



Evaluación Corporativa

Evaluación de las Salvaguardias Ambientales y Sociales

Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2018**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-521-1
Dic 2018

Evaluación Corporativa

Evaluación de las Salvaguardias Ambientales y Sociales

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y Abreviaturas	vii
Resumen Ejecutivo	viii
Introducción.....	01
A. Objetivo y alcance de la evaluación.....	01
B. Preguntas de evaluación y metodología	01
Sistema de salvaguardias del grupo BID	06
A. Marcos de políticas	07
B. Funciones y responsabilidades del Grupo BID.....	17
Aplicación de las salvaguardias y resultados obtenidos	22
A. BID	23
B. BID Invest	42
C. Operaciones con intermediarios financieros	54
Factores que inciden en la aplicación de las salvaguardias.....	58
A. BID	59
B. BID Invest	66
Aporte del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación al sistema de salvaguardias del Grupo BID	74
A. Marco de políticas y estructura del MICI	75
B. Perfil de las solicitudes del MICI	79
C. Efectos en los proyectos y los solicitantes	80
D. Impacto institucional del MICI.....	81
Conclusiones y recomendaciones	84
A. Para el BID	88
B. Para BID Invest.....	90

[Anexos](#)

[Comentarios de la Administración](#)

Reconocimientos

Esta evaluación fue preparada por un equipo compuesto por: Monika Huppi y Jose Ignacio Sembler (jefes de equipo); Ulrike Haarsager, Coral Fernández-Illescas, Stephanie Maqueda, Rasec Niembro, Joaquín Rey, Johanan Rivera y Melanie Putic (OVE); Francis Fragano, Juan Quintero, María Valeria Penna, Richard Carlos Worden, Andrea Semaan Bissar, Victoria Elliott, Fernando Manibog, Andres Liebenthal y Gary Costello (consultores), bajo la dirección general de Cheryl Gray (ex Directora de OVE) y Ivory Yong-Prötzel (Directora de OVE).

OVE manifiesta su agradecimiento a los numerosos empleados del BID y de BID Invest y a los revisores internos y externos que compartieron generosamente su tiempo y conocimiento en apoyo de esta evaluación.

Siglas y Abreviaturas

ASR	Informe de supervisión anual
CMF	División de Conectividad, Mercados y Finanzas
ESG	Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales
GDI	División de Género y Diversidad
IFC	Corporación Financiera Internacional
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
NSG	Operaciones sin garantía soberana
OMJ	Sector de Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo programático en apoyo de reformas de política
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SEG	División de Salvaguardias Ambientales, Sociales y de Gobernanza
SG	Operaciones con garantía soberana
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
XSR	Informe ampliado de supervisión

Resumen Ejecutivo

Una gestión ambiental y social sólida es crucial para los objetivos del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) de fomentar el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. El Grupo BID se ha comprometido a cerciorarse de que los proyectos que apoya sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y social y, para ello, ha adoptado un conjunto de políticas y procesos de salvaguardia que tienen por objeto asegurar que los posibles efectos ambientales y sociales adversos de sus proyectos se evalúen, gestionen y mitiguen de forma adecuada. Los Directorios Ejecutivos del BID y de BID Invest han solicitado a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) que evalúe los sistemas de salvaguardias del Grupo BID.

El propósito de esta evaluación es informar a los respectivos Directorios y Administraciones acerca del nivel de eficacia que han tenido los sistemas de salvaguardias del Grupo BID en la prevención, gestión y mitigación de los impactos ambientales y sociales adversos de las operaciones financiadas por el Grupo y afianzar la capacidad de los clientes para gestionar los impactos y riesgos ambientales y sociales. La evaluación abarca el trabajo en materia de salvaguardias del BID desde 2011, año en que entró en vigor la más reciente política de salvaguardias, y de BID Invest desde septiembre de 2013, cuando se hizo efectiva su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social. Asimismo, la evaluación incluye una revisión del aporte del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) al funcionamiento de los sistemas de salvaguardias del Grupo BID desde la adopción de la nueva política del MICI en 2014.

Para la evaluación, OVE empleó una combinación de componentes y métodos complementarios, a saber: análisis documental de una muestra aleatoria de más de 200 proyectos del Grupo BID aprobados durante el período de la evaluación; estudios de casos sobre el terreno de 35 operaciones seleccionadas a tal efecto en seis países; análisis de marcos de políticas, procedimientos, arreglos institucionales y asignación de recursos del Grupo BID; una revisión comparativa de los marcos de políticas de salvaguardia de otros bancos multilaterales de desarrollo; entrevistas estructuradas y semiestructuradas a más de 130 miembros del personal, gerentes y directores del BID; encuestas electrónicas a especialistas en salvaguardias y jefes de equipo del Grupo BID y representantes de la sociedad civil; y actualizaciones

de evaluaciones anteriores de OVE referentes a salvaguardias en las operaciones con intermediarios financieros y de los aportes del MICI al sistema de salvaguardias del Grupo BID.

Marco de políticas de salvaguardia del Grupo BID

La conclusión de la evaluación es que ha llegado el momento de que el Grupo BID actualice su marco de políticas de salvaguardia y avance hacia un marco integrado y completamente coherente. Las salvaguardias del BID están reguladas por cinco políticas¹ separadas sobre diversos aspectos ambientales y sociales, que se elaboraron en forma fragmentada durante los últimos veinte años. Los demás bancos multilaterales de desarrollo principales han ido consolidando sus políticas de salvaguardias ambientales y sociales en un marco integrado con una única política global sobre la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos. En esa política la organización puede enunciar claramente aquello que aspira a lograr gracias a ella, poner en pie de igualdad los aspectos ambientales y sociales y asegurar la congruencia entre las diversas vertientes de las salvaguardias, todas ellas características que están ausentes en el marco de políticas vigente del BID. Asimismo, las políticas del BID se caracterizan por un fuerte énfasis en los requisitos iniciales y prestan poca atención a cómo lograr resultados. Se trata de políticas basadas en procesos más que en principios, que alientan una actitud consistente en “tachar casilleros” y un enfoque centrado en el control del cumplimiento más que en las soluciones. Por último, las políticas del BID tienen una cobertura temática más restringida que las de la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo, especialmente en el plano social, son poco claras en varios ámbitos y no establecen una separación nítida entre las responsabilidades del BID y las de los prestatarios. Más del 95% del personal de salvaguardias del Banco coincide en que estas carencias hacen necesaria una revisión de las políticas de salvaguardia del BID.

En cambio, la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest, adoptada en 2013, proporciona un marco general para los impactos y riesgos ambientales y sociales y distingue más claramente entre las responsabilidades de BID Invest y las del cliente. Mientras que las políticas del BID estipulan que todas las operaciones deben satisfacer los requisitos al momento de aprobación, la política de BID Invest permite que las condiciones se cumplan en el futuro, lo que promueve un enfoque que se basa en identificar claramente las deficiencias en el cumplimiento y acordar un plan de acción jurídicamente vinculante para subsanarlas; establecer un sistema

1 Las cinco políticas de salvaguardia del BID son OP-703, Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias; OP-704, Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres; OP-710, Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario; OP-761, Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo; OP-765, Política Operativa sobre Pueblos Indígenas.

sólido de gestión ambiental y social por parte del cliente; y realizar un seguimiento, presentación de informes y adaptación a medida que surgen los temas. No obstante, el principal desafío en materia de política de BID Invest es la utilización de múltiples políticas de terceros, a saber: las políticas del BID, las Normas de Desempeño de IFC y una selección de otras normas de terceros. Ello genera una potencial confusión y mayores costos de transacción, dado que el personal y los clientes deben mantenerse al corriente de todas las políticas y normas y deducir cómo encarar las incongruencias entre las diversas normas aplicables. En la práctica, la evaluación constató que BID Invest aplica en gran parte las Normas de Desempeño de IFC, que gozan de amplio reconocimiento y son utilizadas por las empresas del sector privado de la región, abarcan casi todos los aspectos incluidos en las políticas del BID, a menudo con mayor claridad y detalle, y comprenden además varios ámbitos que no están incluidos en tales políticas.

Responsabilidades institucionales

Tanto el BID como BID Invest tienen unidades específicas encargadas de las salvaguardias. La División de Salvaguardias Ambientales, Sociales y de Gobernanza (SEG) es responsable de la aplicación de la política de salvaguardias en todas las operaciones de BID Invest y uno de sus funcionarios es asignado a cada operación desde el inicio hasta el reembolso del financiamiento. La Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) del BID presta apoyo solo a una parte de la cartera del Banco (todas las operaciones de alto impacto o categoría A durante la preparación y ejecución; todas las operaciones de impacto mediano o categoría B durante la preparación y alrededor de la mitad durante la ejecución; y algunas operaciones con intermediarios financieros de alto riesgo durante la preparación y ejecución)², mientras que la aplicación de las salvaguardias en el resto de las operaciones es responsabilidad de los jefes de equipo de proyecto. SEG forma parte del Departamento de Gestión de Riesgo de BID Invest y no del de Operaciones de Inversión, lo que le permite mantener una relación de independencia respecto de las operaciones, aun cuando su personal apoye el trabajo operativo. ESG depende de la Vicepresidencia de Sectores del BID.

2 En las etapas iniciales de diseño, el BID clasifica todos los proyectos en cuatro categorías de impacto ambiental y social. La categoría A incluye proyectos cuyos impactos ambientales y sociales son más pronunciados y en su mayoría permanentes, mientras que los proyectos de la categoría B generan principalmente impactos locales y a corto plazo, y los de la categoría C tienen impactos mínimos o no negativos. La categoría B13 es un cuarto grupo genérico no relacionado con la gravedad de los impactos, que abarca instrumentos de financiamiento distintos de los de inversión y financiamiento flexible, tales como operaciones con intermediarios financieros o préstamos en apoyo de reformas de política, para los que la clasificación de impactos *ex ante* puede no ser factible.

Principales hallazgos sobre la aplicación de las políticas y los resultados obtenidos

BID

- **Sobre el cumplimiento de los requisitos de política y la calidad de la preparación:** OVE constató que hasta hace poco un gran porcentaje de los proyectos del BID revisados no cumplían plenamente los requisitos iniciales en materia de salvaguardias antes de la aprobación del préstamo. Las razones principales del incumplimiento eran la falta de evaluaciones ambientales y sociales y planes de gestión conexos, o evaluaciones y planes incompletos, y la falta de consulta con las comunidades afectadas y de divulgación de los documentos ambientales y sociales en los plazos requeridos. La calidad del análisis ambiental y social fue variable y, en un gran número de casos, no fue posible encontrar planes de reasentamiento. La aplicación de las políticas de género, reasentamiento, pueblos indígenas y gestión del riesgo de desastres naturales fue muy desigual, lo que no se puede atribuir solamente a la naturaleza de los proyectos y los impactos previstos, sino que probablemente se deba a la falta de claridad en lo que se refiere a cuándo y cómo aplicar las políticas. Más de la mitad de los proyectos aplicaron un enfoque de marco porque antes de la aprobación no se habían identificado en su totalidad las inversiones en subproyectos específicos. Para esos proyectos, se elaboró un marco de gestión ambiental y social, que en muchos casos fue demasiado genérico para guiar correctamente la selección de subproyectos y la preparación de sus análisis y planes de gestión ambiental y social y habría requerido un seguimiento sistemático por parte del Banco durante la implementación, que a menudo no existió.

Los estudios de casos sobre el terreno realizados por OVE demuestran que los asuntos relacionados con salvaguardias pueden abordarse adecuadamente durante la ejecución de los proyectos, aun cuando no se hayan completado antes de la aprobación del préstamo todos los análisis ambientales y sociales y las consultas relacionadas conforme a los requisitos, siempre y cuando se establezcan un marco y un cronograma claros que guíen el trabajo que resta por hacer, se reserven suficientes fondos del proyecto para manejar estos asuntos y se realice un atento seguimiento por parte del Banco durante la ejecución. Sin embargo, en la evaluación se constató que el análisis de debida diligencia del Banco no siempre identificó

sistemáticamente los asuntos pendientes ni trazó un plan de acción preciso para su conclusión y con frecuencia el seguimiento durante la ejecución fue insuficiente.

- **Sobre el seguimiento durante la ejecución:** A menudo, el BID no atiende asuntos relacionados con salvaguardias durante la ejecución de los proyectos debido a limitaciones de recursos, la concentración del personal de ESG en Washington y el limitado conocimiento que los jefes de equipo tienen sobre esos temas. Si bien se asigna un miembro de ESG a todas las operaciones de impacto ambiental y social alto (categoría A) durante la ejecución, ESG solo cubre alrededor de la mitad de las operaciones de impacto mediano (categoría B) y un número limitado de operaciones con intermediarios financieros. Para el resto de la cartera, los jefes de equipo son quienes se encargan de asegurar que los temas ambientales y sociales se aborden en forma apropiada, pero pocas veces están capacitados para manejar adecuadamente esos asuntos. Aun cuando se asigna un miembro de ESG a una operación, no se lleva a cabo un seguimiento periódico de los temas ambientales y sociales a través de visitas sobre el terreno. En los estudios sobre el terreno de OVE se constató que, cuando se realizaron misiones de supervisión de ESG, estas a menudo identificaron temas importantes relacionados con la ejecución y proporcionaron un asesoramiento adecuado sobre la forma de resolverlos, pero no siempre se hizo un seguimiento periódico para determinar hasta qué punto se habían resuelto, en particular en los proyectos de categoría B. Existe consenso en el personal en cuanto a que es necesario prestar más atención y recursos a la supervisión de las salvaguardias y al apoyo en la ejecución.
- **Sobre los resultados reales:** Dado que el BID no realiza un seguimiento ni informa con regularidad sobre el desempeño en materia de salvaguardias en todas sus operaciones, desconoce hasta qué punto se cumplen los objetivos de las políticas de salvaguardia a nivel de cada proyecto y de la cartera. Los estudios sobre el terreno realizados por OVE revelaron resultados dispares en los proyectos visitados. En algunas operaciones, el Banco había aportado un considerable valor agregado gracias a su colaboración a largo plazo y enfoques innovadores para temas clave relacionados con salvaguardias, tales como el reasentamiento, que ayudaron a esas comunidades a formar parte integrante del diseño del proyecto y beneficiarse de mejores condiciones y medios de vida, aun cuando hubieran sido desplazadas como consecuencia de las intervenciones del proyecto. Sin embargo, OVE también identificó varios proyectos en los que la remuneración por la adquisición de terrenos se había demorado, no se había completado o era un tema de

controversia y en los que el desplazamiento económico (un asunto sobre el cual las políticas del BID no son claras) no se había manejado bien. Aunque los impactos ambientales directos relacionados con la construcción de infraestructura se manejaron adecuadamente en la mayoría de los proyectos visitados, muchas veces no se prestó suficiente atención a efectos indirectos e inducidos y a la fase operativa. Ello redundó en la pérdida de oportunidades y la obtención de resultados deficientes, como escuelas con instalaciones de saneamiento subóptimas, el manejo inadecuado de desechos médicos en sitios municipales de recolección de residuos o insuficiente atención a los efectos inducidos de inversiones transformadoras en el sector vial.

- **Sobre la capacidad de los prestatarios:** En cuanto a los prestatarios, las limitaciones de capacidad y la falta de conocimiento sobre las salvaguardias del BID aplicables afectaron con frecuencia la manera en que se manejaron los asuntos ambientales y sociales de los proyectos. Aunque en aproximadamente la mitad de las operaciones con garantía soberana revisadas por OVE se asignaron algunos fondos para apoyar la gestión ambiental y social, el apoyo consistió, en su mayor parte, en la contratación de un consultor para que realizara esa labor, un enfoque disociado que no ayuda mucho al prestatario a crear capacidad para gestionar los riesgos ambientales y sociales. El BID está rezagado en el diseño y la aplicación de un enfoque viable para el fortalecimiento y uso de los sistemas locales de gestión de salvaguardias.
- **Sobre los acontecimientos recientes:** En los últimos 18 meses, ESG ha hecho grandes esfuerzos para sistematizar y mejorar el análisis de debida diligencia inicial del Banco y para subsanar algunas de las deficiencias en materia de preparación identificadas en esta evaluación. En la revisión realizada por OVE de una muestra de operaciones aprobadas entre mediados de 2017 y mediados de 2018 se constató que esos esfuerzos están surtiendo efecto. Sin embargo, siguen existiendo desafíos importantes, en parte debido a que el enfoque que aplica el BID de concentrar al inicio los requisitos de salvaguardia, combinado con un seguimiento limitado durante la ejecución, es incompatible con los objetivos institucionales de acortar los plazos de preparación de los proyectos. A menudo no hay diseños de proyectos específicos disponibles antes de la aprobación, lo que hace imposible preparar evaluaciones y planes de gestión ambiental y social válidos y específicos para el emplazamiento del proyecto o llevar a cabo consultas eficaces. Además, el enfoque del BID no es idóneo para muchas de las operaciones que demandan sus prestatarios, como proyectos cuyo diseño no se haya

concluido totalmente antes de la aprobación y proyectos marco. Para esos proyectos sería apropiado un enfoque más flexible, en el que se identifiquen claramente las deficiencias en el cumplimiento durante la preparación, se requiera un plan de acción fundamentado en el acuerdo de préstamo para subsanar esas deficiencias, se asignen recursos adecuados del proyecto para su implementación, se establezca un sistema creíble de seguimiento y presentación de informes sobre asuntos ambientales y sociales y se realice un seguimiento riguroso por parte del Banco durante la ejecución.

BID Invest

Desde la fusión hacia afuera del sector privado del Grupo BID, BID Invest aprueba y supervisa una gama mucho más amplia de operaciones y, en consecuencia, maneja una serie de impactos y riesgos ambientales y sociales más complejos que los que manejaba la CII. Por lo tanto, la división SEG de BID Invest ha hecho grandes esfuerzos para fortalecer su capacidad y su análisis de debida diligencia inicial. No obstante, tanto el personal de SEG como el personal operativo afirman que se necesita más capacitación.

- **Sobre la calidad de la preparación:** Los esfuerzos de creación de capacidad de SEG están contribuyendo a subsanar algunos de los asuntos relacionados con salvaguardias en la preparación de proyectos que aquejaban a las operaciones preexistentes de la CII. Los riesgos e impactos ambientales y sociales están ahora bastante mejor documentados que en las operaciones preexistentes de la CII. Si bien la documentación de debida diligencia para esas operaciones a menudo no indicaba qué políticas de salvaguardia o normas de desempeño se aplicaron, BID Invest ahora documenta con claridad las normas aplicables, que se basan casi exclusivamente en las Normas de Desempeño de IFC. Las normas aplicables fueron correctamente identificadas en la mayoría de las operaciones aprobadas por BID Invest que se revisaron, pero están enunciadas únicamente en los documentos internos de tramitación de los proyectos y no en el contrato con el cliente. La falta de especificidad de esos requisitos contractuales hace recaer en los funcionarios de SEG la tarea de esclarecer las normas específicas a los clientes y da pie a diferencias en la interpretación que pueden suponer que las salvaguardias no se apliquen de forma uniforme en todos los proyectos y hagan más difícil la exigencia de requisitos específicos.

El enfoque subyacente en la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest se centra menos en los procesos y más en los resultados y en la forma de lograrlos, lo que aporta una mayor flexibilidad a los procedimientos.

La política contempla que los requisitos de salvaguardia se cumplan posteriormente. Los clientes habían preparado o debían preparar evaluaciones de impacto ambiental y social en casi todos los proyectos para los cuales la política de BID Invest requiere ese análisis. En la mayoría de los proyectos revisados por OVE, SEG identificó adecuadamente las deficiencias en ese análisis y aseguró que se subsanarían mediante un análisis adicional con medidas sujetas a plazos precisos en el plan de acción ambiental y social, que forma parte integrante del contrato de préstamo. Pero la política de BID Invest no es clara en cuanto al alcance de las evaluaciones ambientales y sociales para los proyectos de riesgo mediano (categoría B), a excepción de los proyectos de nueva inversión. En consecuencia, la naturaleza y profundidad de esas evaluaciones varió considerablemente en los distintos proyectos revisados y, para muchos, la única documentación disponible fue el resumen de la revisión ambiental y social de la CII o de BID Invest. Si bien la calidad de esos resúmenes fue adecuada para todas las operaciones de riesgo alto recientemente aprobadas (categoría A), fue más variable para las operaciones de riesgo mediano (categoría B). Lo mismo vale para los planes de acción ambiental y social de las operaciones de categoría B recientemente aprobadas. OVE también encontró que, al integrar las Normas de Desempeño de IFC y la política del BID, la política de BID Invest da lugar a equívoco en cuanto a los requisitos de consulta. La naturaleza y el momento del contacto y las consultas con las comunidades afectadas podrían diferir dependiendo de si se aplican las Normas de Desempeño de IFC o la política del BID. Aunque se habían llevado a cabo consultas en la mayoría de los proyectos de riesgo alto antes de la aprobación del préstamo, no ocurrió lo mismo en algunos proyectos de riesgo mediano, incluso cuando involucraban actividades con posibles impactos en las comunidades circundantes.

- **Sobre el seguimiento durante la ejecución:** Dado que la política de salvaguardias de BID Invest permite que los clientes cumplan los requisitos de salvaguardia en el futuro, es esencial que se realice un seguimiento riguroso de la ejecución. No obstante, las restricciones de recursos actualmente solo dejan margen para actividades limitadas de seguimiento por parte de SEG, vigilancia de asuntos ambientales y sociales y visitas de supervisión durante la ejecución. El personal de SEG maneja un gran número de proyectos, por lo que es imposible que pueda hacer un seguimiento adecuado de cada proyecto que se le asigna. Si bien todos los proyectos de categoría A y los proyectos de categoría B de riesgo alto recibieron una visita sobre el terreno de un funcionario de

SEG o de consultores externos en materia ambiental y social en 2017, solo había indicios de esas visitas en una de las operaciones de categoría B de riesgo más bajo revisadas por OVE. En esos casos, la supervisión ambiental y social se basó en análisis documentales de informes de clientes, a menudo incompletos. Si bien es sensato hacer un mayor hincapié en la supervisión de proyectos con mayor riesgo, al no prestar atención a los proyectos de categoría B, con menor riesgo, es posible que ciertos impactos ambientales y sociales pasen desapercibidos y no se les dé un adecuado seguimiento. La vigilancia del cumplimiento en materia ambiental y social por los clientes actualmente es manual, no se controla ni se consolida de manera sistemática y se basa en información contenida en informes de clientes, cuyo formato, contenido y calidad son variables. La falta de una solución informática eficaz para respaldar los esfuerzos de supervisión no solo impone un trabajo pesado a los ya sobrecargados funcionarios de SEG, sino que también impide que la Administración tenga información en tiempo real sobre el desempeño ambiental y social de la cartera.

- **Sobre los resultados reales:** En los estudios de casos sobre el terreno realizados por OVE, los nueve proyectos del sector privado visitados (incluidas operaciones preexistentes de SCF y la CII y operaciones de reciente aprobación de BID Invest) presentaron resultados más uniformemente positivos que las operaciones del sector público, observándose deficiencias solo en dos operaciones. El mejor desempeño de las operaciones del sector privado no es sorprendente, ya que los clientes que no están dispuestos a ceñirse a los requisitos del Grupo BID en materia de salvaguardias con toda probabilidad no solicitarán ni obtendrán su financiamiento. OVE constató que esos requisitos aportaron un considerable valor agregado, aun cuando el cliente ya tenía un historial relativamente sólido en materia ambiental y social. Por ejemplo, en algunos casos los requisitos del Grupo BID sirvieron a la empresa de hoja de ruta para centrarse integralmente en aspectos ambientales y sociales que quizás haya considerado de una forma menos focalizada antes de entablar la relación con el Grupo. Los requisitos de salvaguardia del Grupo BID aseguraron que se subsanaran las deficiencias en las evaluaciones de impacto ambiental y social de los clientes, por ejemplo, mediante la evaluación y mitigación de los impactos ambientales y sociales de inversiones en instalaciones conexas, tales como líneas de transmisión, o exigiendo evaluaciones adicionales de impacto en la biodiversidad, que dieron lugar a la creación de un área protegida. El Grupo BID también ayudó a algunos clientes a trascender los requisitos del Grupo y obtener

certificaciones internacionales de prácticas de producción o normas laborales sostenibles. Cuando OVE encontró resultados de salvaguardias que distaban de ser satisfactorios, el patrocinador había enfrentado dificultades financieras, por lo que la empresa no había realizado las inversiones necesarias para asegurar que los proyectos cumplieran las normas del Grupo en cuanto a emisiones y vertido de efluentes.

- **Sobre la capacidad de los prestatarios:** Como consecuencia de la fusión hacia afuera, BID Invest está atendiendo una gama más amplia de clientes, con variada capacidad para cumplir sus normas ambientales y sociales, que los que atendían la CII y SCF individualmente. Dado que los requisitos de salvaguardia de sus operaciones se centran en equiparar el sistema de gestión ambiental y social del cliente con las normas de BID Invest, por lo general ayudan a fortalecer la capacidad del cliente para gestionar los asuntos ambientales y sociales. No obstante, el acceso a fondos de cooperación técnica para que el cliente cree capacidades específicas se ha visto restringido desde la fusión hacia afuera, aun cuando esas operaciones podrían generar externalidades positivas que trascienden el mero fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental y social del cliente.

El papel del MICI

En la política del MICI de 2014 se resolvió la mayoría de los problemas que aquejaban a la política anterior. No obstante, las políticas del Grupo BID no hacen referencia al MICI como mecanismo de reclamación de última instancia, por lo que el Mecanismo queda básicamente desconectado del marco de salvaguardias del Grupo. Las solicitudes al MICI han estado motivadas con mayor frecuencia por consideraciones sociales más que ambientales. Las principales inquietudes planteadas han sido el reasentamiento, la compensación inadecuada por el desplazamiento que no es de orden físico, la consulta a los pueblos indígenas y el acceso inadecuado a la información. La función de consulta del MICI ha ofrecido reparación a los solicitantes y ha mejorado la ejecución de los proyectos en cuestión. En cambio, la función de verificación de la observancia no tiene por objeto proporcionar, y de hecho no lo ha hecho, reparación a los solicitantes, puesto que se centra en determinar si el Grupo BID cumplió sus políticas. El MICI ha comenzado a ayudar al Banco a centrar la atención en las salvaguardias, especialmente en los ámbitos de divulgación de la información y consultas, en los que la Administración está tomando diversas medidas correctivas sistémicas. Hasta el momento, el impacto del MICI ha sido menor

en cuanto a la forma en que BID Invest maneja las salvaguardias, posiblemente porque el número de casos presentados ante el MICI ha sido mucho menor que el del BID.

Basándose en los hallazgos de esta evaluación, OVE formula las siguientes recomendaciones:

Para el BID

- 1. Revisar el actual marco de políticas de salvaguardia del Grupo BID.** Elaborar un nuevo marco de políticas de salvaguardia que incorpore los aspectos ambientales y sociales en una política integrada, haga una distinción más clara entre las responsabilidades del Banco y de los prestatarios, estipule claramente los requisitos técnicos y subsane los actuales vacíos de cobertura y las ambigüedades, reequilibre el hincapié que se hace en los requisitos iniciales en materia de procedimientos con una ejecución eficaz para el logro de resultados y asegure la aplicabilidad a las operaciones sin inversiones claramente diseñadas en el momento de la aprobación. Además, el marco de políticas debe considerar un sistema de clasificación de proyectos más refinado, que integre los riesgos y los impactos, establezca una clasificación clara de las operaciones con intermediarios financieros y admita la reclasificación durante la ejecución, según sea necesario. Asimismo, debe describir la función del MICI como mecanismo de reclamación de última instancia.
- 2. Identificar sistemáticamente proyectos con un enfoque de marco en materia de salvaguardias y aplicar los requisitos de preparación en materia de salvaguardias para obras múltiples.** Recientemente, el BID aclaró los procedimientos iniciales de preparación en materia de salvaguardias para los proyectos de obras múltiples, pero aún hay ciertas operaciones de inversiones específicas que emplean variantes del enfoque de marco en lo relativo a salvaguardias. Todos los proyectos que adopten un enfoque de marco se deberían identificar durante la preevaluación y se les debería aplicar los requisitos de preparación en materia de salvaguardias correspondientes a obras múltiples.
- 3. Fortalecer la supervisión y la presentación de informes en materia de salvaguardias.**
 - Realizar un seguimiento y visitas sobre el terreno con mayor regularidad de todas las operaciones con un impacto ambiental y social alto y mediano, haciendo hincapié, sobre todo, en los proyectos cuyo diseño detallado se ultima durante la ejecución. Estudiar nuevos enfoques de supervisión, incluido un mayor uso de consultores locales, una mayor presencia

del personal de ESG en las Representaciones y un uso más sistemático de la supervisión externa financiada con fondos del proyecto.

