

GRUPO ASESOR INDEPENDIENTE SOBRE SOSTENIBILIDAD

**INFORME FINAL AL
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**WASHINGTON, D.C.
ENERO DE 2011**

ÍNDICE

I.	SÍNTESIS GENERAL	1
II.	MANDATO DEL GRUPO ASESOR INDEPENDIENTE SOBRE SOSTENIBILIDAD.....	2
	2.1 Enfoque estratégico	2
	2.2 Programa de trabajo del Grupo Asesor Independiente.....	4
III.	TRATAMIENTO DE LOS TEMAS AMBIENTALES Y DE SOSTENIBILIDAD CRÍTICOS EN LA REGIÓN	4
	3.1 Desempeño del Banco.....	5
	3.2 Temas emergentes	6
IV.	REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE Y CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDIAS DEL BID (OP-703)	8
	4.1 Objetivos de la política OP-703.....	9
	4.2 Temas relacionados con la transversalidad	10
	4.3 Cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales	13
V.	LIDERAZGO ESTRATÉGICO PARA LA SOSTENIBILIDAD REGIONAL	20
VI.	PLAN DE ACCIÓN PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE.....	22
VII.	DECLARACIÓN FINAL	26
	Anexo 1	27
	Anexo 2	30

GRUPO ASESOR INDEPENDIENTE SOBRE SOSTENIBILIDAD

“En América Latina y el Caribe, el avance en el desarrollo sostenible dependerá fundamentalmente de la capacidad de cada país para responder a la creciente demanda de desarrollo económico y progreso social con estrategias de desarrollo que garanticen la protección de los bienes y servicios de ecosistemas terrestres y marinos, reviertan la degradación de la base de recursos naturales y prevean la mitigación del cambio climático y una eficaz adaptación a sus consecuencias.”

I. SÍNTESIS GENERAL

El Grupo Asesor Independiente sobre Sostenibilidad se complace en presentar este informe final al Directorio Ejecutivo y la Administración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De conformidad con su mandato, el Grupo llevó a cabo una revisión estratégica de la capacidad del Banco para abordar temas críticos en materia ambiental y social relacionados con el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe por medio de su Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703). Nuestras conclusiones y recomendaciones se fundamentan en una apreciación profunda del compromiso del Banco de fomentar un crecimiento ambientalmente sostenible, la equidad social y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, así como del papel que el Banco ha desempeñado como uno de los principales socios en el desarrollo de sus países miembros.

El Banco merece felicitaciones por el considerable avance que ha logrado en el frente ambiental en los últimos años. La profundidad de su compromiso de identificar los temas de sostenibilidad que afectan a la región fue puesta de relieve claramente por el Presidente Luis Alberto Moreno en su mensaje introductorio del Informe sobre Sostenibilidad del BID de 2009:

“Los temas relacionados con la sostenibilidad permean todos los aspectos del trabajo del BID en América Latina y el Caribe. Constituyen la manera en que la institución realiza sus negocios, los proyectos que financia y sus relaciones con los gobiernos, el sector privado y sus instituciones aliadas.

Nuestro compromiso con la sostenibilidad refleja los desafíos de los tiempos difíciles que vivimos. En su calidad de líder regional, el BID debe señalar el camino para abordar temas urgentes como el cambio climático, la creciente prevalencia de desastres naturales y la creciente escasez de agua, así como la pérdida de la biodiversidad y de la integridad ecológica. Estos son temas que, mucho después de que la crisis financiera actual se haya desvanecido de los titulares de prensa, continuarán determinando nuestras posibilidades de éxito en cuanto a impulsar el desarrollo sostenible y reducir la pobreza.”

La Asamblea de Gobernadores del Banco reforzó aún más este compromiso con la decisión que adoptó, en su Asamblea Anual celebrada en Cancún, México en abril de 2010, de incrementar el financiamiento para iniciativas de cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental del 5% al 25% del total de financiamiento a fines de 2015. Esto representa una oportunidad importante para avanzar hacia un verdadero desarrollo sostenible en toda la región.

El Grupo Asesor espera sinceramente que sus sugerencias sobre acciones futuras contribuyan a fortalecer la capacidad del Banco para cumplir dichos compromisos. Nuestro informe se centra en pasos estratégicos que consideramos necesarios para mejorar la implementación de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) a fin de abordar más eficazmente los temas de sostenibilidad y alcanzar los objetivos establecidos por la Asamblea de Gobernadores como parte del Noveno Aumento General de Recursos del Banco, la Estrategia Institucional para el Noveno Aumento y la Agenda para un Banco Mejor.

El Grupo Asesor aceptó con beneplácito el desafío que supuso la invitación del Banco a llevar a cabo esta revisión. Agradecemos mucho la confianza depositada en nosotros por el Directorio Ejecutivo y el Presidente Moreno, al igual que el apoyo y la cooperación de gran utilidad que nos han brindado los gerentes y el personal del Banco en la Sede en Washington, D.C., y en las distintas Representaciones que visitaron nuestros miembros. A todas luces es notable el alto nivel de compromiso profesional y personal de los empleados y funcionarios del Banco, y agradecemos profundamente el apoyo de todos aquellos que se reunieron con nosotros y nos ayudaron a organizar las entrevistas y deliberaciones dentro y fuera del BID. En los próximos días, esperamos con beneplácito poder examinar nuestras conclusiones y recomendaciones con el Directorio y la Administración, así como con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en las actividades y el futuro del Banco.

Después de describir el alcance del trabajo del Grupo Asesor Independiente, este informe examina la respuesta del Banco a los temas ambientales que enfrentan los países de la región y pasa a examinar la implementación de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias. Las últimas secciones del informe presentan varias recomendaciones dirigidas a corregir los desequilibrios en la aplicación de la política y fortalecer la capacidad del Banco para desempeñar un papel de liderazgo más eficaz en el fomento del desarrollo sostenible de la región.

II. MANDATO DEL GRUPO ASESOR INDEPENDIENTE SOBRE SOSTENIBILIDAD

2.1 Enfoque estratégico

El Grupo Asesor Independiente sobre Sostenibilidad se creó en agosto de 2009 con el objetivo de proporcionar al BID asesoramiento y recomendaciones respecto de los temas de sostenibilidad cruciales que afectan a América Latina y el Caribe y las posibles mejoras a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID (OP-703) para abordar más adecuadamente esos temas. El mandato del Grupo Asesor está vinculado directamente con el compromiso contraído en 2006 por el Directorio Ejecutivo en el sentido de evaluar la implementación de la nueva Política de Medio Ambiente tres años después de su aprobación, y con los acuerdos alcanzados como resultado del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, que la Asamblea de Gobernadores aprobó en la Reunión Anual celebrada en Cancún, México, en abril de 2010.

Los objetivos del Grupo Asesor se precisan en los términos de referencia que se emitieron cuando se lo creó¹. Concretamente, se pidió asesoramiento del Grupo en relación con los siguientes aspectos:

- la labor del BID y su desempeño en el tratamiento de los temas ambientales cruciales que afectan a la región de América Latina y el Caribe
- las mejoras o enmiendas necesarias a la Política de Medio Ambiente y los procesos del BID de modo que la institución esté en mejores condiciones para hacer frente a estos temas de importancia crítica
- los temas de sostenibilidad que están surgiendo en la región y la manera en que el Banco podría abordarlos con eficacia en el contexto de su Agenda para un Banco Mejor
- modos en que el Banco puede desempeñar un papel de liderazgo en la región en materia de sostenibilidad.

El mandato del Grupo Asesor también debe situarse en el contexto de la Estrategia Institucional para el Noveno Aumento General de Recursos del BID y la Agenda para un Banco Mejor. En síntesis, los objetivos fundamentales de la nueva estrategia se centran en dos componentes: reducir la pobreza y la desigualdad y lograr el desarrollo sostenible, con énfasis especial en la atención a las necesidades de los países de menor desarrollo y tamaño relativos y en el fomento del desarrollo a través del sector privado. La estrategia define cinco prioridades sectoriales que abarcan los siguientes temas: (1) política social para la igualdad y la productividad; (2) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (3) instituciones para el crecimiento y el bienestar social; (4) integración internacional competitiva a nivel regional y mundial; y (5) protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y aumento de la seguridad alimentaria. Como parte del acuerdo, el Banco se compromete a elaborar para principios de 2011 estrategias relativas a la integración regional, el cambio climático y la energía renovable².

Dentro de este marco, la Agenda para un Banco Mejor, entre otros aspectos, pone de relieve el compromiso del Banco de ampliar su “enfoque en materia de sostenibilidad ambiental encaminado a sustentar los pilares del desarrollo, garantizar la rendición de cuentas y la transparencia y seguir trabajando en pos del fortalecimiento de su sistema de salvaguardias”. El mandato del Grupo Asesor Independiente se cita de manera explícita en el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (página 28), seguido de un enunciado que indica que para el primer trimestre de 2011 la Administración presentará un plan de acción con un conjunto revisado de salvaguardias

¹ Véase el Anexo 1.

² Prioridades estratégicas del BID y su relación con las actividades en curso y los ámbitos de desarrollo de negocios, Cuadro III-2, página 14, **Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo**, 21 de mayo de 2010 (documento AB-2764).

ambientales y sociales plenamente congruentes con las recomendaciones formuladas por el Grupo Asesor Independiente³.

En el contexto de estas declaraciones de política, el Grupo Asesor ha centrado su revisión en lo que consideramos prioridades estratégicas para mejorar el desempeño del Banco como líder del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Nuestra revisión no pretende ser una evaluación técnica profunda del impacto y la efectividad de la política OP-703 en toda la región, ni un análisis detallado de los procedimientos internos y aspectos operativos del Banco. En nuestra opinión, tales enfoques tendrían un valor limitado dada la relativamente reciente reorganización del Banco, el período comparativamente breve en el que la política OP-703 ha estado en vigor, la escasez de indicadores y datos en los cuales basar una evaluación, y el considerable costo de dichos enfoques en relación con sus posibles beneficios. Por ello nos hemos concentrado en examinar los temas y oportunidades estratégicas que enfrenta el Banco y su capacidad para abordarlos por medio de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias.

2.2 Programa de trabajo del Grupo Asesor Independiente

El Grupo Asesor Independiente sobre Sostenibilidad llevó a cabo su revisión en cuatro fases de trabajo que implicaron amplias entrevistas y conversaciones con personal del Banco, expertos externos, representantes del sector privado y ONG; consultas de documentos sobre los temas de desarrollo regional sostenible de importancia crítica, así como los programas y el desempeño del Banco; visitas de campo de integrantes del Grupo Asesor Independiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana, Jamaica, Panamá y México; y amplias deliberaciones y debates entre los miembros del Grupo en tres reuniones formales. Este exhaustivo proceso dio como resultado nuestro Informe de Avance Preliminar (12 de marzo de 2010) y el presente Informe Final al Banco⁴.

