de la Corporación Financiera Internacional. El Panel considera que si esto no se obtuviera, resultaría seriamente afectada la capacidad del BID para trabajar con otros bancos progresistas del sector privado;
- las políticas ambientales, indígenas y otras pertinentes deben integrarse en un conjunto coherente de salvaguardias;
- el BID debe usar su influencia y su alcance a fin de respaldar la convergencia de las normas ambientales y sociales para las inversiones entre los bancos subregionales y las instituciones financieras y gubernamentales que operan en América Latina y el Caribe. La capacidad del Banco para influir en la elaboración de normas armonizadas dependerá de que él mismo sienta el ejemplo;
- la Administración debe comprometerse a informar públicamente acerca de los aspectos clave de los objetivos y resultados en materia de sostenibilidad –tanto positivos como negativos– de sus operaciones, sobre la base de esas normas. Debe publicarse un “Informe de sostenibilidad” e incorporarse información clave en el Informe Anual del Banco. Debe fijarse un plazo para la publicación del primer informe y el Panel sugiere que sea, a más tardar, en junio de 2006. Es necesario fijar de antemano las pautas del informe, con parámetros de información clave acordados mediante un proceso de consulta pública y con referencia a normas incipientes pertinentes, como la Iniciativa Mundial para la Presentación de Informes (GRI)⁸

- el BID debe asegurar la gestión y el seguimiento apropiados de su propio desempeño ambiental con respecto a sus operaciones internas. Ha de asignarse a una persona o un grupo la responsabilidad de la gestión de los efectos que en materia de sostenibilidad tengan sus propias operaciones físicas. Empero, debe seguir prevaleciendo claramente la noción de que en los efectos de las operaciones de préstamo del BID es donde han de registrarse los impactos más profundos. Donde sea posible han de aplicarse normas comunes sobre intensidad y eficiencia de los recursos, como las que se están definiendo en el marco de GRI. Dentro de un plazo de seis meses ha de prepararse un plan de acción para la correspondiente puesta en práctica.

Integración del análisis de sostenibilidad

Contexto: En el proyecto de Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias se pone énfasis, apropiadamente, en la necesidad de incorporar el medio ambiente en un nivel más estratégico en los préstamos programáticos y los planes de país. Los temas atinentes a la sostenibilidad ambiental, social y cultural deben ocupar un lugar cardinal en el plano de la programación de país y asimismo deben fundarse en un sólido análisis y en consultas. El Panel considera que si la iniciativa prospera, asegurará que las cuestiones de sostenibilidad se aborden con prontitud en la elaboración de los grandes proyectos. También entiende que esto debe formar parte de un nuevo compromiso con los países clientes y con nuevos ámbitos dentro de los mismos, incluido el sector financiero privado. Si el BID puede asumir una posición de liderazgo en lo atinente a la aplicación del análisis de sostenibilidad a proyectos complejos, apuntalará su función en el trabajo con el sector privado y podrá desarrollar nuevos servicios y productos.

Recomendaciones del Panel:

- el Banco debe asignar recursos adecuados para asegurar la incorporación de la sostenibilidad ambiental, social y cultural en sus préstamos programáticos y sus estrategias de país;
- el BID debe respaldar la formación de capacidad en las instituciones regionales y nacionales, donde sea necesario por medio del suministro de financiamiento en condiciones concesionarias, incluido el respaldo a la valoración de los recursos ambientales y sociales en la adopción de decisiones de amplio alcance. Explícitamente, como banco de desarrollo, el BID debe interiorizar a los principales responsables de la toma de decisiones en los países clientes, incluidos los ministerios de finanzas, acerca de la necesidad de integrar los temas de sostenibilidad y de demostrar su eficacia en función de los costos. En los análisis del BID a nivel de país han de evaluarse adecuadamente el compromiso, la capacidad y el historial de sus miembros y prestatarios en cuanto a ejecución y observancia, a la hora de decidir si otorgar un préstamo, debiendo asimismo contemplarse la posibilidad de rechazar un préstamo sobre esas bases;
- el BID debe participar en planes estratégicos de infraestructura como la IIRSA⁹ a fin de asegurar que los factores de sostenibilidad se consideren desde el comienzo de las operaciones y que se traten en forma adecuada los efectos económicos,