- Reexaminar y reforzar el enfoque para la supervisión de los proyectos marco realizando un seguimiento periódico de los subproyectos, posiblemente con un mayor uso de consultores externos financiados con fondos de los proyectos.
- Fortalecer el seguimiento y los informes sobre los resultados de las salvaguardias estableciendo un requisito uniforme de presentación de informes por parte de los prestatarios y un sistema mejorado de seguimiento y presentación de informes en el Banco. La presentación de informes periódicos sobre el desempeño y los resultados de las salvaguardias debería formar parte integrante del sistema de informes de seguimiento del avance (PMR), que se actualizará al menos una vez al año. El seguimiento y los informes periódicos no solo suministrarán información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del Banco en lo relativo a salvaguardias, sino que también serán esenciales si el Banco adopta un enfoque más dinámico y basado en principios, que introduce ajustes a medida que surgen los temas.

4. Reforzar las capacidades del personal del BID para manejar asuntos ambientales y sociales.

- Disponer que la capacitación en asuntos ambientales y sociales sea obligatoria para los jefes de equipo, a fin de aumentar su conocimiento acerca de las políticas, normas y procedimientos en materia de salvaguardias. Proporcionar material de orientación adicional.
- Ampliar la capacitación al personal de ESG, que comprenda la aplicación sectorial de las políticas ambientales y sociales y las operaciones del BID, para asegurar la aplicación uniforme de las políticas y normas de salvaguardias.

5. Fortalecer la capacidad de los clientes para gestionar los riesgos ambientales y sociales.

- Definir e implementar un enfoque progresivo que identifique las partes del sistema de gestión ambiental y social del prestatario (o sectores u organismos específicos) que satisfacen o están cerca de satisfacer los requisitos del BID y que, por ende, pueden utilizarse en operaciones apoyadas por el Banco. Combinar el uso de sistemas locales con la creación de capacidades específicas.

- Hay que asegurar que los requisitos en materia de salvaguardias se aborden explícitamente en el taller de arranque de cada proyecto.

Para BID Invest

1. Revisar la política de sostenibilidad ambiental y social de BID Invest.

- Reexaminar el requisito de utilizar múltiples normas de terceros en favor de exigir que los prestatarios cumplan un único conjunto coherente de normas. En vista del uso generalizado de las Normas de Desempeño de IFC por BID Invest y el sector privado de la región y de la escala y los recursos limitados de BID Invest, la adopción de las normas de IFC podría ser una solución práctica y de bajo costo.
- Brindar mayor claridad sobre los lineamientos de implementación y los manuales de procedimientos aplicables para las Normas de Desempeño de IFC, con el objeto de abarcar no solo los procesos, sino también el enfoque práctico de BID Invest para la interpretación y aplicación de dichas normas a sus distintos tipos de operaciones y clientes.

2. Fortalecer la supervisión y la presentación de informes en materia de salvaguardias.

- Prestar más atención al seguimiento de los riesgos e impactos ambientales y sociales más allá de las operaciones inicialmente consideradas de alto riesgo y realizar visitas sobre el terreno con mayor regularidad, en especial en las operaciones que no tienen supervisión de terceros.
- Implementar un sistema informático para que los funcionarios de SEG y la Administración puedan realizar un control más sistemático y eficiente del cumplimiento y los resultados en materia ambiental y social de cada operación y de la cartera.

3. Reforzar las capacidades del personal de BID Invest para manejar los asuntos ambientales y sociales. Proporcionar capacitación en asuntos ambientales y sociales a los equipos de proyecto de BID Invest, a fin de aumentar su conocimiento acerca de las políticas, normas y procedimientos aplicables en materia de salvaguardias, así como al personal de SEG, para asegurar la uniformidad en la aplicación de las diversas políticas y normas de salvaguardias.

4. Proseguir y ampliar los esfuerzos para fortalecer la capacidad de los clientes para gestionar los riesgos ambientales y sociales. Proseguir los esfuerzos de fortalecimiento de capacidad como,

por ejemplo, la Semana de la Sostenibilidad que se celebra cada año, y reexaminar los criterios de asignación de fondos de cooperación técnica a fin de aumentar la disponibilidad de recursos para reforzar las capacidades de los clientes en materia ambiental y social en los casos que pueden generar externalidades.



01

Introducción

- 1.1 El Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) se ha comprometido a asegurar que los proyectos que apoya sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y social. Una gestión ambiental y social sólida es crucial para los objetivos del Grupo BID de fomentar el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Para apoyar la integración de consideraciones ambientales y sociales en el diseño de los proyectos, el Grupo BID ha adoptado un conjunto de políticas y procesos de salvaguardia, que tienen por objeto asegurar que los posibles efectos ambientales y sociales adversos de sus proyectos se evalúen, gestionen y mitiguen de forma adecuada.

A. Objetivo y alcance de la evaluación

- 1.2 Los Directorios Ejecutivos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de BID Invest han solicitado a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) que evalúe los sistemas de salvaguardias del Grupo BID. El propósito de la evaluación es informar a los respectivos Directorios y Administraciones acerca de la utilidad de las salvaguardias y políticas de sostenibilidad de ambas instituciones para prevenir, mitigar y gestionar los riesgos ambientales y sociales asociados a sus proyectos, la eficacia con que se están aplicando las políticas y los resultados logrados mediante las mismas. La evaluación abarca el trabajo en materia de salvaguardias del BID desde 2011, año en que entró en vigor la más reciente política de salvaguardias, y de BID Invest desde septiembre de 2013, cuando se hizo efectiva su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social. Asimismo, la evaluación incluye una revisión del aporte del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) al funcionamiento de los sistemas de salvaguardias del Grupo BID desde la adopción de la nueva política del MICI.

B. Preguntas de evaluación y metodología

- 1.3 La pregunta general a la que pretende dar respuesta la evaluación es: ¿Qué nivel de eficacia han tenido los sistemas de salvaguardias del Grupo BID para prevenir, gestionar y mitigar los impactos y riesgos ambientales y sociales adversos de las operaciones financiadas por el Grupo y afianzar la capacidad de los clientes para gestionar los impactos y riesgos ambientales y sociales? La evaluación aborda las siguientes preguntas clave: (i) ¿En qué medida son los actuales marcos de políticas de salvaguardia del Grupo BID idóneos para prevenir, gestionar y mitigar impactos ambientales y sociales adversos? (ii) ¿Qué

grado de eficacia ha tenido la aplicación de las políticas de salvaguardia del Grupo BID? (iii) ¿Qué resultados han producido las políticas de salvaguardia del Grupo BID? y (iv) ¿Qué grado de eficacia tiene el apoyo prestado por el MICI a los sistemas de salvaguardia del Grupo BID? El Anexo I contiene subpreguntas más detalladas que guiaron la evaluación.

- 1.4 Para responder a estas preguntas OVE empleó una combinación de componentes y métodos complementarios, a saber: evaluaciones de proyectos específicos (documentales y sobre el terreno); análisis de marcos de políticas, procedimientos, arreglos institucionales y asignación de recursos del Grupo BID; entrevistas y encuestas; y actualizaciones de evaluaciones anteriores de OVE referentes a salvaguardias (MICI e intermediarios financieros) (véase el Recuadro 1.1). En el Cuadro 1.1 se muestra cómo se utilizaron los diferentes instrumentos para responder a las preguntas específicas de la evaluación y en el Anexo I se proporcionan más detalles sobre los componentes de la evaluación.

Cuadro 1.1. Principales preguntas y componentes de la evaluación

Principales preguntas de evaluación	Componentes de la evaluación						
	Análisis documental de proyectos	Estudios de proyectos específicos sobre el terreno	Entrevistas/ encuestas	Análisis de cartera	Revisión de políticas y directrices	Revisión de procedimientos/ arreglos	Revisión de casos del MICI
¿En qué medida es el marco de políticas de salvaguardia del Grupo BID idóneo para prevenir, gestionar y mitigar impactos ambientales y sociales adversos?	●	●	●	●	●	●	●
¿Qué grado de eficacia ha tenido la aplicación de las políticas de salvaguardia del Grupo BID?	●	●	●		●	●	●
¿Qué resultados han producido las políticas de salvaguardia del Grupo BID?		●	●				
¿Qué grado de eficacia tiene el apoyo prestado por el MICI a los sistemas de salvaguardias del Grupo BID?		●	●		●		●

Nota: Para más detalles, véase el Anexo I.

Fuente: OVE.

Recuadro 1.1. Componentes de la evaluación

Análisis documental de proyectos. OVE llevó a cabo tres tipos de análisis documental de proyectos, usando modelos con preguntas estándar: (i) una muestra representativa estratificada de 134 proyectos del Grupo BID escogidos al azar, con un impacto ambiental y social alto y mediano (aproximadamente el 30% de todas las operaciones con un impacto ambiental y social alto y mediano aprobadas durante el período de la revisión)^a, a fin de elucidar el grado de eficacia con el que se han aplicado y cumplido las políticas de salvaguardia a lo largo del ciclo de proyecto; (ii) una muestra aleatoria ilustrativa de 40 proyectos del BID de bajo impacto ambiental y social, para determinar la idoneidad de su clasificación de riesgo; y (iii) otra muestra de 33 operaciones con un impacto ambiental y social mediano y alto aprobadas por el BID desde mediados de 2017 y de todas las operaciones de BID Invest que se cerraron en el segundo semestre de 2017, a fin de evaluar la evolución reciente en el análisis de debida diligencia inicial.

Estudios de casos sobre el terreno. OVE realizó también estudios de casos sobre el terreno de 35 préstamos en seis países (Brasil, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay) para establecer la eficacia de la implementación y los resultados de la aplicación de las políticas de salvaguardia en cuanto a mitigación de los impactos ambientales y sociales, gestión de riesgos y contribución al refuerzo de la capacidad de los clientes para gestionar tales riesgos. Esos países se escogieron atendiendo a criterios de representación geográfica, número de operaciones de categorías A y B aprobadas desde 2011 y combinación de tamaños, niveles de ingreso y capacidad, así como para aprovechar sinergias en el programa de trabajo de OVE. OVE consideró un conjunto variado de proyectos de categorías A y B, operaciones con y sin garantía soberana, sectores económicos e instrumentos de financiamiento. Los proyectos se analizaron usando un modelo para asegurar la sistematicidad de la evaluación entre los distintos proyectos y países.

Análisis del marco de políticas de salvaguardia del Grupo BID. A fin de determinar el grado de idoneidad de los marcos de políticas de salvaguardia para prevenir y mitigar impactos ambientales y sociales adversos, OVE realizó un análisis de contenido de las distintas políticas y directrices que conforman los marcos de políticas de salvaguardia del BID y de BID Invest. Con miras a ofrecer una perspectiva comparativa, OVE examinó también las políticas de salvaguardia de otros seis bancos multilaterales de desarrollo.

a El universo de proyectos del BID abarcó todos los préstamos y garantías (operaciones con y sin garantía soberana) aprobados entre 2011 y junio de 2017 (2011 es el año de entrada en vigor de la actual política de salvaguardias), mientras que el universo de proyectos de BID Invest comprendió todos los préstamos y garantías aprobados entre septiembre de 2013 (fecha de entrada en vigor de su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social) y junio de 2017.

Análisis de procedimientos, arreglos organizacionales y asignación de recursos del Grupo BID en materia de salvaguardias.

Para comprender en qué medida la capacidad interna del Grupo BID facilita la aplicación eficaz de las políticas de salvaguardia, OVE revisó los principales procesos de salvaguardias a lo largo del ciclo de proyecto, junto con los correspondientes lineamientos de política e instrumentos. OVE también analizó los arreglos organizacionales y los recursos humanos y financieros que el Grupo asigna específicamente al trabajo de salvaguardias.

Actualización de evaluaciones anteriores referentes a salvaguardias.

(i) Basándose en la evaluación del MICI realizada en 2012 (documento RE 416 1), OVE revisó las nuevas políticas del MICI para el BID y BID Invest, examinó las reclamaciones y casos recibidos en el Mecanismo desde su reestructuración, identificó las lecciones pertinentes de los casos preexistentes y entrevistó a personal del MICI, BID Invest y el Banco para evaluar el aporte del Mecanismo al sistema de salvaguardias del Grupo BID. (ii) Además, OVE evaluó hasta qué punto el Grupo está abordando las principales deficiencias en materia de

salvaguardias que se identificaron en la evaluación del trabajo del Grupo BID a través de intermediarios financieros (documento RE 486 2) preparada por OVE. Con esa finalidad, revisó las políticas, lineamientos y procedimientos ambientales y sociales aplicables a las operaciones con intermediarios financieros durante el ciclo de proyecto, entrevistó a personal del Banco y de BID Invest y examinó operaciones con intermediarios financieros aprobadas recientemente.

Entrevistas/encuestas. El análisis de proyectos sobre el terreno incluyó entrevistas a personal del Grupo BID participante en los proyectos (personal de salvaguardias, jefes de equipo, personal del MICI) y otras partes interesadas, como personal de organismos ejecutores o clientes y comunidades afectadas. OVE también llevó a cabo más de 130 entrevistas estructuradas y semiestructuradas a jefes de operaciones y de división del BID, jefes de grupo de la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG), jefes de división y personal en cargos cruciales de BID Invest y directores del Grupo. Además, realizó encuestas electrónicas al personal de salvaguardias del Grupo en ESG y SEG, jefes de equipo del BID, oficiales de gestión de cartera y de inversión de BID Invest y organizaciones de la sociedad civil^b.

b Se enviaron encuestas a 173 jefes de equipo actuales del BID, 82 jefes de equipo actuales de BID Invest y a todo el personal de salvaguardias de ambas instituciones. Las tasas de respuesta fueron de 62% y 67% en el caso de los jefes de equipo del BID y de BID Invest, respectivamente, y de 92% y 79% para el personal de salvaguardias de ambas instituciones, respectivamente. También se envió la encuesta a 196 organizaciones de la sociedad civil, cuya tasa de respuesta fue de 35%.

1.5 El informe se estructura según se expone a continuación. El Capítulo II presenta una reseña de los marcos de políticas de salvaguardia del BID y de BID Invest y los compara con los de otros bancos multilaterales de desarrollo, además de analizar las responsabilidades institucionales por la aplicación de las políticas de salvaguardia. En el Capítulo III se analiza cómo se han aplicado las políticas de salvaguardia a las operaciones del BID y de BID Invest y qué resultados se han logrado. El Capítulo IV examina los factores que han incidido en la aplicación y el desempeño del sistema de salvaguardias. El Capítulo V incluye una revisión del aporte del MICI a los sistemas de salvaguardias del Grupo BID y en el Capítulo VI se presentan las conclusiones y recomendaciones.



02

Sistema de
salvaguardias
del grupo BID

2.1 Los sistemas de salvaguardias ambientales y sociales del BID y de BID Invest están asentados en su conjunto de políticas respectivo. En esas políticas se enuncia qué aspira a lograr la institución mediante el sistema y qué requisitos de salvaguardia se aplican a las operaciones financiadas por el Grupo BID.

A. Marcos de políticas

1. BID

2.2 El marco de políticas de salvaguardia del BID consiste en un conjunto de cinco políticas operativas (Cuadro 2.1). A excepción de la política sobre reasentamiento, las políticas no se circunscriben exclusivamente a las salvaguardias, sino que abarcan tanto la transversalidad, esto es potenciar los beneficios ambientales y sociales (“hacer bien”) por medio de los programas y proyectos del Banco, como las salvaguardias, es decir, evitar, minimizar y compensar los impactos adversos (“no hacer daño”)³.

Cuadro 2.1. Políticas de salvaguardia del BID

Política operativa	Año de aprobación
OP 703: Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias	2006
OP 704: Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres	2007
OP 710: Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario	1998
OP 761: Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo	2010
OP 765: Política Operativa sobre Pueblos Indígenas	2006

Fuente: OVE.

2.3 Estas políticas abarcan varios temas ambientales y sociales. La sección de salvaguardias de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias tiene por objeto asegurar que las operaciones financiadas por el Banco sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y proporciona un marco global para la interacción del Banco con los prestatarios en la gestión de los impactos ambientales de las operaciones que financia. Contiene 17 directrices de política, que abarcan una combinación de requisitos de procesos del Banco y de los prestatarios, y brinda orientación adicional sobre cuatro temas: impactos transfronterizos, materiales peligrosos, prevención de la contaminación y hábitats naturales y sitios culturales. La Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres Naturales

³ La Política de Acceso a Información (norma OP-102), si bien no es una política de salvaguardias, se incluye por lo general en el marco de salvaguardias dado que enuncia los requisitos en materia de acceso a información relacionados con las salvaguardias.

estipula que las operaciones financiadas por el Banco deben incluir medidas para reducir el riesgo de desastres a niveles aceptables. Hay tres temas sociales específicos que se tratan en políticas separadas: la Política sobre Reasentamiento establece que las operaciones financiadas por el Banco deben procurar minimizar el desplazamiento físico y que es necesario que las personas afectadas sean tratadas de manera justa; la Política sobre Pueblos Indígenas tiene por objeto salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos y de la exclusión en las operaciones financiadas por el Banco; y la Política sobre Igualdad de Género insta a que las operaciones del Banco introduzcan salvaguardias a fin de prevenir o mitigar los impactos adversos por razones de género.

2.4 El BID carece de un marco de políticas de salvaguardia integrado y completamente coherente. Las políticas de salvaguardia del BID se elaboraron en forma fragmentada durante los últimos veinte años y están rezagadas con respecto a las de otros bancos multilaterales de desarrollo en varios aspectos. En los últimos años, prácticamente todos los bancos multilaterales de desarrollo principales han consolidado sus políticas de salvaguardias ambientales y sociales en un marco integrado con una política global sobre sostenibilidad ambiental y social (Cuadro II.1, Anexo II), pero el BID no posee un marco integrado general para su sistema de salvaguardias. Si bien la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID abarca los impactos ambientales de los proyectos, no existe una política global que comprenda los posibles impactos sociales adversos de las operaciones del Banco. Esa política los menciona indirectamente como impactos asociados a los impactos ambientales, pero es ambigua en cuanto a los tipos de impacto social adverso que es necesario identificar y abordar⁴. En esencia, la política se centra en los impactos ambientales, ya que fue elaborada para “proporcionar las directrices necesarias para poner en operación [...] la Estrategia de Medio Ambiente”⁵ de 2003 del Banco. Una única política global, como las adoptadas a lo largo de los años por la mayoría de los demás bancos multilaterales de desarrollo, incluido BID Invest, permite enunciar claramente qué aspira a lograr una organización mediante su política, poner en pie de igualdad

4 Por ejemplo, la introducción de la norma OP-703 solo hace referencia a la sostenibilidad ambiental de las operaciones financiadas por el Banco. La Directriz 3 establece que las operaciones financiadas por el Banco son preevaluadas y clasificadas de acuerdo con sus impactos ambientales, pero luego señala que la preevaluación debe incluir los impactos sociales relacionados con el medio ambiente. La Directriz 5 sobre requisitos de evaluación ambiental no dice nada sobre la necesidad de evaluar los impactos sociales, pero luego especifica que los planes de gestión ambiental y social deben incluir medidas y marcos para la supervisión de los riesgos ambientales y sociales.

5 Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, párrafo 1.2.

los aspectos ambientales y sociales y asegurar la congruencia entre los diversos aspectos de las salvaguardias, algo que está ausente en el marco de políticas del BID.

- 2.5 Los marcos integrados de políticas de salvaguardia de otros bancos multilaterales de desarrollo tienen algunas características centrales en común, respecto de las cuales el conjunto de políticas ambientales y sociales del BID se queda algo corto. Además de exponer un objetivo de política general, esas políticas globales definen claramente las responsabilidades de tramitación del prestamista y las distinguen de las responsabilidades del prestatario, que suelen estar enunciadas como requisitos técnicos en forma de normas de desempeño o salvaguardia (Cuadro II.1, Anexo II). Las normas varían en cuanto a la cobertura. Por ejemplo, las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional (IFC), que BID Invest también utiliza, enumeran los requisitos que deben satisfacer los prestatarios en ocho ámbitos, mientras que el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco Asiático de Desarrollo tienen tres y cuatro normas, respectivamente (Cuadro II.1, Anexo II), y otros aspectos están cubiertos de una forma más basada en principios en la política general. Las políticas del BID no delinear en forma tan nítida los requisitos que deben cumplir el prestatario y el prestamista, por lo que a menudo existe una falta de claridad en cuanto a las funciones y responsabilidades. El personal del BID señala que, al combinar procedimientos y requisitos técnicos, las políticas del Banco tienden a generar confusión en los prestatarios. Además, no son claras con respecto a los requisitos técnicos en varias esferas, lo que deja margen para la interpretación y la variabilidad en su aplicación. Según los comentarios de organizaciones de la sociedad civil, las políticas del BID son más imprecisas en algunos de sus requisitos que las de algunos otros bancos multilaterales de desarrollo y, en consecuencia, ofrecen menos orientación al personal y los clientes, por lo que resulta más difícil evaluar el desempeño del Banco respecto de sus salvaguardias. El del BID es el único conjunto de políticas que abarca tanto la transversalidad como las salvaguardias. En general, en comparación con los marcos de políticas de algunos otros bancos multilaterales de desarrollo, las políticas del BID están más centradas en los procesos que en los principios y prestan relativamente poca atención a los resultados previstos, lo cual alienta una aplicación de las salvaguardias orientada a los procesos en vez de un enfoque determinado por los resultados y las soluciones.

2.6 En el marco de políticas del BID quedan algunas áreas temáticas por cubrir, en especial en el plano social. Una revisión de las áreas temáticas centrales contempladas en los diversos marcos de políticas de salvaguardia de los bancos multilaterales de desarrollo muestra una variación en la cobertura (Cuadro 2.2) e indica ámbitos en los que las políticas del BID no son claras o temas que estas no contemplan. El BID es la única institución que tiene una política explícita sobre igualdad de género y riesgos de desastres naturales, aunque, como se describe en el Capítulo III, la aplicación de salvaguardias en ambos ámbitos carece de claridad y coherencia. Los principales ámbitos que las políticas del BID no cubren en forma explícita incluyen salud y seguridad comunitarias, trabajo y condiciones laborales, grupos vulnerables a excepción de los pueblos indígenas y grupos físicamente desplazados, la necesidad de un mecanismo de reclamaciones⁶ y requisitos explícitos en materia de presentación de informes por los prestatarios. Las políticas del BID tampoco son claras acerca de la necesidad de compensar a las personas afectadas por los proyectos en razón de su desplazamiento económico, incluida la pérdida del uso de recursos y tierras. A diferencia de la mayoría de las normas sobre reasentamiento de los demás bancos multilaterales de desarrollo, la política sobre reasentamiento del BID se limita al desplazamiento físico. Se ha sostenido que estos ámbitos pueden tratarse de manera más general como impactos sociales en el marco de la política OP-703. No obstante, como ya se mencionó, los impactos sociales se abordan en forma limitada en dicha política y muchos funcionarios de ESG han señalado que la falta de una cobertura explícita de estos ámbitos ha tenido como resultado una falta de claridad y de orientación precisa, una conclusión que también se desprende de algunos casos del MICI y de la revisión de proyectos realizada por OVE. Por ejemplo, OVE constató que hay una variación considerable en cómo se trata el desplazamiento económico en diversas operaciones (véase el Capítulo III). Las políticas sobre reasentamiento y sobre pueblos indígenas carecen de precisión y dejan mucho margen para la discrecionalidad, en el

6 El BID exige un mecanismo de reclamaciones solo en el contexto del reasentamiento y se refiere en forma indirecta a mecanismos de retroalimentación y medidas correctivas en su política sobre pueblos indígenas, mientras que otras instituciones tienen un requisito general sobre un mecanismo de reclamaciones ante el que las partes afectadas por los proyectos pueden plantear sus inquietudes antes de presentar una posible reclamación. Por lo tanto, el mecanismo de reclamaciones propio de los bancos multilaterales de desarrollo es claramente un mecanismo de última instancia, lo que indudablemente no es el caso del MICI del Grupo BID.

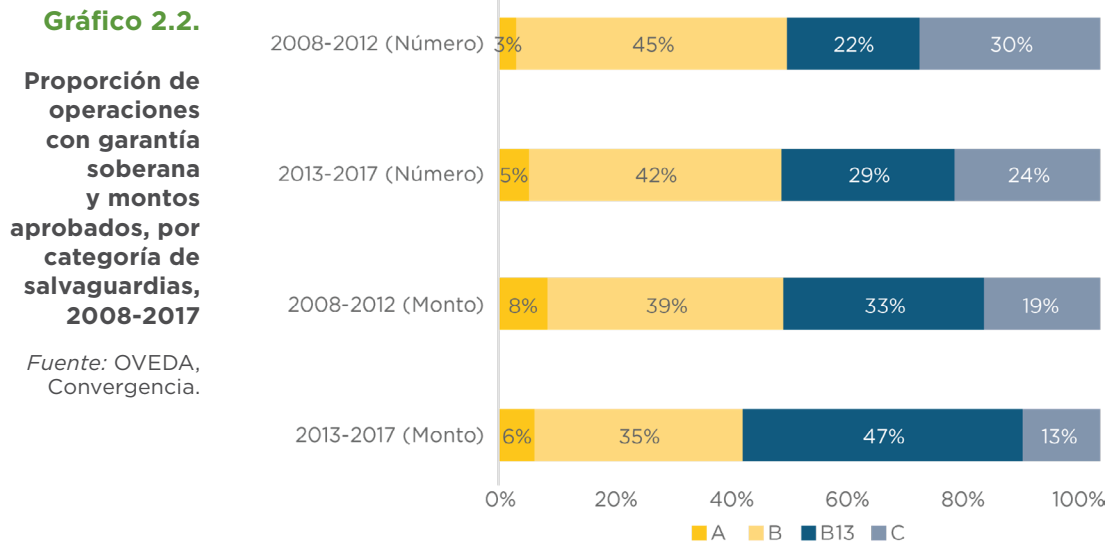
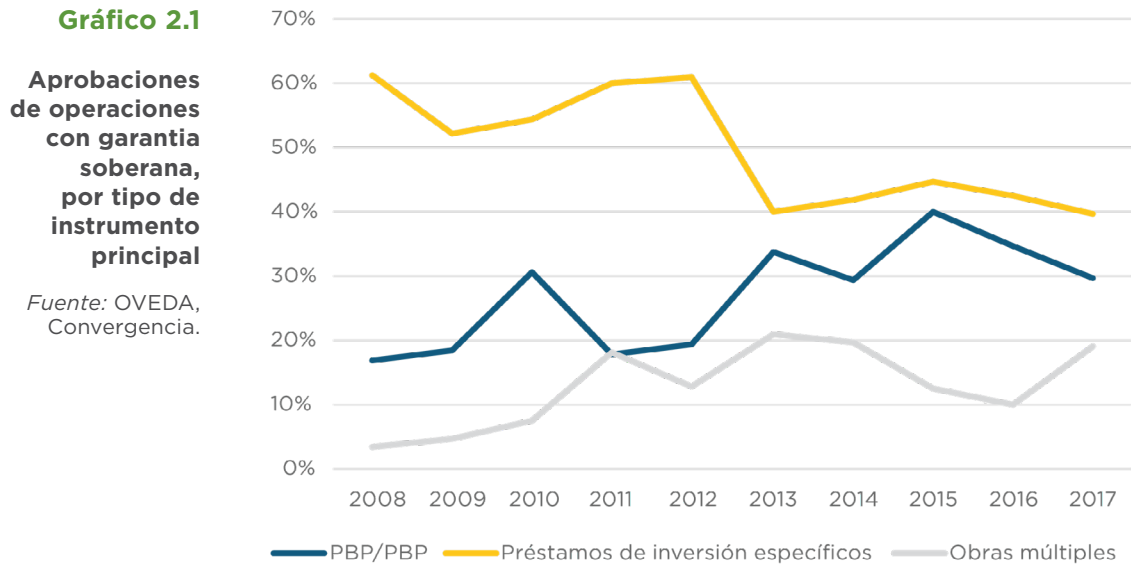
primer caso con respecto a normas y plazos de compensación y en el segundo, respecto del consentimiento informado previo de los pueblos indígenas afectados por los proyectos⁷.