La siguiente sección del presente informe del Grupo Asesor se centra en los resultados y temas clave surgidos en nuestra revisión. De conformidad con lo señalado en los términos de referencia del Grupo Asesor Independiente, primero abordamos la evaluación de la respuesta del BID a los temas ambientales y de sostenibilidad críticos en la región y después aspectos específicamente relacionados con la implementación de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias.

III. TRATAMIENTO DE LOS TEMAS AMBIENTALES Y DE SOSTENIBILIDAD CRÍTICOS EN LA REGIÓN

En opinión del Grupo Asesor, el Banco ha hecho avances especialmente notables en el tratamiento de los temas ambientales críticos que ha enfrentado la región desde que el Directorio Ejecutivo aprobó la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) en 2006. Ahora tiene una idea clara de las preocupaciones ambientales de los países miembros y ha desarrollado un programa de préstamos y

³ Ibid., Cuadro IV-1, página 35, Evaluación del Marco Global de la Declaración de Cancún.

⁴ Véase el Anexo 2.

asistencia técnica cada vez más vigoroso para abordarlas. No obstante, en el curso de nuestra revisión se plantearon interrogantes acerca del alcance de la cartera ambiental del Banco y su relación directa con los temas de sostenibilidad subyacentes en los países miembros. En nuestra opinión, también existen varios temas emergentes en la región que, si bien son reconocidos por el Banco, requieren mayor atención en el futuro.

3.1 Desempeño del Banco

El Informe sobre Sostenibilidad del BID de 2009 demuestra el reconocimiento por parte del Banco de los temas ambientales críticos que enfrenta la región. Dicho informe destaca cuatro áreas prioritarias principales: (1) mitigación del cambio climático y adaptación al mismo y su relación con la política y los programas de energía renovable, la prevención de desastres, la escasez de agua y la seguridad alimentaria; (2) servicios de ecosistemas y biodiversidad, y necesidad conexa de mayor información y análisis del valor de estos servicios de ecosistemas; (3) crecimiento urbano, contaminación y bienestar social; y (4) gobernanza ambiental en los sectores público y privado, incluidos la reforma normativa y el fortalecimiento del desempeño de los sistemas nacionales.

El Banco ha incrementado notablemente su respuesta a estos temas con financiamiento y otras actividades. En total, de 2008 a 2009 aumentó su financiamiento de US\$11.200 millones a US\$15.500 millones. Los préstamos para mejoramiento ambiental, cambio climático y energía renovable alcanzaron la cifra sin precedentes de US\$3.500 millones en 2009, casi el doble del monto del año anterior. Quince de los 33 préstamos aprobados el año pasado (aproximadamente US\$2.000 millones) se dirigieron a proyectos sobre cambio climático y energía renovable. Además, se asignaron US\$1.800 millones a proyectos sobre agua y saneamiento y US\$55,3 millones a la gestión del riesgo de desastres naturales. Durante el período, la cooperación técnica en materia de eficiencia energética y energía renovable, gestión del riesgo de desastres y biodiversidad alcanzó US\$62,4 millones, que incluyen US\$23,1 millones para ocho proyectos con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

A este historial de préstamos podemos añadir otras destacables iniciativas y actividades. El Banco siempre ha desempeñado un papel clave en la recuperación frente a desastres y la reconstrucción en la región, pero hace poco empezó a ser más activo en la prevención y mitigación con una nueva política de gestión del riesgo de desastres y un importante financiamiento a través de 13 operaciones en 2009. El catastrófico terremoto en Haití y las recientes inundaciones y aludes de lodo en Colombia y Brasil subrayan la creciente importancia del papel del Banco en este ámbito crítico.

Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) ha continuado abriendo nuevos ámbitos en la promoción de enfoques sostenibles para las pequeñas y medianas empresas. Ha apoyado iniciativas innovadoras con firmas dedicadas a la agricultura, el turismo, el reciclaje y la energía, soluciones para el cambio climático y alianzas público-privadas verdes. Además, sigue promoviendo constantemente la responsabilidad social empresarial en la región.

El Banco también ha promovido su agenda ambiental en varias otras formas, entre otras: aumento del personal del Grupo de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG),

ampliación de las oportunidades de capacitación ambiental, elaboración de nuevas directrices ambientales técnicas, ampliación del uso del financiamiento del FMAM, y reciente aprobación del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI).

Cabe hacer mención especial de la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI), la cual ha realizado una labor ejemplar en la integración de soluciones para el cambio climático en el diálogo con los países y las operaciones sectoriales. Esta iniciativa ha generado información pertinente que ha llamado la atención de sectores no ambientales en el Banco y en los países miembros. Se ha iniciado y mantenido un diálogo importante a nivel de política entre sectores, que ha conducido a planes y acciones concertadas para la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Como parte de la iniciativa general sobre el cambio climático, el Banco ha elaborado una estrategia sobre cambio climático que se está sometiendo a un proceso de consulta regional antes de ser sometida a la aprobación del Directorio del BID. Por otra parte, dio un paso sin precedentes al emitir pautas de salvaguardias para operaciones relativas a plantas de energía alimentadas con carbón. La SECCI también ha demostrado una aptitud especial para movilizar recursos financieros internos y externos a través del FMAM, el Fondo Estratégico sobre el Clima (SCF), los Fondos de Inversión en el Clima (FIC), fondos sectoriales específicos para la energía, y operaciones de inversión privada. Con una visión clara, una labor transsectorial y el uso innovador de instrumentos financieros, esta iniciativa parece estar logrando en el ámbito del cambio climático lo que más se necesita para la utilización sostenible de los ecosistemas y la integración transversal en conjunto.

Las visitas del Grupo Asesor Independiente a países también revelaron importantes ejemplos de la fortaleza de la asociación del Banco con sus países miembros. Por ejemplo, en México y Bolivia, se considera al Banco como un aliado vital en materia de cambio climático; con apoyo del BID, Colombia ha adoptado medidas innovadoras para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otras medidas de mitigación en proyectos de transporte; y Guyana recurre al apoyo del BID para analizar los costos y beneficios de importantes inversiones en energía hidroeléctrica en una región con una biodiversidad potencialmente rica. La participación cada vez más activa del Banco en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial también lo ha convertido en un socio ambiental más fuerte y eficaz para los países miembros.

3.2 Temas emergentes

El Grupo Asesor considera que existen varios temas cruciales que requieren mayor atención que la que el Banco les presta actualmente. Algunos de ellos tienen que ver con sectores ambientales específicos, mientras que otros atañen a todos los sectores en lo atinente al manejo de la sostenibilidad del desarrollo en conjunto.

En la primera categoría, el Grupo Asesor Independiente considera que a la biodiversidad y los servicios de ecosistemas, ámbitos ya identificados por el Banco, debería dárseles el mismo peso que a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, puesto que pueden revestir una importancia fundamental en el desarrollo económico y social de la región y ofrecer soluciones eficientes en función del costo para la adaptación al cambio climático. El reciente informe del PNUD titulado “América Latina y el Caribe: una

superpotencia en biodiversidad” pone muy en claro que una de las grandes ventajas comparativas de la región estriba en sus recursos naturales, que pueden hacer de ella un poderoso centro de agroindustria y actividades vinculadas con la biodiversidad, el carbono, el agua y otros servicios de ecosistemas. La región abarca a seis de los países con mayor diversidad en el mundo —Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela— y contiene asimismo la rica diversidad del Amazonas, el Arrecife Mesoamericano y los singulares ecosistemas de los pequeños estados insulares y la Cuenca del Caribe. Los productos y servicios relacionados con la biodiversidad revisten una importancia crucial para el crecimiento y la competitividad a largo plazo de la región, y es muy necesario promover la inversión pública y privada en tecnologías, productos y mercados vinculados con la biodiversidad y los servicios de ecosistemas. Los países pueden multiplicar los beneficios económicos invirtiendo en sectores de biodiversidad clave como los de agricultura, pesca, silvicultura, zonas protegidas, conservación costera y marina, turismo y recursos hídricos, que constituyen las bases de la economía de la región, así como restaurándolos. Las iniciativas recientes surgidas de las conferencias sobre clima y biodiversidad que tuvieron lugar en Cancún y Nagoya, respectivamente, brindan grandes oportunidades de acciones de colaboración con el BID.

Una segunda inquietud se refiere a la agenda del Banco con respecto a la reducción de la pobreza y a la equidad social. El Grupo Asesor reconoce el liderazgo del Banco en la adopción de una Política sobre Pueblos Indígenas, la Política de Reasentamiento Involuntario y el Perfil para la Política Operativa sobre Igualdad de Género, así como sus continuos esfuerzos para promover los derechos de la mujer y el progreso de los afrodescendientes, los pueblos indígenas y otras minorías. Sin embargo, deseamos acentuar la urgencia de estos esfuerzos con el afán de que se les dé mayor prominencia en las operaciones del Banco. La distribución de los ingresos, la igualdad de acceso a los servicios y empleos, y la inclusión social y cultural son temas tan básicos para la sostenibilidad como lo son la eficacia en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, y el crecimiento económico.

La tercera inquietud del Grupo Asesor tiene que ver con la gobernanza ambiental, que no es tanto un tema emergente en la región sino más bien un tema persistente que continúa socavando la capacidad tanto del sector público como del privado para avanzar realmente en la esfera de la gestión ambiental. En el pasado el Banco apoyó varios proyectos de creación de capacidad para instituciones ambientales, y en la actualidad sus políticas lo comprometen explícitamente a ayudar a los países a fortalecer sus sistemas de gestión ambiental. No obstante, hoy día no impulsa ni financia vigorosamente esfuerzos para abordar estos temas de gobernanza. Se necesitan enfoques innovadores no solo para fortalecer la gobernanza ambiental en los países y en organismos sectoriales clave, sino también para incrementar la capacidad de gestión regional y transfronteriza. El diseño de un enfoque eficaz de la gobernanza ambiental está relacionado asimismo con el siguiente tema clave en materia de sostenibilidad que surgió en nuestra revisión.

La principal inquietud del Grupo Asesor se deriva de la falta de una política explícita o un marco estratégico para traducir el concepto de “sostenibilidad” o de “desarrollo sostenible” a términos operativos en las estrategias y programas de país del Banco. Durante nuestra

revisión, varias fuentes cuestionaron si el incremento de las operaciones ambientales del Banco estaba favoreciendo la sostenibilidad general del desarrollo en la región o constituía una simple respuesta a las agendas sectoriales inmediatas de los países miembros prestatarios o al atractivo del financiamiento no reembolsable. Si bien es imposible hacer caso omiso de la importancia del aumento de los préstamos sectoriales para proyectos de agua y saneamiento, reducción de la contaminación del aire, o gestión del riesgo de desastres naturales, por ejemplo, es esencial preguntar cómo se relacionan estas operaciones sectoriales individuales con otros temas a nivel de país como el crecimiento urbano, la planificación del uso de la tierra o la expansión agrícola a fin de determinar su contribución a la sostenibilidad del desarrollo de un país. Sin un marco bien pensado para definir indicadores, reunir datos y analizar las interrelaciones entre las inversiones sectoriales, el Banco y sus países miembros prestatarios obtendrán poco respecto de la sostenibilidad de las opciones de desarrollo que elijan y tendrán poca capacidad para evaluar el avance hacia sus objetivos.