- sociales, culturales y ambientales, acumulativos y secundarios, en los inicios del proceso. Esto hará que tanto la participación en las etapas posteriores de los proyectos como los componentes de los mismos sean más nítidos y congruentes con esos principios de sostenibilidad;
- el BID debe elaborar nuevos instrumentos analíticos que puedan usarse para “medir” la contribución de los préstamos programáticos o para proyectos (incluida, por ejemplo, la contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁰) a la sostenibilidad (vale decir, más allá de las salvaguardias);
 - la Administración debe encomendar trabajos relacionados con el desarrollo de estructuras de incentivos internos (en consonancia con otros trabajos en materia de incentivos) que recompensen los resultados sostenibles en los préstamos programáticos y para proyectos, para todos los grupos de personal y que puedan ponerse en práctica simultáneamente con la aplicación de la política. Esto incluiría el requisito de una evaluación específica del desempeño en relación con esos aspectos para las evaluaciones y promociones de funcionarios, en la evaluación de aspirantes a cargos del Banco y en las remuneraciones y bonos, si fuere del caso. Los temas relacionados con el desarrollo, como estos, deben adquirir importancia capital en la medición del desempeño que, en el pasado y en muchos casos, tendió a concentrarse en el volumen de las inversiones;
 - el BID debe establecer metas específicas para ciertas clases de financiamiento “ambiental” que, a su entender, estén destinadas a cobrar mayor relieve en el futuro y a estimular el establecimiento de conocimientos especializados específicos y de una comprensión operativa en forma más amplia dentro del Banco. Esto comprendería, aunque no en forma excluyente, los ámbitos de agua, energía renovable, actividades de desarrollo con base en la diversidad biológica y servicios de ecosistemas. El BID debería aprovechar la oportunidad de respaldar a los gobiernos y el sector privado en el cumplimiento de sus responsabilidades y compromisos derivados de la Convención sobre Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, que entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Asimismo, ha de adoptar un punto de vista acerca de los efectos de la institución financiera en América Latina y el Caribe.

Participación de la sociedad civil

Contexto: La participación de la sociedad civil y, específicamente, unos mecanismos bien diseñados para la consulta y la inclusión en el diseño de los proyectos desde el comienzo de la preparación de las operaciones, es un aspecto fundamental y constituye un requisito previo para la obtención de resultados sostenibles. Puesta en práctica de manera eficaz, puede evitar conflictos relacionados con los recursos y respaldar el procesamiento y la ejecución eficientes de los proyectos. De hecho, el BID tiene experiencia con proyectos específicos (por ejemplo, Darién) en los que dichas metodologías se han utilizado con buenos resultados.

Recomendaciones del Panel:

- el BID debe establecer métodos de participación innovadores, nuevas metodologías e instrumentos de participación e inclusión de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de los proyectos, que le coloquen a la vanguardia en materia de análisis de sostenibilidad. Debe crearse un marco que oriente los procesos de consulta y difusión de información sobre los préstamos para proyectos y préstamos programáticos, que también establezca cuándo han de incorporarse en el diseño de los proyectos un mecanismo de seguimiento independiente y medios de compensación. Si bien el Panel reconoce el progreso logrado con el Mecanismo de Investigación Independiente¹¹, se recomienda que se considere atentamente la posibilidad de establecimiento de una instancia de ombudsman, que pueda responder de manera constructiva a los reclamos y procure solucionar las controversias;
- la sociedad civil debe ser cada vez más participe del seguimiento independiente en lo relativo a la ejecución de los proyectos. El BID debe respaldar resueltamente la publicación y difusión de información relativa a la preparación y seguimiento de los proyectos en un lugar, estilo, forma e idioma que sean significativos para los interesados y que les permitan participar de manera constructiva y dar a conocer sus opiniones. Se recomienda la elaboración de directrices referidas al Principio 10¹² de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo;
- se recomienda un programa de intercambio de personal entre el Banco y grupos de ONG, a fin de mejorar el reconocimiento y la comprensión de las limitaciones, los dilemas y las presiones que tienen ante sí todos los participantes en los proyectos de desarrollo.

