

**PROYECTOS ENCLAVE
¿QUÉ SON Y QUÉ SE PUEDE HACER?**

NOVIEMBRE DE 2004

Este documento fue preparado por un grupo de trabajo con participación de todo el Banco e integrado por: Virginia Alzina (SDS/ENV); Elizabeth Davidsen (EVP); Anne Deruyttere (SDS/IND); Rodolfo Huici (RE3); Javier Jiménez (LEG); Juan Antonio Ketterer (RE1); Robert Montgomery (PRI); Gijs Nolet (PRE); y Ana Cristina Torres, Loreto Biehl, Francesco Lanzafame y Mayra Buvinic de SDS/SOC, que coordinó el informe. También contribuyeron al informe Juan M. Benavides (SDS/IFM); Elizabeth Brito (PRI/ESU); Marie Clotilde Charlot (ROS/PMP); Eduardo Rojas (SDS/SOC); Maria da Cunha (SDS/IND); Joseph Christopher Milewski (SDS/ENV); Priscilla Phelps (RE2/EN2); y los participantes en el CRG.

PROYECTOS ENCLAVE ¿QUÉ SON Y QUÉ SE PUEDE HACER?

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente informe se atiende a la solicitud del Directorio del BID de que se preparara un documento de planteamientos sobre las ventajas y desventajas de incluir programas sociales de efectos positivos en proyectos enclave una vez adoptadas las correspondientes medidas de mitigación e indemnización. A los efectos del presente informe, se entiende por proyectos enclave grandes proyectos de inversión del sector público o privado orientados hacia la producción que importan sistemas de producción o comercialización tecnológicamente avanzados para la economía local, funcionan con un alto grado de autonomía y exportan los bienes producidos. Constituye una característica determinante de estos proyectos la de que los beneficios directos fluyen hacia fuera de la comunidad en que se ejecutan. Las inversiones en proyectos enclave pueden plantear problemas cuando tienen como resultado pérdidas actuales o futuras para la comunidad, algunas de las cuales puede resultar difícil evaluar e indemnizar plenamente, o cuando no se materializan las expectativas de la comunidad de un mayor bienestar.

Los programas sociales de efectos positivos son inversiones que tratan de realzar el capital humano y social de personas y comunidades. La inclusión de programas de esa índole en proyectos enclave puede entrañar muchos beneficios y poco riesgo si están bien concebidos y no se confunden con regalos o beneficencia. Los programas sociales eficaces beneficiarían a la comunidad y ayudarían a reducir las desigualdades territoriales y la aparición de conflictos entre el proyecto y la comunidad, entre otros. En un estudio documental de la experiencia con proyectos de instituciones financieras internacionales, incluido el BID y el sector privado, se clasifican las medidas sociales en aquellas que tienen relación directa con la inversión en el proyecto enclave (promover concatenaciones en la cadena de abastecimiento y medidas de otra índole) y aquellas que no la tienen, entre ellas el desarrollo de los recursos humanos, el de la pequeña y mediana empresa, etc. Las primeras parecen ofrecer mayores probabilidades de que el proyecto llegue a buen término que las segundas. A diferencia de la mitigación y la indemnización, que son obligatorios y están incluidos en los costos del proyecto, las medidas de realce del bienestar social no son obligatorias pero son sumamente convenientes. En todo caso, habida cuenta de que no hay una clara separación entre la mitigación y el realce del bienestar social, de que puede ocurrir que algunas pérdidas nunca se resarzan plenamente y de la oportunidad singular que ofrecen estos proyectos de promover un desarrollo económico y social equilibrado en un territorio, las instituciones financieras internacionales, y el BID entre ellas, están en buena situación para asumir un papel de vanguardia en la labor de promover en las operaciones de enclave programas sociales eficaces y de efectos positivos.

Las circunstancias propias de cada proyecto determinan quién (el sector público, el sector privado, la institución financiera internacional) ha de financiar las medidas sociales en operaciones enclave. Sin embargo, todos los actores, con inclusión de la comunidad y sus recursos, tienen que desempeñar un papel fundamental en la labor de asegurar que haya en

los proyectos de esa índole medidas sociales eficaces y la coordinación entre ellos es esencial. Concretamente, las instituciones financieras internacionales, y en este caso el BID, deben seguir asegurándose de que se cumplan estrictamente las salvaguardias ambientales y sociales, utilizar su influencia y sus recursos para asesorar y ayudar a los sectores público y privado en la labor de incluir medidas sociales en operaciones enclave, promover y difundir prácticas recomendadas para reducir los riesgos y coordinar y facilitar las negociaciones entre todos los que participan en el proyecto. Se trata de una oportunidad fundamental de estrechar la coordinación y minimizar los riesgos en la programación y el diálogo permanentes en el país.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En octubre de 2002 el Directorio del BID designó una comisión independiente encargada de investigar si los reclamos interpuestos por particulares y grupos contra el proyecto de la Termoeléctrica del Golfo (TEG), financiado por un préstamo del BID para el sector privado (préstamo 1223/OC-ME), tenían fundamento desde el punto de vista del cumplimiento de las políticas operativas del BID. Los reclamos principales giraban en torno al impacto ambiental negativo de la construcción de dos centrales termoeléctricas (una financiada por el BID) en Tamuín, San Luis de Potosí, para generar electricidad destinada a 13 plantas de cemento en las regiones central y septentrional de México. La comisión, en su informe final de marzo de 2003 (documento PR-2444-15), llegó a la conclusión de que las cuestiones ambientales planteadas en las reclamaciones carecían de fundamento y el Banco había cumplido todas las políticas operativas aplicables, salvo en ciertos aspectos de la política de disponibilidad de información (OP-102). Decidió también que el proyecto cumplía las salvaguardias relativas a los aspectos de seguridad, salud, sociales y ambientales de los proyectos de PRI e incluía un plan de manejo ambiental y social, así como un plan de seguridad e higiene del trabajo.
- 1.2 Sin embargo, la comisión independiente observó también que un mayor abastecimiento de energía beneficiaría a México en su conjunto si bien probablemente no habría beneficios directos a largo plazo para la población local de Tamuín. Recomendó, por lo tanto, como de importancia esencial que en los futuros proyectos enclave de esta índole, “particularmente cuando son realizados por el sector privado se incluya un programa social positivo acordado entre el BID y el gobierno del país sede del proyecto o el gobierno subregional involucrado tendente a atender al menos algunas de las necesidades básicas insatisfechas del área en cuestión, muy especialmente tratándose de regiones pobres” (documento PR-2444-15, página 14).
- 1.3 En respuesta, el Directorio del BID pidió en julio de 2003 que la Administración preparara un documento de planteamientos sobre las ventajas y desventajas de incluir programas sociales de efectos positivos en proyectos enclave (documento PR-2444-20). Habida cuenta de que estos programas sociales no obedecían al propósito de reemplazar las salvaguardias necesarias de mitigación e indemnización, sino al de aportar un “valor añadido para el desarrollo”, el Directorio dejó en claro que el documento debía centrarse en analizar las ventajas y desventajas de las medidas de realce del bienestar social que se adoptaran *una vez* establecidas las correspondientes políticas de mitigación e indemnización. Además de este análisis de las ventajas y desventajas, revestían interés para el Directorio del BID las siguientes preguntas: ¿los programas sociales de efectos positivos deben ser características obligatorias o facultativas de las operaciones del Banco?; ¿quién debe financiarlos? y ¿sobre quién debe recaer la responsabilidad de incluir esos programas en operaciones enclave (el gobierno, el sector privado, el BID)?

- 1.4 El presente informe ha sido preparado en atención a la solicitud precedente. En él se analizan las ventajas y desventajas de incluir medidas sociales de efectos positivos en proyectos enclave, *una vez* establecidas las correspondientes políticas de mitigación e indemnización, y se hace referencia tanto a la cuestión del carácter obligatorio o facultativo de estas medidas como a la de quién o quiénes son responsables de ejecutarlas y financiarlas. En el informe se definen los proyectos enclave, se pasa revista a la experiencia de las instituciones financieras internacionales, el sector privado y el BID en cuanto a la inclusión de programas sociales de efectos positivos en operaciones enclave y se presentan las observaciones y conclusiones dimanadas del examen. El informe se basa en un estudio documental de la experiencia con proyectos, comprende proyectos enclave realizados tanto por el sector público como por el privado, y se presta especial atención al examen de prácticas recomendadas a fin de formular sugerencias al personal del BID respecto de proyectos.

II. LOS PROYECTOS ENCLAVE

¿Qué son?

- 2.1 El término enclave se ha utilizado de distintas maneras en la bibliografía sobre desarrollo y en la experiencia con los proyectos del Banco. La comisión independiente de investigación lo empleó para describir “un proyecto que se inserta en una comunidad por razones ajenas a las demandas o necesidades de ésta y que no tiene impactos positivos inmediatos, significativos ni permanentes en sus niveles de vida” (Llach y otros, 2003, página 13). Cardoso y Faletto (1969) emplearon antes, en lo que tal vez sea el concepto más conocido, el término enclaves para explicar la expansión capitalista y del desarrollo industrial en América Latina a principios del siglo XX durante una de las primeras ondas de globalización en el mundo. Por enclave se entendía la inserción en una economía local, en la que los productores internos perdían importancia, de producción controlada por agentes externos con grandes inversiones de capital y sistemas de comercialización y tecnológicos altamente especializados.
- 2.2 Según estos autores, los enclaves en la minería y las plantaciones hicieron que se concentrara el ingreso en el sector, aumentaron la desigualdad en los ingresos y causaron la subordinación política de obreros y campesinos a las clases dominantes. Sin embargo, las economías y los proyectos enclave no han necesariamente de tener las características negativas que se acaban de mencionar. En documentos del BID, por ejemplo, se emplea el término enclave para describir proyectos comerciales orientados hacia la exportación que hayan de generar divisas (en Panamá) y se menciona la creación de “enclaves de excelencia” (proporcionando capacitación o

empleando consultores, en Trinidad y Tobago)¹. El Banco Africano de Desarrollo define un proyecto enclave como “un proyecto comercialmente viable, autónomo y orientado hacia la exportación que opera por conducto de una entidad autónoma legítimamente constituida en un país miembro de la región” (Banco Africano de Desarrollo, 2000). La comisión investigadora señaló igualmente que los proyectos enclave no eran necesariamente negativos en sí mismos. Véase en el recuadro 1 distintos usos del término enclave.