Un marco más coherente para integrar la sostenibilidad en sus operaciones también es importante para la asociación del Banco con instituciones financieras del sector privado. Los bancos comerciales de la región cada vez elaboran más estrategias y programas de sostenibilidad propios, y el Banco puede ayudar a incrementar la congruencia y aplicabilidad de los estándares de sostenibilidad en la región trabajando con los gobiernos y el sector privado en marcos de referencia comunes.

Actualmente, ninguna entidad dentro del Banco está desempeñando en la práctica este papel crucial. Desde nuestra perspectiva, esto tiene que ver directamente con lo comprobado en nuestra labor con respecto a la implementación del aspecto de la integración de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID (OP-703), que examinamos en la siguiente sección de nuestro informe. Es importante reiterar que si bien la mayoría de los temas antes mencionados no son nuevos para el Banco, las formas en que se abordan en las estrategias y programas de país representan una inquietud fundamental.

IV. REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE Y CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDIAS DEL BID (OP-703)

Desde la aprobación de la política en 2006, se ha avanzado mucho en el fortalecimiento de la capacidad del Banco para implementarla; pero aunque reconocemos esto, observamos varias distorsiones y deficiencias de ejecución críticas que en gran medida tienen poco que ver con el alcance y el lenguaje de la política en sí y mucho que ver en cambio con la forma en que el Banco ha decidido implementarla. Las conclusiones de nuestro grupo se centran, primero, en las Directrices de Política relacionadas con la integración de la sostenibilidad ambiental en las estrategias y programas del Banco y, segundo, en las aplicaciones de las salvaguardias en la preparación, aprobación y supervisión de proyectos. Como pondremos en claro, todas están interrelacionadas y el BID necesita abordarlas para poder avanzar en el logro de los objetivos de la Agenda para un Banco Mejor.

4.1 Objetivos de la política OP-703

La Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID persigue los siguientes objetivos fundamentales:

“El objetivo de esta Política es impulsar la misión del Banco en América Latina y el Caribe para cumplir objetivos de reducción de pobreza consistentes con la sostenibilidad ambiental de largo plazo. Los objetivos específicos de la Política son: (i) potenciar la generación de beneficios de desarrollo de largo plazo para los países miembros, a través de resultados y metas de sostenibilidad ambiental en todas las operaciones y actividades del Banco y a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental de los países miembros prestatarios; (ii) asegurar que todas las operaciones y actividades del Banco sean ambientalmente sostenibles, conforme a las directrices establecidas en la presente Política; y (iii) incentivar la responsabilidad ambiental corporativa dentro del Banco mismo. El Banco buscará alcanzar estos objetivos específicos mediante la adopción de medidas que aborden transversalmente los temas ambientales respecto del desarrollo social y económico, y mediante la aplicación de medidas de salvaguardias ambientales en todas las actividades que realice.”

Para los efectos de su implementación, la política OP-703 está organizada en dos grupos de Directrices de Política. El primer grupo —Directrices A.1 a A.7— abarca los objetivos y acciones relacionadas con la transversalidad del medio ambiente en las estrategias y programas de país, el tratamiento de los temas de gobernanza ambiental y creación de capacidad institucional, la labor entre los sectores de recursos naturales, la evaluación de los riesgos y oportunidades ambientales, el apoyo a los países mediante la suscripción de acuerdos ambientales internacionales, y la promoción de la responsabilidad ambiental corporativa en el sector privado. El segundo grupo —Directrices B.1 a B.17— define el alcance de los requisitos de las salvaguardias ambientales y sociales del Banco y los procedimientos para aplicarlos.

Una vez más, es útil citar la fuente a fin de subrayar la relación entre la integración transversal y los objetivos de las salvaguardias de la política.

“Las Directrices de esta Política se encuentran estructuradas en dos categorías principales: (a) transversalidad del medio ambiente y (b) salvaguardias ambientales. Estas dos categorías son críticas para la sostenibilidad ambiental y se complementan y refuerzan mutuamente. Las Directrices de Política relativas a la transversalidad ambiental se aplican a las actividades de programación del Banco, que por su naturaleza son enfocadas principalmente en actividades del sector público del Banco. Estas directrices son de carácter proactivo y tienen por objeto mejorar el marco de incentivos para fomentar mayores oportunidades ambientales, nuevas oportunidades de negocio para el Banco y mayores beneficios de desarrollo para los países. Por su parte, las directrices de salvaguardias establecen normas y procedimientos cuyo propósito es asegurar la calidad y la sostenibilidad ambiental de las operaciones del sector público y privado del Banco.”

“El Banco abordará los temas ambientales como elementos integrales y transversales del desarrollo económico y social. El concepto de transversalidad del medio ambiente, tal como se emplea en esta Política, implica abordar los temas ambientales de manera estratégica como una dimensión internalizada en los diversos sectores que hacen parte del desarrollo. El principal objetivo de la transversalidad ambiental es fortalecer el enfoque de país al abordar estratégicamente los desafíos y oportunidades ambientales en el contexto de las prioridades de desarrollo de un país. Esta visión estratégica comienza con los procesos de preprogramación y programación del Banco y aborda temas de gobernabilidad, políticas e incentivos para la identificación y definición de prioridades para la gestión ambiental y el manejo racional de los recursos naturales, tomando en cuenta el refuerzo sinérgico e interfase de los aspectos ambientales con los motores sectoriales del desarrollo socioeconómico.”

4.2 Temas relacionados con la transversalidad

Al revisar la implementación de los aspectos de integración transversal de la Política del Banco, el Grupo Asesor observó que la responsabilidad por la observancia de los diversos requerimientos establecidos en las Directrices A.1 a A.7 de la Política aparentemente es oscura y poco exacta. Dicha responsabilidad está compartida dentro y entre la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS), la Vicepresidencia de Países (VPC) y la Vicepresidencia del Sector Privado (VPP), entre otros, pero no se ha dado a ninguna unidad u oficial principal la autoridad y los medios para fomentar, coordinar y dar seguimiento a los objetivos de integración transversal y sostenibilidad del Banco.

Varios casos ilustran esta situación. Dentro de VPS, por ejemplo, el Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente (INE) ha asumido el liderazgo en las evaluaciones ambientales de país como parte del proceso de las estrategias de país, pero VPC tiene el control directo de ese proceso. A través de su División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración del Riesgo de Desastres, y de la Iniciativa SECCI, INE también contribuye de un modo considerable a las operaciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, pero no se encarga directamente de la integración transversal entre sectores. SECCI es una excepción ejemplar al respecto, aunque, desde luego, se concentra más en la integración de las respuestas al cambio climático en particular que en la sostenibilidad ambiental en general. Podría argüirse que ESG desempeña esta función mediante sus responsabilidades de revisión de salvaguardias y su capacidad de asignar especialistas ambientales a los equipos de proyecto. Sin embargo, la aplicación de salvaguardias solo forma parte de la función de integración, y la autoridad de ESG no sustituye la de las vicepresidencias del Banco. Por último, la Vicepresidencia de Países, si bien desempeña un papel central en la formulación de estrategias, la programación y la ejecución de operaciones del Banco, no ha sido un factor propulsor de la agenda de integración transversal y sostenibilidad del Banco.

El Grupo Asesor opina que esta situación obstaculizará seriamente la implementación de la Agenda para un Banco Mejor si no se aborda eficazmente. En particular, hay dos asuntos que requieren atención directa. El primero es el requisito de integrar o transversalizar los temas de sostenibilidad ambiental en la programación y las estrategias de país del Banco

(A.1). El segundo tiene que ver con la Directriz A.2 de la Política, que requiere que el Banco financie operaciones diseñadas para, entre otras cosas, “mejorar la gobernabilidad, el desarrollo de políticas y la formación de capacidades institucionales de carácter ambiental...” Esto último también se relaciona con la Directriz de Salvaguardias B.16, que dispone que el Banco debe considerar la utilización de los sistemas nacionales para identificar y manejar impactos ambientales y sociales.

Estrategias de país

En el primer caso, la revisión del Grupo Asesor Independiente muestra que la implementación del requisito de analizar e integrar los temas ambientales en las estrategias de país del Banco ha sido a todas luces incongruente y ha aportado poco al análisis transsectorial de la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo de un país. Una reciente revisión interna de la experiencia con las evaluaciones ambientales de país, que conforman el instrumento que se utiliza como parte de la elaboración de las estrategias de país para examinar los temas ambientales, concluyó que existe una desconexión fundamental entre dichas evaluaciones y estrategias⁵. La estrategia de país no necesariamente refleja los resultados de la evaluación ambiental de país, suponiendo que ésta se haya realizado. Las evaluaciones ambientales de país raras veces se utilizan para aportar insumos a las operaciones del Banco y varían ampliamente en enfoque y metodología. Además, generalmente se financian con fondos fiduciarios externos, una fuente incierta, en vez de con los presupuestos operativos regulares del departamento de países de que se trate, lo cual puede dificultar la coordinación de la oportunidad y la preparación de la evaluación ambiental de país con las de la estrategia de país.

A nuestro modo de ver, un motivo principal de esta situación es lo difuso de la distribución de responsabilidades que acabamos de mencionar, que significa que no se asigna de una manera clara la responsabilidad principal por la formulación de una estrategia de país que integre completamente la sostenibilidad ambiental y la social. La Vicepresidencia de Países (VPC) impulsa la elaboración de las estrategias de país, pero las iniciativas relativas a las evaluaciones ambientales de país o sus equivalentes recaen en el Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente (INE), dentro de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS). Aunque INE ha tomado la iniciativa de elaborar evaluaciones ambientales de país cuando es necesario y el financiamiento lo permite, no posee ni la autoridad formal ni los medios para requerir su coordinación e integración entre los demás departamentos de países y operativos del Banco. Tampoco en este caso existe un centro de autoridad al que pueda exigirse la rendición de cuentas y que garantice que una estrategia de país efectivamente integre los temas de sostenibilidad que puedan afectar al desarrollo del país.