- 2.7 En las políticas del BID se hace un fuerte énfasis en los requisitos de preparación iniciales, pero se presta poca atención a la ejecución y el logro de resultados. Las políticas de salvaguardia del BID se concibieron originalmente para operaciones de préstamo para inversión bien definidas, en las que los impactos ambientales y sociales pueden identificarse al inicio y las medidas de mitigación están diseñadas claramente. Son más difíciles de aplicar a otros tipos de financiamiento, como los préstamos en apoyo de reformas de política, operaciones con intermediarios financieros, nuevos préstamos basados en resultados y operaciones de obras múltiples y otros proyectos que usan un enfoque de marco en el que no todas las inversiones están claramente definidas al inicio, porque en estas operaciones los impactos ambientales y sociales específicos a menudo pueden no ser fáciles de identificar en detalle al inicio⁸. Sin embargo, la cartera del Banco ha registrado un incremento de este tipo de financiamiento (Gráfico 2.1). Esta tendencia también se ve reflejada en el creciente porcentaje de operaciones clasificadas en la categoría B13 en el sistema de clasificación del impacto ambiental y social del BID, es decir, operaciones para las que la clasificación de impactos ex ante puede no ser factible

7 La política sobre pueblos indígenas del BID no incluye específicamente el consentimiento libre, previo e informado en sus disposiciones sobre salvaguardias, sino que solo establece que es necesario alcanzar un acuerdo con las comunidades indígenas afectadas en el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un grado de alto riesgo para la integridad física, territorial o cultural de los pueblos indígenas involucrados. Sin embargo, no especifica qué constituye un impacto potencial significativo y admite excepciones cuando un prestatario puede demostrar la falta de disposición por parte de los pueblos indígenas a participar en procesos de consulta, aunque no queda claro si esta excepción es aplicable particularmente a situaciones de alto riesgo. Algunas políticas de otros bancos multilaterales de desarrollo, incluidas las Normas de Desempeño de IFC que BID Invest aplica, son más categóricas al exigir siempre el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

8 Los proyectos que emplean un enfoque de marco por lo general no identifican todas las inversiones que se han de financiar por adelantado, sino que identifican el tipo de actividades e inversiones que reúnen las condiciones para recibir financiamiento y crean un marco para su identificación y selección. Las inversiones individuales específicas generalmente se identifican y seleccionan durante la ejecución. En ocasiones, un subconjunto de inversiones iniciales se identifica y prepara con mayor detalle antes de la aprobación del préstamo. Un ejemplo de proyecto marco es el instrumento de financiamiento para obras múltiples del BID, definido como un grupo de obras similares que son físicamente independientes unas de otras y cuya viabilidad no depende de la implementación de un número dado de las obras, financiadas en el marco de un programa apoyado por el BID. No obstante, en la revisión de la cartera realizada por OVE, se constató que en muchos otros proyectos no identificados como operaciones de obras múltiples sino como inversiones específicas también se usa un enfoque de marco (véase el Capítulo III para más detalles).

(Gráfico 2.2)⁹. La creciente proporción de operaciones a las cuales resulta difícil aplicar las actuales políticas de salvaguardia y la falta de claridad y los vacíos de cobertura en varias políticas de salvaguardia del BID lleva a la gran mayoría del personal de salvaguardias del BID (el 97% de los encuestados) a concluir que es necesario revisar las políticas de salvaguardia de la institución.



9 Como se describe en mayor detalle en el Capítulo III, el BID clasifica todas sus operaciones de acuerdo con su impacto ambiental y social previsto. Los proyectos de categoría A son los que tienen un impacto ambiental y social alto, los de categoría B tienen un impacto mediano y los de categoría C son de bajo impacto. B13 es una categoría genérica no relacionada con la gravedad de los impactos, que abarca instrumentos de financiamiento distintos de los de inversión y financiamiento flexible.

Cuadro 2.2. Áreas temáticas cubiertas por los marcos de políticas de salvaguardia de los bancos multilaterales de desarrollo

	BID	BID Invest	Banco Mundial	IFC	Banco Asiático de Desarrollo	Banco Asiático de Inversión en Infraestructura	BERD	CAF
Política ambiental y social global y marco integrado	No (1998-2010)	Parcialmente (2013)	Sí (2016)	Sí (2012)	Sí (2009)	Sí (2016)	Sí (2014)	Sí (2016)
AMBIENTAL								
Prevención y reducción de la contaminación	●	●	●	●	●	●	●	●
Desechos/materiales peligrosos, incluido el manejo de pesticidas	●	●	●	●	●	●	●	●
Eficiencia de los recursos	●	●	●	●	●	●	●	○
Biodiversidad, hábitats naturales	●	●	●	●	●	●	●	●
Desastres naturales	●	●	⊗	⊗	⊗	⊗	●	○
Cambio climático, incl. emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)	Solo vigilancia de emisiones de GEI ⊗	●	●	●	●	●	●	○
Temas transfronterizos	●	●	●	●	●	●	●	⊗
SOCIAL								
Pueblos indígenas	●	●	●	●	●	●	●	●
Consentimiento libre, previo e informado por parte de los pueblos indígenas	⊗	●	●	●	●	●	●	●
Reasentamiento involuntario (desplazamiento físico)	●	●	●	●	●	●	●	●
Desplazamiento económico (incluida la pérdida del uso de recursos/tierras)	○	●	●	●	●	●	●	⊗
Grupos vulnerables	○	●	●	●	●	●	●	○
Género	●	●	⊗	⊗	●	●	⊗	
Trabajo y condiciones laborales	○	●	●	●	⊗	●	●	●
Salud y seguridad comunitarias	○	●	●	●	●	●	●	○
Personal de seguridad	○	●	●	●	○	●	●	○
Patrimonio cultural (tangibles y no tangibles; salvo el vinculado a pueblos indígenas)	Solo sitios culturales ⊗	●	●	●	⊗	⊗	●	●
PROCESO								
Evaluación ambiental	●	●	●	●	●	●	●	●
Evaluación social	⊗	●	●	●	●	●	●	●
Consultas y participación de partes interesadas	●	●	●	●	●	●	●	●
Mecanismo de reclamaciones	Solo para reasentamiento ○	●	●	●	●	●	●	●
Divulgación de información	●	●	●	●	●	●	●	●
Presentación de informes de desempeño ambiental y social por parte del prestatario a la institución	Solo para reasentamiento ○	●	●	●	●	●	●	●
Referencia al mecanismo de rendición de cuentas de la institución	○	○	●	●	●	●	●	○

Nota: ● significa cubierto claramente; ⊗ significa cubierto parcialmente: solo algunos aspectos cubiertos directa o parcialmente bajo otros requisitos; ○ significa no cubierto.

Fuente: Análisis de OVE.

2. BID Invest

- 2.8 El sistema de salvaguardias de BID Invest se fundamenta en la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social adoptada por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) antes de la fusión hacia afuera. A diferencia de las políticas del BID, la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest es una política global que proporciona un marco integrado para los impactos y riesgos ambientales y sociales, similar a los marcos más recientes de otros bancos multilaterales de desarrollo. La política afirma el compromiso de la institución de asegurar que las operaciones que financia sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y social y destaca los siguientes ámbitos concretos de compromiso: prevención de la contaminación y eficiencia de recursos, mitigación del cambio climático y desarrollo con bajas emisiones de carbono, biodiversidad y aspectos laborales y de salud y seguridad. En comparación con las políticas del BID, la política de BID Invest hace una distinción más clara entre las responsabilidades de la propia institución y las del cliente y estipula que los clientes deben cumplir las normas y políticas a las que se hace referencia, mientras que BID Invest debe verificar ese cumplimiento. Como una diferencia clave respecto de las políticas del BID —en las que se establece que todas las operaciones deben satisfacer los requisitos al aprobarse— la política de BID Invest permite que las condiciones se cumplan en el futuro. La política se aplica a todas las nuevas operaciones de BID Invest y a las operaciones preexistentes de la CII, mientras que las políticas de salvaguardia del BID se siguen aplicando a las operaciones preexistentes del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y el Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ).
- 2.9 El principal desafío en materia de políticas de BID Invest es la utilización de múltiples políticas de terceros. A diferencia de las políticas del BID, que en gran medida son de carácter autónomo, la política de BID Invest remite a los clientes a las políticas del BID y otras normas de terceros. Concretamente, la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social establece que, además de las políticas de salvaguardia del BID, las Normas de Desempeño de IFC, las guías sobre medio ambiente, salud y seguridad del Banco Mundial/IFC y varias otras normas son aplicables a las operaciones de BID Invest¹⁰. Una nota a pie de página señala que cuando haya alguna diferencia entre las normas del BID y las de IFC, prevalecerán las del BID, pero allí también se indica que solo se aplicarán los lineamientos de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID

¹⁰ Entre ellas se incluyen las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras normas de la OIT, la serie de evaluación de salud y seguridad laborales 18001 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos.

“pertinentes” a las operaciones del sector privado, sin precisar qué es lo que ello supone. La política ambiental y social de BID Invest también incluye referencias a numerosos documentos de “buenas prácticas” del BID y de terceros.

- 2.10 Al adoptar diversas normas y políticas de terceros, la política de BID Invest carece de claridad y genera la posibilidad de confusión acerca de los requisitos que deben satisfacer los prestatarios. Los requisitos poco claros pueden incrementar los costos de transacción para los prestatarios y el personal de BID Invest. La aplicación de múltiples políticas y normas también puede hacer más necesaria la capacitación continua del personal dedicado a asuntos ambientales y sociales en BID Invest a fin de asegurar que las normas se apliquen de manera correcta y uniforme. De hecho, más de la mitad del personal de BID Invest encuestado señaló que necesitaba más capacitación sobre las Normas de Desempeño de IFC, mientras que cerca de una cuarta parte señaló lo mismo con respecto a las políticas de salvaguardia del BID. En la medida en que haya incongruencias entre las políticas y normas aplicables, la adhesión a múltiples normas también aumenta los riesgos de que las operaciones den lugar a casos del MICI.
- 2.11 En el análisis comparativo de OVE sobre las políticas del BID y las Normas de Desempeño de IFC se constató que estas últimas abarcan casi todos los aspectos incluidos en las políticas del BID y a menudo de manera más clara y detallada. En muchos aspectos, las Normas de Desempeño de IFC van más allá que las políticas del BID y abarcan aspectos que estas últimas no tratan, como salud y seguridad comunitarias, desplazamiento económico y trabajo y condiciones laborales (véase en el Anexo II una comparación detallada entre ambas). Si bien no incluyen una norma específica para el tema de género, las Normas de Desempeño exigen la identificación y protección de las personas afectadas por desventajas y vulnerabilidades, incluidas las basadas en razones de género, pero carecen en cierta medida de la precisión que tiene la política sobre género del BID en cuanto a la acción preventiva. Las Normas de Desempeño no contienen ninguna disposición explícita sobre la gestión del riesgo de desastres, aunque, cuando corresponda, las evaluaciones y la gestión del riesgo de desastres podrían posiblemente quedar cubiertas por la Norma de Desempeño 1, que abarca la evaluación ambiental y social en general, así como por las Normas de Desempeño 3 y 4, que se refieren a los planes de respuesta ante emergencias. Las Normas de Desempeño adoptan un concepto más amplio de la participación de partes interesadas, mientras que las políticas del BID son más prescriptivas en cuanto a las consultas con partes interesadas antes de la aprobación y basan los requisitos en la categoría de salvaguardias del proyecto y no

en las necesidades y circunstancias específicas del proyecto y las personas que afecta. En la revisión de OVE de los proyectos de BID Invest se constató que falta claridad en cuanto a la forma de resolver estas diferencias de enfoque y requisitos, especialmente para los proyectos de categoría B.

- 2.12 Si bien la política establece que los clientes han de cumplir diversas normas de terceros, en su revisión de proyectos OVE constató que, en realidad, los proyectos de BID Invest se basan en gran parte en las Normas de Desempeño de IFC¹¹. Por otra parte, más del 90% del personal de SEG manifestó que aplica fundamentalmente las Normas de Desempeño de IFC porque son aquellas con las que los clientes de BID Invest están más familiarizados. Las Normas de Desempeño de IFC son ampliamente reconocidas y utilizadas por los financistas y empresas del sector privado de América Latina y el Caribe, a menudo en el marco de los Principios del Ecuador, que incluyen el enfoque de dichas Normas y que han sido adoptados por un gran número de bancos del sector privado. La aplicación de esas mismas normas puede ayudar a prevenir las ineficiencias y los costos innecesarios en los que se incurre cuando los clientes tienen que implementar y utilizar dos conjuntos diferentes de normas y sistemas de seguimiento de riesgos ambientales y sociales, especialmente si trabajan con BID Invest y con IFC. Es más, dado que las Normas de Desempeño de IFC fueron objeto de una revisión más reciente, se consideran más pertinentes que las políticas del BID, en vista de la evolución de la tecnología y las prácticas del sector privado, y poseen una cobertura temática más amplia.
- 2.13 La política de divulgación de BID Invest es más restrictiva con respecto a los documentos de salvaguardias que la de IFC, que también presta al sector privado. La política de BID Invest solo requiere la divulgación del resumen de la revisión ambiental y social y, para los proyectos de categoría A, de la evaluación de impacto ambiental, mientras que la política de IFC exige la divulgación de todas las evaluaciones de impacto ambiental preparadas para los proyectos, así como de un informe sobre el estado del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, cuando proceda. El nuevo borrador de la Política de Acceso a Información de BID Invest, que se encuentra en etapa de consulta, ampliaría los requisitos del BID en materia de divulgación para que sean más acordes a los de IFC.

¹¹ Incluso para los proyectos preexistentes de SCF en BID Invest, que aplicaron formalmente las políticas del BID, se encontró que algunos informes de supervisión de terceros estaban articulados en torno a las Normas de Desempeño y no a las políticas del BID.

B. Funciones y responsabilidades del Grupo BID

1. BID

2.14 Como parte de la realineación a nivel del Banco en 2007, todo el personal de salvaguardias se agrupó en una nueva Unidad de Salvaguardias Ambientales (ESG) dentro de la Vicepresidencia de Sectores (VPS). Al mismo tiempo, se suprimió el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social, que antes examinaba el cumplimiento de salvaguardias en los proyectos en nombre del Comité de Préstamos, y su función de evaluación del cumplimiento pasó a ESG. Originalmente, ESG había formado parte del Departamento de Infraestructura y Energía, pero en 2009 se lo colocó directamente bajo la supervisión de VPS, a fin de asegurar una relación de independencia con las divisiones de operaciones sectoriales y dejar en claro que apoya a todos los departamentos sectoriales en materia de salvaguardias. La realineación también estableció la División de Género y Diversidad (GDI) y previó que, además de la incorporación de la perspectiva de género y diversidad en las operaciones del Banco, estaría a cargo de las salvaguardias sociales, mientras que ESG se encargaría de las salvaguardias ambientales. La Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) fijaría normas de calidad para las salvaguardias e informaría sobre el cumplimiento de las salvaguardias y normas por parte del Banco¹². De hecho, GDI colaboró con ESG para operacionalizar los aspectos de salvaguardias de la Política sobre Género durante el período del primer plan de acción de género, pero se ha centrado principalmente en la incorporación de la perspectiva de género y diversidad, mientras que ESG se concentra en las salvaguardias ambientales y sociales. La función de SPD en materia de salvaguardias se ha limitado en gran medida a informar sobre la evolución de las categorías de riesgos de salvaguardias de los proyectos a nivel de la cartera, en el contexto de los informes institucionales como los informes trimestrales y anuales de operaciones.

2.15 ESG desempeña un doble papel, ya que ejerce una función de evaluación de la calidad y el cumplimiento y participa activamente en el diseño y la supervisión de las operaciones del Banco. En el marco de su función de evaluación del cumplimiento, ESG participa en reuniones clave de toma de decisiones de la Administración durante el ciclo de preparación de los proyectos, incluida la reunión de revisión de elegibilidad y la reunión de revisión de la calidad. Por esa razón, ESG estableció recientemente en su seno un pequeño grupo de revisión de

12 Plan de Implementación de la Realineación, documento GA-232-9, Anexo I, páginas 4, 11 y 13.

calidad. Al mismo tiempo, su personal tiene una participación activa en la preparación y supervisión de las operaciones del BID al formar parte de los equipos de proyecto. Algunos gerentes y personal operativo del BID entrevistados por OVE señalaron que ese papel dual puede dar origen a un conflicto de intereses, dado que ESG ejerce una función de evaluación del cumplimiento respecto del trabajo realizado por su propio personal, y también a veces puede generar confusión en el cliente, cuando los miembros de ESG que forman parte de un equipo de preparación acuerdan un enfoque con el prestatario y más tarde otro empleado de ESG rechaza esos acuerdos durante el proceso de revisión de calidad. ESG considera que la posibilidad de un conflicto de intereses se evita si en su seno se establece un grupo de revisión de la calidad separado, que no participe en forma directa en la preparación de préstamos. No obstante, esta unidad está subordinada a los mismos gerentes que el personal operativo, lo que plantea la cuestión de si existe una clara delimitación entre las funciones de apoyo operativo y de control de calidad.

- 2.16 La responsabilidad de las divisiones sectoriales con respecto a las salvaguardias no está definida claramente. Si bien el plan de implementación de la realineación establece que el personal de ESG y GDI es responsable de asegurar la viabilidad ambiental y social de las operaciones financiadas por el Banco y de llevar a cabo el análisis de debida diligencia en materia de salvaguardias durante la preparación y supervisión de los proyectos, ESG solo posee recursos para asignar un especialista en salvaguardias a una parte de los proyectos financiados por el BID¹³. De las entrevistas efectuadas a jefes de división y de operaciones se desprende que no todos interpretan de la misma manera en quién recae en última instancia la responsabilidad por la aplicación efectiva de las políticas de salvaguardia del Banco. Pese a que algunos sostienen que ESG tiene la máxima responsabilidad en cuanto al cumplimiento de salvaguardias en los proyectos a los que asigna a uno de sus especialistas y que las divisiones sectoriales son responsables por el resto de la cartera, otros consideran que la responsabilidad por la aplicación efectiva de las políticas de salvaguardia corresponde al jefe de equipo de proyecto, el cual se apoya en los conocimientos especializados de los miembros de ESG que integran el equipo. Casi una cuarta parte de los jefes de equipo encuestados por OVE indicaron que sus responsabilidades con respecto a las salvaguardias no están definidas claramente. Los demás señalaron, en su mayoría, que tienen la responsabilidad general de asegurar que el Banco y

¹³ Mientras que ESG siempre ha apoyado la preparación y ejecución de todos los proyectos de alto impacto (categoría A), la proporción de operaciones de impacto mediano (categoría B) que recibe apoyo de ESG aumentó del 42% en 2011 al 100% en 2017 para la preparación y del 19% en 2011 al 52% en 2017 para la supervisión.

los prestatarios cumplan las políticas de salvaguardia del BID y que para ello cuentan con el apoyo y el aporte de los miembros de ESG asignados a sus equipos.

2.17 La fusión hacia afuera permitió que ESG reagrupara y fortaleciera su apoyo a las operaciones con garantía soberana. En la fusión hacia afuera, la cartera de SCF del BID se transfirió a BID Invest, lo que liberó recursos en ESG para brindar más apoyo a las operaciones con garantía soberana. ESG aprovechó esa oportunidad para reorganizar su personal de apoyo operativo en cuatro grupos y crear los grupos de aseguramiento de la calidad, de políticas y conocimiento y de gestión de recursos. Como resultado, las líneas de comunicación con las divisiones sectoriales están más claras y los jefes de división le atribuyen a ello la mejora de la interacción con sus unidades.

2. BID Invest

2.18 La División de Salvaguardias Ambientales, Sociales y de Gobernanza (SEG) es responsable de la aplicación de la política de salvaguardias de BID Invest. A diferencia del BID, donde ESG está subordinado a VPS, SEG forma parte del Departamento de Gestión de Riesgo y no del Departamento de Operaciones de Inversión, lo que permite que tenga una relación de independencia respecto de las operaciones, aun cuando su personal proporcione apoyo operativo. Se asigna un funcionario de SEG a todas las operaciones de BID Invest, cualquiera sea el nivel de impacto de las salvaguardias, desde las fases iniciales de preparación del proyecto (reunión de inventario) hasta el reembolso final (véase el Anexo IV). El personal de SEG tiene la plena responsabilidad por el trabajo en materia de salvaguardias de BID Invest durante todo el ciclo de proyecto, hasta el reembolso de los fondos. Por lo tanto, la participación de SEG en el proyecto por lo general es mucho más prolongada para las operaciones de BID Invest que la participación de ESG en las operaciones del BID, donde el análisis de debida diligencia sobre el cumplimiento de salvaguardias finaliza cuando el préstamo se ha desembolsado y cerrado. Los equipos de proyecto de BID Invest están encabezados por un oficial de inversiones desde la originación hasta el primer desembolso, cuando el liderazgo del equipo se transfiere a un oficial de gestión de cartera encargado de la supervisión. Ambos oficiales son el punto de contacto primario para los clientes y SEG interviene en los asuntos ambientales y sociales en coordinación con el jefe de equipo. Salvo en caso de redistribución de la carga de trabajo o baja del personal (como ocurrió durante la fusión hacia afuera), normalmente el mismo funcionario de SEG permanece asignado a cada proyecto tanto en la originación como en la supervisión. Al igual que ESG en el BID, SEG participa

en reuniones clave de toma de decisiones durante la tramitación del préstamo y da su visto bueno formal al informe al Directorio antes de su distribución.

2.19 Los jefes de equipo y funcionarios de SEG afirman que hay buena colaboración, pero no todos los jefes de equipo tienen en claro sus funciones y responsabilidades respecto de las salvaguardias. Una gran mayoría¹⁴ de los funcionarios de SEG, jefes de equipo y miembros de la Administración encuestados o entrevistados consideran que los procesos y la estructura orgánica de BID Invest son adecuados para la implementación eficaz y eficiente de sus políticas de salvaguardia. Los encuestados estimaron que los aportes de SEG son pragmáticos, diligentes y orientados a la búsqueda de soluciones, más que lo que ocurría antes de la fusión hacia afuera, en especial para los proyectos de SCF. El personal de SEG considera que los jefes de equipo por lo general están dispuestos a abordar los asuntos relacionados con salvaguardias. No obstante, casi el 30% de los jefes de equipo encuestados perciben una falta de claridad en cuanto a su función con respecto a las salvaguardias.

3. MICI

2.20 El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) fue establecido como un canal para que las partes potencialmente afectadas elevaran reclamaciones relativas al supuesto incumplimiento por parte del Banco o de BID Invest de sus políticas de salvaguardia. El MICI pone dos vías a disposición de los potenciales solicitantes: una función de consulta y una función de verificación de la observancia. La primera brinda una oportunidad para abordar las consideraciones planteadas por los solicitantes con respecto al daño potencial derivado del supuesto incumplimiento por parte del Banco o de BID Invest de una o más de sus políticas, mientras que la segunda tiene por finalidad investigar denuncias de los solicitantes en las que se aduzca que el Banco o BID Invest ha incumplido sus políticas y por ende ha ocasionado perjuicios a los solicitantes. El MICI, aun teniendo por principal función ayudar a abordar asuntos que pueden derivarse del incumplimiento por el Banco o BID Invest de sus salvaguardias y políticas conexas, también tiene el potencial de mejorar la calidad de las operaciones del Banco o de BID Invest generando lecciones a partir de estos casos y brindando a ambas instituciones orientación sobre la implementación de sus políticas de salvaguardia (véase el Capítulo V).

¹⁴ Procesos de BID Invest: 82% de los funcionarios de SEG y 75% de los jefes de equipo encuestados y 93% de los jefes de división y personal en cargos cruciales entrevistados. Estructura orgánica de BID Invest: 73% de los funcionarios de SEG y jefes de equipo encuestados y 86% de los jefes de división y personal en cargos cruciales entrevistados.



03

Aplicación
de las
salvaguardias
y resultados
obtenidos

- 3.1 En este capítulo se analiza la eficacia con que el BID y BID Invest han aplicado y cumplido sus políticas de salvaguardia durante la preparación y ejecución de proyectos y lo que se sabe sobre los resultados de las salvaguardias.

A. BID

1. Preparación

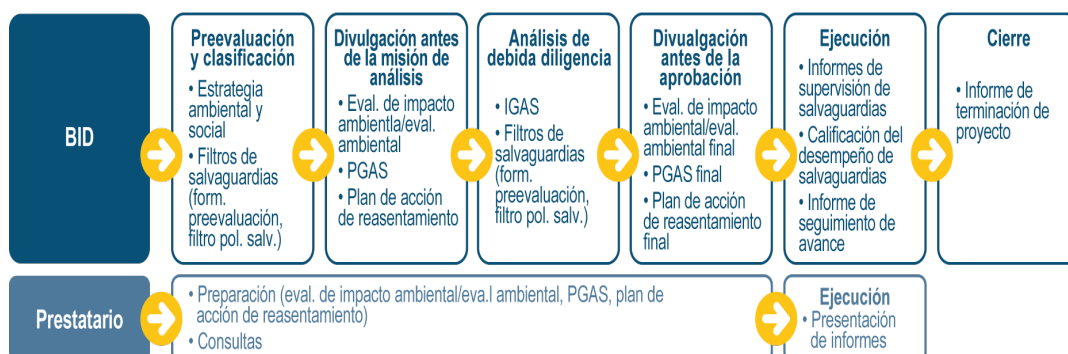
- 3.2 Las políticas de salvaguardia del BID establecen que cada operación propuesta del Banco debe someterse a una preevaluación inicial en los comienzos del proceso de preparación a fin de identificar posibles impactos ambientales y sociales y de asignar una categoría de impacto ambiental en función de los posibles impactos ambientales y sociales adversos. Durante las etapas iniciales de diseño, el BID clasifica todos los proyectos en una de las cuatro categorías de impacto ambiental y social. La categoría A incluye proyectos cuyos impactos ambientales y sociales son más pronunciados y en su mayoría permanentes, mientras que los proyectos de la categoría B generan principalmente impactos locales y a corto plazo, y los de la categoría C tienen impactos mínimos o no negativos. La categoría B13 es un cuarto grupo genérico no relacionado con la gravedad de los impactos, que abarca instrumentos de financiamiento distintos de los de inversión y financiamiento flexible, como operaciones con intermediarios financieros¹⁵, préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos basados en resultados, para los que la clasificación de impactos ex ante puede no ser factible. La fase de preevaluación también sirve para determinar qué políticas de salvaguardia son aplicables al proyecto y los resultados en la preparación de una estrategia ambiental y social que describa los principales impactos ambientales y sociales potenciales, identifique las lagunas en la información y las deficiencias en el cumplimiento y defina las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de las salvaguardias. La estrategia ambiental y social y el filtro de política de salvaguardias y el formulario de preevaluación se anexarán al perfil de proyecto, documento en el que se basa la reunión de revisión de elegibilidad financiera del Banco (Gráfico 3.1)

15 Para las operaciones con intermediarios financieros, el BID tiene un sistema de subclasificación informal que es réplica del de BID Invest, en el que se distingue entre operaciones de riesgo bajo, mediano y alto, pero esas categorías no están reflejadas en las políticas de salvaguardia y sus lineamientos de implementación ni en las bases de datos del BID.