- 2.3 Si bien no hay acuerdo acerca de una definición operativa de los proyectos enclave ni de su utilidad o efecto positivo intrínsecos para el desarrollo, hay un cierto concepto común de estos elementos básicos. En primer lugar, desde un punto de vista físico, un proyecto enclave o una economía enclave es una estructura encerrada dentro de otra. Es una entidad autónoma que difiere considerablemente de lo que la rodea. En segundo lugar, desde un punto de vista económico, un proyecto enclave importa en la economía nacional grandes inversiones de capital y sistemas de comercialización y producción más avanzados y tecnológicamente complejos, y exporta los bienes producidos para generar divisas o atender necesidades del país. En general los bienes producidos surten efectos macroeconómicos positivos pero no redundan en un beneficio directo duradero para la economía local. Los proyectos enclave pueden arrojar beneficios a corto plazo para la comunidad local (mediante, por ejemplo, la generación de empleo durante la construcción), pero no tienen efectos duraderos. En tercer lugar, los proyectos enclave no generan (ni se supone que tengan que hacerlo) un desarrollo social sostenible en la localidad en que se ejecutan.
- 2.4 ¿Cuándo pueden los enclaves crear problemas? Según el Presidente de la comisión independiente para el proyecto TEG, las situaciones que causan reclamos, a pesar de la adopción de medidas adecuadas de mitigación e indemnización, incluyen el hecho de que la comunidad abrigue grandes expectativas de posibles beneficios cuando tiene lugar una gran inversión del exterior y esas expectativas pueden cumplirse a corto pero no a mediano plazo. En los proyectos enclave es posible mitigar adecuadamente las consecuencias negativas previstas para el medio ambiente, pero las expectativas positivas de un mayor bienestar pueden no materializarse y tener como resultado expectativas insatisfechas y una imagen en la comunidad de injusticia en la distribución de los beneficios (Llach, 2004). Esta caracterización de las situaciones en que los enclaves pueden suscitar problemas, si bien puede impugnarse (de hecho, puede ocurrir que intereses políticos estrechos aprovechen los reclamos de la comunidad y los promuevan), pone de manifiesto la diferencia que puede existir entre una evaluación externa favorable y la evaluación negativa por la comunidad de los efectos del proyecto en la situación local, así como el grado en que las expectativas de la comunidad dan forma a los reclamos.

¹ “Panamá, Desarrollo Empresarial de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” (TC-0006035), BID, septiembre de 2000, mimeografiado; “Evaluación del Programa de Trinidad y Tobago: 1985-1999”, BID, agosto de 2001, mimeografiado.

- 2.5 Una razón más fundamental del carácter problemático de algunos proyectos enclave consiste en la posible competencia para utilizar recursos limitados entre el Estado, patrocinadores externos e intereses locales, de resultas de lo cual puede ocurrir que la comunidad local pierda el control de sus recursos. Incluso cuando los conflictos se manejan bien y las comunidades participan en el proceso de adopción de decisiones y reciben mitigación e indemnización adecuadas, en algunos casos puede ocurrir que los efectos negativos (particularmente en los ámbitos cultural y simbólico) no tengan mitigación adecuada y se conviertan en fuente de conflicto. Otra posible fuente de reclamo consiste en que la comunidad vea riesgos reales en el futuro que las partes ajenas a ella no ven. En esta situación, la comunidad no objeta el hecho de que se busque un fin de lucro sino que busca alguna forma de gestión del riesgo de costos en el futuro que los análisis de mitigación en los proyectos deben identificar como tales, pero a veces no lo hacen o no pueden hacerlo.
- 2.6 Sobre la base de lo que antecede, a los efectos del presente informe se entiende por proyectos enclave grandes proyectos de inversión orientados hacia la producción que importan en la economía local sistemas de comercialización o producción tecnológicamente avanzados, funcionan con un alto grado de autonomía y exportan los bienes producidos. Constituye una característica determinante de estos proyectos la de que los beneficios directos fluyen fuera de la comunidad en que tiene lugar el proyecto. Los enclaves pueden suscitar problemas cuando las actividades tienen como resultado pérdidas o costos en el futuro que no se resarcen cabalmente o no son objeto de consultas adecuadas con la comunidad o cuando dan lugar a expectativas de beneficios futuros en la comunidad que no se materializan.

Recuadro 1: Algunas definiciones de proyectos enclave

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América¹

- ... préstamos para proyectos comerciales orientados hacia la exportación que generan divisas ...

Parlamento del Reino Unido²

- ... “proyectos enclave” (con) muy pocas concatenaciones regresivas, verticales y horizontales que hayan de producir beneficios amplios y duraderos ...
- ... las nuevas inversiones externas prácticamente no reportaron beneficios al ciudadano medio ...

Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento³

- ... “proyectos enclave” que puedan surtir efectos positivos dentro de sus límites pero no generan una importante difusión de conocimientos ni forman capacidad para el futuro.

Banco Africano de Desarrollo⁴

- ... se define un proyecto enclave como un proyecto comercialmente viable, autónomo y orientado hacia la exportación *que funciona por conducto de una entidad autónoma (la empresa del proyecto) legítimamente constituida* en un país miembro de la región... Los proyectos en materia de manufactura, minería, agricultura, agroindustria e infraestructura, tales como generación de energía, gasoductos, telecomunicaciones y transporte, realizados por inversionistas privados en asociación con el gobierno, pueden considerarse proyectos enclave, con sujeción a que puedan generar divisas suficientes y reunir las condiciones antes enunciadas.

PNUD⁵

- Los proyectos enclave, de ámbito muy estrecho en el lugar y el tiempo, están cada vez más desacreditados. Suelen dejar pocos resultados que no hayan sido generados localmente y prácticamente no hay un intento de crear una memoria institucional; por lo demás, no hay una propagación espontánea.

Banco Mundial⁶

- ... Proyectos enclave cuyos beneficios no llegaran a la población del lugar ...
- Hay muchos tipos distintos de proyectos de desarrollo internacional, vale decir, tangibles e intangibles. Inicialmente la mayor parte de estos proyectos correspondían a la construcción de obras civiles tales como ferrocarriles, puertos, represas y centrales eléctricas, con objetivos claros y que podían adjudicarse a grandes empresas internacionales con experiencia. Eran denominados proyectos enclave. En los tres últimos decenios se ha registrado un cambio drástico en favor de proyectos “intangibles” que apuntan al desarrollo humano, como los de educación, salud o desarrollo institucional.

FMI⁷

Además de contratar empréstitos para financiar gastos de lucha contra la pobreza y otras inversiones (de índole generalmente no comercial), algunos gobiernos a veces contratan empréstitos para financiar el capital público en actividades comerciales con asociaciones privadas (extranjeras) y con determinados mercados de exportación. Cabe mencionar como ejemplos proyectos de explotación petrolífera, oleoductos y presas hidroeléctricas. Se espera que estos proyectos (denominados proyectos enclave) se autofinancien una vez que estén en funcionamiento ya que probablemente los ingresos conexos de exportación serán más que suficientes para el servicio de la deuda contratada en la etapa de construcción. Al hablar de viabilidad de la deuda en los países de bajos ingresos surge naturalmente, por lo tanto, la cuestión de en qué medida el proyecto enclave debe quedar comprendido en los límites que rigen para los empréstitos públicos o excluido de éstos ... Habida cuenta de las proyecciones de viabilidad comercial, bien cabría aducir que habría que excluirlos de esos límites. Sin embargo, se trata de una determinación que hay que hacer con mucho cuidado.

¹ Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Fact Sheet: State Department on HIPC Debt Relief Initiative*, noviembre de 2000.

² Parlamento del Reino Unido. *Selected Committee on Trade and Industry – Third Report*. Memorando presentado por Save the Children Fund (respecto de un proyecto en Mongolia), octubre de 1998.

³ Stern, Nicholas. *Investments on Poverty: The Role of International Financial Institutions*, abril de 2001.

⁴ Banco Africano de Desarrollo, *Bank policy on financing enclave projects*, circa 2000.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Innovation, Farmers and Land Husbandry: An Overview of Methodology and Issues*, 2002.

⁶ Banco Mundial. *Development Extractive Industries*, 2004; Youker, Robert. *The Nature of International Development Projects*, Banco Mundial, 2004.

⁷ FMI. *Debt Sustainability in Low Income Countries – Toward a Forward Looking Strategy*, mayo de 2003.

- 2.7 En este contexto, hay una amplia variedad de proyectos de inversión en actividades de producción que pueden tener consecuencias de enclave; generalmente se trata de inversiones en las industrias de extracción (petróleo, gas y minería), otras industrias de energía, como las centrales de energía, y los proyectos agrícolas y manufactureros para la exportación. Los posibles enclaves incluyen también centrales de procesamiento de productos primarios para mercados nacionales o de exportación, puertos y aeropuertos vinculados con la producción industrial y proyectos de turismo por los cuales se construye infraestructura separada y sumamente autónoma de turismo en el seno de comunidades relativamente pobres. En todos estos proyectos, los beneficios directos fluyen fuera de la comunidad y existe la posibilidad de que las actividades tengan como resultado trastornos ambientales o sociales.
- 2.8 Como se da a entender en los ejemplos que anteceden, los proyectos enclave no están necesariamente limitados al sector privado. Pueden ser financiados y ejecutados tanto por el sector público como por el privado, si bien tienen distinta competencia y distintas obligaciones en cuanto al desarrollo económico y social de la localidad en que tiene lugar el enclave. A diferencia del papel más restringido que cabe al sector privado en el ámbito económico, el sector público tiene la función de propiciar el desarrollo económico y social del lugar y es responsable de hacerlo. Además, habida cuenta de que se trata de grandes inversiones de producción que repercuten considerablemente en la economía, cabe al sector público una función reguladora incluso en los proyectos financiados por el sector privado. En todo caso, estas diferencias en cuanto a la competencia y la función son cada vez más matizadas; el sector privado, en virtud de una mayor responsabilidad social institucional, asume o comparte la responsabilidad por el desarrollo social de los lugares en que opera. El sector público y el privado están tratando de establecer asociaciones más estrechas en el marco de las cuales, por ejemplo, el sector público pueda subcontratar grandes proyectos a empresas del sector privado.