La consecuencia estratégica de esta desconexión es que el Banco carece de una base coherente para abordar los temas de sostenibilidad subyacentes en un determinado país. Sin esa base, difícilmente podrá desempeñar un papel de liderazgo que le permita arrojar luz

⁵ John Redwood, Consultor, documento de antecedentes “The Environment in Country Strategies and Programming at IDB” (2009).

sobre los temas de sostenibilidad y obtener la información y los análisis necesarios para evaluar el impacto de sus operaciones de país, examinar los aspectos ambientales de sus estrategias y acciones de desarrollo alternativas, y entender los efectos acumulativos, más amplios, de sus programas o las interrelaciones entre sus diversas operaciones sectoriales. También es posible que le resulte más difícil identificar, elaborar y ejecutar estrategias eficaces para aumentar la gobernanza ambiental y la capacidad de las instituciones ambientales de los países. El Banco tiene una importante función de integración transversal que desempeñar en la búsqueda de un acuerdo sobre estándares de sostenibilidad y salvaguardias para la región, y puede llevarla a cabo de la manera más eficiente primero invirtiendo en la formulación de estrategias de sostenibilidad a nivel de país, y después estableciendo un marco general que ayude a orientar las modalidades de inversión. Sin un marco estratégico más amplio para cada país, se le dificultará colaborar con sus países miembros y otros socios para alcanzar un verdadero equilibrio entre sus objetivos de desarrollo económico y social y las metas de sostenibilidad ambiental.

Gobernanza y sistemas de país

Una segunda debilidad notable en la ejecución de la política de integración transversal del Banco son los escasos esfuerzos que se han realizado para poner en práctica la Directriz de Política A.2 dirigida a apoyar las operaciones de gestión ambiental y de recursos naturales que mejoren la gobernanza ambiental y, por extensión, fortalezcan la capacidad y el desempeño de los sistemas normativos y de cumplimiento de un país en materia ambiental (B.16). Esto no significa que el Banco nunca haya realizado operaciones de creación de capacidad y fortalecimiento institucional en el ámbito del medio ambiente, pues ha financiado varias operaciones de estos tipos y ayudado a organismos sectoriales a crear unidades ambientales eficaces. Lo que falta es un financiamiento explícito y acciones estratégicas para fomentar una mejor gobernanza ambiental. Se necesitan metodologías para analizar y evaluar dicha gobernanza en las estrategias de país, con el objeto de sentar las bases para operaciones destinadas a fortalecer el marco institucional para la gestión ambiental y a la vez asegurar que los sistemas nacionales de salvaguardias cumplan con los estándares de aceptabilidad y equivalencia del Banco. Una consecuencia importante de esto, que se tratará más detalladamente en relación con las aplicaciones de las salvaguardias, es la posibilidad de que el Banco no pueda conseguir socios fiables y eficaces dentro de los países para la supervisión y evaluación de proyectos.

Otros aspectos de las secciones de la política relativas a la integración transversal han recibido distintos grados de atención, pero no al nivel de prioridad previsto en aquella. La integración transversal se ha dado en operaciones específicas gracias a los conocimientos y al compromiso de funcionarios o consultores del Banco en materia ambiental o del control del proceso de cumplimiento de salvaguardias del Banco. Como ya se mencionó, el Banco también ha sido un promotor activo de las prácticas de responsabilidad social empresarial en el sector privado, a través del FOMIN y de las actividades del Departamento del Sector Privado. Además, ha apoyado hasta cierto punto la integración transversal por medio de evaluaciones ambientales estratégicas en iniciativas regionales como la IIRSA y participando en actividades regionales asociadas a acuerdos ambientales multilaterales,

especialmente en el ámbito del cambio climático, entre otros. Pero los esfuerzos detrás de estas actividades no se han debido a un programa coherente y sostenido.

En conclusión, el punto medular de este asunto es que el BID no ha dado a su política de integración transversal la prioridad y el liderazgo necesarios para alcanzar los objetivos del Noveno Aumento General de Capital y de la Agenda para un Banco Mejor. Una consecuencia importante de ello es que, de hecho, las secciones de la política sobre el cumplimiento de salvaguardias han llegado a ser consideradas como el objetivo principal de la misma.

4.3 Cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales

A diferencia de su historial referente a la integración transversal, el Banco ha dado grandes pasos en la implementación de sus requisitos sobre salvaguardias (B.1 a B.17). Pese a la convicción del Grupo Asesor de que aún hay cabida para mejoras en varios aspectos específicos —por ejemplo, la de resolver problemas en vez de poner un énfasis excesivo en el cumplimiento— en resumidas cuentas puede decirse que las actividades del Grupo de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) ha colocado al Banco a la vanguardia de los bancos multilaterales de desarrollo.

Objetivos y alcance del cumplimiento de salvaguardias

De acuerdo con la política OP-703, el Banco aplica salvaguardias ambientales y sociales a las operaciones financiadas por él en todo el ciclo de proyecto a efecto de asegurar la sostenibilidad ambiental. La introducción de la sección de salvaguardias de la política pone en claro que el Banco ha adoptado un enfoque preventivo respecto a los impactos ambientales potenciales de los proyectos, con miras a evitar los efectos negativos siempre que sea posible y garantizar que los impactos inevitables se mitiguen, contrarresten o compensen adecuadamente. El Banco apoyará proyectos con altos riesgos ambientales únicamente si los prestatarios han acordado un plan de mitigación, y los ayudará a mejorar su capacidad para manejar esos riesgos. Las directrices de salvaguardias de la política indican claramente que el Banco solo financiará operaciones que cumplan con ella y con los requisitos de otras políticas del BID citadas en la política OP-703.

El alcance específico de las directrices de cumplimiento de salvaguardias (B.1 a B.17) abarca toda la gama de actividades y consideraciones aplicables durante la definición, preparación, evaluación y supervisión de las operaciones financiadas por el Banco, entre ellas las siguientes: análisis y clasificación de proyectos, requisitos de evaluación ambiental, consulta, supervisión, tratamiento de diferentes tipos de impactos, enfoque de distintos tipos de operaciones de financiamiento y otras, adquisiciones, y uso de sistemas nacionales de salvaguardias que cumplan los requisitos del Banco.

Aplicación de salvaguardias

El Grupo de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) está subordinado directamente al Vicepresidente de Sectores y Conocimiento y su responsabilidad principal consiste en gestionar el proceso de cumplimiento de salvaguardias para asegurarse de que las operaciones del Banco se apeguen a los objetivos de la política OP-703. ESG ha ido adquiriendo mayor eficacia en los últimos años. Ha formado un sólido equipo central de

especialistas con experiencia en diferentes sectores, cuyo número aumentó de siete en 2007 a 23 en 2010; ha producido sistemas y lineamientos para seleccionar y categorizar riesgos ambientales y sociales y dar seguimiento a los componentes ambientales de los proyectos en ejecución; ha elaborado nuevos lineamientos para la evaluación de proyectos e impartido programas de capacitación a personal del Banco; asimismo ha colaborado en la formulación de la estrategia del Banco sobre el cambio climático; y participado en los análisis de debida diligencia y el diseño de medidas de mitigación en un número creciente de proyectos complejos en toda la región. ESG también ha tomado la iniciativa en el seguimiento de los avances del Banco respecto a los compromisos de sostenibilidad resultantes de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel para el Medio Ambiente y, más recientemente, posteriormente a la realineación, los derivados de la Agenda para un Banco Mejor. Por otra parte, se ha asegurado un presupuesto para transacciones de salvaguardias en operaciones de los sectores público y privado, mejorado la congruencia en la aplicación de salvaguardias e incrementado la pericia de los especialistas.

Estos logros, que se mencionan en el Informe de Sostenibilidad del BID de 2009, son reconocidos dentro y fuera del Banco. El Grupo Asesor Independiente observó que pocas personas en la Sede del Banco y en los ocho países que visitó durante la revisión cuestionaron la validez de la política de salvaguardias o la responsabilidad de ESG por su implementación. En cambio, surgieron inquietudes relativas a varios temas específicos y una crítica más fundamental de los efectos que una cultura de cumplimiento rígida tiene sobre la competitividad del Banco y sus aportes al desarrollo de los países miembros prestatarios. No debe sorprender que algunas de estas cuestiones también hayan surgido en otros documentos examinados por el grupo en el curso de la revisión. Primero, un breve análisis de problemas específicos:

Dotación de personal de ESG

El número de funcionarios de ESG aumentó hasta llegar a 23 en 2010. Pese al aumento de la cifra, sin embargo, la carga de trabajo se incrementó drásticamente también, pasando de 480 a 775, entre 2007 y 2009, el número de operaciones que fueron objeto de exámenes de cumplimiento. Como consecuencia, algunos observadores creen que al personal de ESG se le ha encomendado el cumplimiento simultáneo de demasiadas tareas: (a) respaldar adecuadamente a equipos operativos y realizar exámenes oportunos de proyectos; (b) prestar adecuada atención, durante el ciclo de examen de los proyectos, a las operaciones de categoría A y a los proyectos de categoría B que presenten características de alto riesgo, y (c) proporcionar apoyo suficiente a las Representaciones, especialmente en materia de supervisión de proyectos.

Dadas esas consideraciones y las conclusiones del Grupo Asesor Independiente sobre “integración transversal”, el Banco debería llevar a cabo un examen detallado de las cifras, las especializaciones profesionales y la distribución del personal ambiental necesario para cumplir el mandato de Cancún.

Instrumentos financieros complejos

El Banco está utilizando en mayor medida instrumentos de financiamiento tales como préstamos en apoyo de reformas de política, programas con enfoque sectorial amplio

(SWAp) y préstamos otorgados a través de intermediarios financieros. Determinar la mejor manera de clasificar y abordar la mitigación de los potenciales impactos de esos tipos de préstamos constituye un problema desde hace algún tiempo. Resulta especialmente arduo analizar alternativas para las actividades propuestas y realizar la gestión de los efectos acumulativos de esos enfoques. Para atender esos aspectos el Banco ha comenzado a examinar la posibilidad de utilizar evaluaciones ambientales estratégicas, y está elaborando directrices y programas de capacitación específicos para las operaciones realizadas a través de intermediarios financieros. A juicio del Grupo Asesor esas medidas son indispensables, pero podrían mejorarse en gran medida invirtiendo en una labor paralela destinada a aumentar la capacidad de las instituciones ambientales de los países de realizar la gestión de las dimensiones ambientales de esos proyectos, en asociación con el Banco.