Gráfico 3.1

Responsabilidades del Banco y de los prestatarios

Fuente: OVE.



3.3 En el análisis sobre el terreno, OVE constató que una parte de las operaciones había sido clasificada en una categoría inferior. A partir de la documentación disponible (a menudo de alcance limitado), en el análisis documental de OVE se llegó a la conclusión de que a la gran mayoría de proyectos¹⁶ parecía haberse asignado la categoría correcta de impacto ambiental. No obstante, cuando se revisaron proyectos sobre el terreno, OVE encontró que siete de los 35 préstamos revisados (casi el 20%) habían sido subcategorizados en la categoría B al aprobarse, cuando deberían haberse clasificado en la categoría A¹⁷. Se constató que la documentación disponible en estos casos subestimaba los posibles impactos ambientales y sociales. De la misma forma, cerca del 10% del personal de ESG señaló que el último proyecto que había supervisado sobre el terreno había sido clasificado en la categoría B, cuando debería haberse clasificado en la categoría A. El MICI también constató que, en dos de los cinco casos concluidos de verificación de la observancia, el proyecto se clasificó en la categoría B cuando debería haberse clasificado en la categoría A (véase el Capítulo V). La proporción de operaciones clasificadas en una categoría inferior que se detectaron durante los estudios sobre el terreno realizados por OVE plantea el interrogante de si un sistema estático de clasificación de proyectos basado enteramente en el análisis inicial, a menudo realizado bajo presiones de tiempo y cuando el diseño final aún no está disponible, constituye un enfoque óptimo. Debido a la subclasificación, puede haber algunos proyectos con impactos ambientales y sociales importantes subatendidos durante la ejecución. En la revisión de OVE no se identificó ningún proyecto que se haya clasificado en una categoría superior.

3.4 El sistema de clasificación de las salvaguardias del BID se basa principalmente en el impacto, mientras que el de algunos otros bancos multilaterales de desarrollo también toma en cuenta el

16 El análisis documental de OVE constató que el 8% de los proyectos de categoría B y el 7% de los de categoría C fueron clasificados en una categoría inferior.

17 Tras dar lugar a un caso del MICI, el BID recategorizó uno de esos proyectos, de la categoría B a la A. Un componente de otro proyecto se clasificó en la categoría A, pero el proyecto en su conjunto tenía categoría B.

riesgo. Al definir las diversas categorías de impacto, la política OP-703 del BID se centra en el impacto ambiental y social, a excepción de los proyectos de categoría A, para los que algunas secciones de la política especifican que también son de riesgo alto. En la práctica, ESG aclaró que se basa en el impacto para todos los proyectos. Los sistemas de clasificación de salvaguardias de BID Invest y de algunos otros bancos multilaterales de desarrollo consideran de forma más sistemática tanto los riesgos como los impactos, algo que es razonable. Un proyecto con impactos ambientales y sociales limitados puede seguir suponiendo riesgos ambientales y sociales importantes en un entorno de escasa capacidad del prestatario para manejar esos impactos o en una situación con alto riesgo de conflicto social. A pesar de que la política del Banco insta a identificar otros riesgos que puedan afectar la sostenibilidad ambiental de sus operaciones (OP-703, B4) durante el análisis de debida diligencia, esos factores de riesgo adicionales no se reflejan claramente en la categorización formal de las operaciones. Consciente de esa deficiencia, ESG acaba de desarrollar un sistema de calificación del riesgo ambiental y social con una escala de cuatro puntos y en junio de 2018 concluyó el proceso de asignación de una calificación de riesgo a las operaciones de la cartera. El sistema está concebido para que sea dinámico y refleje los cambios en los riesgos ambientales y sociales de los proyectos actualizando las calificaciones según sea preciso. Habida cuenta de que solo una parte de la cartera activa recibe apoyo y supervisión sobre el terreno de ESG, no queda claro cómo se va a realizar la actualización con regularidad. Aunque el sistema recoge los riesgos y los impactos potenciales, esta categorización no está formalizada y se aplica en forma paralela a la categorización de salvaguardias estipulada en la política del BID¹⁸. Por el momento, ESG utiliza principalmente la clasificación de riesgo para determinar si se debe asignar un especialista en salvaguardias para la supervisión de un proyecto y en qué proyectos se requieren misiones de supervisión. Un sistema de clasificación que considere tanto el impacto como el riesgo adquiriría especial importancia si el Banco decidiera hacer un uso cada vez mayor de los sistemas de gestión ambiental y social de los prestatarios.

- 3.5 La mayoría de las operaciones activaron correctamente las políticas de salvaguardia aplicables, pero la aplicación de algunas políticas fue muy variable, lo que no se puede atribuir solamente a la naturaleza de los proyectos y los impactos previstos. Casi el 75% de los proyectos que OVE revisó activaron correctamente

¹⁸ Se prevé que el sistema abarcará los riesgos a nivel estratégico, de cartera y de proyecto, con productos estrechamente vinculados a sistemas de bases de datos que permitirían a la Administración y los especialistas de ESG hacer la gestión de riesgos e informar sobre el desempeño en su conjunto.

las políticas aplicables, pero las estrategias ambientales y sociales no explicaron sistemáticamente por qué una política se aplicaba o no. Además, solo alrededor de algo más de la mitad de los proyectos identificaron claramente la estrategia para validar la información y subsanar las lagunas de información antes de la aprobación, por lo que no proporcionaron una hoja de ruta clara para la preparación del proyecto. Se detectaron incongruencias en la aplicación de las políticas de género y de reasentamiento y, en menor medida, la de pueblos indígenas, que no se pueden atribuir meramente a diferencias en la naturaleza de los proyectos y sus potenciales impactos. Las incongruencias en la activación de la política sobre reasentamiento se relacionaron fundamentalmente con proyectos cuyo diseño aún no se había terminado íntegramente al momento de aprobación, por lo que fue imposible determinar con certeza si el reasentamiento sería en realidad necesario. En esos casos, algunos proyectos activaron la política como medida precautoria y otros no lo hicieron y sencillamente estipularon que la política se cumpliría en caso de que el reasentamiento fuera necesario durante la ejecución. Por ende, para estos últimos no se elaboraron marcos de reasentamiento, aun cuando estos podrían haber ayudado a asegurar que, en caso de concretarse durante la ejecución, el reasentamiento se manejaría de acuerdo con los requisitos normativos del BID. Del mismo modo, la política sobre reasentamiento se activó en algunas ocasiones con motivo del desplazamiento económico (un tema que no aborda explícitamente) y en otras no.

- 3.6 La categorización del impacto ambiental y social influye en los requisitos de preparación del proyecto. Para los proyectos de categoría A de alto impacto, los prestatarios deben preparar una evaluación de impacto ambiental (EIA), mientras que para los de categoría B se requiere preparar una evaluación ambiental menos rigurosa. Ambos tipos de evaluación se han de complementar con un plan de gestión ambiental y social (PGAS) que detalla las acciones necesarias para manejar y mitigar los impactos ambientales y sociales. Se prevé que la evaluación de impacto ambiental/evaluación ambiental incluya o esté complementada por un análisis específico sobre los aspectos socioculturales, de género y pueblos indígenas y el riesgo de desastres naturales, según cuáles sean las políticas de salvaguardia que se activen. Si se prevé que el proyecto entrañará el desplazamiento físico de personas, la evaluación debe complementarse con un plan de acción de reasentamiento. Una evaluación ambiental/plan de gestión ambiental y social y un plan de acción de reasentamiento aptos para divulgación deben publicarse antes de que el Banco lleve a cabo su misión de análisis y las versiones finales de esos documentos deben divulgarse antes de que el préstamo se remita al Directorio para consideración. También se prevé que el prestatario realice

consultas con las poblaciones afectadas por el proyecto antes de la aprobación del préstamo (dos para los proyectos de categoría A y una para los de categoría B) (Gráfico 3.1). Para las operaciones de categoría C no es necesaria ninguna preparación o consulta ambiental y social específica. En el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política clasificados en la categoría B13, la política estipula que solo los impactos ambientales potenciales se deben analizar al momento de la preevaluación y para los préstamos que puedan tener consecuencias negativas importantes en sectores susceptibles de sensibilidad ambiental también se deben realizar análisis del sector o una evaluación ambiental estratégica. En la práctica, los documentos de preevaluación de los préstamos en apoyo de reformas de política prácticamente siempre señalan que no se prevé que el programa tenga impactos adversos y no se lleva a cabo ningún análisis adicional¹⁹. Como parte del análisis de debida diligencia previo a la aprobación del préstamo, el Banco luego elabora un informe de gestión ambiental y social (IGAS) para los proyectos de categorías A y B, que describe los posibles impactos ambientales y sociales del proyecto y las medidas de mitigación acordadas, evalúa la calidad del plan de gestión ambiental y social del prestatario y su capacidad para implementarlo, evalúa el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones del país y enuncia las acciones que quedan pendientes para que la operación cumpla las políticas del Banco y qué requisitos de salvaguardia deben quedar asentados en el contrato de préstamo. El informe de gestión ambiental y social se anexa al documento de propuesta de préstamo como enlace electrónico.

- 3.7 La calidad de preparación de los proyectos en relación con las salvaguardias fue desigual y la mayoría de los proyectos revisados no cumplían plenamente los requisitos antes de la aprobación. Alrededor de las tres cuartas partes de los proyectos revisados no cumplían plenamente los requisitos de preparación y más del 60% no cumplía los requisitos de divulgación, en aproximadamente un tercio no hubo evaluaciones ambientales o planes de gestión ambiental y social, o estaban incompletos, y en alrededor del 30% no había indicios de la realización de consultas (Gráfico 3.2).
- 3.8 La divulgación de los documentos ambientales y sociales fue despareja. Para más de un tercio de las operaciones que activaron la política sobre reasentamiento, no fue posible encontrar un plan de acción o un marco de reasentamiento. Si bien en la mayoría de las operaciones revisadas se había realizado alguna consulta con partes interesadas, solo en poco más de la mitad se documentaron esas consultas en forma adecuada. En casi el 40% de las operaciones, las evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones ambientales

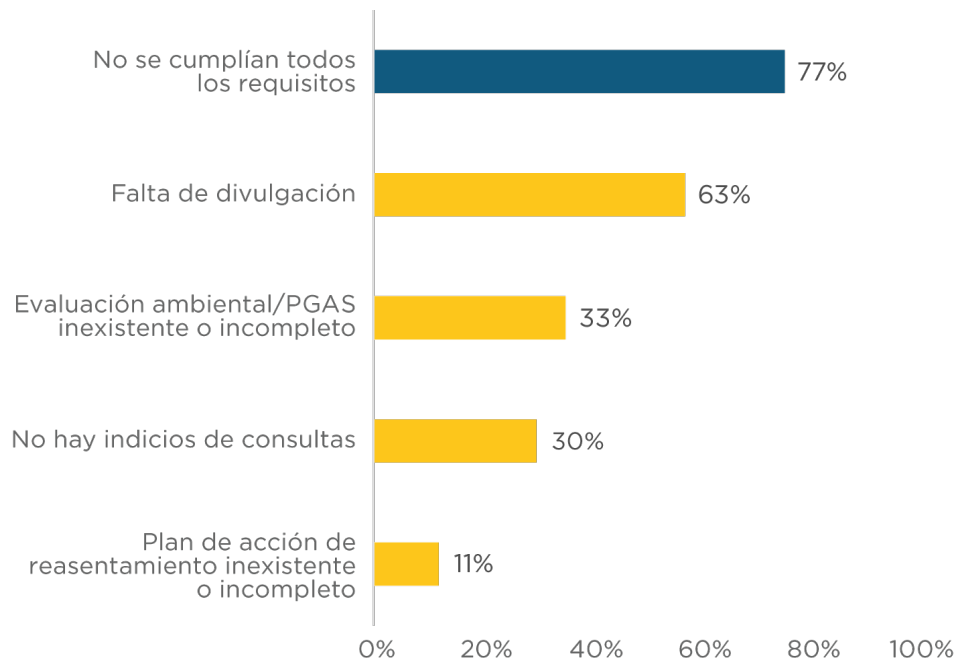
¹⁹ La revisión de OVE de todos los préstamos en apoyo de reformas de política aprobados en 2017 constató que en ninguno de ellos se realizó un análisis adicional.

o planes de gestión ambiental y social no se divulgaron antes de la aprobación del Directorio y, en casi dos tercios, no se divulgaron antes de la misión de análisis (Gráfico 3.2 y Anexo III).

Gráfico 3.2

Proporción de proyectos que incumplían requisitos ambientales y sociales antes de la aprobación (Total=101 proyectos)

Fuente: OVE.



3.9 Los análisis ambientales y sociales a menudo no estuvieron a la altura de lo esperado. Para casi una cuarta parte de los proyectos no había una evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental disponible y los principales asuntos ambientales y sociales solo estaban resumidos en el informe de gestión ambiental y social del Banco. De aquellos proyectos que contaban con evaluaciones, más del 70% evaluó adecuadamente los impactos ambientales. En los casos que presentaron deficiencias, estas consistieron en la falta de valores de referencia y una atención insuficiente a la biodiversidad y a los impactos indirectos o acumulativos, en los casos pertinentes. En casi la mitad de los proyectos que activaron la política de salvaguardias para desastres naturales, la gestión del riesgo de desastres no se consideró en la evaluación ambiental, el plan de gestión ambiental y social o un análisis complementario, incluso cuando el riesgo de desastre se consideró alto o moderado²⁰. En los estudios de casos sobre el terreno, OVE constató que

²⁰ La norma OP-704 establece para los proyectos una clasificación de tres categorías de riesgo de desastres. Los proyectos de alto riesgo requieren una evaluación del riesgo de desastres y los de riesgo moderado pueden requerir una evaluación limitada de ese riesgo. En la revisión documental, OVE constató que en casi una cuarta parte de los proyectos que activaron la política no se había estipulado el nivel de riesgo. Solo la mitad de los proyectos clasificados en la categoría de alto riesgo tenía constancia de análisis del riesgo de desastres (es decir, que el tema se abordó en la evaluación

incluso en países que tienen zonas propensas a desastres naturales (por ejemplo, Haití, Nicaragua, Perú), el análisis fue, como mucho, superficial y los planes de gestión ambiental y social casi nunca incluían medidas de gestión del riesgo de desastres, ni tampoco se reservaron fondos para enfrentar los posibles efectos de un desastre natural. A veces, ello significó que infraestructuras apoyadas por el BID, tales como carreteras, fueron dañadas por fenómenos como deslizamientos de tierra o inundaciones incluso antes de que se finalizaran las obras. En la revisión documental de OVE y las encuestas del personal de ESG se constató que los requisitos y responsabilidades referidos a la realización del análisis del riesgo de desastres y la elaboración de un plan de gestión del riesgo de desastres no están definidos claramente. Del mismo modo, en menos de la mitad de los proyectos que activaron la política sobre género se llevó a cabo un análisis de género y solo un tercio aproximadamente de esas operaciones contenían acciones específicas de género. De los estudios de OVE sobre el terreno y las encuestas del personal de ESG se desprende que la disparidad en la activación de la política sobre género puede obedecer, al menos en parte, al hecho de que el personal no sabe cómo abordar e incorporar el tema. En cada uno de los seis países visitados, OVE encontró proyectos que habían activado la política sobre género, pero en los que el Banco y el prestatario no habían encontrado un punto de partida eficaz para encarar los impactos potencialmente adversos del proyecto en materia de género. Asimismo, solo en la mitad de las operaciones que activaron la política sobre pueblos indígenas había pruebas del análisis respectivo. Las encuestas y estudios sobre el terreno de OVE pusieron de relieve que hay una falta de claridad en cuanto a la forma de aplicar la política, particularmente cuando la definición de pueblos indígenas de un país es diferente de la del BID o cuando los grupos indígenas residen en zonas urbanas.

- 3.10 Una proporción considerable de operaciones de inversión aprobadas por el BID usan un enfoque de marco, lo que hace más difícil la aplicación de las políticas de salvaguardia. Por lo general, en los proyectos con un enfoque de marco no todas las inversiones que se han de financiar se identifican antes de la aprobación del préstamo, sino que se establece el tipo de actividades e inversiones que reúnen las condiciones para recibir financiamiento y el marco para su identificación y selección se crea durante la ejecución. A veces, un subconjunto de inversiones iniciales se identifica y prepara con mayor detalle antes de la aprobación del préstamo. En los proyectos de obras múltiples del BID se emplea un enfoque de marco y para ellos se han designado

ambiental o el plan de gestión ambiental y social, el informe sobre gestión ambiental y social u otro análisis específico del riesgo de desastres), mientras que en la categoría de riesgo moderado ese porcentaje ascendía al 42% de los proyectos.

requisitos de preparación específicos. Durante el período de la evaluación, el 21% de todas las aprobaciones de operaciones con garantía soberana de categoría A y B se clasificaron como proyectos de obras múltiples²¹. Sin embargo, el análisis de cartera realizado por OVE indica que aproximadamente un 30% adicional de proyectos de categoría A y B aprobados durante el período de la evaluación también aplicaron variantes del enfoque de marco, aunque no fueron identificados formalmente como operaciones de obras múltiples, y por tanto deberían adherirse a los requisitos de preparación aplicables a los préstamos para inversiones específicas²². Por ende, en general, más de la mitad de todas las operaciones de financiamiento para inversión de categoría A y B aprobadas durante los últimos siete años y revisadas por OVE utilizan un enfoque de marco, lo que presenta desafíos en cuanto a la aplicación de las políticas de salvaguardia.

- 3.11 La preparación de proyectos con un enfoque de marco con frecuencia fue deficiente. No se pueden preparar evaluaciones y planes de gestión ambiental y social detallados para todas las inversiones de los proyectos si estas no se han identificado aún antes de la aprobación de los préstamos. En ese tipo de proyectos, los impactos ambientales y sociales generalmente se evalúan para una muestra de inversiones que se prevé que sea representativa de todos los subproyectos que se han de financiar. Esas evaluaciones luego se utilizan para diseñar un marco de gestión ambiental y social que, durante la ejecución, orientará la selección de subproyectos individuales y la preparación de sus evaluaciones y planes de gestión ambientales y sociales. Para operaciones con subproyectos que incluyen el reasentamiento, se debe preparar un marco de reasentamiento. Solo alrededor de la mitad de los proyectos con un enfoque de marco que OVE revisó habían elaborado un marco de gestión ambiental y social adecuado a su fin y alrededor del 40% de los marcos elaborados no se basaron en una evaluación ambiental y social de una muestra de subproyectos. Como consecuencia de ello, los marcos fueron excesivamente genéricos y no estuvieron bien adaptados al contexto geográfico y específico del proyecto en las zonas donde se iban a implementar subproyectos. Además,

21 La proporción de operaciones de obras múltiples en la muestra del análisis documental de OVE fue del 20%.

22 Para los proyectos de obras múltiples, los requisitos de preparación especifican que el 30% de los subproyectos deben ser preparados en forma detallada antes de la aprobación y se debe elaborar un marco de gestión ambiental y social para orientar la selección y la preparación de un análisis ambiental o plan de gestión ambiental y social para el resto de los subproyectos durante la ejecución. En el caso de las operaciones de inversiones específicas, grupo al que pertenecen prácticamente todos los otros proyectos con un enfoque de marco, los análisis ambientales y los planes de gestión ambiental y social deberían prepararse antes de la aprobación de todas las inversiones, pero esto no resulta practicable cuando aún no se han identificado todas. De los proyectos revisados por OVE distintos de obras múltiples, pero con un enfoque de marco, en más de la mitad se preparó solo un marco genérico sin análisis ambientales ni planes de gestión ambiental y social para los subproyectos.

a menudo no incluyeron criterios y lineamientos adecuados de preevaluación y determinación del alcance para los subproyectos y no proporcionaron una orientación adecuada para que las evaluaciones ambientales abordaran los asuntos y riesgos específicos del emplazamiento del proyecto. Sin esa claridad, las evaluaciones ambientales de los subproyectos podrían tener un uso limitado y tienden a pasar por alto impactos ambientales y sociales importantes del proyecto. Por ejemplo, en los estudios sobre el terreno se constató que, en el análisis de un emplazamiento para la mejora de un barrio en un proyecto apoyado por el Banco en Nicaragua, no se contempló el asunto de un basurero al aire libre próximo a la comunidad, que por muchos años había constituido una amenaza a la salud, y el cierre de ese basurero no se integró a las actividades del proyecto. En un proyecto de desarrollo turístico en Brasil, se elaboró una evaluación ambiental apropiada para un solo subproyecto, por lo que los impactos ambientales y sociales se manejaron en forma inadecuada para el resto de los subproyectos que se habían implementado hasta el momento de la visita de OVE. Los proyectos con un enfoque de marco también tuvieron una tasa de incumplimiento considerablemente más elevada de los requisitos de consulta previa a la aprobación (49% frente a 8%) y divulgación (77% frente a 48%) que otros proyectos.

3.12 La calidad variable de la preparación de los proyectos con un enfoque de marco puede haberse debido, en parte, a la falta de claridad acerca de qué es lo que se requiere para preparar marcos de gestión ambiental y social en forma adecuada y cuándo se puede usar este enfoque para fines relacionados con las salvaguardias. ESG emitió recientemente lineamientos que explican los requisitos de preparación para los proyectos de obras múltiples y, en principio, todos los proyectos con un enfoque de marco deberían clasificarse como proyectos de obras múltiples. Una revisión de proyectos de obras múltiples aprobados entre mediados de 2017 y mediados de 2018 indica que ahora incluyen de manera más sistemática evaluaciones ambientales y planes de gestión ambiental y social para una muestra de sus subproyectos, todos cuentan con un marco de gestión ambiental y social y cumplen mejor los requisitos de divulgación de estos documentos que en el pasado. No obstante, la revisión realizada por OVE de proyectos aprobados el año pasado muestra que aún resta un grupo de operaciones (15%) que emplea algún tipo de enfoque de marco aunque no se clasificaron como proyectos de obras múltiples.

3.13 El uso de un enfoque de marco no es inherentemente problemático, siempre que se cumplan determinadas condiciones para asegurar que esas operaciones tengan adecuadamente en cuenta los impactos ambientales y sociales.

Dado que los proyectos con enfoque de marco dejan para la fase de ejecución la mayor parte de la evaluación ambiental y social y la preparación de planes de mitigación y gestión, exigen que los organismos ejecutores posean una sólida capacidad para gestionar los asuntos ambientales y sociales de varios proyectos y que el BID realice un seguimiento periódico y proporcione apoyo a la ejecución. Las evaluaciones documentales y sobre el terreno de OVE han indicado que hasta el momento eso no ocurre. En función de las entrevistas y de la encuesta al personal de ESG, se constató que el Banco actualmente no tiene capacidad para proporcionar el apoyo a la ejecución requerido a fin de asegurar la gestión ambiental y social adecuada del creciente número de proyectos con enfoque de marco²³. Una opción para abordar este tema podría ser recurrir más a la supervisión y el apoyo a la ejecución por parte de terceros, incluyéndose en el préstamo fondos para financiar esa supervisión, de modo similar a lo que ocurre en las operaciones de BID Invest.

- 3.14 Los estudios de casos sobre el terreno realizados por OVE ponen de manifiesto que el hecho de no completar todos los análisis ambientales y sociales conforme a los requisitos antes de la aprobación del proyecto no tiene que suponer un impedimento para que la operación aborde adecuadamente los asuntos relacionados con salvaguardias, siempre que haya un marco y un cronograma claros que guíen el resto del trabajo y un estrecho seguimiento por parte del Banco durante la ejecución. La mayoría de los proyectos revisados por OVE sobre el terreno tenían algunas deficiencias en la preparación relacionada con las salvaguardias. Cuando el Banco identificó claramente esas deficiencias, acordó con el prestatario un plan de acción preciso para subsanarlas durante su análisis de debida diligencia y luego asentó esos compromisos en el contrato de préstamo y efectuó un seguimiento periódico, el trabajo pendiente —como la recopilación de valores de referencia adicionales, evaluaciones más detalladas de impacto en la biodiversidad o de impacto ambiental para las instalaciones conexas o planes detallados de reasentamiento— por lo general se completó durante la ejecución y facilitó la gestión adecuada de los asuntos ambientales y sociales, siempre y cuando los recursos asignados fueran suficientes. Esto parece indicar que un enfoque algo más flexible sobre el cumplimiento de los requisitos ambientales y sociales a lo largo del tiempo es factible cuando se cumplen esas condiciones. No obstante, en las evaluaciones documentales y sobre el terreno de los proyectos

23 Como se explica en el Capítulo IV, las visitas sobre el terreno infrecuentes, un número relativamente elevado de proyectos por cada funcionario de ESG y la cobertura limitada por ESG de los proyectos de categoría B son factores clave que afectan la capacidad del Banco para realizar un seguimiento adecuado de proyectos con un enfoque de marco, para los que puede ser necesario revisar durante la ejecución las evaluaciones ambientales y los planes de acción de reasentamiento y planes de gestión ambiental y social de subproyectos individuales.

se constató que el análisis de debida diligencia no siempre identificó sistemáticamente los temas pendientes ni trazó un plan de acción preciso para su conclusión y que, muchas veces, se hizo un seguimiento insuficiente durante la ejecución.

- 3.15 Los estudios sobre el terreno demostraron que, si no se identifica y planea adecuadamente la minimización, gestión y mitigación de los impactos ambientales y sociales, los costos pueden ser sustanciales, no solo para aquellos afectados directamente por esos impactos, sino también en términos de demoras en la ejecución del proyecto. Por ejemplo, en un proyecto de desarrollo turístico en Brasil, hubo que interrumpir obras civiles por una cuestión de reasentamiento. De igual modo, en un programa vial en Haití, la falta de valores de referencia y de una evaluación de impacto ambiental y social adecuados se tradujo en medidas de mitigación deficientes, lo que provocó demoras en la construcción de las obras civiles y generó un conflicto social y daños ambientales. La preparación de las operaciones no incluyó los costos totales de los programas, en especial los de reasentamiento, y cuando se acabó el dinero, hubo que encontrar fondos no reembolsables complementarios para cubrir los déficits. A mayor escala, en un estudio reciente financiado por el BID sobre las lecciones obtenidas tras cuatro décadas de conflictos relacionados con proyectos de infraestructura, se constató que la falta de una adecuada planificación y consulta al inicio con las comunidades potencialmente afectadas constituyó un factor determinante clave de esos conflictos, que provocaron una pérdida sustancial de recursos cuando no se abordaron adecuadamente a medida que surgían²⁴.
- 3.16 En los últimos 18 meses, ESG ha hecho grandes esfuerzos para sistematizar y mejorar el análisis de debida diligencia inicial del Banco a fin de subsanar sus deficiencias. Aunque ESG siempre intervino en la preparación de todos los proyectos de categoría A, desde 2017 también presta apoyo a la preparación de todos los proyectos de categoría B. Recientemente, realizó importantes esfuerzos para sistematizar la forma en que el Banco lleva a cabo su análisis de debida diligencia, para lo cual preparó protocolos detallados que guían el proceso a lo largo del ciclo de preparación de proyectos y estandarizan el contenido requerido para la documentación clave de diligencia debida. Las encuestas y entrevistas de OVE al personal confirman que esos esfuerzos han tenido como resultado una aplicación más estricta de los requisitos iniciales en materia de salvaguardias, motivada en parte por el deseo de reducir el riesgo de que

24 Watkins, G., Sven Uve Mueller et al., 2017. *Lessons from four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

los proyectos den lugar a futuros casos del MICI. No obstante, también señalan que los tiempos de preparación asignados suelen ser insuficientes para cumplir todos los requisitos.