Argumentos en favor de programas sociales de efectos positivos

- 2.9 Los programas sociales de efectos positivos constituyen inversiones en el capital humano y social de personas y comunidades. Existen buenas razones para incluir programas de esta índole en los proyectos enclave. En primer lugar, en la bibliografía sobre proyectos de desarrollo se encuentran amplios datos acerca de las consecuencias ambientales y sociales negativas de los enclaves, algunas de las cuales van más allá de las que están sujetas a indemnización o mitigación (véase, por ejemplo, Informe de Impacto Ambiental 2003; Comisión Mundial de Represas, 2000). Esas razones incluyen la pérdida de fuentes actuales o futuras de ingreso, como ocurre cuando la comunidad tiene que prescindir de cosechas tradicionales y pierde ingresos (muchas veces con efectos en cuanto a la nutrición) o cuando prevé que cuando se cierre la planta del proyecto se han de perder ingresos por concepto de empleo; un aumento de la pobreza debido al alza del costo de la vida a nivel

local; el riesgo de contaminación del medio ambiente; problemas de derechos humanos como consecuencia de actividades de construcción mal supervisadas; conflictos sociales, con inclusión de aumentos del alcoholismo, la violencia y la explotación de la mujer, una mayor incidencia del VIH/SIDA y otras enfermedades contagiosas; prejuicios y trastornos culturales y consuetudinarios y una mayor demanda de fuentes de agua o vivienda en el lugar, entre otras. En segundo lugar, los reclamos de la comunidad contra proyectos enclave, en muchos casos resultado de procesos deficientes de consulta, pueden aumentar los costos del proyecto y causar graves interrupciones en su ejecución. Véanse en el recuadro 2 ejemplos de trastornos en la ejecución de proyectos. En tercer lugar, los enclaves pueden aumentar la desigualdad en un territorio, intensificando este problema permanente de desarrollo en América Latina, región en que se registra la mayor desigualdad en los ingresos en el mundo. En cuarto lugar, y esto es paradójico, la entrada rápida y masiva de dinero (incluso por concepto de indemnización) puede surtir efectos negativos y crear incentivos para la corrupción. Muchos de estos conflictos y consecuencias negativas de los proyectos pueden evitarse mediante procesos adecuados de consulta y políticas de indemnización y mitigación pero, habida cuenta de que hay un continuo entre mitigación y realce del bienestar social (véase el párrafo 2.10 *infra*), así como de lo difícil que es pronosticar con antelación algunas de estas consecuencias negativas, sirven también de argumento en favor del establecimiento de programas sociales de efectos positivos.

Recuadro 2: Ejemplos de conflictos sociales en la explotación de recursos naturales

Las organizaciones autóctonas y ecologistas, tanto de la región como de países industrializados, suelen protestar contra las actividades de exploración de petróleo y gas cuando consideran que tienen importantes efectos negativos en el medio ambiente y no se ha consultado debidamente a las comunidades locales antes de llevarlos a la práctica. Estas protestas causan demoras en los proyectos y en algunos casos hacen que sean cancelados. Como ejemplos de conflictos recientes en la región andina cabe mencionar:

- La oposición en Bolivia de grupos ecologistas y comunidades indígenas al gasoducto de gas natural Cuiaba que atravesaba un bosque tropical primario.
- Protestas, acciones judiciales y conflictos violentos en Colombia en razón de la oposición de los U'wa a la exploración de petróleo por Occidental Petroleum en territorio U'wa.
- Una acción judicial interpuesta contra Texaco (por US\$1.000 millones) por comunidades indígenas de la región de Oriente en Ecuador por la contaminación con desechos tóxicos y petróleo crudo.
- La suspensión de la construcción de una red de energía eléctrica en Venezuela en 1999 como consecuencia de las protestas del grupo indígena Pemón.

Fuente: Donahue, M. y M. Dixon, "Concept Paper for Bank Support to Pre-Qualification of Oil and Gas Exploration/Production Blocks Andean/Amazon Basin Countries", Washington, D.C., BID, noviembre de 2000, mimeografiado.

El continuo mitigación-adicionalidad

- 2.10 El BID ha instituido políticas y directrices de salvaguardia y establecido mecanismos de examen de préstamos en comités, entre ellos el del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social, para mitigar el impacto social y ambiental negativo, directo o indirecto, que puedan tener los proyectos que financia. Con arreglo a esas políticas y directrices, el Banco tiene que resarcir a las poblaciones directamente perjudicadas por sus actividades y mitigar las consecuencias sociales y ambientales negativas (véanse en el recuadro 3 definiciones de estos términos). La recomendación de la comisión independiente de incluir medidas socialmente positivas en los proyectos enclave (véanse los párrafos 1.1 y 1.2) va más allá de las salvaguardias de indemnización y mitigación para referirse a actividades de desarrollo sostenible en la sociedad que añadan valor a las condiciones sociales en las comunidades en que tienen lugar los proyectos y las mejoren. La recomendación va más allá de simplemente resarcir a la población, pues se pasa de mitigar el impacto negativo a incrementar el desarrollo social, configurando actividades del Banco orientadas hacia la producción y dándoles valor añadido, por lo cual no queda comprendida en el actual examen obligatorio por parte del Comité. Existe sin embargo un continuo que va de la mitigación a la adicionalidad y resulta difícil trazar una línea clara respecto de dónde terminan la indemnización y la mitigación y dónde comienza la adicionalidad. Según las prácticas recomendadas en materia de mitigación, deben aplicarse los mismos principios a los programas destinados a mitigar el impacto negativo y los destinados a promover el desarrollo. Esto es, los programas deben ser adecuados, eficaces y sostenibles y permitir que la población afectada por un proyecto desarrolle su capacidad en lugar de, como suele ocurrir, limitarse a establecer nuevos lazos de dependencia (Renshaw y otros, 2001). Por lo tanto, las medidas de mitigación bien diseñadas deben servir también para impulsar el desarrollo social.

Recuadro 3: Definiciones de medidas de mitigación e indemnización

Mitigación

Se entiende por tal el acto de “aliviar” o “desagraviar”. Se refiere a efectos menores (aquellos que con un criterio realista no cabe indemnizar) como la pérdida de hábitat, medios de vida, sitios culturales, recuerdos o valor sentimental (Renshaw y otros, 2001). Las medidas de mitigación evitan, minimizan o contrarrestan los efectos negativos importantes que puede tener un proyecto en el medio humano y natural. El propósito de la mitigación consiste en generar medidas destinadas a llevar a un nivel aceptable el impacto ambiental de los actos del ser humano, cerciorándose de que se restablezcan las condiciones ambientales por lo menos al nivel en que se encontraban antes del proyecto (Espinoza, 2002).

Indemnización

Este concepto se refiere al restablecimiento o mejoramiento de las condiciones preexistentes y comprende la sustitución de bienes perdidos, ingresos o producción perdidos y el acceso a servicios sociales e infraestructura de la comunidad (Renshaw y otros, 2001). Las medidas de indemnización apuntan a generar efectos positivos alternativos que equivalgan a los efectos negativos causados por el proyecto. Cabe entender que la indemnización constituye una medida extrema de mitigación aplicable en determinadas condiciones (Espinoza, 2002).

Fuentes: Espinoza, Guillermo. “Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental”. En *Plan de Manejo Ambiental*, Capítulo VIII. BID, Chile, 2002. Mimeografiado; Renshaw, Jonathan, M. Santana y V. Von Bremen. “Guidelines for Socio-Cultural Analysis”, BID, octubre de 2001. Mimeografiado.

- 2.11 Como ya se ha mencionado (véase el párrafo 2.5), en algunos casos los efectos negativos de proyectos enclave que deben ser objeto de políticas de indemnización o mitigación, como el costo de oportunidad de utilizar tierras y otros recursos de la comunidad, tienen lugar en el futuro y es difícil predecirlos o cuantificarlos. Como consecuencia, no están incluidos en los costos del proyecto y se combinan con la necesidad de mejoras sociales, haciendo más confusa la línea entre mitigación y adicionalidad.
- 2.12 Los múltiples factores que pueden suscitar reclamos contra proyectos enclave, desde perjuicios que tal vez no queden plenamente indemnizados hasta las expectativas en la comunidad de beneficios que no se materializan, hacen aún más complejo el análisis de estos proyectos. La imposibilidad de separar con claridad los conceptos de mitigación, por una parte, y adicionalidad, por la otra, complica aún más el análisis de lo que se puede y debe hacer acerca de estos proyectos y de quién debe ser el responsable de hacerlo.

Una opción de buena práctica

- 2.13 La misión del Banco consiste en promover un desarrollo económico y socialmente sostenible en los países miembros prestatarios, pero muchos proyectos no pueden integrar debidamente en un diseño único la prestación de servicios y de infraestructura económica y social. Los proyectos que financian actividades económicas (como la infraestructura), mientras no causen perjuicios (desde un punto de vista social y ambiental), no están obligados a incluir también componentes concretos de servicios e infraestructura social. Como consecuencia, el Banco debe mitigar los efectos negativos (directos e indirectos) pero estos tipos de operaciones de desarrollo económico no constituyen necesariamente la mejor manera de alcanzar, por lo menos a corto plazo, los objetivos de desarrollo social (inversiones en capital social y humano para promover el bienestar de la gente, con inclusión de medidas en materia de salud, nutrición, educación y vivienda, entre otras). Por lo tanto, las intervenciones sociales de efectos positivos en proyectos enclave deberían ser deseables pero no obligatorias. Sin embargo, como se ha señalado, existe la dificultad conceptual de separar el elemento de mitigación, resultante en particular de los efectos negativos indirectos de proyectos que pueda ser difícil prever, de los elementos de realce del bienestar social. Por lo tanto, y en razón de esta dificultad conceptual que puede causar efectos negativos imprevistos, el BID tiene una oportunidad singular para ir más allá de lo obligatorio y añadir valor para el desarrollo por conducto de acciones sociales.

Ventajas y desventajas de acciones sociales de efectos positivos

- 2.14 Los proyectos enclave, de incluir programas sociales eficaces, pueden servir de extraordinaria oportunidad para que el gobierno y el BID promuevan sinergias entre las medidas económicas y sociales en un territorio y promuevan un desarrollo equilibrado. La incorporación de programas sociales de efectos positivos en proyectos enclave debería redundar en beneficio de la comunidad y el gobierno locales, el gobierno central, el organismo de ejecución (el gobierno o la empresa del sector privado) y la institución que los financia, en este caso el BID. Al promover el progreso social, los programas sociales de efectos positivos redundarían en beneficio de las comunidades y los gobiernos y ayudarían a reducir la desigualdad en un territorio. Deberían reducir la posibilidad de conflictos entre el organismo del proyecto y la comunidad y los reclamos de ésta y, por lo tanto, prevenir la posibilidad de interrupciones en las operaciones. Podrían mejorar las finanzas de la empresa del sector privado al realzar su reputación comercial y la comerciabilidad de sus productos y cumplirían los mandatos básicos de desarrollo además de incrementar la eficacia y la reputación del BID.
- 2.15 Entre los costos o desventajas posibles cabe mencionar que los programas sociales hacen más complejos el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo económico ya complejos y de gran magnitud, entrañan un riesgo para la reputación tanto del organismo de financiamiento como del organismo de ejecución si se ejecutan mal,

se recortan en razón de la falta de fondos o se convierten en donaciones y suman costos (para financiarlos) a los costos totales del proyecto. Si bien puede tratarse de una proporción relativamente menor de esos costos generales, tal vez el gobierno o la empresa del sector privado no estén en condiciones de aumentarlos y no sea posible utilizar subvenciones o fondos no reembolsables, especialmente en el contexto de un proyecto del sector privado con fines de lucro.