Impactos acumulativos

Si bien la evaluación de los impactos acumulativos presenta sus propios problemas metodológicos, no menos difícil resulta asignar la responsabilidad para abordar esos impactos. Así sucede, en especial, en casos en que el BID otorga financiamiento a un único proyecto dentro de un grupo de varias operaciones similares, todas las cuales han contribuido o contribuirán al impacto global del conjunto. Vienen a la memoria casos recientes de múltiples proyectos de hidrogenación eléctrica en una misma cuenca fluvial, desarrollo vial en gran escala o proyectos regionales enmarcados en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) o el Plan Puebla Panamá. En esos casos era dable prever que un organismo público se hubiera hecho responsable de evaluar y abordar los impactos globales, acumulativos, del complejo, pero ello rara vez sucede, y con excesiva frecuencia la carga de trabajo respectiva recae en los proponentes de un único proyecto, que carecen de la capacidad necesaria para mitigar impactos que se produzcan más allá de la esfera de influencia de sus proyectos.

El Banco ha promovido la utilización de evaluaciones ambientales estratégicas para hacer frente a impactos en una escala regional más amplia y examinar los impactos acumulativos de los proyectos de gran escala. La institución debería seguir aplicando esos instrumentos en su labor y tratar de crear mayor capacidad institucional y técnica para utilizarlos en toda la región. Se trata de otro caso en que debería promoverse el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y de los sistemas nacionales.

Sistemas nacionales

En la Directriz B-16 de la política OP-703 se insta al Banco a considerar la utilización del sistema de salvaguardias existente en el país prestatario, cuando ello se considere equivalente y aceptable para el BID. También en la Agenda para un Banco Mejor se hace hincapié en la conveniencia de utilizar sistemas nacionales. El Banco Mundial ha adoptado medidas tendientes a seguir ese camino, pero el BID todavía tiene que hacerlo en forma concertada. Si un país cuenta con salvaguardias ambientales y sociales eficaces el BID puede confiar mucho más en que ese país podrá supervisar el cumplimiento de operaciones financiadas por el Banco, como las de financiamiento para intermediarios financieros, que puedan implicar el otorgamiento de subpréstamos a una pluralidad de proyectos a lo largo de un período más prolongado. No obstante, reconociendo los riesgos potenciales que ello

entraña, el Grupo Asesor considera especialmente importante que el Banco realice un esfuerzo deliberado, financiado adecuadamente, en que se utilicen préstamos a nivel de todo el sector ambiental para demostrar la manera de mejorar los sistemas nacionales para cumplir los requisitos de esta parte de la política OP-703.

Representaciones y supervisión

A lo largo de nuestro examen, el Grupo Asesor recibió repetidos llamamientos encaminados a fortalecer la capacidad de gestión ambiental de las Representaciones del Banco. Aunque las Representaciones suelen contar con especialistas en recursos naturales que actúan como asesores en cuestiones de cumplimiento de salvaguardias, según el reciente informe de auditoría solo una Representación cuenta con un funcionario de ESG residente. Con una mayor presencia de personal medioambiental en las Representaciones, estas pueden asignar mayor prioridad al cumplimiento de las salvaguardias, mantener relaciones de colaboración con los gobiernos, recopilar datos sobre el impacto de las operaciones del Banco y participar en el suministro de apoyo al fortalecimiento de capacidades relativo a los sistemas nacionales.

Integración de requisitos sobre salvaguardias ambientales y sociales en documentos de proyecto y contratos de préstamo

Un tema crítico que afloró durante el examen del proceso de cumplimiento de salvaguardias llevado a cabo por el Grupo Asesor Independiente fue la medida en que los requisitos sobre salvaguardias ambientales y sociales destinados a garantizar el cumplimiento realmente se hayan reflejado en documentos, operaciones, manuales y contratos de préstamos para proyectos⁶. Algunas fuentes indicaron que la incorporación de dichos requisitos en esos documentos en muchos casos fue desigual o excesivamente general como para brindar orientación explícita, jurídicamente vinculante, a los países y, en definitiva, a los funcionarios del Banco encargados de supervisar el cumplimiento. Este problema ha persistido a lo largo de los años, y que debe abordarse disponiendo expresamente la integración de tales requisitos en documentos clave de proyectos y contratos de préstamos, promoviendo una coordinación más estrecha entre ESG y el personal de asuntos jurídicos del Banco, y disponiendo una mejor supervisión y un mejor examen de esos documentos para tener la certeza de que sus condiciones y medidas de salvaguardia ambiental y social consten expresamente y puedan llevarse a la práctica.

Capacitación y comunicación

Otro problema persistente salió a luz durante nuestro examen en materia de capacitación y comunicación. En las Representaciones y en la Sede del BID el personal y los gerentes manifestaron la necesidad de recibir mayor capacitación sobre las características de los temas ambientales que afectan a la labor del Banco y sobre enfoques de salvaguardias tendientes a evaluar y mitigar esos elementos. Además, resultó evidente que muchos

⁶ “Integrating Environmental and Social Safeguard Requirements in Bank Project Documents, A Critical Path Analysis from Project Proposal to Loan Agreement”, Borrador de Informe del Consultor, BID/ESG, agosto de 2009.

funcionarios de Representaciones y, hecho que merece destacarse, muchos gobiernos tampoco estaban familiarizados, en ninguna medida, con la “transversalidad” de los componentes de la política del Banco. Se requiere una labor concertada para dar a conocer más amplia y eficazmente la misión ambiental global del Banco, especialmente a nivel de los países y con el fin de ampliar las actividades de capacitación existentes.

Consulta

El Banco ha establecido varios mecanismos tendientes a hacer participar a la sociedad civil y a organizaciones no gubernamentales (ONG) en Washington, D.C., así como en los países miembros de la institución. Junto con actividades y reuniones regulares de enlace realizadas con personal del Banco, la institución celebra reuniones anuales con la sociedad civil; mantiene conversaciones con interesados sobre estrategias y políticas del Banco; hace participar a la sociedad civil en las reuniones anuales de la Asamblea de Gobernadores, y ha establecido en sus Representaciones sendos grupos especiales de consulta (CON/SOC), como foro permanente destinado a establecer una relación con ONG y organizaciones de la sociedad civil. Además, la Directriz B-6 de la política OP-703 establece la obligación de interrelacionarse y celebrar consultas durante las evaluaciones ambientales y el proceso de aprobación con los interesados afectados.

El Grupo Asesor considera que el Banco ha establecido un marco eficaz para una labor constructiva conjunta con interesados. Aunque siempre existirá margen de mejoras, el Banco es una institución cada vez más transparente y accesible, pero en la esfera de la participación y consulta con interesados en operaciones del BID, sería útil que los equipos del Banco (y las contrapartes en los países) adoptaran enfoques más sistemáticos y uniformes en materia de consulta. Según las fuentes a las que acudimos, el carácter y la calidad de la participación de los interesados varía considerablemente en función de la dedicación, los conocimientos y las aptitudes personales de los profesionales que dirigen las operaciones y las políticas y los procedimientos institucionales de los patrocinadores de proyectos públicos o privados. Es necesario que el Banco imparta directrices claras sobre enfoques y prácticas de participación de interesados y sobre los estándares que espera que cumplan las operaciones del BID. Tenemos entendido que este tipo de orientación se está elaborando, e instamos al Banco a aplicarla cuanto antes. La manera más eficaz de garantizar el éxito de una operación consiste en una efectiva participación de los interesados afectados por ella y la gestión de los temas e intereses que les preocupan.

La eficacia de la participación de los interesados está vinculada asimismo con el enfoque adoptado por el Banco para proporcionar durante el proceso de preparación, análisis y aprobación de los proyectos de información y documentos clave a interesados afectados. No puede esperarse que los interesados conozcan los impactos y los enfoques de mitigación de las operaciones propuestas del Banco si no reciben información y análisis pertinentes que les sirvan de base para pronunciarse en forma oportuna. Así sucede, en especial, en los proyectos de categoría A complejos, pero también en otras operaciones. A juicio del Grupo Asesor Independiente sería conveniente que el Banco dispusiera lo necesario para que la evaluación de impacto ambiental y la evaluación de impacto ambiental y social de los proyectos de categoría A se diera a conocer públicamente a los interesados afectados, como parte del proceso de consulta, antes de que el Banco realizara misiones de análisis y

diligencia debida, pues ello garantizaría un diálogo y un proceso de negociación más fructífero y fundamentado con las personas y entidades afectadas.

Armonización de la labor con otras instituciones financieras internacionales

El BID debería tratar de mejorar continuamente su enfoque sobre cumplimiento de salvaguardias para seguir desempeñando un papel de guía dentro de la comunidad de los bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras internacionales. Su capacidad de colaborar con otras instituciones financieras internacionales y de mantener su posición competitiva depende en gran medida de la armonización de sus políticas, normas, procedimientos y prácticas de salvaguardias con los de otras destacadas instituciones de financiamiento para el desarrollo.

El Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y el Banco Asiático de Desarrollo están examinando, actualizando y mejorando sus políticas y procedimientos de salvaguardias. En el BID, la Unidad de Salvaguardias Ambientales (VPS/ESG) ha realizado un estrecho seguimiento de ese proceso. Cuando éste haya culminado se contará con nuevos parámetros de referencia que puedan servir de base para introducir ajustes en el enfoque de salvaguardias del BID. El Grupo Asesor recomienda que en ese momento el Banco lleve a cabo un examen comparativo para tener la certeza de que sus estándares, procedimientos, criterios de categorización de proyectos y directrices técnicas estén en consonancia con los de esas otras importantes instituciones, y que el cumplimiento y los procesos de consulta globales estén sujetos a los más amplios estándares internacionales de transparencia y responsabilidad.

Muchos de esos temas específicos han sido identificados en recientes informes internos del BID preparados por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Directorio, la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD), y la Auditoría General⁷ del BID. Si bien el Banco ha adoptado medidas encaminadas a responder a esas evaluaciones, el Grupo Asesor piensa que sería útil que la Alta Administración las revisara en el contexto de las principales conclusiones y recomendaciones de nuestro informe. Ello sería también aconsejable a la luz de la crítica más fundamental que más abajo se formula.

Cumplimiento, competitividad y objetivos de desarrollo del Banco

La principal responsabilidad de ESG consiste en administrar el proceso de cumplimiento de salvaguardias para asegurarse de que las operaciones del Banco alcancen los objetivos de la política OP-703. Ningún profesional o gerente de la institución cuestionó la función que cumple ESG, pero en el curso de nuestro examen se nos dijo que la manera en que ESG cumple sus responsabilidades ha creado entre el personal de esa unidad y el personal de operaciones de proyectos una relación adversativa, que puede ir en detrimento de la

⁷ Environmental Performance Review Applied to the Energy Sector, Oficina de Evaluación y Supervisión, Borrador, 5/XII/2009.

Review of Environmental and Social Risk Management, Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo, enero de 2009.

Audit Report: Environmental and Social Safeguards Process, Auditoría General, 22 de julio de 2010.

oportuna e innovadora resolución de los temas ambientales. Esa relación es aún más problemática en el caso de las operaciones del sector privado, porque algunos potenciales prestatarios parecen sentir temor frente a la posibilidad de acudir al Banco ante lo que perciben como una aplicación imprevisible de requisitos de cumplimiento de salvaguardias excesivamente rígidos.