- 3.17 En la revisión realizada por OVE de una muestra de operaciones aprobadas en mediados de 2017 y mediados de 2018 se constató que esos esfuerzos están produciendo un avance. La estrategia ambiental y social y el informe de gestión ambiental y social documentan en forma más sistemática la aplicación de las políticas de salvaguardia individuales y se ha mejorado el contenido y la calidad del informe, incluyendo un claro análisis de la calidad y las deficiencias del análisis ambiental y social existente, la evaluación de la situación de cumplimiento de las salvaguardias y la identificación de medidas para asegurar el cumplimiento durante la ejecución del proyecto. Por otro lado, en todos los proyectos revisados se habían realizado una evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental y consultas antes de la aprobación y en el 90% se cumplieron los requisitos de divulgación. Además, todos los proyectos susceptibles de aplicación de la política de reasentamiento contaban con un plan o marco completo de reasentamiento.

2. Supervisión

- 3.18 La Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias establece que el Banco supervisará el acatamiento de todos los requisitos de salvaguardia estipulados en el acuerdo de préstamo y en los reglamentos operacionales del proyecto por parte del organismo ejecutor/prestatario. Según la directriz B7 (norma OP-703), el acatamiento de los compromisos relativos a las salvaguardias y la identificación de problemas imprevistos serán analizados, estudiados y notificados como parte de las misiones de administración y de revisión de cartera del Banco. Sin embargo, la política y sus lineamientos no establecen requisitos de supervisión más específicos. Por ejemplo, la política dispone que los proyectos de categoría A se revisarán por lo menos una vez al año, pero no hace mención de cuándo se supervisarán las operaciones de las categorías B, C y B13. La política sobre reasentamiento especifica que “el sistema de seguimiento proveerá supervisión y evaluación multidisciplinaria” y los lineamientos de implementación aclaran que “los especialistas de las Representaciones deberán visitar periódicamente el emplazamiento del proyecto y coordinar su labor con los organismos encargados de cerciorarse de que el programa de reasentamiento cumpla los objetivos originales y alcance los resultados previstos. Los especialistas de las Representaciones deberían preparar periódicamente informes para el Representante

y para las divisiones operativas correspondientes en la Sede”. Las otras políticas de salvaguardia no dicen nada o son imprecisas en cuanto a los requisitos de supervisión.

3.19 La participación de ESG en la supervisión de proyectos de impacto mediano (categoría B) ha aumentado, pero sigue siendo limitada. Los proyectos de categoría A han recibido sistemáticamente el apoyo de un especialista de ESG durante la ejecución, pero un fuerte énfasis en los requisitos procesales iniciales y las limitaciones de recursos han restringido la participación de ESG a solo un subgrupo de proyectos de categoría B (19% y 44% de los proyectos de categoría B activos en 2011 y 2015, respectivamente). Desde la fusión hacia afuera, ESG ha tenido más recursos para centrarse en las operaciones con garantía soberana y la proporción de proyectos de categoría B activos que ha apoyado durante la ejecución ascendió al 50% en 2016 y 52% en 2017 (véase el Capítulo IV)²⁵. La responsabilidad de supervisión por el resto de la cartera sigue correspondiendo a las divisiones sectoriales. Hasta hace poco, el enfoque de ESG en cuanto a la supervisión consistía en identificar proyectos de riesgo alto durante la preparación, que luego serían supervisados en forma directa por especialistas de ESG²⁶, realizar visitas seleccionadas sobre el terreno para efectuar el seguimiento de los asuntos relacionados con salvaguardias y calificar el desempeño en materia de salvaguardias en función de las visitas sobre el terreno. Aunque este sistema de clasificación de riesgo de los proyectos al inicio permitió a ESG asignar prioridad a su labor de supervisión, una debilidad importante del sistema de calificación es su falta de dinamismo, en vista de que muchos asuntos relacionados con salvaguardias surgen durante la ejecución. Para resolver esto, ESG ha revisado el sistema de calificación de riesgo. En el primer semestre de 2018, asignó una nueva calificación de riesgo a todas las operaciones activas de la cartera y determinó que el nivel de riesgo de 202 operaciones era alto o considerable. Según ESG, 143 operaciones (71%) de riesgo alto o considerable tienen a uno de sus especialistas asignado. El desafío de cara al futuro será actualizar periódicamente la calificación de riesgo, incluyendo también a las operaciones a las que especialistas de ESG no dan seguimiento. Algunos otros bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial, asignan un especialista en salvaguardias a cada uno de los proyectos de categoría A

25 También se asignó un especialista de ESG al 13% y al 3% de los proyectos activos de las categorías B13 y C, respectivamente.

26 Los proyectos de riesgo alto incluyeron todos los de la categoría A, los proyectos de riesgo más alto de la categoría B y algunas operaciones de categoría B13.

y B durante la supervisión y para todos ellos se llevan a cabo misiones de supervisión de salvaguardias sobre el terreno al menos una vez al año.

3.20 Pese al avance en la cobertura de sus servicios, ESG realiza un seguimiento sistemático del desempeño en materia de salvaguardias solo para una parte de los proyectos, por medio de visitas sobre el terreno. A nivel de la cartera, aunque todos los proyectos de categoría A y el 52% de los proyectos de categoría B en ejecución tienen ahora un especialista de ESG asignado durante la ejecución, en 2017 el 73% de los proyectos de categoría A y el 30% de los de categoría B que habían alcanzado la elegibilidad y recibían apoyo de un especialista de ESG fueron objeto de al menos una misión de supervisión durante el año. Los estudios sobre el terreno realizados por OVE permitieron constatar el valor agregado de las visitas y el seguimiento sobre el terreno, particularmente en entornos de capacidad deficiente y en proyectos para los cuales los impactos ambientales y sociales y las medidas de mitigación no se habían identificado adecuadamente al inicio. En los casos en que se realizaron misiones de supervisión de ESG, a menudo se identificaron aspectos problemáticos de ejecución y se proporcionó un buen asesoramiento acerca de cómo resolverlos, pero no siempre se llevó a cabo un seguimiento periódico para determinar en qué medida se habían resuelto, en particular en los proyectos de categoría B. Para algunas de las mayores operaciones de inversión en infraestructura que OVE revisó, la supervisión de las salvaguardias se realizó como parte de la supervisión de la construcción por parte de terceros, aunque la disponibilidad sistemática de informes sobre esa supervisión fue limitada. En los estudios de casos sobre el terreno también se constató que algunas unidades sectoriales contrataron consultores locales para que ayudaran a supervisar los aspectos de salvaguardias en proyectos complejos cuando no había un especialista de ESG disponible, pero esos esfuerzos fueron solo ocasionales.

3.21 El seguimiento de los aspectos de salvaguardias no está bien integrado en el marco general de supervisión de los proyectos del Banco. A pesar de que la política OP-703 estipula que los indicadores de salvaguardia se deben definir en el marco de resultados del proyecto, vigilados a través de los informes de supervisión y revisados en las revisiones intermedias y los informes de terminación de proyecto, esto no ocurre sistemáticamente. En la revisión de proyectos por parte de OVE se constató que menos de un tercio de las operaciones incluían indicadores de salvaguardia en el marco de resultados, que se limitaban principalmente al seguimiento de productos de género o emisiones de gases de efecto invernadero. En algunos casos también se incluyeron indicadores sobre el número de hogares

reasentados, pero pocas veces se actualizaron. Los informes de seguimiento del avance (PMR) no informan sistemáticamente sobre el desempeño en materia de salvaguardias, aunque se ha incorporado una sección sobre salvaguardias (que incluye la calificación del desempeño y su justificación). Para un tercio de los proyectos revisados por OVE, dichos informes no incluyeron ninguna calificación de desempeño en materia de salvaguardias; los informes que sí incluyeron calificaciones prácticamente nunca las justificaron y muchas de ellas estaban desactualizadas, ya que se basaban en la última misión de supervisión de ESG, que a menudo se había realizado varios años antes. En general, en 2017, solo el 28% de los proyectos de categoría B activos tenía una calificación de desempeño en materia de salvaguardias y el 40% de esas calificaciones databan de antes de 2016. Asimismo, el análisis documental de OVE reveló que la calificación del desempeño en materia de salvaguardias en cerca de un tercio de los proyectos resultaba cuestionable. Incluso en situaciones de incumplimiento, los proyectos se calificaron como satisfactorios o parcialmente satisfactorios en función de la expectativa de que las deficiencias se corregirían. Los asuntos relacionados con la idoneidad y frecuencia de las calificaciones del desempeño en materia de salvaguardias también ponen en duda la fiabilidad de los informes globales sobre el desempeño en materia de salvaguardias en los marcos de resultados corporativos del Banco, que fijan como meta que la proporción de proyectos con riesgos ambientales y sociales de nivel alto calificados como satisfactorios en la implementación de las medidas de mitigación ascienda al 85% para 2015 y al 90% para 2020. Para mejorar la fiabilidad y coherencia de las calificaciones del desempeño en materia de salvaguardias, ESG elaboró recientemente directrices en las que se define claramente cada categoría de desempeño de la escala de calificación.

3.22 En general, hay un amplio consenso entre el personal acerca de la necesidad de un apoyo más continuo de ESG durante la supervisión de proyectos. Casi las tres cuartas partes de los especialistas de ESG, el 50% de los jefes de proyecto del BID, el 64% de los jefes de operaciones y el 71% de los jefes de división coincidieron en que los niveles de esfuerzo y recursos dedicados a las salvaguardias durante la ejecución del proyecto son demasiado bajos. Las entrevistas y encuestas al personal confirman que los esfuerzos de supervisión de salvaguardias son insuficientes. Un tercio de los jefes de equipo de proyecto del BID, al referirse a proyectos de categoría B, indicaron que la frecuencia de la supervisión de salvaguardias del Banco es insuficiente y el 43% afirmó lo mismo con respecto a la disponibilidad oportuna de un especialista en salvaguardias. Entre los jefes de equipo de

proyectos de categoría A, los porcentajes fueron aún más elevados: el 57% y el 43%, respectivamente, señalaron que la frecuencia de la supervisión de salvaguardias y la disponibilidad oportuna de un especialista son insuficientes. Aproximadamente el 20% de los especialistas de ESG indicaron que la frecuencia de la supervisión de salvaguardias del último proyecto que habían supervisado fue insuficiente; no obstante, cabe recordar que una gran proporción de los proyectos de categoría B no son supervisados por ESG. La necesidad de una mayor presencia de especialistas de ESG en las Representaciones o de consultores locales en materia ambiental y social también fue planteada frecuentemente por los jefes de división (71%) y jefes de operaciones (40%), en vista de que durante la ejecución surgen temas importantes relacionados con salvaguardias²⁷. Los representantes de la sociedad civil que participaron en la encuesta de OVE y en diálogos subsiguientes también señalaron que el seguimiento sistemático por el Grupo BID de la aplicación de las salvaguardias durante la ejecución sigue siendo una inquietud central. Aunque la mayoría de ellos estiman que los proyectos del BID en la actualidad abordan las consideraciones ambientales y sociales mejor que a principios de la década del año 2000²⁸, solo alrededor de un tercio cree que las consideraciones ambientales se abordan de forma plenamente eficaz y algo menos de la mitad opina lo mismo respecto de las salvaguardias sociales (véase el Anexo V).

3. Resultados

3.23 El BID no lleva a cabo un seguimiento y una documentación sistemáticos del desempeño y los resultados obtenidos en la implementación de salvaguardias en todas las operaciones que financia. A diferencia de BID Invest, las políticas del BID no exigen de manera uniforme que los prestatarios informen sobre el desempeño en materia de salvaguardias. Sumado a la limitada supervisión de salvaguardias, ello significa que el BID no posee un panorama claro de qué tan adecuado es el desempeño en materia de salvaguardias en la cartera de operaciones que financia, qué resultados se logran mediante la implementación de las mismas y si las políticas alcanzan sus objetivos. Habida cuenta de la falta de seguimiento e informes sobre el desempeño y los resultados de las salvaguardias durante la ejecución de los proyectos, no es de extrañar que los informes de terminación de proyecto no puedan documentar adecuadamente los resultados logrados mediante la implementación de las salvaguardias. De los 20 informes de

27 A junio de 2018, hay consultores de ESG que prestan apoyo a operaciones en Brasil, Bolivia y Haití.

28 De los encuestados, el 75% y el 63% respondió que se abordan mejor ahora que a principios de la década de 2000 las consideraciones ambientales y las consideraciones sociales, respectivamente.

terminación de proyecto para proyectos de categorías A y B y con intermediarios financieros validados por OVE en 2018, solo tres incluían los efectos de algunas deficiencias o resultados en materia ambiental y social, mientras que otros cinco señalaban que el plan de gestión ambiental y social o los requisitos ambientales y sociales locales se cumplieron, sin proporcionar ninguna prueba. En vista de la falta de información sistemática sobre los resultados de las salvaguardias, OVE se basa en las conclusiones de su estudio sobre el terreno de 26 operaciones con garantía soberana y nueve sin garantía soberana para tener alguna noción sobre los resultados de las salvaguardias. Si bien pueden ofrecer alguna noción sobre el desempeño y los resultados en la práctica de la implementación de salvaguardias, esas visitas puntuales sobre el terreno a un número limitado de emplazamientos de proyectos no pueden proporcionar un panorama general fiable del desempeño en materia de salvaguardias de los proyectos, especialmente ante la falta de datos de seguimiento recabados en forma periódica.

3.24 Los estudios sobre el terreno realizados por OVE revelan resultados dispares en materia de salvaguardias. Aproximadamente un tercio de las operaciones con garantía soberana que OVE visitó mostraron resultados predominantemente positivos en materia de salvaguardias en la esfera ambiental y alrededor de la mitad en la esfera social. Aunque OVE observó algunas deficiencias en el resto de los proyectos, el desempeño de solo tres²⁹ en cada una de esas esferas se vio afectado por déficits sustanciales. En la esfera ambiental, las deficiencias generalmente se relacionaron con el hecho de no tomar en consideración y abordar los impactos indirectos o inducidos o no considerar la fase operativa una vez completada una inversión. En la esfera social, las deficiencias se refirieron de manera predominante a una demorada o controvertida compensación por las tierras y al tratamiento ineficaz del desplazamiento económico.

3.25 En las visitas sobre el terreno, OVE constató que una colaboración a largo plazo y enfoques innovadores para los temas clave relacionados con salvaguardias, como el reasentamiento, pueden producir resultados que van más allá de los confines del proyecto. En dos operaciones a gran escala de manejo de inundaciones en Brasil, por ejemplo, el BID introdujo un enfoque integrado para la gestión de los riesgos ambientales y sociales. Los prestatarios señalaron que la integración de asuntos ambientales y sociales y una colaboración y comunicación eficaces con la comunidad representan una contribución de gran valor del Banco. Ambas

²⁹ Uno de los tres es un programa financiado por cinco préstamos individuales, pero se revisó como un programa.

operaciones contribuyeron eficazmente al reasentamiento de varios miles de familias en mejores viviendas fuera de las zonas de inundaciones. Los organismos ejecutores planean seguir aplicando los enfoques y las normas de reasentamiento que el Banco promueve. En un proyecto de transporte urbano en Brasil, el enfoque participativo impulsado por el Banco antes y durante la construcción de obras civiles ayudó a fomentar confianza en las comunidades afectadas y facilitó la ejecución de obras civiles complejas. Este enfoque permitió elaborar e implementar un cronograma de construcción que minimizó las perturbaciones, evitó el desplazamiento económico de los proveedores durante la construcción de una nueva terminal de ómnibus, integró eficazmente a los proveedores en el diseño del proyecto y les proporcionó instalaciones mejoradas como parte de la nueva terminal, además del diseño de una terminal con acceso para personas con necesidades especiales.

- 3.26 Incluso los proyectos con algunas deficiencias en el desempeño en materia de salvaguardias presentaron aspectos de valor agregado de las salvaguardias del BID. Por ejemplo, en una operación de desarrollo urbano en Paraguay, la preparación de salvaguardias presentó deficiencias, con las resultantes consecuencias negativas, incluido un caso del MICI; no obstante, el proyecto ayudó a crear una considerable capacidad en la unidad ambiental y social del ministerio para manejar los asuntos relacionados con salvaguardias sociales. En un programa vial en el mismo país, el enfoque de salvaguardias del Banco aportó un considerable valor agregado al ayudar al organismo ejecutor a evaluar y abordar los impactos inducidos mediante estudios innovadores de cambio del uso del suelo. Sin embargo, el proyecto no estableció un sistema de seguimiento adecuado que permitiera asegurar que las inquietudes de las comunidades afectadas, incluidos pueblos indígenas, fueran atendidas adecuadamente. En un país en el que algunas unidades ejecutoras aplicaban en general los requisitos locales en materia de salvaguardias en lugar de los del BID (principalmente porque no estaban familiarizadas con ellos), el ministerio de medio ambiente informó que la presencia del BID contribuyó notablemente al cumplimiento de los requisitos ambientales y sociales locales. Aunque este no haya sido el resultado que el BID pretendía lograr mediante su sistema de salvaguardias, igualmente es un efecto colateral positivo.
- 3.27 Los estudios sobre el terreno realizados por OVE también identificaron casos en los cuales la insuficiente atención prestada a las salvaguardias ocasionó la pérdida de oportunidades y resultados subóptimos. Aunque los efectos ambientales directos durante la fase de construcción de la mayoría de las inversiones de infraestructura que OVE visitó se manejaron y mitigaron en forma adecuada, en reiteradas ocasiones se prestó insuficiente

atención a los impactos indirectos e inducidos y a la fase operativa, lo que limitó los beneficios de las salvaguardias o incluso generó resultados negativos. Por ejemplo, la falta de una adecuada consideración de los temas relacionados con salvaguardias durante la fase operativa ocasionó que escuelas en Haití tengan instalaciones de saneamiento que funcionan por debajo del nivel óptimo. De manera semejante, los desechos médicos separados correctamente en hospitales en Nicaragua se mezclaban nuevamente, sin tratamiento, con otros residuos en el basurero municipal. La falta de integración adecuada de la fase operativa en el plan de gestión ambiental y social para instalaciones de tratamiento de residuos sólidos en Perú puede limitar los beneficios de un vertedero bien diseñado y construido, a menos que se preste más atención a la creación de capacidad técnica y financiera para operar eficazmente las instalaciones. En un proyecto vial que rehabilitó y amplió un corredor vial estratégico en ese mismo país, los estudios de referencia identificaron oportunidades importantes para obtener beneficios adicionales de esa inversión, que el proyecto no apoyó, lo que limitó sus posibles beneficios. Además, no se prestó suficiente atención a los impactos indirectos del aumento del tráfico en la salud y la seguridad de las comunidades y los recursos hídricos. En un proyecto vial en Nicaragua, que se prevé que tendrá impactos ambientales indirectos importantes, incluido el cambio del uso del suelo y la utilización de recursos naturales, estos impactos no se abordaron en forma apropiada. En el desarrollo de un parque industrial en Haití, los impactos indirectos e inducidos en las comunidades vecinas generados por la producción industrial y la afluencia de trabajadores solo se evaluaron posteriormente y las medidas de mitigación no se implementaron en forma completa, por lo que las inversiones en la gestión de residuos sólidos, agua y saneamiento, vivienda y servicios sociales quedaron subfinanciadas y desatendidas. En Brasil, la falta de atención a la contaminación industrial aguas arriba (fuera del área del proyecto) redundó en una calidad subóptima del agua en emplazamientos del proyecto aguas abajo, donde se destinaron inversiones del proyecto para reducir el vertido de aguas domiciliarias contaminadas. En el caso de un programa de desarrollo subnacional en Uruguay, basado casi exclusivamente en los requisitos y capacidad locales relativamente fuertes para asegurar que los efectos directos de inversiones de infraestructura se manejaran y mitigaran en forma adecuada (cosa que efectivamente ocurría), se prestó muy poca atención a los efectos durante la fase operativa y los impactos indirectos, particularmente para proyectos más complejos.

3.28 Una deficiencia clave identificada en la mayoría de los proyectos objeto de estudios sobre el terreno de OVE fue la falta de valores de referencia e información de seguimiento adecuados para evaluar la eficacia de las medidas y los resultados de las salvaguardias. Esta situación no solo impidió que los proyectos tomaran medidas correctivas, en los casos necesarios, sino también que demostraran resultados visiblemente positivos y se pudiera comprender qué funcionó y qué no. Por ejemplo, en el caso de un proyecto en Brasil que involucró un gran número de familias reasentadas, no hay información acerca de si aquellas que recibieron compensación pero no fueron reubicadas lograron recuperar sus medios de vida e ingresos. En un proyecto de transporte en Haití, que afectó a 3.000 personas, solo había información disponible de la forma en que el contratista manejó el reasentamiento para aproximadamente la mitad de la población afectada. Las evaluaciones ambientales para los subproyectos de una operación de suministro de agua en ese mismo país no incluían valores de referencia y planes de gestión ambientales y socioeconómicos adecuados, aunque los subproyectos entrañaban impactos ambientales y sociales considerables, incluida la adquisición de tierras. Combinada con la falta de supervisión y de un sistema de seguimiento, esta situación causó que ni el Banco ni el prestatario sepan cuál ha sido el resultado del proceso de compensación para esa adquisición de tierras.

B. BID Invest

3.29 Las responsabilidades de BID Invest durante la preparación comprenden la preevaluación de operaciones para determinar los impactos y riesgos ambientales y sociales, la categorización de las operaciones y la identificación de cualquier medida que el cliente haya de tomar para cumplir los requisitos ambientales y sociales de BID Invest. A diferencia de las operaciones del BID, las de BID Invest no necesitan cumplir plenamente los requisitos de salvaguardia al momento de la aprobación y pueden cumplirlos posteriormente. Por lo tanto, una parte importante del análisis de debida diligencia de BID Invest consiste en evaluar el sistema de gestión ambiental y social del cliente e identificar las acciones que se consideran necesarias para que la operación cumpla las políticas del BID. BID Invest resume su evaluación de debida diligencia y confirma las normas sobre salvaguardias aplicables y las deficiencias en el cumplimiento en el resumen de la revisión ambiental y social, que se anexa a la propuesta de crédito y al informe al Directorio. Las acciones que se consideren necesarias para que la operación cumpla los requisitos se acuerdan con el cliente y se incorporan a un plan de acción ambiental y social que se anexa al contrato de préstamo con el cliente. El cliente

luego debe implementar dicho plan, manejar cualquier asunto ambiental y social que surja en el transcurso del tiempo e informar a BID Invest acerca del cumplimiento de los aspectos ambientales y sociales durante la vida del proyecto (Gráfico 3.3).



Gráfico 3.3

Responsabilidades de BID Invest y de los clientes

Fuente: OVE.

1. Preparación

3.30 BID Invest categoriza las operaciones de inversión directa en función de sus riesgos e impactos ambientales y sociales. Desde que adoptó su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social en 2013, BID Invest clasifica las operaciones en las categorías A, B o C (los proyectos de categoría A tienen el riesgo y los impactos ambientales y sociales más altos y los de categoría C, los más bajos) y categoriza, además, las operaciones con intermediarios financieros como FI-I (posible riesgo alto), FI-II (posible riesgo mediano) y FI-III (posible riesgo bajo)³⁰. Para uso interno, los proyectos de la categoría B se subdividen en operaciones B de riesgo alto y bajo.

3.31 Desde la fusión hacia afuera del sector privado del Grupo BID, la proporción de operaciones sin garantía soberana con impactos y riesgos ambientales y sociales medianos (categoría B) ha aumentado. Antes de la fusión hacia afuera³¹, las operaciones con intermediarios financieros representaban aproximadamente la mitad del total de aprobaciones de préstamos del sector

30 Para las operaciones FI-I, la cartera actual o futura del intermediario financiero financiada como parte de la inversión de BID Invest incluye o se prevé que incluya subproyectos de categoría A. Para las operaciones FI-II, la cartera actual o futura del intermediario financiero se limita a subproyectos de categoría B. Para las operaciones FI-III, la cartera actual o futura del intermediario financiero está conformada en su mayoría por subproyectos de categoría C y de categoría B con un riesgo más bajo.

31 El análisis anterior a la fusión hacia afuera abarca el período 2014-2015, dado que BID Invest clasifica las operaciones de inversión directa en las categorías A, B o C solo desde que adoptó su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social en septiembre de 2013. Anteriormente, la CII clasificaba los proyectos en cuatro categorías, lo que dificulta la comparación.

privado del Grupo³². Para el resto de la cartera, había diferencias importantes en cuanto a los perfiles de riesgos de salvaguardias, de acuerdo con las características específicas de los mandatos de cada ventanilla del sector privado. La cartera de SCF (centrada en proyectos más grandes) concentraba la mayor parte de los proyectos de categoría A. En cambio, la antigua CII aprobó solo dos operaciones de categoría A y el resto eran operaciones de categorías B y C. Las aprobaciones del Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) se concentraban sobre todo en operaciones con intermediarios financieros. Después de la fusión hacia afuera, la proporción de operaciones con intermediarios financieros disminuyó, pero aumentaron las operaciones de categoría B, que representan la mayor parte de las aprobaciones de préstamos (57% de los proyectos y 53% de los montos aprobados). Las operaciones de categoría A representaron alrededor del 5% de las operaciones aprobadas y las operaciones de categoría C y con intermediarios financieros, el 6% y 32%, en promedio, respectivamente³³. Este cambio se debe en gran parte al giro hacia las operaciones de infraestructura y con empresas. Concretamente, los préstamos para energía y agroindustria han representado la mayoría de las aprobaciones de las categorías A y B de BID Invest desde la fusión hacia afuera (véase el Anexo III). Entre las operaciones con intermediarios financieros aprobadas, más de la mitad (54%) se clasificaron en la categoría de riesgo mediano (FI-II), mientras que el 40% y el 6% se categorizaron como operaciones de riesgo bajo (FI-III) y alto (FI-I), respectivamente.

3.32 En el análisis documental realizado por OVE de los proyectos preexistentes de la CII se constató que, en su mayoría, se les había asignado la clasificación ambiental y social apropiada, pero la documentación de respaldo a menudo era limitada. Teniendo en cuenta la naturaleza de las inversiones y los sectores y al revisar la documentación disponible, OVE llegó a la conclusión de que la clasificación de las salvaguardias de prácticamente todos los proyectos revisados probablemente fue adecuada. No obstante, el análisis y la documentación de respaldo de la clasificación de los proyectos de categoría B a menudo fueron inadecuados, en vista de la falta de análisis ambientales y sociales, evaluaciones de impacto ambiental y social y otros documentos de debida diligencia, además de la escasa información en las propuestas al Directorio y los resúmenes de la revisión ambiental y social. No obstante, las operaciones de BID Invest aprobadas más

32 Las operaciones con intermediarios financieros aprobadas por SCF y OMJ se clasificaron en la categoría B13. La categoría B13 que figura en los Gráficos 3.4 y 3.5 también incluyó un número reducido de garantías.