Capacidad, sistemas y recursos

Contexto: Tal como lo han demostrado los bancos comerciales con la aplicación de *The Equator Principles*, el Panel considera que las cuestiones de sostenibilidad y su incorporación en las operaciones del BID son totalmente congruentes con los objetivos de desarrollo y operativos de la institución. Asimismo, considera que es posible y necesario integrar muchas de las acciones recomendadas en este informe a iniciativas ya existentes, planificadas o en marcha en el BID en ámbitos como los de adquisiciones, reestructuración de procedimientos, etc., demostrando su carácter global e integrador. Sin embargo, pensamos que ello exigirá un aumento o una redistribución de capacidades, así como cambios en los sistemas institucionales y operativos, a fin de obtener los resultados deseados.

Recomendaciones del Panel:

- deben crearse sistemas para la difusión de ejemplos de prácticas óptimas en la institución por medio de seminarios, sesiones informativas, etc., con una activa participación de la Alta Administración. Asimismo, debe evaluarse una serie tanto de proyectos difíciles como de proyectos satisfactorios en la que se hayan

planteado problemas, y comunicarse al personal las lecciones aprendidas. El Panel considera que un análisis comparativo del papel del BID en proyectos como Camisea¹³ y Darién y de la forma en que la Institución podría aprender de la experiencia – incluido un análisis comparativo de los métodos usados en otros grandes proyectos de esa escala, como los oleoductos Chad-Camerún y Bakú-Tbilisi-Ceyhan- puede ser un elemento muy útil a tener en cuenta en la definición futura de procedimientos. Han de llevarse a cabo análisis de casos en los que se demuestren y controlen las lecciones que deban aprenderse para su uso en programas de capacitación;

- deben reforzarse y aplicarse más sistemáticamente los procedimientos de gestión de los riesgos ambientales, sociales y culturales. Asimismo, es necesario evaluar rigurosamente los riesgos de los proyectos – mediante el sistema de clasificación A, B, C - y el riesgo del cliente –su capacidad, compromiso e historial-, debiendo considerarse adecuadamente la interacción de esos riesgos en el diseño del proceso de diligencia debida. Por otra parte, deben trazarse procedimientos operativos claros para cada clase de producto básico, reconociendo los diferentes grados de compromiso e influencia. Los procedimientos deben vedar explícitamente las inversiones en que haya un alto riesgo para la sostenibilidad y el cliente no pueda demostrar el compromiso, la capacidad y la trayectoria que se requieren para una ejecución adecuada;
- en los procedimientos y en la capacitación debe establecerse claramente que la responsabilización en cuanto al desempeño ambiental, social y cultural de los proyectos recae en la correspondiente línea operativa. Debe formalizarse y sustentarse en forma efectiva el papel del Comité de Impacto Ambiental y Social (CESI)¹⁴ en el suministro de asesoramiento claro a los equipos de proyecto, sobre la base del análisis de los riesgos del prestatario y del proyecto. Para ello es necesario articular en forma específica la estructura del CESI, con especialistas que posean la idoneidad necesaria en gestión del riesgo y a quienes se les conceda el tiempo necesario para examinar la documentación y participar debidamente en el Comité, aportando continuidad y memoria institucional. Debería establecerse una secretaría exclusiva. En cuanto a la clasificación de los proyectos, la misma ha de llevarse a cabo en los departamentos de operaciones, si bien deberá recabarse la correspondiente ratificación del CESI. Todos los proyectos de clase A deberán ser refrendados por el CESI antes de su consideración por el Comité de Préstamos. El personal asignado al CESI ha de estar debidamente calificado para llevar a cabo un análisis riguroso de los proyectos públicos, privados y conjuntos, de manera expedita, en las etapas de concepto y de aprobación, también para verificar y asegurar la asignación adecuada de recursos en cada proyecto. Las recomendaciones del CESI deben ser expresamente refrendadas por el Comité de Préstamos;
- se recomienda que el seguimiento ex post de los resultados de los proyectos por parte del Banco se refuerce sustancialmente y se lleve a cabo en forma independiente de la línea operativa, probablemente a través del Departamento Central de Desarrollo Sostenible a nivel cultural y de la evaluación de operaciones, tomando como referencia específica los objetivos de desarrollo