No es fácil identificar las fuentes de esas tensiones. A nuestro juicio, por su propio carácter, la función de examen del cumplimiento puede dar lugar a relaciones contenciosas, y es muy normal que surjan tensiones entre los encargados de examinar el cumplimiento para alcanzar los más altos estándares, y el personal de operaciones, que trata de hacer avanzar un proyecto hacia las etapas de aprobación y ejecución. No obstante, un grave peligro es que la situación genere una cultura de cumplimiento que dé mayor jerarquía al objetivo de evitar riesgos que a la búsqueda de soluciones a problemas de sostenibilidad.

En el caso del BID y de ESG, varios factores pueden exacerbar esas tensiones “normales”. Uno de ellos consiste en que las presiones encaminadas a cumplir los plazos de un ciclo de proyectos abreviado hacen especialmente sensibles a los equipos de proyecto ante todo lo que pueda hacer más lento el proceso. Funcionarios del Banco en las esferas ambientales y no ambientales han expresado su preocupación ante la posibilidad de que la reducción de los plazos vaya en detrimento de la capacidad del BID de reflexionar sobre todos los aspectos de sus proyectos, prestar atención a los detalles y abordar complejos temas de sostenibilidad. Sostienen que al reducir el período de preparación, el Banco y sus clientes no hacen más que postergar costos que tendrán que asumir más tarde, durante la ejecución. En cuanto a la aplicación de salvaguardias, en cambio, los funcionarios de ESG no creen estar siendo presionados indebidamente para que aceleren el proceso, y los datos sobre tiempo de aprobación de proyectos proporcionados por el Banco llevan a pensar que, por sí solo, el proceso de cumplimiento no ha influido sustancialmente sobre la duración global del proceso. Un reciente examen demostró que se ha denegado la aprobación a solo dos proyectos, ambos de categoría A de alto riesgo. No obstante, las percepciones son importantes, y las demoras y complicaciones que rodean a un proyecto de riesgo potencialmente alto pueden rápidamente considerarse tolerables.

A juicio del Grupo Asesor otro factor especialmente importante es el papel dual de ESG como encargado de los exámenes de cumplimiento y como proveedor de respaldo técnico ambiental para equipos de proyectos. Hacer que cumpla ambas funciones genera de por sí una relación adversativa desequilibrada, especialmente en el caso de las divisiones del sector privado del Banco que carecen de personal ambiental especializado que las represente. Un especialista de ESG asignado a un equipo de proyecto puede hacer todo lo que esté a su alcance para elaborar y poner de manifiesto soluciones adecuadas para el equipo, pero se ve constreñido por el hecho de que sigue sujeto a la supervisión de ESG y a la vigilancia y examen de sus colegas de esa unidad. En esa situación sería simplemente natural que ambas partes adquirieran aversión al riesgo. En definitiva, los incentivos que dan forma al desempeño del especialista no surgen de la división que elabora el proyecto, sino del órgano que examina este último. Aun cuando esa situación no constituya un conflicto de intereses en un sentido extremo del término, ciertamente tiende a hacer que el especialista se sienta menos inclinado a promover el proyecto. La manera más sencilla de corregir el desequilibrio

en este caso consistiría en integrar transversalmente el personal ambiental en el Banco, asignándolo directamente a departamentos de operaciones de proyectos, en lugar de hacerlo cumplir un papel doble dentro de ESG.

El carácter “virtual” de gran parte del actual proceso de examen de operaciones realizado por el Banco contribuye a generar las respectivas tensiones. Sentados frente a la pantalla de una computadora, los encargados del examen no se benefician en medida suficiente de una interrelación presencial, como así tampoco del debate y la negociación con los equipos de proyecto. Frente a situaciones de incertidumbre los encargados de los exámenes pueden atrincherarse en una rígida aplicación del “principio cautelar”, en lugar de proponer soluciones intermedias o soluciones innovadoras que puedan establecer un equilibrio entre los objetivos ambientales y las metas globales de desarrollo del Banco y del país miembro prestatario de que se trate. Así puede ocurrir, en especial, si el encargado del examen no está expuesto a consecuencias tangibles en caso de demora o cancelación de un proyecto. Esta tendencia puede exacerbarse, asimismo, si no se han utilizado eficazmente los mecanismos de adopción de decisiones existentes en diversas etapas de elaboración y aprobación de proyectos (elegibilidad, Revisión de Calidad y Riesgos, o, en casos críticos, el Comité de Política de Operaciones) para forzar debates, poner fin a arduas paralizaciones o diseñar soluciones mutuamente aceptables, incluso en la esfera ambiental.

El Grupo Asesor considera que una solución a este aspecto está vinculada con cambios estructurales de procedimientos y actitudes, más que con un cambio radical de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias. En el primer caso puede ser conveniente que el Banco reconsidere el doble papel asignado a ESG, adoptando medidas encaminadas a asignar personal de modo de fortalecer la capacidad ambiental de los equipos de operaciones de proyectos, para que estos cuenten, en el proceso de examen del cumplimiento, con el concurso de conocimientos especializados no afectados por obstáculos. Desde el punto de vista de proceso los gerentes y ESG deben utilizar oportunamente los mecanismos de adopción de decisiones existentes para examinar soluciones intermedias y generar acuerdos dentro del Banco —y entre éste y sus clientes— que premien el diseño de soluciones sostenibles frente a cuestiones de cumplimiento y ofrezcan incentivos para lograrlo. Ello puede implicar la necesidad de capacitación, talleres de solución de problemas, incentivos incorporados a préstamos para clientes privados y, como mínimo, tempranas sesiones de trabajo para proyectos problemáticos en que los gerentes elaboren soluciones negociadas. Por último, deben orientarse incentivos a hallar soluciones, más que a detectar errores. El equipo de proyecto y los encargados del examen deben comprender mejor la relación y las soluciones intermedias entre los objetivos de desarrollo del proyecto y sus requisitos ambientales.

V. LIDERAZGO ESTRATÉGICO PARA LA SOSTENIBILIDAD REGIONAL

En América Latina y el Caribe la senda que conduce a un desarrollo sostenible se basará en la capacidad de cada país de atender las necesidades, cada vez mayores, de crecimiento económico y avance social, aplicando estrategias de desarrollo que garanticen la protección de los bienes y servicios de ecosistemas terrestres y marinos, revirtiendo el proceso de degradación de la base de recursos naturales y creando condiciones de mitigación y eficaz

adaptación a las consecuencias del cambio climático. Para dar forma a esas estrategias se requiere una nueva concepción sobre las relaciones y las soluciones intermedias entre los sectores tradicionales y la sostenibilidad ambiental, nuevas vías de diseño y gestión de proyectos y programas multidimensionales y nuevas medidas de impacto, avance y crecimiento.

Para poder brindar una orientación eficaz sobre desarrollo sostenible, el Banco deberá renovar su compromiso en materia de “integración transversal” y corregir los desequilibrios que han tenido lugar en la aplicación de la política OP-703. Como hemos visto, la institución ha llevado adelante una labor de mitigación de riesgos ambientales a nivel de proyectos a través de la aplicación de salvaguardias, pero no se ha ocupado de la integración ambiental a nivel de políticas y programas, pese al mandato, sumamente explícito, contenido en la política OP-703. No ha elaborado un enfoque sistemático en relación con el desarrollo sostenible ni ha asignado claros cometidos para su ejecución. Una consecuencia de ello es que los objetivos de sostenibilidad del Banco están orientados y definidos por una aplicación estrecha, orientada por el cumplimiento, de las salvaguardias ambientales y sociales, que aunque muy eficaz, está vinculada con proyectos individualmente considerados, más que con estrategias más amplias de países. Por falta de una intensa labor de consecución de los objetivos de “transversalidad” de la política OP-703, los componentes de cumplimiento de salvaguardias de la política han llegado a considerarse como la médula de la misión ambiental del Banco. En consecuencia, la política parece estar definida en términos de vigilancia y aplicación de normas para operaciones individuales, al punto de haber eclipsado los objetivos de desarrollo sostenible originales del BID.

La orientación estratégica hacia la sostenibilidad no está establecida a nivel de proyecto y ciertamente no se realiza exclusivamente a través de procedimientos de mitigación de riesgos. ESG puede esforzarse, y en efecto se esfuerza, por lograr que los proyectos sean tan sensibles a los problemas ambientales como sea posible. No obstante, por eficiente, eficaz y adecuadamente dotada de recursos que se encuentre, ESG por sí sola jamás podrá adoptar el tipo de decisiones que se requieren para transformar las modalidades insostenibles de consumo y producción que están minando el capital natural de la región.

Se requiere un nuevo marco para hacer frente a temas de sostenibilidad existentes en la región a nivel de estrategias y programas de países y de operaciones individuales del Banco. Tanto éste como sus países miembros deben reconocer el hecho de que el desarrollo sostenible no consiste exclusivamente en dar mayor prioridad a la conservación de los ecosistemas. También requiere mecanismos de gobernanza y mecanismos financieros que permitan asegurar una adecuada consideración de las contribuciones de los ecosistemas al desarrollo al definir políticas públicas destinadas a intensificar el crecimiento económico, reducir la pobreza y aumentar la equidad. En un marco de desarrollo sostenible se presume que los proyectos han de responder a más amplias decisiones de política pública formuladas tras una cuidadosa consideración de criterios de sostenibilidad clave e inevitables soluciones intermedias, temáticas y sectoriales. A falta de un sólido marco de sostenibilidad para la adopción de decisiones, pueden pasarse por alto cuestiones clave que más tarde susciten controversias sociales o políticas que retrasen la ejecución y aumenten los costos de transacción de una operación. Sobre la base de un marco establecido de común acuerdo el

Banco y los países de la región pueden colaborar más eficazmente en la consecución de los objetivos de Cancún.

A nuestro juicio, el Banco está en condiciones de asumir un papel más activo de promoción de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Junto con su liderazgo histórico como banco de desarrollo de la región, y con los mandatos que ahora le han impartido los Gobernadores a través de las decisiones adoptadas en Cancún y en la Agenda para un Banco Mejor, la institución ya posee, en la política OP-703, los instrumentos de política de integración y un rico acervo de profesionales experimentados y aptos. También está en condiciones adecuadas para crear alianzas estratégicas con entidades internacionales y regionales como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil e instituciones financieras privadas, que podrían ser especialmente eficaces para introducir enfoques innovadores en materia de sostenibilidad en toda la región. Todas esas alianzas generan singulares ventajas comparativas que pueden hacer del BID un importantísimo propulsor del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

Lo que más se necesita ahora es un firme compromiso del Directorio y de la Administración de designar a altos funcionarios y asignar recursos para avanzar en esta esfera. El plan de acción que se enuncia más abajo está centrado en los pasos clave que a nuestro juicio debería seguir el Banco para asumir esa función de liderazgo.