33 En términos de montos aprobados, la categoría A representó el 19%, la categoría B13 el 25%, la categoría C el 3% y la categoría B el 53%.

recientemente son mucho más claras en cuanto al alcance y la naturaleza de las inversiones financiadas y los riesgos ambientales y sociales conexos.

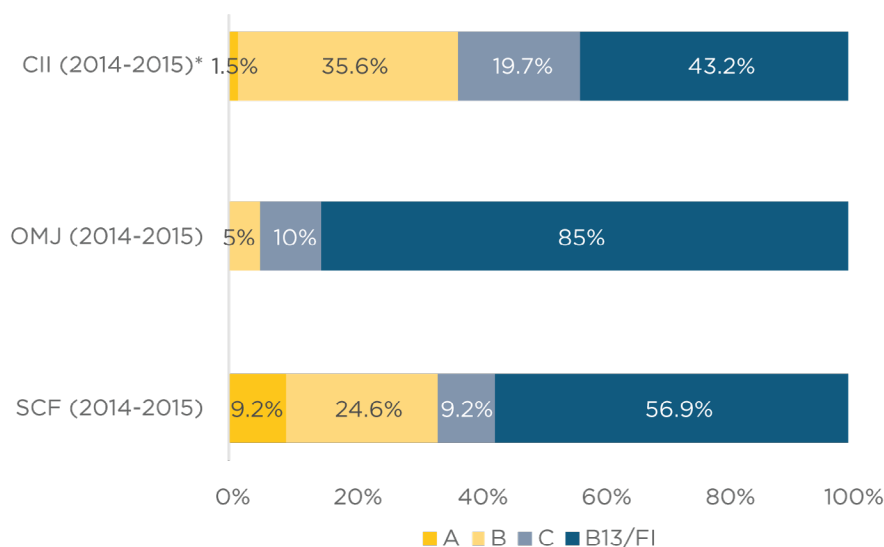


Gráfico 3.4

Proporción de operaciones aprobadas, por categoría de salvaguardias y ventanilla del sector privado (antes de la fusión hacia afuera)

Fuente: OVE, basándose en datos de BID Invest y el repositorio de datos del BID.

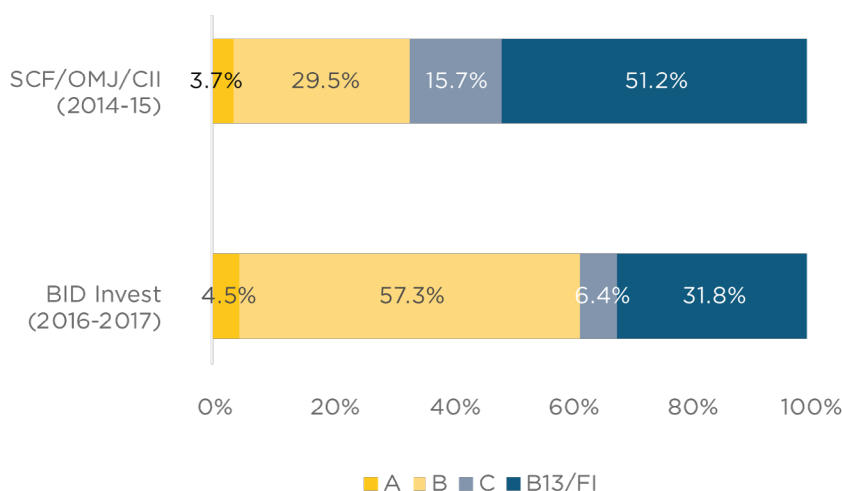


Gráfico 3.5

Proporción de operaciones del sector privado, por categoría ambiental y social (2014-2015 y 2016-2017)

Fuente: OVE, basándose en datos de BID Invest y el repositorio de datos del BID.

3.33 La preevaluación y la documentación de asuntos ambientales y sociales en el BID eran dispares para los proyectos preexistentes de la CII. Antes de 2016, SCF formaba parte del BID y, por ende, las operaciones con y sin garantía soberana se preparaban de manera semejante, mientras que los proyectos de la CII seguían una trayectoria diferente. El Documento orientativo en cuestiones ambientales y sociales de la CII (2013), que complementaba su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social, incluía las fases de preevaluación, categorización y debida diligencia. Sin embargo,

en el análisis documental de OVE se constató que para los proyectos preexistentes de la CII no se preparó documentación de preevaluación de salvaguardias ni una hoja de ruta para la preparación relativa a los asuntos ambientales y sociales³⁴. Para esos proyectos, la única documentación disponible consistió en los documentos de debida diligencia finales, es decir, el resumen de la revisión ambiental y social y el plan de acción ambiental y social. Después de la fusión hacia afuera, BID Invest cambió gradualmente sus normas de procesamiento de los asuntos ambientales y sociales y ahora se asemejan más a los procesos del BID. Para todas las operaciones, a excepción de las operaciones pequeñas, recurrentes o de muy bajo riesgo³⁵, actualmente se prepara un resumen de la estrategia ambiental y social, que se carga al sistema de tramitación de operaciones de BID Invest.

3.34 Hasta hace poco tiempo, BID Invest no documentaba claramente qué políticas y normas activaban sus operaciones. En el análisis de cartera de OVE se encontró que más de dos tercios de los proyectos preexistentes de la CII no establecían claramente qué normas se aplicaban a una operación determinada, ya sea en el resumen de la revisión/plan de acción ambiental y social o en el acuerdo de inversión. En cambio, más del 90% de las operaciones aprobadas con posterioridad a la fusión hacia afuera se refieren a las normas aplicables en forma sistemática, por lo general basándose casi exclusivamente en las Normas de Desempeño de IFC. La revisión de OVE confirmó que la mayoría de esas operaciones identificaron correctamente las normas aplicables. No obstante, esas referencias se enuncian solo en los documentos internos de tramitación de los proyectos y no en el contrato con el cliente. Aunque las políticas del BID también son aplicables de acuerdo con la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest, prácticamente ninguna operación revisada citó esas políticas en los documentos o contratos de préstamo. La falta de especificidad de esos requisitos contractuales hace recaer en los funcionarios de SEG la tarea de esclarecer las normas específicas aplicables a los clientes y da pie a diferencias en la interpretación que pueden suponer que las salvaguardias no se apliquen de forma uniforme en todos los proyectos y hagan más difícil la exigencia de requisitos específicos.

34 El análisis documental muestra que ninguno de los proyectos de la CII anteriores a la fusión hacia afuera tuvo una estrategia ambiental y social, mientras que para el 74% de los proyectos posteriores revisados se elaboró una estrategia.

35 Líneas nuevas/renovadas del programa TFFP, nuevas exposiciones inferiores a US\$5 millones a un solo cliente (a excepción de las transacciones complejas y de categoría A), operaciones existentes con clientes por hasta US\$30 millones (a excepción de las transacciones complejas y de categoría A), tramos no comprometidos de transacciones aprobadas, renovaciones de préstamos a plazo y renovables.

- 3.35 Se deben preparar evaluaciones de impacto ambiental y social para los proyectos de categoría A y proyectos de nueva inversión de categoría B, pero no están claros los requisitos relativos a esas evaluaciones para los componentes de nueva inversión de otros proyectos. La Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest requiere que se prepare una evaluación de impacto ambiental y social para los proyectos de categoría A y proyectos de nueva inversión de categoría B. En una revisión de proyectos de categoría A aprobados recientemente por BID Invest, OVE constató que esas evaluaciones se prepararon en todos los casos. BID Invest identificó adecuadamente las brechas entre los requisitos locales de dichas evaluaciones y sus propias normas y requirió un análisis adicional para subsanarlas³⁶. Para los proyectos de nueva inversión de categoría B revisados por OVE, BID Invest había requerido que se prepararan evaluaciones de impacto ambiental y social, aunque casi el 40% de ellas no estaban disponibles al momento de aprobación del proyecto³⁷. En el número limitado de proyectos existentes con componentes nuevos que OVE revisó, se prepararon evaluaciones de impacto ambiental y social para menos de una cuarta parte de esos componentes y, en esos casos, normalmente se elaboraron porque eran exigidas por las autoridades reguladoras locales, no porque BID Invest las exigía. Esta incongruencia puede deberse a que la política de BID Invest no establece claramente si se deben preparar evaluaciones de impacto ambiental y social para los componentes nuevos de proyectos existentes, ni cuándo.
- 3.36 La Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest no es clara con respecto al formato y el alcance del análisis para proyectos de categoría B con un riesgo más bajo y para instalaciones existentes. Para instalaciones existentes, se necesita una auditoría ambiental y de salud y seguridad (a menos que la documentación pertinente se encuentre disponible) y para los proyectos de categoría B con un impacto más bajo, la política indica que “puede resultar suficiente un análisis ambiental y social específico”. Ni la política ni los documentos de respaldo explican en qué deben consistir tales auditorías o análisis ambientales y sociales específicos y si es necesario que BID Invest los documente, y en qué forma. En el análisis

36 La CII aprobó solo dos proyectos de categoría A antes de la fusión hacia afuera.

37 La política no hace referencia a cuándo deben los clientes elaborar evaluaciones de impacto ambiental y social y, por lo tanto, BID Invest puede permitir que se completen en un momento posterior. No obstante, ello implica que los tomadores de decisiones pueden no estar plenamente informados sobre los riesgos e impactos ambientales y sociales pertinentes al aprobar la operación. Para cuatro de los cinco proyectos revisados que no tenían una evaluación de impacto ambiental y social al momento de la aprobación, la preparación de la evaluación se incluyó como requisito en el plan de acción ambiental y social.

documental de OVE se determinó que para más del 80% de esos proyectos revisados no había documentación disponible sobre esas auditorías o análisis.

- 3.37 Para la mayoría de los proyectos, OVE no logró encontrar ninguna documentación que corrobore si las consultas se realizaron y si cumplieron los requisitos aplicables. La Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest estipula que las consultas deben ser coherentes con la naturaleza de los riesgos y con la categoría de los riesgos y el impacto ambiental y social del proyecto. La naturaleza y el momento de la interacción y consulta con las comunidades afectadas puede diferir dependiendo de si se aplica la Norma de Desempeño 1 de IFC o la política del BID. En esa Norma se estipula que las consultas se celebrarán cuando haya comunidades afectadas que se vean sujetas a riesgos e impactos del proyecto identificados, mientras que en la política del BID se establece que se requieren consultas antes de la aprobación de todos los proyectos de categoría A y B. Al hacer referencia a las Normas de Desempeño de IFC y la política del BID, Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest introduce cierta ambigüedad. En la revisión de proyectos de OVE se constató que, en la práctica, BID Invest sigue las Normas de Desempeño de IFC y las reglamentaciones locales en vez de la política del BID. Aunque para la mayoría de los proyectos de categoría A revisados se llevaron a cabo consultas antes de la aprobación, en más de las tres cuartas partes de las operaciones de categoría B preexistentes y recientes de BID Invest que se revisaron no había indicios de ninguna consulta previa a la aprobación. Alrededor del 70% de esas operaciones no parecieron implicar cambios al entorno físico ni otros riesgos e impactos para las comunidades y, por tanto, no se celebraron consultas, lo que no es acorde con la política del BID, pero cumple la Norma de Desempeño 1. El otro 30% de los casos entrañó algún tipo de cambio en el entorno físico u otras actividades con posibles impactos para las comunidades, pero solo en aproximadamente la mitad de los proyectos se preveían en el plan de acción o el resumen de la revisión ambiental y social consultas o la preparación de un plan de participación de la comunidad durante la ejecución. Para los proyectos de categoría B en los que se realizaron consultas, OVE no pudo encontrar documentación para evaluar si las consultas se ajustaron al formato, el contenido y la calidad requeridos.
- 3.38 La profundidad del análisis de los temas ambientales y sociales en los resúmenes de la revisión ambiental y social fue variable y los planes de acción ambiental y social en general estaban completos, aunque a veces eran poco específicos. Uno de los objetivos primordiales del análisis de debida diligencia de BID Invest es evaluar en forma integral no solo los riesgos e impactos del proyecto, sino también los sistemas y capacidades de gestión

ambiental y social de base del cliente, a fin de determinar si hay ámbitos que es necesario fortalecer para prevenir o mitigar riesgos derivados de la operación financiada por BID Invest y de las actividades del cliente en general. BID Invest documenta dicho análisis en el resumen de la revisión ambiental y social, que se anexa a la propuesta al Directorio, y actualmente incluye de manera más explícita el plan de acción ambiental y social, que también se anexa al contrato con el cliente. En su análisis documental de los proyectos de categoría B, OVE constató que la existencia y la calidad del sistema de gestión ambiental y social del prestatario se evaluaron para todas las operaciones, pero el resumen de la revisión ambiental y social describía e identificaba claramente las deficiencias respectivas en el sistema de gestión ambiental y social en sólo el 40% de las operaciones. La cobertura de los aspectos ambientales y laborales por lo general fue adecuada³⁸, aunque a menudo se prestó menos atención a los temas sociales. Esta situación mejoró en cierto grado para las operaciones de BID Invest posteriores a la fusión hacia afuera que OVE revisó. Los ámbitos de política del BID que no están tratados explícitamente en las Normas de Desempeño de IFC, como los aspectos de género y el riesgo de desastres naturales, rara vez se analizaron en forma exhaustiva. Por ejemplo, menos del 10% de las operaciones revisadas (incluidos los proyectos preexistentes y otros aprobados más recientemente) analizaron adecuadamente los riesgos e impactos de género. Casi todas las operaciones revisadas incluían un plan de acción ambiental y social, generalmente con medidas con plazos precisos; sin embargo, más de un tercio de los planes de acción estaban desconectados del resumen de la revisión ambiental y social o no incluían medidas apropiadas para subsanar las deficiencias en el cumplimiento pertinentes. Para algunas operaciones, la redacción de algunos puntos del plan era demasiado genérica (“diseñar e implementar un sistema de gestión ambiental y social de conformidad con la Norma de Desempeño 1 de IFC”) para orientar a los clientes acerca de las medidas específicas por tomar y cómo implementarlas. Para proyectos de categoría A recientemente aprobados, se constató que los planes de acción y resúmenes de la revisión ambiental y social en general estaban completos y eran de buena calidad.

3.39 La actual política de divulgación de BID Invest dispone requisitos de divulgación de documentación ambiental y social limitados. Para todos los proyectos, BID Invest exige que el resumen de la revisión ambiental y social se divulgue al menos 30 días antes de la aprobación del proyecto final, una práctica que se cumplió

³⁸ Casi las tres cuartas partes de los proyectos revisados presentaron un análisis adecuado de los asuntos ambientales y cerca del 70% incluyó un análisis adecuado del trabajo y las condiciones laborales.

en todas las operaciones revisadas en el análisis documental. Para los proyectos de categoría A, la evaluación de impacto ambiental y social y otros documentos pertinentes deben divulgarse al menos 120 días antes de la aprobación del Directorio, una disposición que se cumplió en todos los proyectos de categoría A revisados por OVE. Si bien la política vigente no exige divulgación alguna para proyectos de categoría B que requieren una evaluación de impacto ambiental y social, en el nuevo Manual de Procedimientos de Revisión Ambiental y Social de BID Invest se insta de todas maneras a su divulgación. En la mayoría de los casos revisados por OVE, la evaluación de impacto se había divulgado. El borrador de la política de divulgación revisada de BID Invest, ahora en proceso de consulta, contempla una mayor divulgación de información ambiental y social.

2. Supervisión

3.40 Una parte integrante de la supervisión de BID Invest es la presentación periódica de informes elaborados por el propio cliente. La Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest estipula que los clientes deben enviar informes anuales de seguimiento ambiental y social como componente clave del programa de supervisión acordado. El Manual de Procedimientos de Revisión Ambiental y Social de BID Invest detalla el cronograma según el cual consultores externos, que con frecuencia se contratan para proyectos de categoría A y de categoría B con riesgo alto, deben realizar visitas de campo y establece que el funcionario de SEG asignado debe hacer visitas al menos anuales. No obstante, los manuales y políticas ambientales y sociales no indican si los funcionarios de SEG deben visitar todos los demás proyectos, ni con qué frecuencia³⁹.

3.41 En un contexto de recursos limitados, el compromiso de SEG con una alta capacidad de respuesta y participación durante la preparación de los proyectos se contrapone a la percepción de que se presta insuficiente atención a la supervisión de los proyectos. Casi la mitad de los funcionarios de SEG indicaron que faltan recursos para la supervisión, lo que puede afectar la capacidad de BID Invest para realizar un adecuado seguimiento de los requisitos ambientales y sociales. El 20% de los oficiales de gestión de cartera encuestados señalaron que regularmente no se les notifican los asuntos relacionados con salvaguardias que pueden presentarse y el 40% dijo sentirse insuficientemente preparado por SEG en aspectos ambientales y sociales para las misiones de

³⁹ El Manual de Procedimientos de Revisión Ambiental y Social establece que los proyectos de categoría B deben recibir visitas de campo al menos anualmente, pero no estipula por parte de quién.

supervisión⁴⁰. OVE constató que en 2017 todos los proyectos de categoría A y los proyectos de categoría B con riesgo alto recibieron algunas misiones de supervisión por un funcionario de SEG o consultores externos, o ambos. La presencia de algunos funcionarios de SEG en las Representaciones ha facilitado esa supervisión. No obstante, en el análisis documental de OVE solo se encontraron pruebas de que uno de los proyectos de categoría B con un riesgo más bajo que integró la muestra había recibido una visita de SEG durante la ejecución y ninguno fue visitado por un consultor externo en temas ambientales y sociales.

3.42 Los contratos de BID Invest suelen ser poco claros en cuanto al período en el cual los clientes tienen que informar sobre los asuntos ambientales y sociales y el formato y contenido de los informes. Solo alrededor del 40% de los contratos de las operaciones preexistentes de la CII y nuevas de BID Invest que fueron revisadas incluían un modelo de informe del cliente sobre asuntos ambientales y sociales. Además, solo la mitad de esos modelos incluían todos los ámbitos pertinentes identificados en los resúmenes de la revisión ambiental y social, mientras que el resto se centraba principalmente en aspectos de salud y seguridad en el lugar de trabajo. La redacción de las cláusulas contractuales con respecto a los informes ambientales y sociales no era coherente y a menudo resultaba confusa. Aunque los contratos generalmente estipulaban la necesidad de presentar informes anuales, algunos solo exigían que se informara con respecto al plan de acción ambiental y social y no sobre el cumplimiento ambiental y social más en general. Habida cuenta de que el plan de acción ambiental y social por lo general consiste en determinados elementos a entregar en fechas específicas (a menudo antes del primer desembolso o dentro de un determinado número de meses después), de dichos contratos no surge claramente si los informes ambientales y sociales anuales siguen siendo requeridos después de la última fecha límite del plan y si el contenido de esos informes tiene que concentrarse únicamente en los requisitos del plan (por lo general limitados). Esto limita la utilidad de los informes de los clientes para una supervisión eficaz del cumplimiento ambiental y social en general. Si bien SEG ha elaborado modelos de informe más completos y estandarizados para las nuevas

⁴⁰ Los lineamientos y políticas de BID Invest no son claros en cuanto a qué proyectos deben ser visitados por funcionarios de SEG en forma directa durante la supervisión, en contraposición a mantener reuniones virtuales o llamadas telefónicas o a preparar a los oficiales de gestión de cartera para ocuparse de los asuntos ambientales y sociales durante su visita anual al cliente. En la encuesta a jefes de equipo, los oficiales de gestión de cartera expresaron el deseo de que los funcionarios de SEG los acompañen en más misiones de supervisión.

operaciones de BID Invest, de una revisión de las operaciones aprobadas recientemente se desprende que aún no se utilizan en forma sistemática.

3.43 Los esfuerzos de supervisión para la cartera preexistente de la CII no están bien documentados y las calificaciones del desempeño ambiental y social, cuando están disponibles, a menudo son inadecuadas o se basan en información insuficiente. En el análisis documental de OVE no se encontraron documentos o registros separados de supervisión producidos por la CII, fuera de una oración o un párrafo corto en el anexo de aspectos ambientales y sociales del informe de supervisión anual. No todos los informes de supervisión anual de las operaciones preexistentes de la CII comprendieron una sección sobre salvaguardias ambientales y sociales y solo alrededor de un 70% de los informes anteriores a la fusión hacia afuera incluían una calificación del desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales. Esta práctica ha mejorado para los informes de supervisión anual más recientes, todos los cuales incluían una calificación de las salvaguardias. Para dos tercios de los proyectos con calificación revisados en el análisis documental, OVE no encontró datos que respalden las calificaciones, dado que la información ambiental y social disponible era insuficiente para corroborar el cumplimiento, o bien consideró que la calificación fue inadecuada, ya que no reflejaba algunos casos de incumplimiento del cliente. Muchos informes ambientales y sociales del cliente faltaban o tenían una calidad deficiente. Estos asuntos persisten para los esfuerzos de supervisión ambiental y social de la cartera existente desde la fusión hacia afuera, pero es demasiado pronto para saber si la calidad de la supervisión mejorará para las operaciones más nuevas.

3. Resultados

3.44 Aunque BID Invest realiza el seguimiento del desempeño en materia de salvaguardias de forma más sistemática que el BID, la información es de fiabilidad incierta y a menudo se centra en el cumplimiento del plan de acción ambiental y social más que en los resultados. Entre los 41 informes ampliados de supervisión (XSR) validados por OVE en 2018, solo 13 fueron más allá del mero hecho de afirmar que el prestatario había cumplido los requisitos de salvaguardia y establecido un sistema de gestión ambiental y social, e informaron más concretamente sobre algunos resultados en materia de salvaguardias como, por ejemplo, que el prestatario había cumplido los niveles acordados de efluentes o que había mejorado el tratamiento de residuos o reducido los accidentes laborales. En tres de los informes se dieron datos específicos del incumplimiento. Sin embargo, en ninguno de ellos se informó respecto de logros conforme a todas

las normas aplicables. Dada la falta de informes sistemáticos sobre resultados, para BID Invest, al igual que para el BID, OVE se basa en conclusiones de sus estudios de casos sobre el terreno para ilustrar los resultados y constató que los nueve proyectos del sector privado que visitó presentan resultados más uniformemente positivos, observándose deficiencias en solo dos operaciones. El mejor desempeño de las operaciones del sector privado no es sorprendente, ya que los clientes que no están dispuestos a ceñirse a los requisitos del Grupo BID en materia de salvaguardias con toda probabilidad no solicitarán ni obtendrán su financiamiento⁴¹.

3.45 Los requisitos del Grupo BID en materia de salvaguardias aportaron un considerable valor agregado a las operaciones del sector privado que OVE visitó, pero los resultados distaban de ser satisfactorios cuando los clientes habían experimentado dificultades financieras. OVE constató que los requisitos del Grupo BID en materia de salvaguardias aportaron un considerable valor agregado, aun cuando el cliente ya tenía un historial relativamente sólido en materia ambiental y social. En algunos casos, el Grupo BID proporcionó a la empresa una hoja de ruta para centrarse integralmente en aspectos ambientales y sociales que quizás haya considerado de una forma menos focalizada antes de entablar la relación con el Grupo. Los requisitos de salvaguardia del Grupo BID aseguraron en varios casos que se evaluaran y gestionaran adecuadamente los impactos ambientales y sociales de inversiones en instalaciones conexas, tales como líneas de transmisión. Por ejemplo, en un proyecto de energía con un patrocinador internacional experimentado, los requisitos del Grupo generaron modificaciones en algunos aspectos de diseño y operativos que ayudaron a minimizar los impactos ambientales y aseguraron la evaluación y gestión adecuadas de los impactos ambientales y sociales de una línea de transmisión conexas. En otro proyecto, las salvaguardias del Grupo BID contribuyeron a que los impactos ambientales y sociales de instalaciones conexas se evaluaran y gestionaran en forma adecuada, se creó un área protegida para salvaguardar una especie de árbol protegida y las personas desplazadas recibieron una mejor vivienda y otro tipo de asistencia, aspectos que no se habían considerado en la evaluación de impacto ambiental del cliente antes de la intervención del Grupo. En otro caso, el establecimiento de un sistema sólido de gestión ambiental, de salud y seguridad, que permitía un seguimiento periódico, sumado a un análisis de debida diligencia también periódico por parte de supervisores

41 Dado que la mayoría de las operaciones sin garantía soberana revisadas sobre el terreno fueron operaciones aprobadas por SCF o que recibieron el apoyo de SCF y de la CII, OVE se refiere en esta sección al Grupo BID y no a BID Invest.

externos y del Grupo, aseguró que el patrocinador cumpliera las normas internacionales en materia de vertido de efluentes y emisiones. El Grupo BID ayudó a algunos clientes a trascender los requisitos del Banco, por ejemplo ayudándolos a obtener diversas certificaciones, incluida la de una empresa que obtuvo una de las primeras certificaciones EDGE en igualdad de género en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe. Al parecer, esto alentó más tarde a otras empresas locales del mismo sector a mejorar sus normas. Dos clientes informaron que el apoyo del Grupo BID en la formulación de una estrategia ambiental y social para la empresa, que incluía un enfoque en las normas laborales y prácticas de producción sostenibles, posibilitó que sus productos accedieran a certificaciones internacionales de exportaciones. Cuando OVE encontró resultados de salvaguardias que distaban de ser satisfactorios, el patrocinador había enfrentado dificultades financieras, por lo que la empresa no realizó las inversiones necesarias para asegurar que los proyectos cumplieran las normas del Grupo BID en cuanto a emisiones y vertido de efluentes.

C. Operaciones con intermediarios financieros

3.46 En la Evaluación del Trabajo del Grupo BID efectuado a través de Intermediarios Financieros realizada en 2016, OVE recomendó que el Grupo fortaleciera las prácticas de salvaguardias ambientales y sociales en las operaciones con intermediarios financieros. La evaluación determinó que las salvaguardias ambientales y sociales del Grupo BID se habían aplicado de forma insuficiente e incongruente a las operaciones con intermediarios financieros. En vista de la fungibilidad del dinero en el financiamiento a intermediarios financieros, las principales recomendaciones de OVE fueron aplicar salvaguardias ambientales y sociales al menos a la totalidad de la clase de activos específica y asegurar que las políticas ambientales y sociales se cumplan, por medio de un mejor apoyo y supervisión⁴². El documento de antecedentes de la evaluación incluyó varias sugerencias concretas sobre cómo aplicar esas recomendaciones. Desde la evaluación de OVE relativa a intermediarios financieros, el Grupo BID ha adoptado varias medidas para lograr mejoras sustanciales en la gestión de los riesgos ambientales y sociales de las operaciones con intermediarios financieros, aunque persisten algunos desafíos (véase el Recuadro 3.1).

⁴² El texto de la recomendación es el siguiente: “Examinar y fortalecer la manera en que las salvaguardias ambientales y sociales se aplican a las operaciones con IF. Vista la fungibilidad de los recursos a nivel de IF, en la mayoría de los casos no tiene sentido aplicar salvaguardias solamente a proyectos específicos “financiados” por el Grupo BID. En

3.47 El apoyo del Grupo BID a la reglamentación nacional en materia ambiental y social para los intermediarios financieros sigue siendo insuficiente. El Grupo BID continúa aplicando un enfoque individual por proyecto para paliar las carencias de los sistemas de mitigación de riesgos ambientales y sociales de los intermediarios financieros, por lo que dedica recursos considerables para “reinventar la rueda” de una operación a otra. La elaboración y aplicación de normas ambientales y sociales más robustas a nivel nacional (para los intermediarios financieros y en general) pueden mejorar los resultados en materia ambiental y social en la región mucho más que el número limitado de operaciones con intermediarios financieros del Grupo. Aunque BID Invest, en particular, ha prometido iniciativas voluntarias en el sector bancario en Paraguay, Ecuador y Argentina, el apoyo del BID para iniciativas normativas en el sector público se ve limitado por la falta de identificación con este tipo de trabajo en la propia institución.