- básicos del proyecto. Debe prestarse asistencia a los países a fin de que lleven a cabo su propio seguimiento ex post de la sostenibilidad de los resultados de los proyectos;
- es necesario un análisis general acerca de los recursos requeridos en los departamentos centrales y en las Representaciones para la completa realización de la integración de política. El Panel considera que serán necesarios recursos adicionales en distintos ámbitos, incluidos los siguientes:
 - incremento del personal básico y la correspondiente capacidad consagrados a los aspectos de desarrollo ambiental, social y cultural, en los niveles central, de país y regional;
 - respaldo profesional específico para la elaboración de procedimientos operativos y procesos de gestión de riesgos;
 - recursos específicos aplicables al seguimiento y la supervisión de los proyectos durante su ejecución;
 - mayor capacitación a fin de dotar de nuevas aptitudes al personal dedicado a los aspectos ambientales, sociales y culturales, para que pueda hacer frente a nuevos compromisos estratégicos;
 - elaboración de un programa de capacitación en sostenibilidad que congregue a todos los grupos profesionales que trabajen en torno a inversiones dentro de la institución, para lograr un entendimiento entre equipos que sea coherente y útil para todos. Este programa deberá extenderse luego, de manera gradual, a todo el personal. El BID debe estudiar la posibilidad de brindar esa capacitación en colaboración con instituciones financieras privadas, algunas de las cuales ya han manifestado su interés en una colaboración de esa índole;
 - establecimiento de una red de conocimientos auxiliares en la institución, a la que pueda recurrirse en busca de aportes relacionados con temas de la competencia de especialistas; y
 - recursos de consultoría flexibles, que puedan desplegarse como respaldo para la capacidad interna o a fin de brindar el aporte de especialistas.

Progreso de la aplicación

El Panel considera que es importante que la Administración comunique claramente sus intenciones a la institución. De hecho, se considera que sin un respaldo sistemático de la Alta Administración, al BID le resultará imposible integrar de manera más eficaz los temas de sostenibilidad ambiental, social y cultural en sus operaciones. Consideramos que la única forma que tiene la Institución para poner de relieve la importancia que le asigna a las recomendaciones del Panel es velar por que se haga un seguimiento de los avances correspondientes y que se informe al respecto; por consiguiente, el Panel propone que se lleve un examen independiente de dicho avance seis meses después de presentado este informe, o bien en otro momento apropiado en el transcurso de 2005. El

Banco ha de preparar un informe sobre los avances alcanzados, que pueda examinarse independientemente para luego difundirse junto con el examen.

Anexo 1. **Términos de referencia del Panel de Alto Nivel**

Antecedentes

El BID está preparando una nueva Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias, como parte de una iniciativa general tendiente a reubicarse a la vanguardia de los bancos multilaterales de desarrollo en lo que atañe a la búsqueda de la sostenibilidad a través de sus operaciones y a la promoción de un desarrollo que sea idóneo desde los puntos de vista ambiental y social.