VI. PLAN DE ACCIÓN PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

En esta sección final de su informe, el Grupo Asesor desea proponer un conjunto de medidas que en nuestra opinión fortalecerán la ejecución de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703). Creemos que en ellas se tienen en cuenta los desequilibrios fundamentales arriba examinados, que han llevado a que los aspectos de cumplimiento de salvaguardias de la política OP-703 opaquen los objetivos de integración ambiental cardinales de ese documento. En conjunto, el objetivo fundamental de estas recomendaciones consiste en proporcionar al Banco las herramientas necesarias para cumplir los compromisos de Cancún.

Las seis recomendaciones que enunciamos más adelante representan medidas a las que, a nuestro juicio, el Banco debería dar máxima prioridad. Otras medidas anteriormente sugeridas, en las Secciones 3 y 4 del presente informe, que se refieren a temas ambientales y sociales, a la integración transversal y al proceso de cumplimiento de salvaguardias, también deberían abordarse en el contexto de las prioridades que se exponen más abajo.

Designación de un Oficial Jefe de Sostenibilidad

El Banco ha de designar a un Oficial Jefe de Sostenibilidad encargado de la integración de la sostenibilidad ambiental y social en todas las estrategias, programas y operaciones del Banco, y responsable de esa labor. En el contexto de la política OP-703, el Oficial Jefe de Sostenibilidad debería asumir el liderazgo en la coordinación de la promoción, la elaboración, la ejecución y el seguimiento y la evaluación de los objetivos de sostenibilidad a nivel de todo el Banco dentro de los departamentos de planificación y operaciones, sus

divisiones y las Representaciones. La esfera de cumplimiento de esos cometidos podría incluir, no necesariamente con carácter limitativo, la promoción y coordinación de las siguientes actividades:

- elaboración y promoción de los objetivos de sostenibilidad del Banco; el Oficial Jefe de Sostenibilidad debería orientar la elaboración del marco/plan de acción de sostenibilidad que más abajo se describe, como guía de las actividades de sostenibilidad del Banco, incluidos los componentes de integración transversal de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias⁸
- respaldo para el diálogo y la capacitación en desarrollo sostenible en todos los sectores del Banco y en los países miembros prestatarios
- fomento de la integración de la sostenibilidad ambiental y social en las estrategias de país del BID y en el diálogo y programación de país⁹
- elaboración y promoción de enfoques innovadores sostenibles en todas las operaciones financieras y no financieras del Banco
- movilización de recursos financieros y técnicos para promover la consecución de los objetivos de sostenibilidad del Banco
- elaboración de datos e indicadores para la medición del avance hacia la sostenibilidad en los países miembros prestatarios
- participación en la definición de soluciones intermedias y mediación y solución de diferencias dentro del Banco en materia de cumplimiento de salvaguardias en operaciones de desarrollo de la institución
- fortalecimiento de la representación del Banco en reuniones y conferencias de alto nivel pertinentes para la consecución de los objetivos de sostenibilidad de la institución, proporcionando apoyo al Presidente, a los Vicepresidentes, a los miembros del Directorio y a los Representantes, a lo que se agrega una participación directa del Oficial Jefe de Sostenibilidad.

El Grupo Asesor desea hacer hincapié en que el papel que concibe para el Oficial Jefe de Sostenibilidad consiste en el de ser un coordinador de alta jerarquía y un habilitador encargado de trabajar a nivel de todo el Banco a través de los departamentos de la institución, en lugar de dirigir un departamento totalmente nuevo. En cierta medida, la

⁸ Algunas de las medidas acordadas en la reunión de la Asamblea de Gobernadores, que constan en el cuadro IV.1 del documento AB-2764 (Acuerdo del CGI-9, de mayo de 2010) están expresamente relacionadas con el desarrollo sostenible (puntos 1, 2, 8, 19). Esas medidas deberían entrelazarse para cumplir la prioridad institucional global (punto 1.a) de garantizar un desarrollo sostenible. En consecuencia, esos aspectos de las actividades deberían integrarse en el marco/plan de acción de desarrollo sostenible que elabore el Oficial Jefe de Sostenibilidad.

⁹ Podría ser conveniente que el Oficial Jefe de Sostenibilidad examinara la aplicabilidad del tipo de evaluaciones de sostenibilidad realizadas por la Unión Europea y el Instituto Europeo de Política de Medio Ambiente, especialmente en relación con la gobernanza ambiental y los sistemas nacionales de salvaguardias ambientales.

SECCI constituye un modelo para este tipo de funciones, aunque el Oficial Jefe de Sostenibilidad cumpliría una función más amplia y general, semejante a la de un vicepresidente principal para sostenibilidad en una gran corporación multinacional.

Por último, el Grupo Asesor opina que el Oficial Jefe de Sostenibilidad cumplirá un papel eficaz si se le ubica en un alto nivel, dotado de las potestades necesarias y en condiciones de influir, para que trabaje en estrecha relación con los Vicepresidentes y gerentes clave del Banco y con los funcionarios de las Representaciones y con representantes de gobiernos nacionales. Como su principal función consiste en lograr una eficaz coordinación entre sectores y departamentos para integrar mejor la sostenibilidad en todos los productos del Banco parecería apropiado que la posición del Oficial Jefe de Sostenibilidad, incluido el personal de apoyo necesario, dependa directamente del Vicepresidente Ejecutivo del Banco.

Marco de desarrollo sostenible

El Banco debería elaborar un marco o un plan de acción de desarrollo sostenible, para orientar la ejecución de sus actividades de integración y sostenibilidad previstas en la política OP-703. Dicho plan, que sería coordinado por el Oficial Jefe de Sostenibilidad y se basaría en políticas, estrategias y orientaciones existentes, se centraría en iniciativas de nivel regional y nacional, programas piloto innovadores, actividades conjuntas de investigación sobre sostenibilidad y actividades de seguimiento y evaluación. También debería contribuir a sentar las bases para ayudar a los países a contemplar soluciones intermedias y adoptar decisiones sobre asignación de recursos, creando incentivos para que los países lleven a cabo serias evaluaciones sobre desarrollo sostenible que proporcionen información sobre servicios de ecosistemas, su estado y su contribución al crecimiento y al desarrollo económicos. Además debería respaldar iniciativas basadas en la mutua colaboración para fortalecer mecanismos de gobernanza tendientes a un desarrollo sostenible. Aunque el marco de desarrollo sostenible está encaminado a llevar a la práctica la política de integración existente del Banco, debería ser elaborado con la posible colaboración de la Representación, así como del gobierno nacional y del grupo especial de consulta (CON/SOC) para el país.

Asignación de recursos de personal ambiental

La aplicación de un plan de integración eficaz exigirá al Banco realizar un cuidadoso examen de la asignación de recursos de personal dentro de los departamentos operativos, divisiones y Representaciones del Banco, para tener la certeza de que estén en condiciones de promover el logro de objetivos de integración, así como soluciones de trabajo sostenibles en operaciones de proyectos. A nuestro juicio sería conveniente que las operaciones del sector privado del Banco contaran con personal ambiental poseedor de experiencia relacionada con el sector privado, asignado permanentemente a ese departamento. Las Representaciones necesitan también personal ambiental adicional para (a) fortalecer su capacidad de realizar una supervisión de cumplimiento de salvaguardias; (b) contribuir a la preparación de proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales, incluidos los destinados a fortalecer la gobernanza y los sistemas de salvaguardias ambientales en el país; y (c) respaldar la integración de componentes de sostenibilidad en las estrategias de país. La redistribución de recursos de personal puede implicar la transferencia de personal de ESG

con experiencia en el sector privado al departamento del Banco encargado de dicho sector, pero también será importante para proporcionar personal adicional a ESG, a fin de fortalecer su capacidad de supervisión.

Racionalización del enfoque de ESG

El Grupo Asesor opina que ESG debería cumplir un papel relacionado principalmente con observancia de salvaguardias, para fortalecer los objetivos de integración de la política OP-703. En lugar de cumplir el papel dual de diseñar operaciones y examinar el cumplimiento, ESG se encargaría de actividades directamente relacionadas con la aplicación de salvaguardias. Ello no solo significaría que seguiría cumpliendo las funciones de examen del cumplimiento que ya realiza y ampliando su labor de supervisión en los países, sino que además centraría en mayor medida la atención en el suministro de respaldo técnico para el fortalecimiento de sistemas nacionales en materia de cumplimiento de salvaguardias ambientales y diseño de operaciones. Además de cumplir esas funciones clave, la unidad seguiría participando en una labor a nivel de todo el Banco encaminada a crear bases de datos e indicadores de impacto y de sostenibilidad de los proyectos, y proporcionar capacitación sobre salvaguardias. También se ocuparía de garantizar la coordinación y armonización de su labor con la de otras instituciones financieras internacionales sobre cuestiones relacionadas con salvaguardias.

Capacitación en materia de sostenibilidad

Debería darse muy alta prioridad al refuerzo del conocimiento, por parte del Banco, de las características del desarrollo sostenible y los requisitos de implementación de los objetivos de integración de la política OP-703 y de la Agenda para un Banco Mejor. Si bien es importante que el personal operativo siga recibiendo cursos especializados sobre diversos aspectos de las salvaguardias ambientales y sociales, también es importante que la Alta Administración y los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco tengan la oportunidad de examinar las complejas dimensiones de la economía y la gobernanza del desarrollo sostenible. Prestigiosas universidades ofrecen talleres para ejecutivos de alto nivel sobre desarrollo y sostenibilidad ambiental, que el Banco debería considerar para sus propios altos funcionarios ejecutivos y Directores.

Además, deberían fortalecerse los programas de capacitación de personal de las Representaciones. Esas actividades podrían abarcar también al personal de los gobiernos nacionales y a entidades de la sociedad civil interesadas en el Banco, según el tema al que se refieran.

Asignación de recursos

El Banco se encuentra actualmente en condiciones sumamente favorables para cumplir las recomendaciones enunciadas en el presente informe por el Grupo Asesor. El Noveno Aumento General de sus Recursos y el compromiso conexo de incrementar el financiamiento de la institución para energía renovable, cambio climático y sostenibilidad ambiental, llevándolo del 5% al 25% a más tardar en 2015, proporcionan los recursos financieros necesarios e implican también el mandato expreso de garantizar la consecución

plena de todo lo que promete la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco.