- 2.16 Además, la acción social en atención a las demandas de la comunidad, especialmente cuando se trata de mecanismos de distribución de beneficios, puede ser injustificada o crear desequilibrios regionales en la distribución de los ingresos fiscales. En cambio, puede ocurrir que lo mejor para el país sea que el gobierno distribuya los beneficios macroeconómicos de las inversiones en proyectos enclave (obtenidas por conducto de ingresos, impuestos o regalías) sobre una base nacional en lugar de una subnacional.

III. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Las instituciones internacionales de desarrollo

- 3.1 Las instituciones internacionales de desarrollo tienen cada vez mayor interés en examinar proyectos enclave e impartir directrices para ejecutarlos. El FMI, el Banco Africano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial han analizado proyectos de esa índole y formulado declaraciones al respecto (véase el recuadro 1). Cabe señalar en general que esas instituciones apoyan el financiamiento de proyectos enclave, pero únicamente cuando hay sólidos fundamentos para sostener que han de servir para reducir la pobreza. Sin embargo, también se insiste en la necesidad de formular programas complementarios, no sólo para mitigar el impacto social y ambiental negativo sino también para aprovechar todos los elementos positivos de manera que el proyecto aporte una contribución al desarrollo sostenible del lugar. En el caso de los proyectos ejecutados por empresas privadas, estas medidas giran en torno al tema de la responsabilidad social de la empresa. En todos los casos, incumbe al gobierno una importante función en el sentido de sentar condiciones óptimas para que las empresas privadas puedan llevar a la práctica programas sociales y garantizar sus beneficios.
- 3.2 El Grupo del Banco Mundial es la institución financiera internacional que tiene una labor más extensa respecto de los enclaves. Como medida complementaria de un informe de la Comisión Mundial de Represas (2000), enunció un plan de acción para la ordenación y planificación de las represas en que se instaba a proceder a alguna forma de distribución de los ingresos con la comunidad local para evitar las consecuencias de enclave de las represas en el sentido de que los beneficios salen de las comunidades en que se construyen. En el recuadro 4 se indican diversas formas de distribución de los ingresos que, junto con los beneficios no monetarios (como la transferencia de conocimientos, la infraestructura social y la generación de

ingresos), constituyen dos opciones generales para evitar los riesgos de enclave en los programas de desarrollo.

- 3.3 Más recientemente, el Banco Mundial encomendó un estudio independiente de las industrias de extracción con respecto a las inversiones en petróleo, minería y gas en todo el mundo, que incluía un intenso proceso de consultas de dos años de duración. En el examen quedó de manifiesto la característica de enclave de estos proyectos; se llegaba a la conclusión de que no reducían la pobreza a nivel local y se recomendaba que “el desarrollo de las industrias de extracción tenga lugar de manera socialmente aceptable en que las industrias sienten las bases para el desarrollo a largo plazo en lugar de promover proyectos enclave que funcionen en forma absolutamente aislada de las comunidades que los rodean” (EIR, 2003). En el estudio se insistía en que el desarrollo sostenible de las industrias de extracción exigía una gestión más favorable a los pobres, políticas sociales y ambientales más eficaces y el respeto de los derechos humanos. Se recomendaba proceder al manejo de los riesgos sociales de esas industrias identificando políticas claras y adecuadas sobre el impacto social, convirtiéndolas en leyes, reglamentos y obligaciones, celebrando consultas con la población local y evaluaciones del impacto social, previendo el pago de indemnizaciones cuando procedieran y la participación de la comunidad en los beneficios del proyecto y la distribución de los ingresos fiscales y promoviendo la responsabilidad social de las empresas. En el estudio se instaba a las instituciones financieras internacionales a que, habida cuenta de sus mandatos y sus características institucionales especiales, así como de su capacidad para materializar la interfaz entre gobiernos, inversionistas y grupos locales, prestaran asesoramiento y asistencia para ayudar a aumentar los efectos económicos del desarrollo de las industrias de extracción en el lugar proporcionando el elemento adicional de los efectos en el desarrollo, más allá del simple financiamiento.

Recuadro 4: Mecanismos de distribución de los ingresos en proyectos de represas

Distribución de los ingresos

En el caso de los mecanismos de esta índole, parte de los ingresos se redistribuyen a autoridades locales o regionales en la forma de regalías por concepto de generación de energía o de tarifas por la utilización de agua. Algunos mecanismos pueden ser resultado de negociaciones entre autoridades locales o regionales y el promotor o pueden estar enunciados en la legislación. En este último caso, por lo general se especifica el porcentaje de los ingresos que deben transferirse a beneficiarios regionales o locales y la utilización que se hará del producto.

Fondos de desarrollo

Pueden establecerse fondos de desarrollo, financiados con la venta de energía, con tarifas por concepto de agua o por el gobierno, a fin de proporcionar capital inicial para promover el desarrollo económico en la zona afectada por el proyecto. En cuanto a los mecanismos de distribución de los ingresos, los objetivos, la estructura y la duración de los fondos de desarrollo pueden ser resultado de negociaciones entre las autoridades locales o regionales y el promotor o pueden estar enunciados en la legislación. Los proyectos que se han de financiar con los fondos de desarrollo pueden o no estar especificados e incluir, por ejemplo, servicios para la comunidad, programas de capacitación o la generación de empleo en proyectos industriales o comerciales.

Participación en el capital o propiedad absoluta

Diversos mecanismos pueden dar a las autoridades locales o regionales la propiedad total o parcial de un proyecto de represas. De esta manera, las autoridades locales comparten los riesgos del proyecto pero también las utilidades, de haberlas. Además, en algunos casos pueden tener un cierto grado de control sobre el diseño y el funcionamiento del proyecto.

Impuestos pagados a autoridades regionales y locales

Puede haber dos tipos básicos de impuestos pagados a autoridades regionales y locales. En algunos países, el Estado permite que esas autoridades cobren directamente a los propietarios de la represa (empresas de energía hidráulica, por ejemplo) impuestos sobre el valor de la propiedad de la represa o sobre otra base. El mecanismo no está subordinado a los ingresos porque el impuesto es aplicable cualquiera que sea el volumen de energía generada o agua suministrada por la empresa que explota la represa. Sin embargo, representa un cargo fijo para el productor y repercute directamente en las utilidades. Los impuestos que se han de pagar a las autoridades regionales y locales pueden estar también indicados en la legislación del Estado, en algunos casos como porcentaje de las ventas del proyecto o los ingresos netos. En este último caso, el mecanismo es similar a la distribución de los ingresos.

Tarifas eléctricas preferenciales u otros cargos preferenciales relacionados con el agua

Las autoridades locales o regionales pueden negociar con la empresa productora de energía hidráulica el abastecimiento sin cargo de energía o tarifas preferenciales, lo cual beneficia a todos los consumidores de electricidad en su localidad o región y contribuyen al desarrollo económico local y regional. Igualmente, puede abastecerse de agua para riego o para fines domésticos o industriales a las comunidades perjudicadas por el proyecto en forma gratuita o con tarifas subvencionadas. Este mecanismo constituye una forma de distribución de los ingresos porque reduce los ingresos para el propietario de la represa y evita costos para los beneficiarios.

Fuente: Palmieri, Alessandro. *Benefit Sharing from Dam Projects. Phase 1: Desk Study*. Banco Mundial, 2002.

Iniciativas del sector privado

- 3.4 La Corporación Financiera Internacional, rama privada del Grupo del Banco Mundial, promueve programas de desarrollo social y de la comunidad en los préstamos para la industria de extracción que financia porque tienen sentido desde un punto de vista comercial. No exigen que las empresas del sector privado realicen actividades de esa índole sino que atienden solicitudes de los clientes que están motivados para llevarlas a cabo a fin de mantener la rentabilidad. La Corporación promueve concatenaciones de la cadena de abastecimiento a fin de romper los enclaves (como condición para operar con grandes clientes), prestando especial atención al desarrollo de la pequeña y mediana empresa, y procura traspasar a los subcontratistas la obligación de cumplir normas laborales y de salud. La Corporación reconoce en todo caso que suele ser difícil poner en práctica esas concatenaciones, especialmente cuando la capacidad y los recursos locales son escasos, lo cual tiende a ser la regla y no la excepción.
- 3.5 Además, la CFI utiliza recursos de fondos fiduciarios de donantes (el mecanismo de ciudadanía empresarial) para conceder subvenciones a clientes a fin de ejecutar programas de desarrollo social y de la comunidad. Por ejemplo, hizo una donación de US\$100.000 a una compañía bananera del Ecuador para asegurar a sus trabajadores la tenencia de sus tierras (véanse detalles en el recuadro 5). Trabaja también en cuestiones de gobernanza, con inclusión de la administración y distribución de los ingresos mediante impuestos o regalías pero únicamente cuando vale la pena hacerlo porque los ingresos previstos de los proyectos son suficientemente cuantiosos. Por ejemplo, en el proyecto de la mina Inti Raymi en Bolivia, financiado con un préstamo de la CFI (de US\$40 millones), los gobiernos locales reciben una proporción más alta de los ingresos impositivos. El 10% de los ingresos de un oleoducto entre Chad y el Camerún quedarán en un fondo fiduciario para generaciones futuras (Kyte, 2004).
- 3.6 Empresas del sector privado de todo el mundo financian con cada vez mayor frecuencia, con arreglo a principios de responsabilidad social de la empresa, programas de bienestar, desarrollo social y desarrollo de la comunidad en las localidades en que operan. Un argumento importante en favor de esos programas consiste en que hacen más competitiva a la empresa en los mercados internacionales. Las prioridades tienden a variar según la región. En Asia se destacan las cuestiones sociales, como las prestaciones laborales y el trabajo infantil. En la India, por ejemplo, hay grandes empresas que ofrecen a sus empleados prestaciones para sí y sus comunidades que, en términos comparativos, superan con mucho a las que se ofrecen en países desarrollados. Ello realza la reputación de la empresa entre los consumidores. En Europa, en cambio, se asigna prioridad a las medidas ambientales y en el África al sur del Sáhara a la salud (VIH/SIDA) y al desarrollo de la comunidad. En América Latina y el Caribe, las empresas asignan importancia a la buena gestión de los recursos humanos para aumentar su legitimidad en las comunidades locales, que suelen desconfiar de los

organismos de gobierno. Según un estudio reciente, si bien únicamente el 8% de los consumidores de Asia habían penalizado a empresas privadas por su falta de responsabilidad social, el 23% lo había hecho en América Latina y el Caribe y el 42% en América del Norte (Globe Scan/EnviroNics International, 2004). En el recuadro 5 figuran ejemplos de actividades sociales y en la comunidad que realizan empresas de América Latina y el Caribe para reducir el riesgo que representan sus inversiones en proyectos enclave.