Objetivos

El cometido del Panel es asesorar al Presidente Iglesias acerca de la forma en que el BID puede ubicarse mejor como fuerza positiva y entidad prominente en la región en materia de sostenibilidad merced a su nueva política de medio ambiente. Específicamente, se le solicita asesoramiento acerca de los siguientes aspectos:

- el texto preliminar de la nueva política de medio ambiente;
- las formas en que el Banco puede contribuir en mayor medida a la consecución de sostenibilidad en la región; y
- los ámbitos prioritarios en los que la institución ha de desarrollar capacidad y sólidas aptitudes para poner en práctica la política.

Integrantes del Panel

Sr. Bruce Babbitt
Sr. José Goldemberg
Sr. Stephen Green
Sra. Lynn Holowesko
Sra. Yolanda Kakabadse
Sr. Tom Lovejoy
Sr. Juan Mayr Maldonado
Sr. William Reilly
Sr. Maurice Strong

Proceso

Reuniones: El Panel se reunirá dos veces, la primera de ellas con objeto de intercambiar puntos de vista y comentarios iniciales (7 de septiembre de 2004) y luego para finalizar la versión preliminar del informe para el Presidente Iglesias (12 y 13 de enero).

Secretaría: SDS/ENV actuará como Secretaría. Se podría contratar un consultor para que redacte el informe que se someterá a consideración del Panel, a fin de mantener cierta independencia con respecto al personal del Banco.

Presidente: Bruce Babbitt

Anexo 2.

Miembros del Panel de Alto Nivel

Sr. Bruce Babbitt

Latham & Watkins;

Ex Secretario del Interior de los Estados Unidos, ex Gobernador de Arizona y ex Fiscal General de Arizona.

Sr. José Goldemberg

Secretario de Medio Ambiente del estado de São Paulo, Brasil; ex Secretario de Estado de Ciencia y Tecnología del gobierno federal; Ministro de Estado de Educación del gobierno federal; y miembro del Consejo Nacional de Política de Energía del Brasil.

Sr. Stephen Green

Director Ejecutivo, Grupo HSBC, Londres.

Sra. Lynn Holowesko

Ex senadora de las Bahamas; Embajadora para el Medio Ambiente; Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología de las Bahamas; y Presidenta del *Bahamas National Trust*.

Sra. Yolanda Kakabadse

Directora Ejecutiva de la Fundación Natura, Ecuador; Ex Ministra de Medio Ambiente, ex Presidenta de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).

Sr. Thomas Lovejoy

Presidente del *H. John Heinz III Center for Science, Economics and the Environment*; ex Asesor Principal sobre Biodiversidad del Banco Mundial; Científico Jefe y Asesor de la *Smithsonian Institution*; y asesor científico del Secretario del Interior.

Sr. Juan Mayr Maldonado

Ex Ministro del Medio Ambiente de Colombia; Miembro de la comisión de eminencias establecida por el Secretario General de la ONU para ocuparse de las relaciones entre la ONU y la sociedad civil; y miembro de la Comisión Nacional de Conciliación de Colombia.

Sr. William Reilly

Presidente del *World Wildlife Fund*; ex Administrador de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos.

Sr. Maurice Strong

Asesor Especial de Kofi Annan y Subsecretario General de las Naciones Unidas; ex Asesor Principal del Presidente del Banco Mundial; Presidente y Director Ejecutivo de Ontario Hydro, la mayor empresa de servicios públicos de América del Norte; y Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) de 1992.

¹ Actualmente, el *Borrador de Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias* o *Borrador de la Política* como también se denomina en el documento, es objeto de consultas. En la política se establecerán las directrices necesarias para incorporar la temática del medio ambiente en las actividades de programación del Banco y para salvaguardar el medio ambiente y efectuar la gestión de los riesgos correspondientes. En http://www.iadb.org/sds/env/site_5512_e.htm se encuentra una copia del Borrador de la Política, los lineamientos de implementación que la acompañan, y la información acerca del proceso y las reuniones de consulta.