VII. DECLARACIÓN FINAL

El Banco tiene la singular oportunidad de ejercer un liderazgo importante en América Latina y el Caribe en los próximos años. Si bien muchos países de la región han superado con notable dinamismo la reciente crisis económica, los desafíos de la reducción de la pobreza, la equidad social y la sostenibilidad ambiental siguen acompañando a las tendencias positivas del crecimiento económico. A lo largo de los años, el Banco ha tenido la experiencia y la visión necesarias para establecer las políticas y adquirir muchos de los instrumentos que necesita para dar un vigoroso apoyo a sus países miembros a fin de que enfrenten esos desafíos. Lo que ahora se requiere es que el BID concentre sus energías en plasmar las prioridades de integración transversal de la política OP-703, para convertirse en un genuino aliado para el desarrollo sostenible en la región.

ANEXO 1

GRUPO ASESOR INDEPENDIENTE SOBRE SOSTENIBILIDAD TÉRMINOS DE REFERENCIA 13 DE AGOSTO DE 2009

I. Antecedentes

La Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (“Política de Medio Ambiente”) del Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”), aprobada por el Directorio Ejecutivo en 2006, compromete al Banco a encargar una evaluación independiente de su implementación:

El Banco informará sobre su experiencia con la aplicación de esta Política y el logro de sus objetivos. La ejecución de esta Política será revisada no más tarde de los tres años luego de su entrada en vigor, como parte de una evaluación independiente que incluirá consultas con gobiernos, sector privado, beneficiarios y sociedad civil.

En concordancia con esta disposición, el Banco ha dado inicio a una solicitud a sus países miembros en cuanto a un aumento de capital. Como parte de este proceso, el Banco reconoce la importancia de llevar a cabo una revisión de la experiencia obtenida en la ejecución de su Política de Medio Ambiente, así como de abordar los temas de sostenibilidad que están surgiendo en la región y la manera en que podría abordarlos con eficacia en el contexto de su Agenda para un Banco Mejor.

Es por ello que contrató a un Grupo Asesor Independiente sobre Sostenibilidad (“El Grupo Asesor”) para proporcionar al BID asesoramiento y recomendaciones sobre los temas de sostenibilidad e inquietudes conexas, en respuesta al mandato de la Política de Medio Ambiente y como parte de la preparación del Banco para el aumento de capital solicitado.

II. Objetivos

El objetivo del Grupo Asesor es proporcionar al BID asesoramiento y recomendaciones respecto de la experiencia que el Banco ha adquirido en la implementación de esta política y la consecución de sus objetivos. Concretamente, se ha pedido el asesoramiento del grupo en relación con los siguientes aspectos:

- la labor del BID y su desempeño en el tratamiento de los temas ambientales cruciales que afectan a la región
- las mejoras o enmiendas necesarias a la Política de Medio Ambiente y los procesos del BID de modo que la institución esté en mejores condiciones de hacer frente a estos temas ambientales de importancia crítica
- los temas de sostenibilidad que están surgiendo en la región y la manera en que el Banco podría abordarlos con eficacia en el contexto de su Agenda para un Banco Mejor

- modos en que el Banco puede desempeñar un papel de liderazgo en la región en materia de sostenibilidad.

III. Composición

El Grupo Asesor está compuesto por nueve miembros:

Prof. John Agard
Sra. Rosalía Arteaga
Sr. Rafael Asenjo, Relator
Sr. Israel Klabin
Dr. Tom Lovejoy, Presidente
Dr. Juan Mayr
Sr. Carlos Manuel Rodríguez
Sr. Francis Sullivan
Sra. Emma Torres

Lista en orden alfabético

John Agard (Trinidad y Tobago)

Profesor de Ecología de Islas Pequeñas y Jefe del Departamento de Ciencias de la Vida de la Universidad de las Indias Occidentales y ex Presidente de la Autoridad de Gestión Ambiental (EMA) de Trinidad y Tobago.

Rosalía Arteaga (Ecuador)

Presidenta de la Fundación para la Integración y Desarrollo de América Latina (FIDAL), Directora Ejecutiva de la Fundación Natura Regional (FNR), ex Presidenta y Vicepresidenta de Ecuador y ex Secretaria General de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Rafael Asenjo (Chile)

Gerente de un proyecto de US\$35 millones responsable de la organización del sistema de áreas protegidas de Chile, ex Director Ejecutivo (el primero) de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile (CONAMA) y ex Coordinador Ejecutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)/PNUD.

Israel Klabin (Brasil)

Fundador y Presidente de la Fundación Brasileña para el Desarrollo Sostenible, ex consultor del Gobierno de Brasil y ex Alcalde de Rio de Janeiro.

Thomas E. Lovejoy (Estados Unidos)

Presidente de Biodiversidad y ex Presidente del Centro H. John Heinz III de Economía de las Ciencias y Medio Ambiente, ex asesor principal del Banco Mundial sobre biodiversidad, científico jefe y consejero de la Institución Smithsonian y asesor científico del Secretario del Interior.

Juan Mayr (Colombia)

Ex Ministro de Medio Ambiente de Colombia, integrante del Grupo de Personas Eminentes establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas para examinar las relaciones entre esa institución y la sociedad civil y miembro de la Comisión de Conciliación Nacional de Colombia.

Carlos Manuel Rodríguez (Costa Rica)

Vicepresidente Regional y Director del Centro para la Conservación de la Biodiversidad en México y América Central, de Conservation International (CI); ex Ministro de Medio Ambiente y Energía de Costa Rica.

Francis Sullivan (Reino Unido)

Jefe Adjunto del Grupo de Desarrollo Sostenible y asesor sobre medio ambiente de HSBC Holdings plc, miembro del jurado de los Premios Whitley a la Conservación de la Naturaleza y miembro de la Junta Asesora del Instituto de Cambio Ambiental (*Environmental Change Institute*) de la Universidad de Oxford.

Emma S. Torres (Bolivia)

Economista, actual asesora principal del Director del Programa Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ANEXO 2

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL GRUPO ASESOR INDEPENDIENTE

Primera fase

En la primera fase del trabajo del grupo, sus integrantes se entrevistaron con funcionarios de alto rango y personal profesional clave del Banco, primero en su reunión inaugural en agosto de 2009 y después en una sesión especial de tres días, del 22 al 24 de febrero de 2010. En esta segunda sesión, recibieron presentaciones técnicas detalladas de los programas ambientales del Banco y de la implementación de la política OP-703 preparadas por las siguientes divisiones de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento: Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo de Desastres, agua y saneamiento, energía, transporte, unidad de energía sostenible y cambio climático, y unidad de salvaguardias ambientales. También recibieron presentaciones del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo y el Fondo Multilateral de Inversiones de la Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana (VPP). Además se reunieron con los gerentes de los departamentos de países del Cono Sur, Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana, el Grupo Andino y el Caribe. Esas reuniones y las conversaciones informales con el Presidente Moreno y los miembros del Directorio Ejecutivo contribuyeron a las deliberaciones en que se basó el Informe Preliminar del Grupo Asesor Independiente presentado en la Reunión Anual del Banco en Cancún.

Segunda fase

La segunda fase del trabajo del grupo consistió en revisar la implementación de la política del Banco en ocho países miembros prestatarios: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana, Jamaica, México y Panamá. En breves visitas de tres a cuatro días a cada país, los miembros del Grupo Asesor Independiente se reunieron con representantes del Banco en cada país y altos funcionarios técnicos del IBD con objeto de examinar la implementación de la política OP-703 y la cartera ambiental del Banco en el país. También se reunieron con funcionarios gubernamentales y organismos ejecutores de proyectos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y representantes de asociaciones del sector privado.

Esas visitas proporcionaron información de inestimable valor sobre temas y prioridades de sostenibilidad en los países, el papel del Banco y las fortalezas y debilidades percibidas de la aplicación de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco. Los asesores asignados a cada equipo del Grupo Asesor Independiente elaboraron informes sobre sus viajes a los países que contribuyeron sustancialmente a las deliberaciones finales del grupo.

Durante esta segunda fase de trabajo, los integrantes y el personal de apoyo del Grupo Asesor Independiente también se reunieron con representantes de ONG interesadas en la política y los programas del Banco. Se celebraron dos reuniones informales con representantes del Comité de Acceso a Información del Banco, el World Wildlife Fund y Amazon Watch, y miembros del Grupo Asesor Independiente participaron en la reunión anual del Banco con la sociedad civil, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, a principios de

noviembre de 2010. Como ya se mencionó, los miembros del Grupo Asesor Independiente también se reunieron con representantes de ONG durante sus visitas a esos países. Adicionalmente a dichas reuniones, durante nuestra revisión recibimos observaciones y recomendaciones escritas muy útiles de varias ONG.

Tercera fase

La tercera fase del trabajo se dedicó a la preparación del Informe Final del Grupo Asesor Independiente, que consistió en dos actividades principales: (1) un taller especial facilitado de tres días en el que los consultores en revisión de país sintetizaron e integraron los resultados de sus evaluaciones en una serie común de temas y conclusiones para consideración del Grupo Asesor Independiente, y (2) una reunión de tres días del grupo asesor destinada a examinar y discutir los resultados principales, establecer prioridades y ofrecer al Banco recomendaciones para acciones futuras. Ambas sesiones se complementaron con reuniones muy útiles con personal del Banco a los efectos de clarificar y profundizar la comprensión de asuntos y temas específicos por parte de los miembros.

Una vez que los miembros del grupo terminen de revisar y afinar el Informe Final, lo presentarán al Directorio Ejecutivo del Banco, al Presidente Moreno y a las ONG. El grupo asesor estará disponible para consultas adicionales durante todo el período, mientras el Banco elabora el plan de acción requerido en el programa de trabajo del Noveno Aumento.

Programa de Visitas a Países

País	Panelista Grupo Asesor Independiente	Consultor	Fechas
Brasil	Tom Lovejoy Israel Klabin	Jaqueline N. Poole Alan D. Poole	26/07/2010 30/07/2010
Guyana	John Agard Rosalía Arteaga	Susan Granger	09/08/2010 13/08/2010
Jamaica	John Agard	Susan Granger	16/08/2010 20/08/2010
México	Rafael Asenjo Emma Torres	Juan Dumas	11/10/2010 15/10/2010
Argentina	Rafael Asenjo Juan Mayr	Andres Garrett	31/08/2010 03/09/2010
Panamá	Carlos M. Rodríguez	Jaime Echevarría	06/09/2010 10/09/2010
Bolivia	Rosalía Arteaga Juan Mayr	Andres Garrett	13/09/2010 17/09/2010
Colombia	Carlos M. Rodríguez Emma Torres	Juan Dumas	27/09/2010 01/10/2010
Reunión de Grupo Asesor Independiente – Panelistas			04/08/2009 05/08/2009
Reunión de Grupo Asesor Independiente – Panelistas			22/02/2010 24/02/2010
Reunión de Grupo Asesor Independiente – Consultores			25/10/2010 27/10/2010
Reunión de Grupo Asesor Independiente – Panelistas			18/11/2010 19/11/2010