Recuadro 5: Acciones sociales y en beneficio de la comunidad en proyectos del sector privado en América Latina y el Caribe: una muestra				
País	Proyecto	Patrocinador	Acción	Descripción
Perú	Yanacocha, Cajamarca	Newmont Mining Co. y CFI 2003	Desarrollo de la pequeña y mediana empresa	Se ha establecido un programa para apoyar a la pequeña y mediana empresa de la región a fin de poder competir en mejores condiciones cuando se trata de obtener contratos relacionados con la mina Yanacocha. Con el objetivo de diversificar las actividades de la pequeña y mediana empresa local, el programa aporta también asistencia técnica, acceso a capital y formación de capacidad para desarrollar otros sectores no relacionados con la minería.
Perú	Gloria S.A.	Gloria S.A. 1982	Cadena de abastecimiento	Con el objeto de aumentar la cadena de abastecimiento local de leche para la empresa, Gloria S.A. preparó un proyecto para identificar y promover actividades a fin de aumentar la productividad, la calidad del producto y el ingreso familiar en cada tipo de productor. Se conceden también pequeños préstamos a todos los participantes en la cadena de abastecimiento, desde la producción y el transporte hasta la recogida de leche.
Ecuador	Favorita	Favorita y CFI 2001-2002	Desarrollo de la comunidad	<p>i) Presta asistencia a abastecedores independientes de bananas en sus intentos de conseguir la certificación ECO-OK (programa existente en varios países de América del Norte, América del Sur y América Central para certificar la gestión social y ambientalmente sostenible de las empresas rurales).</p> <p>ii) Prepara programas educacionales para mejorar las prácticas laborales y ambientales de los productores independientes de bananas.</p> <p>iii) Presta apoyo a escuelas técnicas en los ciclos primario y secundario que constituyan una opción atractiva para menores de 12 a 15 años de edad y complementa la acción nacional para erradicar el trabajo infantil en la industria bananera.</p> <p>iv) Financia programas de vivienda.</p>
Bolivia	Aguas del Illimani	Aguas del Illimani 2001	Ventas/clientes	La empresa mantuvo sus ingresos y alcanzó los objetivos en materia de concesiones en todo el período 1997-2001 ampliando la disponibilidad de servicios de agua y saneamiento a pesar de cobrar una de las tarifas más bajas por el agua en Bolivia y a pesar de una disminución del 22% en el consumo per cápita de agua. Ello se logró mediante estrategias innovadoras de comercialización social, la institución de planes de financiamiento para las conexiones de agua y la adopción de soluciones adecuadas de menor costo, como la propiedad común de servicios de alcantarillado. La activa participación de los interesados tuvo como resultado un menor perfil de riesgo y una renegociación en diciembre de 2001 de las tarifas para el período 2002-2006.
República Dominicana	Grupo M	Grupo M 1998	Cadena de abastecimiento	El Grupo M abastece a empresas como Levi Strauss y Polo que exigen cumplir normas laborales mínimas. El Grupo ofreció servicios subvencionados de transporte, jardín de infantes y salud para sus empleados y sus familias, como cursos de formación a distintos niveles. De esta manera, el Grupo M aumentó su productividad y obtuvo nuevos contratos con otras empresas internacionales como recompensa por su calidad y responsabilidad social.
Chile	Henkel Chile	Henkel Chile 1995	Venta/clientes	Henkel Chile es un ejemplo de comercialización responsable. La empresa reemplazó uno de los componentes de un adhesivo para uso industrial, el tolueno, que es tóxico y crea adicción si es utilizado indebidamente. El tolueno era inhalado por los niños de la calle y se estaba convirtiendo en un importante problema social y de salud. El aumento del costo se compensó con mayores cuotas en el mercado y con una reputación de responsabilidad social.
Bolivia	Gas Trans-Boliviano	Gas Trans-Boliviano 2001	Desarrollo de la comunidad	Gas Trans-Boliviano S.A. (GTB) es una empresa boliviana constituida en el marco del acuerdo binacional entre Bolivia y Brasil a fin de ejecutar el acuerdo de servicios de gas. GTB explota la parte correspondiente a Bolivia del gasoducto entre Bolivia y Brasil, de 557 kilómetros de longitud, que es de su propiedad. En este territorio hay 111 comunidades indígenas de tres grupos étnicos distintos. El gasoducto deforestó 1.500 hectáreas y está por deforestar otras 750. El 87% de la población es muy pobre. GTB tuvo que hacer frente a un largo período de desconfianza de los

Recuadro 5: Acciones sociales y en beneficio de la comunidad en proyectos del sector privado en América Latina y el Caribe: una muestra				
País	Proyecto	Patrocinador	Acción	Descripción
				<p>indígenas, para lo cual se valió del contacto directo, la comunicación, la transparencia y el transcurso del tiempo. Se entablaron relaciones francas y un diálogo entre las dos partes. La confianza en los funcionarios de GTB se convirtió luego en confianza en la compañía.</p> <p>Se diseñaron y aplicaron dos planes:</p> <p>1) El Plan Ichepe Usaka con la población indígena, que incluía: i) comunicación y formación; ii) ordenación ambiental conjunta; iii) desarrollo de la comunidad, y</p> <p>2) El Plan de Ciudadanía Corporativa con municipalidades y comunidades no indígenas, que incluía: i) la acción social directa; ii) la generación de empleo; iii) la ordenación ambiental conjunta.</p> <p>GTB está también preparando programas para disuadir a la población de la idea errónea de que una empresa privada puede reemplazar al Estado. Además, cada uno de los gerentes y empleados de GTB debe pasar en esas comunidades por lo menos una semana al año para ayudar a coordinar las actividades y profundizar esta relación. GTB, al dar participación a la comunidad local, ha consolidado la confianza y obtenido valiosos asociados.</p>
Brasil	Volkswagen do Brasil	Volkswagen do Brasil 1996	Salud	<p>En 1996 Volkswagen do Brasil estableció un programa de atención del VIH/SIDA para sus empleados, sus familiares y la comunidad local utilizando los servicios radiofónicos de la empresa, revistas locales, boletines internos y publicaciones especiales. El programa logró que la comunidad local comprendiera mejor el problema. Proporciona además acceso a especialistas en atención de la salud, asistencia social, especialistas en nutrición y psicólogos y en algunos casos financia el tratamiento en hospitales especializados, análisis, medicamentos y atención en el hogar.</p>

IV. LA EXPERIENCIA DEL BID

- 4.1 Tal como ocurrió con los demás bancos de desarrollo, la apertura de las economías latinoamericanas a la globalización y la inversión extranjera, el papel cada vez mayor del sector privado en la región y en el Banco, la consolidación de la democracia y el activismo social y ambiental y el empeño del Banco en reducir la pobreza y promover un crecimiento económico sostenible han hecho centrar la atención en el BID en posibles inversiones en proyectos enclave y en formas de hacer frente a los riesgos que entrañan. La cuestión cobra especial importancia porque las operaciones de energía y otras grandes operaciones de infraestructura ocupan un lugar cada vez más prominente en la cartera del Banco. Por ejemplo, el Banco tiene 28 proyectos de energía en ejecución² y otros 80 en el inventario para 2004-2006. Los proyectos en ejecución representan un total de US\$1.814 millones, de los cuales US\$956 millones corresponden a préstamos al sector privado y US\$858 millones a préstamos al sector público.
- 4.2 La cartera de préstamos del BID en los últimos años ha tenido en cuenta de distintas maneras los riesgos que representan las inversiones de enclave. La cartera incluye grandes proyectos de inversión con pocos programas sociales o sin ellos junto con

² Según el sistema de análisis de datos del BID (OPS) a abril de 2004.

proyectos en el otro extremo del continuo, en que la inversión en infraestructura se convierte en un componente más de un completo conjunto de actividades para el desarrollo regional que incluyen intensas consultas con la comunidad y programas sociales (véase el recuadro 7). La tendencia consiste en incorporar cada vez más en los préstamos del BID al sector público y privado actividades de desarrollo social en las operaciones de enclave que financia. Actualmente un 50% aproximadamente de los préstamos de energía en ejecución incluyen en el informe de proyecto algunas medidas sociales. Una proporción igual de préstamos menciona expresamente la participación de la comunidad como aspecto importante en el diseño del proyecto. Las consultas con la comunidad y las medidas de mitigación de los efectos sociales son mayores en las inversiones en proyectos de energía del sector privado (65%)³ que del sector público (27%). Las medidas a que se hace referencia expresa en los documentos de proyecto antes mencionado consisten en consultas más amplias con la población, establecimiento y puesta en práctica de fondos financiados mediante regalías y con participación de la empresa para prestar asistencia en el desarrollo económico local, una estrategia social que estipule expresamente que hay que informar a la población local y a todas las partes interesadas acerca de las políticas, las actividades y las normas de seguridad de la empresa, una estrategia integral para promover una relación a largo plazo con los distintos interesados en el proyecto y la presencia permanente de coordinadores especializados en relaciones con la comunidad. Lamentablemente no se dispone aún de evaluaciones de la eficacia de estas medidas.

³ En algunos préstamos al sector privado no se describen expresamente las medidas de mitigación de los efectos sociales pero se hace referencia a la necesidad de incluirlas en la evaluación del impacto ambiental. Estos proyectos fueron incluidos en el cálculo de la proporción que incluye medidas de esa índole.

Recuadro 7: Programa de desarrollo sostenible en Darién

La renovación de la carretera Bayano-Yaviza en Darién (Panamá) es considerada una de las mejores prácticas de proyectos de desarrollo sostenible realizados por el Banco y el Gobierno de Panamá. No sólo se trataba de un proyecto de desarrollo en régimen de participación que apuntaba a sentar las condiciones para planificar la utilización de la tierra y mejorar las condiciones de vida de la población de la provincia, sino que también sirvió para mitigar los efectos del proyecto de renovación vial.

El BID había financiado ya la carretera en 1973, pero para entonces no se habían previsto los efectos negativos de una mayor migración a la zona. En 1996, sin embargo, cuando el gobierno entabló conversaciones con el BID para obtener financiamiento a fin de pavimentar y renovar la carretera, éste reconoció la importancia de establecer un marco sostenible para la protección y ordenación de los recursos naturales, mejorar la calidad de la vida de las comunidades de Darién y consolidar las instituciones y organizaciones públicas y de la sociedad civil.

En el diseño del programa se tuvieron en cuenta los resultados de un proceso de vasto alcance de consultas con la comunidad, así como los resultados de estudios acerca de la planificación de la utilización de la tierra, la tenencia de la tierra, la estructura reguladora, las actividades de producción, la infraestructura, los servicios básicos y el transporte multimodal.