² Los objetivos generales de la *Política Ambiental (OP-703)* del BID, que data de 1979, eran asegurar que en todos los proyectos financiados por el Banco se consideren los aspectos ambientales y se tomen medidas apropiadas para evitar efectos ambientales adversos, con la debida atención a los costos y beneficios económicos y sociales; cooperar con los países miembros, mediante préstamos y cooperación técnica, en el financiamiento de proyectos diseñados con objeto de mejorar o proteger el medio ambiente; brindar asistencia a los países miembros para la identificación de problemas ambientales y la búsqueda de soluciones al respecto, así como para la ejecución de proyectos de mejoramiento del medio ambiente; y prestar asistencia para el desarrollo, transferencia y uso de ciencia y tecnología en el campo de la ordenación ambiental y en la ayuda para el fortalecimiento de las instituciones nacionales en materia de ordenación ambiental. La OP-703 será reemplazada por la Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias que actualmente es materia de consultas.

³ *Nuestra propia agenda* (Our Own Agenda) (Informe de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe) fue un documento publicado por el BID y el PNUD en 1990 a fin de brindar asistencia a la región en sus preparativos para la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992.

⁴ *La Estrategia de Medio Ambiente del BID* es un instrumento de orientación cuyo objetivo fundamental es la obtención de una mayor efectividad en el respaldo que el Banco ofrece a cada uno de los países prestatarios de América Latina y el Caribe, a fin de alcanzar sus metas de desarrollo sostenible. La estrategia es horizontal y establece un nuevo paradigma para la actividad del Banco en cuestiones ambientales merced al establecimiento de nexos entre todos los sectores mediante su concentración en la gobernanza y los marcos de política y de incentivos que afectan a los recursos naturales y la ordenación ambiental. La estrategia se relaciona con las dos estrategias primordiales y las cuatro estrategias sectoriales e inscribe la dimensión ambiental en los objetivos generales de desarrollo de manera equilibrada y armonizada, abarcando una multiplicidad de sectores. El documento de la estrategia (GN-2208-4) fue examinado por el Directorio Ejecutivo, que manifestó su opinión favorable al respecto, el 23 de julio de 2003.

⁵ *Darién* es el *Programa de desarrollo sostenible del Darién* (PN0116), préstamo del BID por US\$70,4 millones para Panamá (total, US\$88 millones) aprobado en 1998. Ampliamente citado como un ejemplo de buena práctica, el préstamo transformó un proyecto de renovación de la carretera Bayano-Yaviza, en el Darién, en un proyecto de desarrollo sostenible y participativo encaminado a la creación de las condiciones apropiadas para la planificación del uso de la tierra y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local.

⁶ *Puerto Suárez* es el proyecto de *Integración del corredor Santa Cruz-Puerto Suárez* (BO0036) financiado con un préstamo de US\$75 millones para mejoramiento de la infraestructura en Bolivia. Se procede a la aplicación de medidas de fortalecimiento y mitigación ambiental de manera simultánea dentro del marco de un programa separado que financia totalmente el Banco y se denomina *Proyecto de protección ambiental y social para el corredor Santa Cruz-Puerto Suárez* (BO-0033).

⁷ En octubre de 2002, la CFI (IFC) organizó una reunión de bancos en Londres para tratar los temas ambientales y sociales que se suscitan en la financiación de proyectos. En esa reunión, los bancos

participantes decidieron tratar de elaborar un marco para el sector bancario, a fin de abordar los riesgos ambientales y sociales en el financiamiento de proyectos. Ello condujo a la redacción de los *Equator Principles*, que al presente han sido adoptados por 28 bancos.