Recuadro 3.1. Seguimiento dado por el Grupo BID a las recomendaciones en materia ambiental y social de la evaluación de OVE relativa a intermediarios financieros

El Grupo BID ha realizado varias mejoras sustanciales en la gestión de los riesgos ambientales y sociales de las operaciones con intermediarios financieros desde la evaluación de OVE al respecto en 2016.

Tanto el BID como BID Invest en gran parte han dejado de financiar proyectos de categoría A a través de intermediarios financieros^a. El BID introdujo un enfoque más sistemático respecto de las salvaguardias ambientales y sociales para intermediarios financieros, exige una estrecha supervisión por consultores externos en operaciones de categoría FI-I, agregó un recurso especializado en CMF para mejorar las prácticas ambientales y sociales y ha seguido invirtiendo en el fortalecimiento de los sistemas de gestión ambiental y social de 14 bancos nacionales de desarrollo clientes por medio de operaciones de cooperación técnica. BID Invest ha invertido ampliamente en la creación de capacidad ambiental y social en los intermediarios financieros clientes^b, introdujo la exigencia de que los clientes también informen sobre la cartera pertinente para tener una mejor apreciación de los riesgos ambientales y sociales y formuló requerimientos relativos a una solución informática para el TFFP que permita mejorar la preevaluación de riesgos ambientales y sociales.

cambio, el Grupo ha de centrarse en la elaboración y aplicación de sistemas ambientales y sociales a nivel de IF, especialmente en tanto sean de aplicación para la cartera pertinente. También ha de brindar apoyo y supervisión adecuados para asegurarse de que sus propias políticas ambientales y sociales se cumplan, adaptándolas según sea necesario para que respondan a los objetivos especializados y los riesgos de distintas líneas de negocio.”.

No obstante, el Grupo sigue exigiendo la aplicación de los requisitos ambientales y sociales solamente respecto del “uso de los recursos de la operación”, algo que resulta inadecuado cuando se apoyan actividades que el intermediario financiero también realiza por su propia cuenta. Ni las políticas y lineamientos existentes ni las prácticas de ESG y SEG han cambiado para exigir sistemáticamente que los intermediarios financieros clientes apliquen salvaguardias ambientales y sociales a la totalidad de la clase de activos. Cuando las operaciones del Grupo BID apoyan actividades que el propio intermediario financiero también realiza o no se efectúan desembolsos específicamente para cada subproyecto identificado de antemano (una práctica más común en las operaciones con intermediarios financieros con garantía soberana), los intermediarios financieros pueden seleccionar qué desean comunicar al Grupo BID como uso de los recursos de la operación. Esta práctica puede llevar a escoger operaciones de riesgo bajo, a las que se aplican requisitos ambientales y sociales menos exigentes y que pueden no ser representativas de los riesgos ambientales y sociales reales a los que está expuesto el intermediario financiero e indirectamente la reputación del Grupo BID. Para las operaciones con garantía soberana, ESG y CMF no prevén implementar la recomendación de OVE por considerar que no es realista esperar que los bancos nacionales de desarrollo, a menudo mucho más grandes que el propio BID, adopten los requisitos ambientales y sociales del Banco para un conjunto más amplio de actividades, ni tampoco exigir que los bancos públicos de segundo piso clientes del BID impongan la aplicación más general de las salvaguardias ambientales y sociales del BID por parte de sus bancos clientes de primer piso. Para las operaciones sin garantía soberana, BID Invest ha venido elaborando nuevos modelos de informes en los que los intermediarios financieros deben suministrar información básica pertinente para fines ambientales y sociales para toda la cartera correspondiente, pero hasta el momento no ha llegado a exigir sistemáticamente que las salvaguardias ambientales y sociales se apliquen a toda la clase de activos, aun cuando su homóloga IFC implementó este requisito con éxito hace varios años.

El Grupo BID parece estar comprometido a fortalecer las capacidades de los sistemas de gestión ambiental y social de los intermediarios financieros clientes, pero hay margen para mejorar en cuanto a asegurar que esos sistemas, una vez que se hayan establecido, continúen aplicándose en forma correcta. En el Grupo BID, los informes ambientales y sociales de los intermediarios financieros siguen siendo muy variados en cuanto a su calidad y contenido. BID Invest ha mejorado gradualmente sus modelos de informes, pero incluso el borrador más reciente no le proporciona la información necesaria para llevar a cabo controles relevantes que le permitan determinar si el intermediario realiza una clasificación y un seguimiento correctos de sus subproyectos. Si bien se sigue comprobando que los bienes financiados por el TFFP no contravengan el listado de exclusión y la

solución informática planificada para el TFFP incluye la verificación de los nombres del importador y el exportador en determinadas listas negras sobre cumplimiento, las prácticas actuales y previstas no comprueban los nombres de empresas específicamente para determinar infracciones ambientales y sociales, como las que se constataron en la evaluación de operaciones con intermediarios financieros realizada por OVE en 2016. En consecuencia, existe la posibilidad de que los intermediarios financieros clientes del Grupo BID sigan financiando actividades con un riesgo más alto del que el Grupo tiene conocimiento. Los recursos sobrecargados de SEG, junto con formatos de informes engorrosos y no estandarizados y la falta de sistemas informáticos eficaces para apoyar el seguimiento, dificultan aún más la supervisión eficaz de las operaciones con intermediarios financieros. Aunque las operaciones FI-I con garantía soberana están ahora mejor supervisadas que en el pasado, la supervisión de las operaciones FI-II y FI-III está a cargo de personal de CMF con escasos o nulos conocimientos especializados en materia ambiental y social, que a menudo se basa en información sobre incumplimiento autodeclarada por los intermediarios financieros clientes. Sin embargo, esta práctica tiene pocas implicaciones en cuanto al riesgo porque normalmente se presta apoyo a pequeñas operaciones en sectores de bajo riesgo.

a Para el BID, los Lineamientos de Implementación de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias se refieren en líneas generales a los requisitos específicos para las operaciones con intermediarios financieros que impliquen un riesgo mínimo o nulo, un riesgo moderado y un riesgo significativo (Directiva B13). Aunque el BID ha adoptado las mismas subcategorías (FI-I, FI-II y FI-III), estas categorías no se reflejan en las políticas de salvaguardias y los lineamientos de implementación ni en las bases de datos de la institución. ESG revisa si la clasificación es apropiada y sus especialistas se centran únicamente en las operaciones FI-I.

b BID Invest ha seguido organizando una Semana de la Sostenibilidad para la capacitación en materia ambiental y social de los intermediarios financieros y otros participantes y también ha creado un curso en línea sobre requisitos ambientales y sociales para las operaciones con intermediarios financieros de riesgo bajo (que incluye al TFFP, ya que se estipula que esta capacitación o la asistencia a la Semana de la Sostenibilidad es obligatoria para nuevos bancos participantes en el TFFP y recomendada para intermediarios financieros clientes del programa).



04

Factores que
inciden en
la aplicación
de las
salvaguardias

4.1 Diversos factores inciden en la eficacia con la que se aplican las políticas de salvaguardias del Grupo BID y los resultados que logran. Algunos de esos factores están bajo el control directo del Grupo BID, a saber: la capacidad de los especialistas en salvaguardias y los jefes de equipo y su grado de colaboración, la asignación de recursos y el enfoque general respecto de la aplicación de salvaguardias, incluido el marco de políticas de salvaguardia. Otros factores se refieren a la forma en que los prestatarios abordan los riesgos ambientales y sociales para cerciorarse de que cumplen las normas del Grupo BID: la capacidad del prestatario para comprender y cumplir los requisitos del Grupo en materia de salvaguardias, las disparidades entre los requisitos locales y los del Grupo y la asignación de recursos. En el Capítulo II se analizaron los temas relacionados con las políticas y en el presente capítulo se examinan los demás factores.

A. BID

1. Capacidad del personal

4.2 El conocimiento de las políticas de salvaguardia por parte de los jefes de equipo es insuficiente, en vista de sus responsabilidades. Los jefes de equipo siguen teniendo la responsabilidad exclusiva por la supervisión de las salvaguardias para casi la mitad de los proyectos con un impacto ambiental y social mediano y todos los de bajo impacto. Por otra parte, incluso para las operaciones en las que interviene un especialista de ESG, las visitas sobre el terreno y el seguimiento periódico están condicionados por limitaciones de tiempo, recursos y ubicación, por lo que a menudo recae en el jefe de equipo la tarea de identificar los asuntos ambientales y sociales a medida que surgen y de dar el aviso correspondiente al especialista de ESG. No obstante, de las entrevistas realizadas a los jefes de división y de operación y de la encuesta a jefes de equipo se desprende que la mayoría de los jefes de equipo no están capacitados adecuadamente para cumplir esa responsabilidad. Casi una cuarta parte de los jefes de equipo encuestados por OVE respondieron que no están muy familiarizados con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID, más de un tercio con la Política sobre Reasentamiento Involuntario, alrededor del 60% con la Política sobre Pueblos Indígenas y más de la mitad con la Política sobre Igualdad de Género. Cerca del 80% de los jefes de equipo consideran que necesitan más capacitación sobre salvaguardias ambientales y sociales y más del 70% reclaman más material de orientación sobre la aplicación de las salvaguardias. En el mismo sentido, más de

tres cuartas partes de los jefes de equipo señalaron que necesitan más aportes de los especialistas en salvaguardias durante la preparación y supervisión de los proyectos para asegurar que los riesgos ambientales y sociales se gestionen de manera eficaz. Estos hallazgos fueron ampliamente reafirmados por los jefes de operaciones, entre los cuales más del 80% sostuvo que los jefes de equipo no están suficientemente capacitados para manejar los asuntos relacionados con salvaguardias que se presentan. Los estudios de caso sobre el terreno de OVE constataron que una comprensión profunda de esos asuntos por parte de los jefes de equipo puede tener un efecto positivo importante en el diseño y la ejecución de los proyectos.

- 4.3 ESG se ha esforzado por asignar sus especialistas a los equipos al comienzo del ciclo de proyecto y brindar capacitación al personal, pero aún existe margen para mejorar la integración de los equipos y proporcionar más capacitación. De las entrevistas realizadas se deduce que la colaboración entre ESG y las divisiones sectoriales se ha fortalecido y que se hacen esfuerzos para integrar a los especialistas de ESG en los equipos a cargo de la preparación lo más temprano posible en el ciclo de proyecto. Aunque la mayor parte del personal de ESG considera que su integración en los equipos de proyecto es adecuada, de las entrevistas a los jefes de operaciones y de división y de los comentarios de los jefes de equipo se desprende que existe margen para seguir fortaleciendo la integración del personal de ESG en los equipos, cambiar de un enfoque centrado en los requisitos o en la auditoría a otro más orientado a la búsqueda de soluciones y reducir la variabilidad en la aplicación de los requisitos de salvaguardia por los especialistas de ESG⁴³. Atento a estos temas, ESG está trabajando para estandarizar los requisitos de preparación, elaborar notas orientativas, particularmente sobre las salvaguardias sociales, y ofrecer capacitación al personal. De las entrevistas y la encuesta de OVE se desprende que el personal de ESG, en especial los funcionarios contratados recientemente, considera que estos esfuerzos ayudan a los especialistas en salvaguardias a encontrar una base común y coherencia en la aplicación de las salvaguardias. Aun así, casi la mitad de los encuestados pidió más capacitación sobre la aplicación de salvaguardias sociales y el diseño y ejecución de las operaciones del Banco y el 70% reclamó más capacitación sectorial.

43 Por ejemplo, aproximadamente la mitad de los jefes de operaciones señalaron la necesidad de una mejor integración de los especialistas de ESG en los equipos de proyecto y más de un tercio de los jefes de operaciones y de división indicaron que el personal de ESG aplica un enfoque demasiado centrado en la auditoría. Una cuarta parte de los jefes de operaciones y casi el 40% de los jefes de división manifestaron inquietud por la variabilidad en la aplicación de las salvaguardias por parte del personal de ESG.

2. Asignación de recursos

4.4 La fusión hacia afuera del sector privado en el Grupo BID permitió a ESG aumentar su participación en operaciones con impacto mediano (categoría B) y fortalecer la composición de su plantilla de personal, pero las limitaciones de recursos humanos siguen condicionando el grado de apoyo que ofrece. La fusión hacia afuera de 2016 le permitió a ESG concentrarse casi exclusivamente en las operaciones con garantía soberana⁴⁴, al liberar recursos humanos que anteriormente se asignaban a operaciones sin garantía soberana. Concretamente, se decidió transferir solo dos puestos (menos de la dotación estimada equivalente a tiempo completo que había estado trabajando en operaciones sin garantía soberana)⁴⁵, lo que permitió que ESG aumentara su participación en la preparación y supervisión de proyectos de categoría B (Gráfico 4.1), además de todos los proyectos de categoría A y las operaciones con intermediarios financieros de alto impacto. La dotación total de personal se ha mantenido relativamente constante desde 2011. ESG ha hecho importantes esfuerzos de contratación y capacitación para nuevos empleados a fin de afrontar la elevada tasa de rotación en el contexto de la fusión hacia afuera⁴⁶, lo que incluyó incrementar el número de especialistas en temas sociales, una deficiencia clave que ESG había identificado. Aproximadamente 34 especialistas equivalentes a tiempo completo (18 empleados y 16 consultores), organizados en cuatro grupos, prestan apoyo directo en la preparación y supervisión de las operaciones, encabezando el trabajo de ESG (miembro principal del equipo) o proporcionando conocimientos especializados (por ejemplo, en biodiversidad y asuntos sociales) como miembro del equipo⁴⁷. No obstante, algunos especialistas de ESG siguen

44 A partir de la fusión hacia afuera, ESG proporciona a SEG apoyo para la supervisión de las operaciones sin garantía soberana objeto de contabilización cruzada.

45 Antes de la fusión hacia afuera, el personal de ESG generalmente trabajaba en operaciones con y sin garantía soberana dentro de su sector asignado. En los preparativos para la fusión hacia afuera, ESG estimó que alrededor de 9,5 empleados equivalentes a tiempo completo y 1,7 consultores habían trabajado en operaciones sin garantía soberana en 2014-2015, pero las estimaciones más recientes de ESG sitúan esa cifra en unos 6,6 empleados equivalentes a tiempo completo para 2013-2015. Además, se transfirió un monto de US\$500.000 en costos distintos de los de personal de ESG a BID Invest.

46 Casi la mitad del personal actual de ESG fue contratado después de la fusión hacia afuera. En 2016, ESG elaboró un plan de dotación de personal (2016-2018) en el contexto de la implementación de su nueva estructura orgánica, el cual incluía un objetivo específico para la razón entre especialistas ambientales y sociales (60/40), que se ha logrado.

47 Los consultores a tiempo completo desempeñan un papel crucial, no solo en el apoyo a las operaciones, sino también encabezando el apoyo de ESG. En 2017, aproximadamente el 20% de los proyectos de categoría B apoyados en la preparación y el 30% de los que recibieron apoyo en la supervisión por parte de ESG estuvieron encabezados por un consultor a tiempo completo de ESG. Algunas empresas contratadas también colaboran con ESG, pero solamente en un número muy limitado de proyectos más complejos.

estando sobrecargados, especialmente en la tarea de realizar un seguimiento adecuado durante la ejecución del proyecto. En 2017, un especialista de ESG prestó apoyo a un promedio de 2,4 operaciones en la preparación más 10 operaciones en la supervisión, con un alto grado de variación, especialmente en términos de la supervisión de proyectos⁴⁸.

- 4.5 ESG depende sustancialmente de las asignaciones anuales del presupuesto transaccional para el apoyo de operaciones, pero esa asignación no se basa en parámetros vinculados a la cartera subyacente. ESG recibe un presupuesto administrativo específico para atender los gastos de personal y no relacionados con personal respecto de productos de insumo institucional y de conocimiento. ESG depende en gran parte de los recursos transaccionales (presupuestados bajo la Vicepresidencia de Países y ejecutados principalmente en VPS) para solventar los gastos de viajes y consultores en apoyo de las operaciones⁴⁹. Entre 2011 y 2017, el gasto total de ESG aumentó a una tasa promedio anual de 4,6% en términos nominales (Gráfico 4.2), elevándose del 1,3% al 1,7% del gasto total del Banco al aumentar su cobertura de proyectos de categoría B. Los recursos transaccionales representaron, en promedio, el 22% del gasto total de ESG durante el período 2011-2017. Aunque en 2011 se elaboraron algunos parámetros de costo promedio para la asignación de esos recursos (según el tipo de proyecto, el impacto ambiental y social y el grupo de países)⁵⁰, no se pusieron en práctica en su totalidad. En consecuencia, los recursos transaccionales que se asignan cada año no necesariamente reflejan la evolución de la cartera que necesita apoyo en materia de salvaguardias. La falta de información sobre costos históricos ha sido un impedimento importante para una presupuestación adecuada.

48 Alrededor de una cuarta parte de los especialistas de ESG prestaron apoyo a la supervisión de 15 o más proyectos en 2017.

49 El presupuesto transaccional cubre los gastos de consultores y viajes asociados a la preparación y supervisión de las operaciones, incluidos los gastos de salvaguardias ambientales y sociales. Además, entre 2011 y 2015, ESG tuvo acceso a algunos recursos de cooperación técnica por un monto total de US\$3,2 millones (12 operaciones) en apoyo de operaciones (11 operaciones de cooperación técnica, US\$2,8 millones) como el Parque Industrial Caracol de Haití (cuatro operaciones de cooperación técnica, US\$1,4 millones) y el fortalecimiento de los sistemas de salvaguardias nacionales (una operación de cooperación técnica regional, US\$500.000). En 2016 y 2017 no se aprobaron operaciones de cooperación técnica.

50 El presupuesto transaccional también se reasigna entre los sectores y países según los cambios en la programación y las necesidades específicas de cada proyecto durante el año.

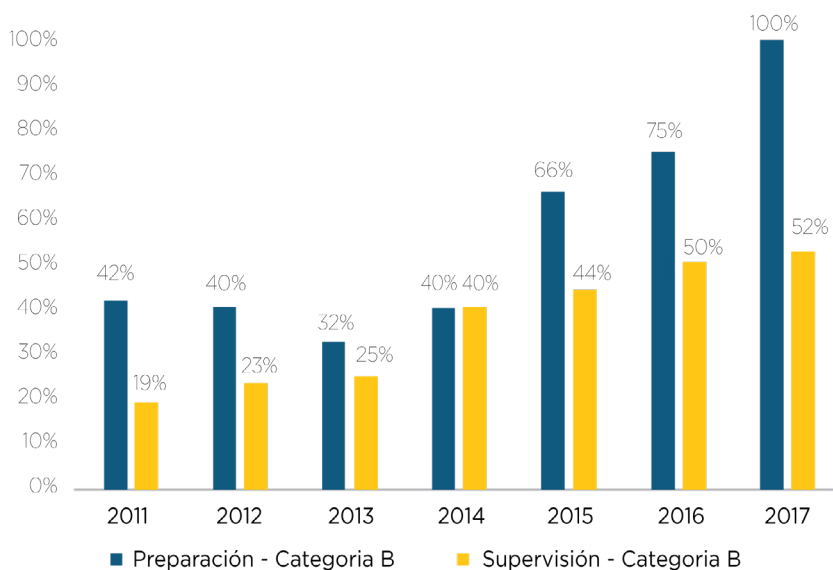


Gráfico 4.1

Proyectos de categoría B apoyados por ESG (2011-2017)

Fuente: ESG.

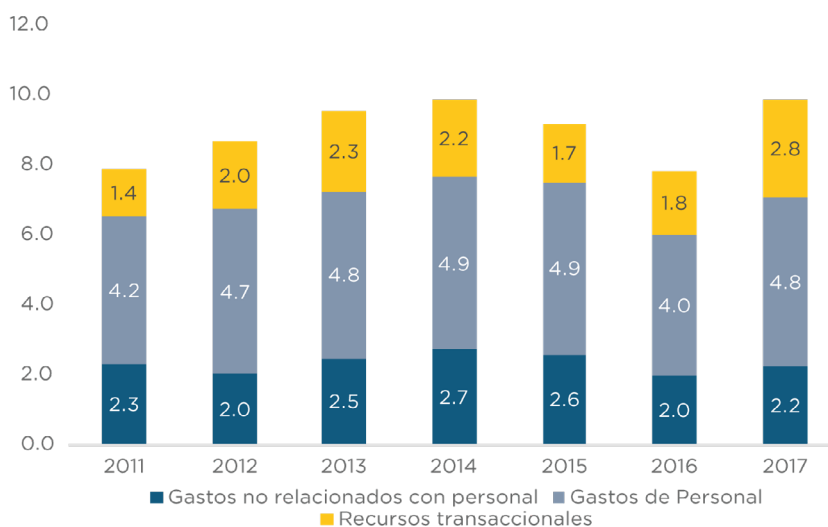


Gráfico 4.2

Gastos de ESG (2011-2017)

Nota: El presupuesto hasta 2015 incluye el financiamiento de ESG para operaciones del sector privado transferidas a BID Invest en la fusión hacia afuera de 2016.

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria y datos de BDA/BGT.

3. Enfoque de las salvaguardias

4.6 El fuerte énfasis en los requisitos iniciales de preparación, combinado con un seguimiento limitado durante la supervisión, es incompatible con los objetivos institucionales de acortar los plazos de preparación de los proyectos. Las políticas de salvaguardia del BID se concibieron en gran medida para proyectos de inversión tradicionales con inversiones bien definidas, en los que antes de la aprobación del proyecto se completan evaluaciones de impacto ambiental/evaluaciones ambientales detalladas y los planes conexos, incluidos los planes de acción de reasentamiento. No obstante, el esfuerzo por reducir los tiempos de preparación de los proyectos se traduce, cada vez más, en la aprobación de operaciones cuyo

diseño detallado se deja para la fase de ejecución o para las que no se han especificado aún todas las inversiones (por ejemplo, proyectos con enfoque de marco). En consecuencia, resulta prácticamente imposible finalizar.

- 4.7 La aplicación eficaz de las políticas de salvaguardia a inversiones cuyo diseño solo estará disponible durante la ejecución del proyecto exigiría pasar de un fuerte énfasis en los requisitos iniciales a un enfoque más equilibrado y dinámico, que también abarque la gestión adaptativa y el apoyo en la ejecución. Un enfoque que se centre menos en los procesos y más en los resultados y en la forma de lograrlos permitiría una mayor flexibilidad en los procedimientos, pero tendría que hacer hincapié en el seguimiento de los impactos y resultados ambientales y sociales, informes y retroalimentación periódicos y transparentes y un riguroso seguimiento de la ejecución. El sistema de salvaguardias de BID Invest se adapta con mayor facilidad a este enfoque, aunque, como se señala a continuación, las limitaciones de recursos ponen en duda cuán sistemáticos son el apoyo y el seguimiento de la ejecución en la totalidad de su cartera.

4. Capacidad del prestatario

- 4.8 Las limitaciones en la capacidad del cliente y la asignación de recursos afectan la implementación de los requisitos de salvaguardia. Más de un tercio de los jefes de equipo de los proyectos de categoría A y B señalaron que, en el último proyecto que habían supervisado, la capacidad del cliente fue insuficiente para implementar adecuadamente los requisitos de salvaguardia del Banco, y una proporción similar (29% de categoría A y 36% de categoría B) indicó que los prestatarios no habían asignado suficientes recursos para encarar los asuntos relacionados con salvaguardias. Los especialistas de ESG informaron de limitaciones de la capacidad del cliente aún más marcadas: más del 40% de ellos respondieron que la capacidad del cliente no fue adecuada para abordar los asuntos ambientales y sociales en el contexto del último proyecto en cuya preparación colaboraron y casi dos tercios indicaron que la capacidad del cliente fue insuficiente en el último proyecto que habían supervisado. Aun así, la capacidad del prestatario para manejar los impactos ambientales y sociales del proyecto no se analiza sistemáticamente durante la preparación (solo en la mitad de los proyectos incluidos en el análisis de cartera realizado por OVE se abordó la capacidad del prestatario en las evaluaciones de sostenibilidad ambiental/planes de gestión ambiental y social o los resúmenes de gestión ambiental y social). Más aún, aunque en cerca de la mitad de las operaciones

con garantía soberana revisadas por OVE se asignaron fondos para apoyar la gestión ambiental y social del proyecto, estos se destinaron, en su mayor parte, a la contratación de un consultor para que realizara esa labor, cuando fue necesario, y no a esfuerzos concertados para la creación de capacidad. Fuera de los proyectos específicos, ESG ha comenzado a llevar a cabo actividades de creación de capacidad de carácter más general, incluida la creación de cursos en línea.

- 4.9 Al acotar los requisitos en materia de salvaguardias, el Banco difícilmente contribuye a la creación de capacidad sustancial en el cliente para gestionar los riesgos ambientales y sociales más allá de los confines de una operación determinada. Si bien el hecho de concentrarse en sus propios requisitos de salvaguardia puede ayudar al Banco a asegurar que las operaciones que financia cumplen determinadas normas, ese enfoque disociado no ayuda mucho a crear capacidad a nivel nacional o sectorial para gestionar los riesgos ambientales y sociales y, así, contribuir de manera más general al desarrollo. En realidad, más de la mitad de los jefes de operaciones entrevistados consideran que el Banco ha tenido un impacto, a lo sumo, marginal en la capacidad del cliente para gestionar tales riesgos. Esta visión es compartida en general por los jefes de equipo, de los cuales más del 70% señalan que el último proyecto que supervisaron⁵¹ tuvo un impacto mínimo o nulo en la capacidad del prestatario para gestionar los riesgos ambientales y sociales más allá del proyecto. Si bien los estudios sobre el terreno realizados por OVE en su mayor parte confirmaron esta afirmación, también constataron que el Banco puede tener un impacto importante en la capacidad ambiental y social a nivel local mediante la colaboración a largo plazo con un programa y un organismo ejecutor determinados.
- 4.10 Los jefes de operaciones y de división subrayaron que el Banco debe esforzarse más por crear capacidad en el cliente y que una mayor presencia de ESG sobre el terreno permitiría dar un apoyo más directo a la ejecución, lo que podría facilitar la creación de capacidad. Muchos jefes de operaciones y de división, personal de ESG y jefes de equipo consideran que una mayor presencia de ESG en las Representaciones facilitaría considerablemente la aplicación eficaz de las políticas de salvaguardia, particularmente cuando los detalles del diseño del proyecto se dejan para la fase de ejecución y es necesario un enfoque orientado a la búsqueda de soluciones para gestionar los riesgos ambientales y sociales. Los entrevistados también señalaron que el Banco ha avanzado poco en el uso de los sistemas nacionales para los asuntos relacionados

51 En la encuesta de OVE, se pidió a los jefes de equipo que se refirieran al último proyecto que hubieran supervisado y que más avanzado estuviera en cuanto a su ejecución.

con salvaguardias ambientales y sociales y contrastaron la experiencia en este ámbito con la del área de adquisiciones y gestión financiera: el personal fiduciario suele estar ubicado sobre el terreno y el Banco ha adoptado un enfoque progresivo respecto del uso de los sistemas nacionales. Comparativamente, el BID está rezagado en el diseño y la aplicación de un enfoque viable para el uso de los sistemas nacionales de salvaguardias. Hasta el momento, ESG ha realizado dos análisis de equivalencias sectoriales y en 2017 aprobó la primera operación en la que se utiliza un sistema nacional.