Los cinco componentes del programa eran: 1) planificación de la utilización de la tierra, títulos de propiedad, protección y ordenación del medio ambiente; 2) fortalecimiento institucional; 3) apoyo a la producción sostenible; 4) mejoramiento de la infraestructura del transporte y 5) mejoramiento de los servicios básicos. Las consultas con la comunidad se centraban en la necesidad de promover un proceso proactivo de reflexión en los interesados acerca de los problemas que se examinaban y se referían a la posibilidad de que los interesados participaran en el desarrollo sostenible del proyecto en el marco de un proceso que estableciera una serie de derechos y obligaciones y abriera la oportunidad de hacer llegar observaciones a los encargados de diseñarlo. Las personas consultadas expresaron que estaban dispuestas a asumir, individual y colectivamente, modalidades de autorregulación para la planificación y ordenación de la utilización de la tierra si el programa se comprometía a resolver problemas estratégicos. Las comunidades presentaron propuestas de programas en seis materias: protección del medio ambiente, ordenación forestal, ganadería, agricultura, pesca y usos urbanos.

Si bien no se han alcanzado plenamente los objetivos últimos del programa, el interés de la comunidad en participar constituye un positivo resultado logrado hasta el momento. Probablemente ese interés es resultado de la falta de un régimen establecido de tenencia de la tierra y de los límites al desarrollo sostenible, problemas que los afectados creían que podían resolverse mediante el programa.

Fuente: Perafán, Carlos y Helí Nessim. *Community Consultation. The case of Darién, Panama*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, 2002.

- 4.3 Muchos proyectos recientes de infraestructura del BID incluyen componentes sociales que van más allá de la mitigación del impacto social. El proyecto Camisea, por ejemplo, incluye el establecimiento y la puesta en práctica de un fondo Camisea, financiado por regalías del Gobierno del Perú y con participación del sector privado, a fin de que preste asistencia para el desarrollo económico local y para el desarrollo ambiental y social de las zonas del proyecto.
- 4.4 En otros proyectos del sector privado, descritos en un estudio de proyectos de PRI, se han puesto en práctica programas sociales, ambientales y de desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, Consorcio del Este, concesionaria de la carretera de peaje Montevideo-Punta del Este en el Uruguay, ha financiado diversas medidas sociales en el ámbito local, entre ellas programas educacionales para niños necesitados, por conducto de “Crianças Unidas”, programas médicos, alimenticios y educacionales por conducto de “María del Pilar” y contribuciones al Hospital Municipal de Maldonado. En el proyecto de gasoducto Energía Mayakán en México, las actividades de la empresa en el campo de la responsabilidad social han incluido la prestación de asistencia para aumentar la capacidad social local e infraestructura en materia de salud, educación y reducción de la pobreza.
- 4.5 El Banco ha establecido además políticas, instrumentos y mecanismos para diseñar operaciones de infraestructura y con el sector privado y para contrarrestar y mitigar el impacto ambiental y social negativo que pueden resultar útiles para evitar los riesgos de enclave en proyectos. Un examen de las políticas y los procedimientos del Banco indica que existen instrumentos que pueden utilizarse para fines de mitigación y para realzar el desarrollo socialmente sostenible en operaciones de enclave. Entre esos instrumentos cabe mencionar el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) (véase el recuadro 8) y una serie de estrategias sectoriales del BID destinadas a dar mayor eficacia al Banco en el logro de sus dos objetivos generales, el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Como parte de esas estrategias, la Estrategia de Desarrollo Social en particular imparte orientación acerca del diseño de programas de desarrollo humano (salud, educación y vivienda) y programas integrados para promover el desarrollo local de un territorio. Igualmente, la Estrategia de Competitividad indica medidas destinadas a desarrollar la actividad empresarial de los pobres mediante programas de microfinanciación y de capacitación para trabajadores, así como para promover la responsabilidad social de las empresas.

Recuadro 8: Comité de Medio Ambiente e Impacto Social

Los procedimientos de este Comité apuntan a mejorar la calidad de las operaciones del Banco al promover la integración, con una buena relación costo-eficacia, de consideraciones ambientales y de impacto social en el diseño de la estrategia operativa del Banco en los planos nacional y regional, minimizando el impacto social y ambiental negativo y abriendo mayores oportunidades y opciones en el futuro para promover efectos positivos en todas las etapas de las operaciones del Banco, proporcionando información pertinente para que quienes toman las decisiones en el Banco puedan evaluar efectivamente los factores de impacto social y calidad ambiental en el análisis y la aprobación de proyectos y cerciorándose de que los procesos de adopción de decisiones y análisis en el Banco respecto del impacto ambiental y social sean transparentes y participativos.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. *Procedimientos del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI)*. 2002.

- 4.6 El Banco ha iniciado también un debate interno acerca de la responsabilidad social de las empresas, el que queda de manifiesto en la publicación “*The Role of Multilateral Development Institutions in Fostering Corporate Social Responsibility*” (Vives, 2004). Según este documento, las instituciones multilaterales de desarrollo deben desempeñar una amplia función en la tarea de fomentar la responsabilidad social de las empresas mediante actividades de promoción, el establecimiento de un entorno normativo propicio, la prestación de apoyo financiero y la promoción del cumplimiento, la presentación de informes y la rendición de cuentas.

La experiencia del BID con el sector privado

- 4.7 La Estrategia del BID para el Desarrollo del Sector Privado (documento GN-2270-4) imparte al Departamento del Sector Privado (PRI) orientación general acerca de las operaciones del tipo de las de enclave. Destaca el papel que cabe al sector privado en la reducción de la pobreza e insiste en que el Grupo del BID promoverá un comportamiento responsable de las empresas y profundizará el diálogo entre los sectores público y privado por conducto de su poder crediticio y de convocatoria. Una premisa fundamental consiste en que la responsabilidad social y una buena gestión de las empresas permite a éstas recurrir a los mercados financieros y ganarse la buena voluntad de los consumidores y otros interesados, lo que contribuye a su desarrollo y a su capacidad para contribuir a su vez a la estabilidad y el desarrollo económico y social. La sociedad civil y el sector privado, cuando trabajan de consuno, pueden promover un buen comportamiento de las empresas y buscar medios de mejorar la forma en que éstas se comportan y se gobiernan a sí mismas.

- 4.8 PRI ha preparado y puesto en vigor directrices que dan una visión general de los requisitos y los procesos relacionados con los aspectos ambientales, sociales, de salud y seguridad y laborales de los proyectos con el sector privado que financia. El documento “Aspectos ambientales y sociales” (véase el recuadro 9), publicado por primera vez en enero de 2000, señala que el Banco tiene interés no sólo en prevenir y mitigar los efectos negativos de los proyectos sino también en tratar de maximizar los beneficios y los efectos positivos. Ello se logra mediante beneficios directos de los proyectos (un aumento del empleo, el desarrollo económico, por ejemplo) y la ejecución de programas concretos en los proyectos (componentes) que reportan “beneficios sociales y ambientales positivos” (programas de inversión en la comunidad, por ejemplo).

Recuadro 9: Aspectos ambientales y sociales (PRI)

PRI señala que los principios fundamentales para sus proyectos en relación con los aspectos ambientales, sociales, de salud y seguridad y laborales son los siguientes:

- Cumplir todos los requisitos legales aplicables en el país y en el BID en materia ambiental, social, de salud y seguridad y laboral;
- Promover proyectos de desarrollo sostenible que maximicen en toda la medida de lo posible los beneficios positivos asociados a ellos y al mismo tiempo mitiguen adecuadamente los riesgos y los efectos negativos que éstos entrañan;
- Promover la divulgación de información, la participación de los directamente interesados y la transparencia;
- Promover la aplicación de sólidos sistemas de gestión y prácticas en materia ambiental, social, de salud y seguridad y laboral; y
- Promover el desarrollo económico y social en los planos local, nacional y regional utilizando los recursos humanos, financieros y materiales de los países miembros.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. *Aspectos económicos y sociales*, Directriz ambiental y social de PRI, Departamento del Sector Privado, marzo de 2004.

- 4.9 PRI trabaja con empresas del sector privado para ayudar a seleccionar los tipos de programas sociales y ambientales positivos que éstas pueden llevar a cabo a fin de maximizar sus efectos positivos en la población local. Un documento de PRI titulado “*Community Investment Programs: A Guideline for Enhancing the Environmental and Social Benefits of Infrastructure Projects*”, alienta a los asociados privados a no limitarse a mitigar los efectos sociales y ambientales

negativos de sus proyectos y a financiar en cambio programas de inversión en la comunidad. Si bien se exige de la empresa privada un nivel más alto de responsabilidad social, de hecho redundaría en su beneficio aprovechar la oportunidad para entablar con las comunidades locales relaciones provechosas para ambas. El objetivo de los programas de inversión en la comunidad consiste en mejorar las condiciones de vida de los residentes, aumentar sus ingresos y la capacidad para generarlos, corregir problemas de salud y hacer frente a las amenazas a su medio ambiente o su seguridad.

- 4.10 Los posibles programas de inversión en la comunidad se clasifican en dos grupos. En primer lugar están los programas socioeconómicos que incluyen ideas de programas que tal vez no coincidan con lo que la empresa hace mejor y normalmente se refieren a cuestiones de medio ambiente, salud, reducción de la pobreza, poder para la comunidad, educación y población indígena. Se alienta a las empresas interesadas en ejecutar estos programas a establecer asociaciones con organismos públicos u organizaciones sin fines de lucro especializados a fin de asegurar su debida ejecución y sostenibilidad a largo plazo. En segundo lugar están los programas en un proyecto determinado, que sí coinciden con lo que la empresa hace mejor y se llevan a cabo a fin de incrementar los efectos beneficiosos en las comunidades en que operan empresas del sector privado; en su mayor parte se refieren a programas de transporte, energía, agua y saneamiento y telecomunicaciones. Las empresas del sector privado asociadas al BID, al prestar asistencia y participar directamente en el mejoramiento y el desarrollo de las comunidades locales, pueden ser vecinas socialmente responsables y buenas ciudadanas como instituciones.

V. RESUMEN Y OPCIONES

¿Qué son?

- 5.1 A título de resumen, a los efectos del presente informe se entiende por proyectos enclave grandes proyectos de producción orientados hacia la inversión realizados por el sector público o por el privado y que importan sistemas de comercialización y producción tecnológicamente avanzados en la economía local, funcionan con un alto grado de autonomía y exportan los bienes producidos y cuyos beneficios directos fluyen fuera de la economía del lugar. Los efectos macroeconómicos positivos de estos proyectos no se sienten en el plano local a corto o mediano plazo y los proyectos pueden tener como resultado pérdidas o costos actuales o futuros para la comunidad, algunos de los cuales tal vez sea difícil evaluar e indemnizar plenamente. Esta circunstancia, o la de que no se materialicen las expectativas de la comunidad de obtener beneficios del proyecto, puede plantear problemas, incluso después de establecidas políticas adecuadas de mitigación e indemnización y tal vez explique las diferencias que existen entre la evaluación negativa que hace la

comunidad de los efectos del proyecto en cuanto a las condiciones en el lugar y la evaluación favorable que se hace fuera de ella.