⁸ La *Iniciativa Mundial para la Presentación de Informes (Global Reporting Initiative, GRI)* es un proceso en el que participan múltiples interesados e instituciones independientes cuyo cometido es la elaboración y difusión de directrices para la presentación de informes sobre sostenibilidad aplicables a escala mundial. Se trata de directrices para uso voluntario por parte de distintas organizaciones que deseen informar acerca de las dimensiones económicas, ambientales y sociales de sus actividades, productos y servicios. La GRI incorpora la participación activa de representantes de organizaciones empresariales, contables, de inversiones, ambientales, de derechos humanos, de investigaciones y laborales de todo el mundo. Se puso en marcha en 1997, adquirió su independencia en 2002 y es un centro colaborador oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y coopera con el Pacto Mundial del Secretario General de la ONU, Kofi Annan.

⁹ La *IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana)* fue lanzada en el año 2000 por los presidentes de doce países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela) durante la Primera Reunión de Presidentes Sudamericanos (Brasilia, Brasil).

¹⁰ Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* comprometen a la comunidad internacional en favor de una visión ampliada del desarrollo, que promueve vigorosamente el desarrollo humano como clave para el sustento del progreso social y económico en todos los países y reconoce la importancia de la creación de una alianza mundial en favor del desarrollo. Los objetivos han sido aceptados en general como marco para la medición de los avances en materia de desarrollo. Hay siete metas y objetivos y 48 indicadores.

¹¹ El *Mecanismo de Investigación Independiente (MII)*, establecido de 1994, brinda a las personas cuyas vidas puedan verse afectadas por proyectos financiados por el BID un medio para asegurarse de que el Banco haya actuado con la debida diligencia en el diseño, el análisis y la negociación de esos proyectos. El mecanismo permite que representantes acreditados de los grupos de población afectados soliciten investigaciones conducentes a determinar si el Banco se ha ceñido a sus propias políticas operacionales durante la preparación y ejecución de los proyectos. Tras un examen para determinar la correspondiente elegibilidad en el marco de la aplicación de la política, las solicitudes de investigación se someten a consideración del Directorio Ejecutivo del Banco. A comienzos de 2004, el BID inició la elaboración de ciertas mejoras clave del MII y actualmente se encuentran sometidos a consulta pública los borradores de la política y las directrices operativas del mecanismo de consulta y examen del cumplimiento del BID.

¹² El *Principio 10* de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo reza así: “*Los temas ambientales son manejados de una mejor manera con la participación de todos los ciudadanos involucrados. En el ámbito nacional cada individuo tendrá acceso apropiado a la información que tengan las autoridades públicas, concerniente al medio ambiente, incluyendo la información sobre materiales peligrosos y actividades en sus comunidades así como la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los estados facilitarán y alentarán la conciencia y participación pública, haciendo ampliamente disponible la información. Se proveerá acceso efectivo a procedimientos administrativos y judiciales incluyendo revisión y reparación*”.

¹³ El proyecto de *Camisea (PE0222)* es un préstamo del BID para el sector privado que consiste en el desarrollo de un yacimiento de gas natural por un monto aproximado de US\$600 millones (“proyecto de explotación”), la construcción de un conducto para el transporte de gas natural y líquidos, por un monto aproximado de US\$800 millones (“proyecto de transporte”) y el tendido de una red para la distribución de gas natural en Lima y Callao, por un monto aproximado de US\$50 millones (“proyecto de distribución”). Este préstamo va acompañado por un préstamo institucional para el sector público, denominado *Fortalecimiento institucional, ambiental y social del proyecto Camisea (PE0233)* (US\$5 millones del BID y US\$2,2 millones del Perú).

¹⁴ El *CESI (Comité de Medio Ambiente e Impacto Social)* es un comité interdepartamental del Comité de Préstamos, al que le cabe el cometido de analizar la sostenibilidad y la correspondiente observancia a nivel de proyecto durante la preparación de los proyectos, y de brindar asesoramiento al respecto.