- 5.2 El costo de estos proyectos debe incluir medidas adecuadas de mitigación e indemnización a fin de minimizar el posible impacto ambiental y social negativo. Actualmente el Banco no exige que estos proyectos incluyan actividades de desarrollo sostenible en un ámbito social más amplio que signifiquen tanto para el proyecto como para la comunidad local valor añadido en cuanto al desarrollo social, si bien ha puesto en práctica disposiciones para promover actividades de esa índole. Por lo tanto, a diferencia de las políticas obligatorias en cuanto a la indemnización y la mitigación, los programas con efectos sociales positivos en inversiones de enclave son sumamente convenientes pero no son obligatorios para el BID.
- 5.3 Esta enunciación, bastante directa, se complica sin embargo porque puede resultar difícil predecir posibles efectos sociales negativos (incluido el costo de oportunidad de la utilización por el proyecto de recursos locales tales como tierras) y porque hay un continuo entre mitigación y realce del bienestar social sin una clara línea divisoria entre ambos. Como consecuencia, muchas veces habrá posibilidades de confusión entre las medidas sociales que son “imperativas” y las que son “sumamente convenientes pero facultativas”. Los mayores conocimientos obtenidos por conducto de la evaluación del impacto social deberían servir al BID para determinar mejor de antemano la variedad de actividades que quedarían comprendidas en la mitigación y para establecer una mejor separación entre ésta y el realce del bienestar. Las sugerencias que se hacen a continuación se refieren a actividades sociales sumamente convenientes pero facultativas. Los proyectos enclave, de incluirlas, pueden abrir a los gobiernos y al BID una oportunidad especial de promover sinergias entre la acción económica y social en un territorio y de promover un desarrollo equilibrado.

Qué se puede hacer

- 5.4 Del estudio de la experiencia con los proyectos se deduce que, además de medidas adecuadas de mitigación e indemnización, hay cinco tipos distintos de actividad que pueden ayudar a evitar o reducir el riesgo de enclaves en grandes inversiones orientadas hacia la producción: 1) la celebración de consultas efectivas con la comunidad del lugar en que ha de estar situado el proyecto enclave, a partir de la etapa de preparación de éste. Habida cuenta de que se pueden producir enclaves como resultado de las expectativas no satisfechas de la comunidad, un proceso minucioso en que se consulte a las comunidades y se les proporcione información, así como un proceso equitativo de negociación con ellas, tareas en modo alguno fáciles, deberían evitar o reducir considerablemente el problema del enclave. Los proyectos deberían tratar de ir más allá aún y, con un criterio proactivo, hacer participar a la comunidad y sus recursos y hacerla parte de la solución de problemas futuros; 2) capacitación en las aptitudes necesarias y promoción de la microempresa y la pequeña y mediana empresa en la economía local, incluido el acceso al crédito

y la tecnología, para crear concatenaciones en la cadena de abastecimiento con los procesos más avanzados de producción y comercialización que introduce el proyecto; 3) medidas sociales que no tengan relación con el proyecto de producción o sólo la tengan indirectamente, entre ellas las de desarrollo de la comunidad, promoción de la salud y suministro o mejoramiento de servicios e infraestructura social en la comunidad local (electricidad, recogida de desechos, dispensarios de salud, etc.), financiadas por la empresa del sector privado por conducto de su programa de responsabilidad social, la institución financiera internacional por conducto de sus mecanismos de subvención o el gobierno por conducto de la reasignación de ingresos públicos ya existentes o de un préstamo contratado con la institución financiera internacional; 4) aumento de la capacidad local para aprovechar efectivamente las oportunidades que abren y los efectos que surten los proyectos y asegurar la participación de la comunidad en la vigilancia del impacto ambiental y social y una ejecución adecuada de los planes de mitigación, indemnización y distribución de los beneficios y 5) planes de distribución de los ingresos que encaucen hacia la economía local los mayores ingresos tributarios o regalías percibidos por el gobierno como consecuencia de la operación.

- 5.5 En el recuadro 10 se enumeran opciones de programas sociales con efectos positivos en proyectos enclave que surgen de un estudio de la experiencia del sector privado y de las instituciones internacionales de desarrollo, incluido el BID. Las opciones pueden agruparse en aquellas que guardan relación directa con la inversión de enclave orientada hacia la producción (promover concatenaciones en la cadena de abastecimiento y otras actividades) y las que no guardan relación con la inversión en el proyecto principal. Este último grupo incluye el desarrollo de los recursos humanos, el suministro de infraestructura social, asistencia técnica para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa que no esté relacionada con los productos de la empresa, etc. Si bien no se conocen evaluaciones del efecto de estas distintas opciones en la reducción de los riesgos asociados con las operaciones de enclave, la observación general es que las actividades que están directamente relacionadas con la inversión en el proyecto principal tienen mayores probabilidades de éxito que las que no lo están.

Recuadro 10: Opciones de programas sociales con efectos positivos en proyectos enclave		
Relacionados con el proyecto		No relacionados con el proyecto
Construcción	Funcionamiento	
<p><i>Ventas/clientes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceder crédito • Capacitar en servicios bancarios y administración de fondos • Conceder crédito e impartir capacitación para ayudar a la población local en la construcción de vivienda para alquiler o de otros servicios para una fuerza de trabajo de magnitud considerable 	<p><i>Ventas/clientes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el empleo local 	<p><i>Salud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de programas sociales • Campaña de educación e información sobre males sociales, drogas, VIH/SIDA, prostitución, etc.
<p><i>Proveedores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de pequeñas y medianas empresas relacionadas con el proyecto • Facilitar la cadena de abastecimiento local de los bienes y servicios necesarios para la construcción del proyecto 	<p><i>Proveedores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de pequeñas o medianas empresas relacionadas con el proyecto • Facilitar la cadena local de abastecimiento de bienes y servicios • Servicios de protección del medio ambiente 	<p><i>Prestación de servicios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar servicios (teléfonos, electricidad, recogida de desechos, centros de salud, etc.)
<p><i>Desarrollo de los recursos humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Impartir capacitación o aumentar los conocimientos de la población del lugar (antes de la construcción) a fin de que puedan beneficiarse de salarios más altos en el curso de la construcción y aumentar sus posibilidades de conseguir trabajo similar en el futuro • Impartir formación a la comunidad local para que utilice bien el ingreso y los beneficios percibidos en esta etapa de trabajo temporal (ahorro, inversiones, utilización de ingresos temporarios para mejorar microempresas que existan en el lugar o para crear nuevas) 	<p><i>Desarrollo de los recursos humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de los empleados y sus familias (asistencia de salud, subsidios de vivienda, etc.). Promover la extensión de estos beneficios a la comunidad local 	<p><i>Desarrollo de la comunidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiar los servicios educacionales y otros servicios sociales que necesite la comunidad • Actividades de esparcimiento para niños y adolescentes • Programas de microcrédito para la comunidad local

- 5.6 Las opciones pueden dividirse también entre las que reportan un beneficio pecuniario para la comunidad y las que no lo hacen. Entre las relativas a la distribución del ingreso se incluyen las siguientes: a) el gobierno o la empresa privada establecen fondos de desarrollo con cargo a las regalías o ingresos percibidos para financiar proyectos sociales o económicos en las comunidades locales; b) el gobierno local o regional se hace cargo total o parcialmente de la inversión en el proyecto, lo cual entraña una transferencia de las utilidades, así como de los riesgos; c) el gobierno transfiere a las autoridades regionales o locales los ingresos tributarios por concepto del proyecto y d) el proyecto proporciona a la comunidad local los bienes o artículos producidos a precios preferenciales o subvencionados.
- 5.7 Sin embargo, puede ocurrir que el plan de distribución de los beneficios no esté justificado o cause desequilibrios regionales en la distribución de los ingresos fiscales del gobierno. La *Estrategia del BID para el Desarrollo Subnacional* (2125) indica el contexto fiscal para los planes de distribución de los ingresos y señala la importancia de tener en cuenta, al diseñar esos planes, los acuerdos fiscales vigentes entre los gobiernos locales y nacionales, que están subordinados a restricciones constitucionales, la realidad política y la capacidad institucional.
- 5.8 Es importante insistir en que el BID cuenta con considerable experiencia y útiles instrumentos para prestar apoyo a los cinco tipos de actividades antes enumeradas. Entre los instrumentos vale la pena destacar el diálogo continuo de programación y política con el país, que sirve de especial oportunidad para identificar y minimizar los posibles riesgos de enclave y propiciar la coordinación entre las entidades competentes. En cuanto a la primera, vale la pena mencionar la extensa experiencia del Banco en materia de microfinanciamiento y pequeña y mediana empresa, programas de desarrollo de las aptitudes, fondos de inversión social, administración fiscal de los gobiernos central y subnacional y, más recientemente, proyectos integrados de desarrollo de la comunidad, consultas con la comunidad y participación de ésta, responsabilidad social de la empresa y salud y seguridad en el lugar de trabajo. Por último, el Banco tiene un antiguo historial en cuanto a la concesión de subvenciones para cuestiones sociales, incluido el financiamiento de fondos de inversión social.

El peligro de programas sociales de beneficencia

- 5.9 Los programas sociales que no guardan relación con el proyecto de producción suelen ser visibles (con lo que hacen ganar buena voluntad) y fáciles de llevar a cabo en términos comparativos y son preferidos por las empresas que tienen mandatos de responsabilidad social. Sin embargo existen datos suficientes en la bibliografía sobre desarrollo que ponen en entredicho el éxito y la sostenibilidad de actividades de esa índole, tal vez bien intencionadas, porque se acaban las donaciones, porque quienes las llevan a cabo carecen de competencia técnica o

porque los beneficiarios no tienen tiempo para participar, entre otras razones⁴. Habría que preferir los programas que generan concatenaciones en la cadena de abastecimiento, aunque sea más difícil ejecutarlos. Estos programas muchas veces apuntarán a aumentar las oportunidades económicas de los residentes en el lugar por conducto del empleo o la subcontratación con la empresa. Los programas sociales y comunitarios que no guardan relación con el proyecto también son meritorios si se llevan a cabo bien y esto da cierto grado de certeza en cuanto a su sostenibilidad para el desarrollo. Muchas de las actividades en el campo de la seguridad y la salud pública (como las de prevención del VIH/SIDA), así como las que apunta a mejorar las condiciones laborales, deberían quedar incluidas en la categoría de mitigación de los efectos sociales y cobrar carácter obligatorio en los proyectos financiados por instituciones financieras internacionales.

VI. CONCLUSIÓN

- 6.1 La inclusión de programas sociales con efectos positivos en proyectos enclave podría reportar muchos beneficios y entrañar pocos riesgos, pero únicamente si están bien concebidos. En el presente informe se han indicado los programas que serían preferibles y se ha advertido del riesgo de confundir iniciativas de desarrollo social con donaciones o beneficencia. Se ha aclarado que, a diferencia de la mitigación y la indemnización, que son obligatorios y están incluidos en los costos del proyecto, las medidas que apunta a realzar el bienestar social no son obligatorias pero sí son sumamente convenientes. Se ha indicado también, sin embargo, que muchas veces es difícil definir con precisión qué es obligatorio y qué es conveniente porque no existe una separación clara entre la mitigación social y el realce del bienestar social y que puede resultar difícil resarcir plenamente algún costo presente o futuro. Habida cuenta de estas ambigüedades y de la oportunidad singular que pueden representar los proyectos enclave para promover el desarrollo económico y social equilibrado de un territorio, las instituciones financieras internacionales, el Banco entre ellas, están en buena situación para tomar la vanguardia en la labor de motivar al sector público y al sector privado para que incluyan programas sociales con efectos positivos en sus operaciones de enclave.
- 6.2 En cuanto a quién debe financiar los programas sociales en los proyectos enclave, esto depende de las circunstancias concretas de cada uno. Debería pagar el sector público si el proyecto enclave es una actividad suya. Si se trata de una actividad del sector privado, la respuesta depende de la política fiscal del gobierno y de la reglamentación de las inversiones del sector privado, así como del acuerdo concreto que exista entre el gobierno y el sector privado. En teoría, las empresas del sector

⁴ Véase, por ejemplo, Tendler, J. "Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation", *AID Program Evaluation Paper* No. 12, USAID 1982; Buvinic, M., "Projects for Women in the Third World: Explaining their Misbehavior", *World Development*, vol. 14, No. 5, mayo de 1986.

privado cumplen su responsabilidad mediante los impuestos que pagan u otras obligaciones financieras que tengan con el gobierno. Sin embargo, con cada vez mayor frecuencia el sector privado está financiando actividades de desarrollo social en las localidades en que opera y ello es positivo tanto para la localidad como para la empresa. De todas maneras, se pueden necesitar apoyo técnico y financiero de la institución financiera internacional para programas tanto del sector público como privado a título experimental y para dar incentivos al gobierno a fin de que amplíe su función de desarrollo social en las operaciones de enclave y al sector privado para que promueva la responsabilidad social de la empresa.

- 6.3 Por último, en cuanto a la tercera cuestión que reviste interés para el Directorio (sobre quién recae la responsabilidad), en el informe se aduce que cabe una función a todos y que la coordinación entre ellos es esencial: el *sector privado* tiene que aplicar principios de responsabilidad social de la empresa; el *gobierno* tiene que garantizar el marco económico y fiscal adecuado para las inversiones del sector privado, establecer reglamentos laborales y fiscales adecuados, coordinar las actividades con el sector privado y entre empresas de éste y dar incentivos para que las empresas del sector privado inviertan en el desarrollo social; la *institución financiera internacional*, en este caso el BID, tiene en primer lugar que cerciorarse de que se cumplan estrictamente las salvaguardias ambientales y sociales, en segundo lugar, utilizar su influencia y sus recursos para prestar asesoramiento y asistencia a los sectores público y privado en el contexto de la inclusión de programas sociales eficaces en los proyectos de enclave, en tercer lugar, tiene que promover y difundir prácticas recomendadas y los conocimientos necesarios para reducir los riesgos de enclave y, en cuarto lugar, tiene que promover la coordinación y facilitar las negociaciones entre todos los participantes, incluida la comunidad afectada. La *comunidad* es la última de estas entidades fundamentales y los proyectos deben tratar de darle participación, así como a sus recursos, en la tarea de contribuir a objetivos comunes de desarrollo local.

VII. REFERENCIAS

Banco Africano de Desarrollo. *Policy on Financing Enclave Projects*. Se puede consultar en: http://www.afdb.org/projects/policies/Financing_Enclave_Projects.htm#

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Community Investment Programs: A Guideline for Enhancing the Environmental and Social Benefits of Inter-American Bank Funded Infrastructure Projects*. Departamento del Sector Privado, octubre de 2001.

_____. Aspectos ambientales y sociales. Directriz ambiental y social de PRI. Departamento del Sector Privado, marzo de 2004.

_____. Competitiveness. Strategy Document. New Operational Sector Strategy, No. 3. Departamento de Desarrollo Sostenible y Departamento de Investigación, agosto de 2003.

_____. Estrategia de Desarrollo Subnacional. Serie de Políticas y Estrategias Sectoriales. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social, marzo de 2002.

_____. Intergovernmental Fiscal Relation in Latin America; Policy Design and Policy Outcomes. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social. Technical Paper Series, diciembre de 2000.

_____. Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. Documento de antecedentes para la Estrategia de Desarrollo Subnacional. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social. Technical Paper Series, abril de 2002.

_____. Mecanismo de Investigación Independiente. Préstamo 1223/OC-ME para el Proyecto Termoeléctrica del Golfo. Informe final de la Comisión Investigadora. Documento PR-2444-15. BID (no autorizado para uso público), marzo de 2003.

_____. Mecanismo de Investigación Independiente. Préstamo 1223/OC-ME para el Proyecto Termoeléctrica del Golfo. Informe final del Grupo de Investigación. Informe del Presidente del Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio, Documento PR-2444-20. BID (no autorizado para uso público), julio de 2003.

_____. Perú. Propuesta de préstamo para el proyecto Camisea. Documento PR-2767. Para su examen por el Directorio Ejecutivo, julio de 2003

_____. Estrategia para el Desarrollo del Sector Privado. Documento GN-2270-4. Para su examen por el Directorio Ejecutivo, marzo de 2004.

_____. Procedimientos del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI). 2002

_____. Safeguards Handbook - Environment Policy, Glossary. Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI).

_____. Social Development. Strategy Document. New Operational Sector Strategy, No. 4. Departamento de Desarrollo Sostenible. Agosto de 2003.

Banco Mundial. Development Extractive Industries. 2004. Véase el recuadro 1, nota 6.

Banco Mundial. Environmental and Social Impact Mitigation Practices. Best Practices in Dealing with Social Impacts of Oil and Gas Operations. 2001. Se puede consultar en: <http://www.worldbank.org/ogsimfact/esimoverview.htm>

_____. Oil & Gas Sector Issues and Policy: Social & Economic Impact. 2002. Se puede consultar en: <http://www.worldbank.org/ogmc/wbogpolicysocioeconomic.htm>

Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto. Dependencia y Desarrollo en America Latina. Siglo Veintiuno, editores. Primera edición. México, 1969.

Corporación Financiera Internacional (CFI). Addressing the Social Dimensions of Private Sector Projects. Environment and Social Development Department, IFC. Good Practice Note. Number 3. Diciembre de 2003.

Council on Environmental Quality (CEQ). CEQ Regulations (40 CFR 150.8). Executive Office of the President. Se puede consultar en: http://www.in.gov/dot/div/envassess/manuals/studies/10_direct.pdf

Departamento de Estado de los Estados Unidos. Fact Sheet: State Department on HIPC Debt Relief Initiative. 7 de noviembre de 2000. Se puede consultar en: <http://64.233.161.104/search?q=cache:In8L99agRwgJ:usinfo.org/wf-archive/2000/001107/epf202.htm+enclave+projects&hl=en>.

Donahue, Madeleine. Documento Conceptual para el apoyo del Banco a la Pre-calificación de Bloques de Exploración/Producción de Petróleo y Gas en los Países Andinos y de la Cuenca Amazónica. Documento para el Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre de 2000.

Extractive Industries Review (EIR). Final Workshop Report. En: “Striking a Better Balance”. Volumen VI. Lisboa, Portugal. Diciembre de 2003.

_____. World Bank Group Activities in the Extractive Industries, documento de antecedentes, agosto de 2001.

Fondo Monetario Internacional (FMI). Debt Sustainability in Low Income Countries – Towards a Forward-Looking Strategy. Preparado por el personal del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas. Aprobado por Timothy Geithner, mayo de 2003, página 31.

Globe Scan (antes Environics International). 2004 Corporate Social Responsibility Monitor. Globe Scan, Inc.

Informe de la Comisión Mundial de Represas. Dams and Development. A New Framework for Decision Making. Earthscan Publications, Ltd. Noviembre de 2000.

Kyte, Rachel. Comunicación personal, mayo de 2004.

Llach, Juan J. Comunicación personal, mayo de 2004.

Llach, Juan J., Gonzalo Biggs y Donald Rhatigan. Mecanismo de Investigación Independiente. Proyecto Termoeléctrica del Golfo. Tamuín, San Luis de Potosí, México. Informe final de la Comisión Investigadora. Banco Interamericano de Desarrollo (no autorizado para uso público). Febrero de 2003.

Palmieri, Alessandro. Benefit Sharing from Dam Projects. Phase 1: Desk Study. Final Report. Banco Mundial, 2002.

Parlamento del Reino Unido. Select Committee on Trade and Industry – Third Report. Memorandum submitted by the Save The Children Fund (Appendix 8). Noviembre de 1998. Se puede consultar en:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmtrdind/112/11230.htm>

Perafán, Carlos. y Helí Nessim. Community Consultation. The case of Darién, Panama. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo de la Comunidad, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Innovation, Farmers and Land Husbandry: An Overview of Methodology and Issues. En: “Promoting Farmer Innovation. Harnessing local environmental knowledge in East Africa”. Capítulo 2. 2002.

Renshaw, Jonhatan., Marie-Madeleine Mailleux Sant’ana y Volker Von Bremen. Guidelines for Socio-Cultural Analysis. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, octubre de 2001.

Stern, Nicholas. Investment and Poverty: The Role of the International Financial Institutions. The Jacques de Larosiére Lecture Annual Meeting. Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento. Londres, abril de 2001.

Vives, Antonio. The Role of Multilateral Development Institutions in Fostering Corporate Social Responsibility. Infrastructure, Financial Markets and Private Enterprise. Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, junio de 2004.

Youker, Robert. The Nature of International Development Projects. Banco Mundial, 2004. Se puede consultar en: <http://www.pmforum.org/library/papers/youkerbatbalt.doc>

Zadek, Simon., John Sabapathy, Helle Dossing y Tracey Swift. Responsible Competitiveness. Corporate Responsibility Clusters in Action. The Copenhagen Centre & Accountability. 2003.