- 4.11 Los prestatarios necesitan más claridad en cuanto a los requisitos en materia de salvaguardias durante la ejecución del proyecto. El análisis de debida diligencia del Banco no conlleva una identificación sistemática de las diferencias entre los requisitos de salvaguardia de un país y los del BID. Los estudios de casos sobre el terreno de OVE constataron que los organismos ejecutores no siempre comprenden los requisitos del Banco durante la ejecución del proyecto, un punto que también plantearon los jefes de equipo. También constataron que, cuando los prestatarios no tienen en claro los requisitos del BID, recurren al sistema nacional, particularmente cuando no hay un especialista de ESG asignado al proyecto. Esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, en proyectos de transporte y gestión de residuos sólidos en Perú, un proyecto de agricultura en Uruguay y operaciones de transporte y mejoramiento urbano en Paraguay. Habida cuenta de los frecuentes retrasos entre la aprobación del proyecto y la determinación de elegibilidad y los también frecuentes cambios en el personal de la contraparte, la falta de conocimiento acerca de los requisitos de salvaguardia del Banco podría resolverse, en parte, incluyendo sistemáticamente una revisión de los requisitos de salvaguardia en el marco del taller de puesta en marcha del proyecto luego de determinarse su elegibilidad. Los jefes de equipo y de operaciones sostienen que esta práctica también contribuiría en gran medida a informar mejor a los organismos ejecutores acerca de los costos y beneficios de las salvaguardias.

B. BID Invest

1. Capacidad del personal y asignación de recursos

- 4.12 Los gerentes de inversión y de cartera tienen un conocimiento limitado de las políticas de salvaguardia aplicables de BID Invest. Más de la mitad de ellos declaran que conocen bien la política ambiental y social de BID Invest y la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID, pero menos de un

tercio conoce las otras políticas de salvaguardia del BID y más de la mitad no tiene mucho conocimiento de las Normas de Desempeño de IFC, todas las cuales se aplican a las operaciones de BID Invest. Habida cuenta de que a cada proyecto de BID Invest se le asigna un especialista en salvaguardias durante el ciclo de proyecto, el limitado conocimiento de los jefes de equipo sobre las políticas de salvaguardia aplicables es un factor menos crítico para BID Invest que para el BID. No obstante, dado el gran número de operaciones que los funcionarios de SEG atienden y el hecho de que los jefes de equipo son el primer punto de contacto para los clientes, para los funcionarios de BID Invest sería beneficioso tener un mayor conocimiento de las políticas de salvaguardia. SEG comenzó recientemente a impartir capacitación a personal operativo⁵².

- 4.13 Los recursos humanos especializados en aspectos ambientales y sociales destinados a las operaciones sin garantía soberana son en la actualidad aproximadamente los mismos que antes de la fusión hacia afuera. Luego de una reducción producida por la partida de personal y la limitada dotación asignada a SEG durante la fusión hacia afuera, la cantidad total de personal destinado a los aspectos ambientales y sociales de los proyectos del sector privado en la actualidad es aproximadamente la misma que en 2015⁵³. Los gastos de SEG han permanecido relativamente estables como proporción del gasto administrativo total de BID Invest, ya que representaron el 4,2% durante el período 2016 2017 comparado con el 4,1% en la antigua CII (2013 2015)⁵⁴ (véase el Anexo III), pese al hecho de que SEG ahora maneja operaciones y asuntos ambientales y sociales considerablemente más complejos que los que manejaba la CII anteriormente. SEG ha reforzado la capacidad mediante la contratación de personal senior, en su mayoría, que ya cuentan con experiencia en las prácticas del sector privado, las Normas de Desempeño de IFC o las políticas ambientales y sociales del BID, y prevé fortalecer su presencia sobre el terreno mediante la contratación y el desplazamiento de personal para llegar a 11 funcionarios en las Representaciones para 2020. Por otro lado, BID Invest ha contratado a varios consultores en temas ambientales y sociales y ha utilizado consultores externos contratados con disponibilidad continua

52 SEG ha impartido capacitación a oficiales de gestión de cartera, nuevos empleados (en el marco de la orientación general inicial) y oficiales de inversión que trabajan en operaciones del sector de la agroindustria.

53 El personal de SEG ha pasado de siete funcionarios inmediatamente después de la fusión hacia afuera a 18 actualmente, incluidos cuatro que trabajan sobre el terreno. ESG estima que, antes de la fusión hacia afuera, alrededor de 11 empleados y consultores equivalentes a tiempo completo estaban asignados a operaciones sin garantía soberana en el BID y que la CII tenía seis especialistas ambientales y sociales.

54 No hay datos comparables disponibles para los recursos de ESG dedicados a proyectos anteriores de SCF y OMJ, ya que ESG no separó su gasto en operaciones con y sin garantía soberana.

para atender las necesidades inmediatas más especializadas. A pesar de estos esfuerzos, los funcionarios de SEG siguen estando sobrecargados.

4.14 El personal de SEG se asigna a un gran número de operaciones, lo que plantea la cuestión de cuán eficaz puede ser su seguimiento en cada operación, particularmente durante la supervisión. La imposibilidad de los funcionarios de SEG de prestar la adecuada atención a la supervisión del proyecto debido al gran número de operaciones que tienen asignadas fue una inquietud planteada frecuentemente por los funcionarios de SEG y los jefes de equipo en la encuesta de OVE. A los funcionarios de SEG se les asigna en promedio alrededor de 40 proyectos; sin embargo, hay un alto grado de variación: por ejemplo, uno de los funcionarios tiene asignados 111 proyectos⁵⁵. En promedio, cada funcionario tiene a su cargo unos 11 proyectos en preparación más 29 proyectos en ejecución, pero dos funcionarios de SEG destinados a operaciones con intermediarios financieros tienen asignadas 26 operaciones en preparación y otro está a cargo de 95 operaciones en supervisión (Anexo III). A los proyectos de riesgo más alto (categorías A y FI-I) se les asignan más recursos, pero los funcionarios de SEG encargados de esos proyectos generalmente tienen que ocuparse al mismo tiempo de muchos proyectos de riesgo más bajo⁵⁶. Estos números se suman a los comentarios generalizados transmitidos a OVE⁵⁷ acerca de que SEG puede no tener suficientes recursos para supervisión, en especial teniendo en cuenta el hincapié que se hace en una alta capacidad de respuesta durante la preparación de proyectos. Frente a las limitaciones de recursos, la administración de SEG adopta un enfoque basado en el riesgo para la distribución de la carga de trabajo y la supervisión, en el cual a las operaciones que se consideran de riesgo alto (categorías A, FI-I y B de alto riesgo) se les asignan más recursos y se les presta más atención que a las que se consideran de riesgo más bajo⁵⁸. Aunque este enfoque es razonable, una de las inquietudes expresadas en la encuesta de SEG fue que las operaciones que inicialmente se

55 Dado que este análisis se basa en el funcionario principal de SEG que figura en las bases de datos de BID Invest, no toma en cuenta el hecho de que BID Invest por lo general asigna a dos funcionarios de SEG (uno principal y otro como funcionario “paralelo”) a los proyectos de riesgo alto para promover el aprendizaje entre pares y, por lo tanto, la carga de trabajo real es superior a lo que sugieren estos números.

56 En promedio, los funcionarios de SEG asignados al menos a dos proyectos de categoría A o FI-I también están a cargo de un número de proyectos de riesgo más bajo más de cinco veces superior a la cantidad de proyectos de riesgo alto (la proporción es de 10 veces más cuando también se incluyen funcionarios de SEG con un solo proyecto de alto riesgo asignado). Solo un funcionario de SEG con la mayoría de proyectos de riesgo alto (15) tiene menos proyectos de riesgo más bajo (11) asignados.

57 De acuerdo con numerosos comentarios de las encuestas a jefes de equipo y funcionarios de SEG.

58 Las operaciones se someten a una calificación de riesgo y categorización en el comienzo y es en ese momento que se ingresa su categoría en el sistema informático (Maestro). La calificación de riesgo y la categoría no se modifican durante el ciclo de vida del proyecto.

clasifican con riesgo bajo pueden convertirse en operaciones de riesgo alto sin que SEG pueda notar, evitar o remediar la situación, en vista de los recursos insuficientes asignados para el seguimiento. Esta impresión se ve reforzada por los resultados del análisis documental de OVE de operaciones de categoría B, que mostró que la supervisión ambiental y social se basa en gran parte en el análisis documental de informes del cliente muchas veces incompletos y que los casos de incumplimiento pueden no haberse detectado o bien no haberse informado y sometido a seguimiento en forma adecuada. La imposibilidad de hacer un seguimiento sistemático de los proyectos durante la supervisión es un tema de especial inquietud, dado que la política de BID Invest permite el cumplimiento a lo largo del tiempo, lo que exige llevar un control sistemático de los temas pendientes y asegurar que los acontecimientos imprevistos se resuelvan adecuadamente durante la ejecución.

- 4.15 El problema de la insuficiencia de recursos se ve agravado por la falta de sistemas informáticos apropiados para apoyar la documentación y el seguimiento del cumplimiento de los requisitos ambientales y sociales. SEG invirtió en inteligencia ambiental y social⁵⁹ y está utilizando herramientas (*Forest Watch*, herramienta de cartografía SIG) para clientes y para uso interno y sus responsables cuentan con una vista de tablero de control de los datos registrados en Maestro, tales como emplazamientos de proyectos, clasificación ambiental y social y personal asignado. No obstante, el seguimiento del desempeño y los requisitos ambientales y sociales actualmente es manual, no se consolida ni se controla sistemáticamente y se basa en información contenida en documentos internos e informes de clientes, cuyo formato, contenido y calidad son variables. A diferencia de IFC, los esfuerzos de preparación y supervisión de BID Invest no están respaldados por una solución informática eficaz que permita efectuar un seguimiento más eficiente del cumplimiento ambiental y social a nivel de proyecto y de la cartera. Ello no solo impone una carga pesada a los ya sobrecargados funcionarios de SEG y plantea un riesgo operativo en el ingreso y recuperación manuales de información pertinente, sino que también impide que la Administración tenga información en tiempo real sobre el desempeño ambiental y social de la cartera para poder, por ejemplo, identificar rápidamente asuntos que podrían exigir una intervención o un traspaso de recursos.
- 4.16 Para asegurar que todo el personal tenga el conocimiento necesario para aplicar de forma coherente la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de la CII, SEG ha realizado amplios esfuerzos de capacitación. Al margen de la capacitación

59 Por ejemplo, mediante la suscripción a RepRisk (www.reprisk.com).

convencional, SEG también promueve el aprendizaje entre pares mediante reuniones para discutir los proyectos de categoría A y la asignación de dos especialistas ambientales y sociales a los proyectos de riesgo alto. Pese a esos esfuerzos, más de la mitad del personal de SEG encuestado manifestó la necesidad de recibir más capacitación sobre las Normas de Desempeño de IFC, especialmente las Normas de Desempeño 5 (adquisición de tierras y reasentamiento involuntario) y 6 (conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de recursos naturales vivos). Casi la mitad de los encuestados también expresaron el deseo de recibir más capacitación sobre asuntos sectoriales y un tercio de ellos pidió capacitación sobre las políticas ambientales y sociales del BID (en especial sobre la gestión del riesgo de desastres naturales y el reasentamiento involuntario).

2. Enfoque de salvaguardias

4.17 Debido a la utilización de múltiples políticas de terceros, resulta más difícil aplicar los requisitos de salvaguardia de manera coherente y se necesita claridad sobre los lineamientos de implementación que son aplicables. Tanto las políticas de salvaguardia del BID como las Normas de Desempeño de IFC utilizan lineamientos de implementación y notas orientativas para explicar a los prestatarios y al personal cómo aplicar esas políticas. Aunque la política de BID Invest establece que son aplicables tanto las políticas del BID como las Normas de Desempeño de IFC, no estipula formalmente si BID Invest utiliza documentación adicional, como las exhaustivas notas orientativas de IFC disponibles públicamente⁶⁰, para aplicar e interpretar las normas de desempeño. Si bien BID Invest al parecer también se rige por esas notas orientativas, no ha reconocido formalmente hasta qué punto lo hace. BID Invest también carece de un documento similar al manual de procedimientos ambientales y sociales de IFC, que no solo aclara cómo aplicar las normas de desempeño a distintos tipos de operaciones y sectores, sino que también describe clara y abiertamente las funciones y responsabilidades del personal ambiental y social de IFC durante la evaluación, estructuración y supervisión de los proyectos, yendo mucho más allá de lo que está detallado en el propio Manual de Procedimientos de Revisión Ambiental y Social de BID Invest. También se necesita más claridad sobre los requisitos específicos de la propia política ambiental y social de BID Invest, como, por ejemplo, en qué deben consistir las auditorías ambientales y de salud y seguridad (requeridas para las instalaciones existentes) o los análisis ambientales y sociales (requeridos para las operaciones de categoría B con un

⁶⁰ Las notas orientativas y el Manual de Procedimientos Ambientales y Sociales explican, por ejemplo, cómo aplicar los requisitos en la práctica, en función del tipo de operación, el sector, el tamaño y otros aspectos pertinentes.

impacto más bajo) y si se deben documentar, y cómo; sobre los requisitos de las evaluaciones de impacto ambiental y social para las operaciones existentes con componentes nuevos; y sobre las operaciones con empresas cuyo objeto es financiar cadenas de abastecimiento⁶¹. Una definición más nítida de esos aspectos puede no solo contribuir a una mayor claridad para los clientes y evitar la disparidad en la aplicación de las normas de salvaguardia, sino también reducir la posibilidad de que interpretaciones divergentes de la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest den lugar a reclamaciones ante el MICI.

3. Capacidad del cliente

4.18 Como consecuencia de la fusión hacia afuera, BID Invest está atendiendo una gama más amplia de clientes, con capacidad dispar para cumplir sus normas ambientales y sociales, que la que atendían la CII y SCF individualmente. Antes de la fusión hacia afuera, SCF ya trabajaba en sectores de alto riesgo como el de infraestructura, en el que los clientes suelen tener más experiencia y más disposición a implementar requisitos ambientales y sociales exigentes. Aunque las operaciones de la CII tendían a tener un tamaño mucho menor e impactos ambientales y sociales más acotados, con frecuencia también se caracterizaban porque sus clientes tenían capacidades ambientales y sociales más reducidas. La revisión de la cartera realizada por OVE constató que la mayoría de las evaluaciones de capacidad en las operaciones anteriores de la CII revelaron deficiencias en los sistemas de gestión ambiental y social existentes de los clientes, que deberían subsanarse para lograr el cumplimiento. No obstante, de la encuesta de OVE al personal de SEG se desprende que la capacidad del cliente se consideró generalmente adecuada para la implementación eficaz de las salvaguardias en algunos proyectos más recientes que SEG preparó o supervisó⁶² (véase el Anexo V). Dado que los requisitos de salvaguardia de sus operaciones se centran

61 Las Normas de Desempeño de IFC permiten que los clientes realicen solamente un análisis limitado de debida diligencia ambiental y social en sus cadenas de abastecimiento, que puede constituir un enfoque razonable si esas cadenas son de carácter meramente accesorio al proyecto en sí. Sin embargo, cuando el objetivo principal de la operación es canalizar financiamiento a través de un cliente empresarial a su cadena de abastecimiento, no está claro que este enfoque sea apropiado, en vista de que hay requisitos diferentes, más exhaustivos, que son aplicables cuando se llevan adelante operaciones similares de financiamiento a través de intermediarios financieros. Si bien la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest incluye una sección específica sobre intermediarios financieros, no proporciona una comprensión clara de qué debe considerarse un intermediario financiero desde la perspectiva ambiental y social.

62 Solo el 10% del personal de SEG calificó la capacidad del cliente en el proyecto más reciente que contribuyó a preparar como “menos que generalmente adecuada” y ningún funcionario calificó de ese modo la capacidad del cliente en el proyecto más reciente que supervisó.

en llevar el sistema de gestión ambiental y social del cliente a la altura de las normas de BID Invest, por lo general ayudan a fortalecer la capacidad del cliente para gestionar los asuntos ambientales y sociales. Los jefes de equipo de BID Invest y el personal de SEG señalan que actualmente este último se centra más en el trabajo constructivo con los clientes para ayudarles a cumplir las normas de BID Invest que lo que ocurría antes de la fusión hacia afuera. Este enfoque es propiciado por la política más flexible de BID Invest, que permite que los clientes cumplan sus normas en el futuro en vez de al inicio. En los estudios sobre el terreno realizados por OVE se constató que, incluso cuando el cliente ya poseía una sólida capacidad de gestión ambiental y social, los requisitos de BID Invest a menudo contribuyeron a acrecentarla. BID Invest está llevando adelante algunos esfuerzos de fortalecimiento de capacidad como, por ejemplo, la Semana de la Sostenibilidad que se celebra cada año, pero el personal de SEG ha manifestado que el acceso a fondos de cooperación técnica para la creación de capacidades más específicas en el cliente ha estado muy restringido desde la fusión hacia afuera, aun cuando esas operaciones podrían generar externalidades positivas que van más allá del mero fortalecimiento del propio sistema de gestión ambiental y social del cliente.



05

Aporte del
Mecanismo
Independiente
de Consulta e
Investigación
al sistema de
salvaguardias
del Grupo BID

A. Marco de políticas y estructura del MICI⁶³

- 5.1 Como parte de su sistema de salvaguardias, el Grupo BID creó un mecanismo independiente de rendición de cuentas similar a los establecidos desde mediados de la década de los noventa por la mayoría de los otros bancos multilaterales de desarrollo. El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) funciona como un mecanismo de reclamaciones en el que las personas y comunidades pueden presentar quejas si se consideran afectadas en forma negativa por proyectos financiados por el Grupo BID como consecuencia del incumplimiento por parte del Grupo de sus políticas de salvaguardia.
- 5.2 En 2012, OVE llevó a cabo una evaluación de los primeros dos años de actividad del MICI y recomendó que el Directorio pusiera fin a la fase piloto del Mecanismo y reformulara su política. En la evaluación se detectaron importantes problemas en la política, la estructura y las actividades del MICI y se concluyó su estructura no le exigía un nivel suficiente de rendición de cuentas por la consecución de resultados con integridad y eficiencia. Las actividades del MICI no eran totalmente transparentes y algunos de los casos se estancaban sin resolverse. OVE recomendó poner fin a la fase piloto del Mecanismo. El MICI se reactivó en diciembre de 2014 con una nueva política y estructura que resolvió la mayoría de las deficiencias identificadas en la evaluación de 2012 (Recuadro 5.1). Además, a partir de 2016, el Mecanismo recibió el cometido de manejar las reclamaciones sobre salvaguardias en relación con el nuevo BID Invest.
- 5.3 Al igual que la mayoría de los mecanismos independientes de rendición de cuentas, el MICI cumple dos funciones muy diferentes: una función de verificación de la observancia y una función de consulta, que están a cargo de unidades organizacionales separadas. La Fase de Verificación de la Observancia es fundamentalmente un canal para que el Banco asegure a los accionistas que cumple las políticas de salvaguardia que estos han aprobado. El producto principal de una investigación es un informe al Directorio, generalmente acompañado de recomendaciones a la Administración sobre acciones futuras. Desde que la nueva política entró en vigor en diciembre de 2014, se han elaborado cuatro de esos informes, en los cuales, de conformidad con su política, el MICI presentó recomendaciones además de sus conclusiones sobre la observancia. La Fase de Consulta es una vía para que el BID asegure –y demuestre públicamente– que sus salvaguardias

63 Este capítulo solo examina la contribución del MICI al funcionamiento del sistema de salvaguardias del Grupo BID y no pretende ser un análisis completo de las operaciones del MICI desde la adopción de su política revisada, lo que excedería el alcance de la presente evaluación.

funcionan para proteger a las comunidades locales. Al recibir una reclamación elegible del público, el MICI coordina un proceso similar a la mediación que involucra al personal del Banco, así como al cliente y el reclamante. No se trata de un proceso judicial o contencioso, sino que todas las partes, incluida la Administración del Banco, deben ser partes dispuestas. El producto de una “consulta” exitosa es un curso de acción que satisface al reclamante y con el que las otras partes están de acuerdo. Aunque el proceso debe ser activado por una reclamación relativa a una política de salvaguardias, no tiene como resultado una conclusión sobre el cumplimiento o incumplimiento de la política. Entre diciembre de 2014 y junio de 2018 se completaron dos consultas y hay dos más en curso (véase el Anexo VI).

Recuadro 5.1. La política actual del MICI ha abordado las carencias principales detectadas en la evaluación de OVE

Clara rendición de cuentas. La política del MICI de 2014 establece una clara cadena de mando, en la cual todo su personal —incluidos los coordinadores de la Fase de Verificación de la Observancia y de la Fase de Consulta— y los consultores responden al Director y este rinde cuentas a los Directorios del BID y de la CII.

Conflicto de intereses estructural eliminado. El Director del MICI y el coordinador de la Fase de Verificación de la Observancia, ambos funcionarios asalariados, tienen a su cargo la contratación de especialistas para integrar los paneles de verificación de la observancia y son responsables por los productos de trabajo de los paneles. Este arreglo elimina el conflicto de intereses que existía en la estructura anterior, en la cual el encargado de la verificación de la observancia era un consultor que percibía una remuneración diaria.

Secuencia. La política del MICI de 2010 se basaba en la visión errónea de que la función de resolución de problemas (consulta) debía ser la de un “filtro” obligatorio para limitar el número de casos que pasaran a la Fase de Verificación de la Observancia. Exigía que el MICI determinara la elegibilidad de cada solicitud para un proceso de consulta, aun cuando los solicitantes de hecho solo desearan la verificación de la observancia. Actualmente, conforme a la política de 2014, un solicitante puede escoger cualquiera de los dos procesos, o ambos. Si escoge ambos, la función de consulta debe preceder, lo cual es apropiado porque el Banco debe ser una parte dispuesta al proceso de consulta, algo que resultaría incómodo si ya se hubiera constatado su inobservancia.

Registro y determinación de elegibilidad. De acuerdo con la política anterior, el MICI llevaba a cabo una segunda y completamente prescindible determinación de elegibilidad de una solicitud para la Fase de Verificación de la Observancia, aun cuando ya se hubiera determinado la elegibilidad

de la solicitud para la Fase de Consulta. Esta disposición generaba demoras y frustración para los solicitantes, además de costos excesivos. En virtud de la nueva política, el MICI realiza una sola determinación de elegibilidad. La política de 2014 simplifica y aclara los criterios para el registro de casos y la determinación de su elegibilidad. Si un solicitante decide renunciar a la Fase de Verificación de la Observancia, el Director del MICI conserva la prerrogativa de recomendar al Directorio la continuación de la verificación. Si bien esta cláusula hasta el momento no se ha invocado, podría eventualmente asegurar que una investigación legítima sobre la observancia pueda proceder aun cuando el solicitante pierda interés en el caso.

Transparencia. Tanto en la política anterior como en la nueva se establece que el MICI debe llevar un registro de carácter virtual de cada solicitud y su resolución. Actualmente el MICI cumple este requisito: se puede localizar y hacer un seguimiento de cada solicitud e informe publicado en el registro, el cual en general se mantiene actualizado. En el marco del régimen anterior, OVE constató que los informes irregulares y tardíos del MICI despertaban sospechas sobre su integridad.

Respuestas de la Administración. La política del MICI de 2014 dispone que la Administración del Banco o de la CII entregará una respuesta por escrito en tres etapas: a la propia solicitud, a la recomendación del MICI de realizar una verificación de la observancia y al informe preliminar de verificación de la observancia del MICI al Directorio. Las respuestas de la Administración se publican en el sitio virtual del MICI y se anexan a cada informe de verificación de la observancia. Por consiguiente, esta política y la práctica actual del MICI responden a las críticas contenidas en la evaluación de OVE —sobre la política de 2010— de que la Administración no tenía la oportunidad de dejar constancia de su punto de vista y que en ocasiones incluso se le negaba información acerca de reclamaciones asociadas a los proyectos.

Exclusión de casos que sean objeto de procesos judiciales. La política de 2010 incluía una prohibición general respecto de la elegibilidad de cualquier solicitud que “plantee temas que estén siendo objeto de procesos arbitrales o judiciales”. OVE constató que esa cláusula planteaba obstáculos importantes para el funcionamiento eficaz del MICI por varias razones: se aplicaba de forma muy general a solicitudes que meramente “planteen temas” objeto de litigio; podía incentivar a alguien a iniciar un proceso legal con miras a impedir una investigación del MICI; y obligaba efectivamente al reclamante a escoger entre llevar adelante las acciones legales o procurar asistencia del MICI. La política del MICI de 2014 mantiene el principio de que el MICI debe evitar tratar casos que también sean objeto de litigio, pero atenúa ligeramente la prohibición general al establecer que el Director del MICI deberá evaluar las implicancias de ese tipo de casos y someter a la consideración del Directorio

una recomendación de seguir o no adelante con el proceso. La nueva política también se refiere a “temas o asuntos específicos planteados en una solicitud”, una redacción algo más acotada que en la política de 2010. La interpretación exacta de esta cláusula de exclusión ha sido objeto de debates y discrepancias entre el MICI y la Administración.

5.4 Sigue habiendo algunas omisiones en la política actual del MICI y su integración en el marco general de políticas de salvaguardia del BID. La política sigue estando centrada en los procedimientos, sin dejar sentado su propósito general. Por ejemplo, establece reglas acerca de cómo presentar las solicitudes sin enunciar un compromiso general en cuanto a la intención del Banco de facilitarles a las personas la búsqueda de reparación por potenciales daños relacionados con sus proyectos. Dado que el MICI se creó después de que se adoptaran la mayoría de las políticas de salvaguardia del Banco, estas no hacen referencia al MICI o a la noción de rendición de cuentas en general. En cuanto a BID Invest, su política de sostenibilidad cita la política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) de la CII de 2015 como uno de varios “documentos que son de aplicación para el cumplimiento”, en lugar de definir el propósito del MICI como mecanismo. El Grupo BID aún no ha dejado sentado de qué forma se supone que el MICI, en su carácter de mecanismo independiente de “última instancia”, se relacione con los mecanismos de reclamación específicos de proyectos, como el requerido cuando el proyecto involucra el reasentamiento, o con los servicios del ombudsman nacional o similares. El silencio de las políticas con respecto al MICI lo deja prácticamente desconectado de los marcos de salvaguardias del Grupo BID. En virtud de la política del MICI, una solicitud no es elegible si se recibe más de 24 meses después del último desembolso de la operación. Si bien la aplicación de esta cláusula es sencilla en el caso de los préstamos, resulta confusa en el caso de las garantías y las inversiones de capital. Hace poco, el MICI propuso la forma de aplicar la cláusula en esos casos, basándose en la labor de un grupo de trabajo del MICI y la Administración, y sugirió que la solución se pusiera a prueba durante dos años. De igual manera, se han planteado discrepancias entre el MICI y la Administración acerca de la forma de interpretar la disposición de que los casos del MICI no son elegibles si se refieren a temas que son objeto de procesos arbitrales o judiciales en un país miembro.

B. Perfil de las solicitudes del MICI

5.5 El MICI recibió 45 solicitudes entre diciembre de 2014 y el final de 2017 en relación con 25 proyectos del BID y de la CII⁶⁴. Siete de las 45 solicitudes se refirieron a operaciones del sector privado⁶⁵. Dos tercios (30) de las solicitudes no quedaron registradas porque no contaban con la información necesaria o se referían a temas fuera del ámbito de competencia del MICI o proyectos no financiados por el BID. De las 15 solicitudes registradas, se constató que seis eran elegibles y se convirtieron en “casos” (Gráfico 5.1). Cuatro de esas seis eran solicitudes de consulta y las dos restantes, de verificación de la observancia. Un caso de consulta —Reconversión Centro de Paraguay— finalmente se transfirió a la función de verificación de la observancia a elección de los solicitantes. Uno de los casos de verificación de la observancia y dos de consulta han finalizado y el MICI está efectuando el seguimiento de la ejecución de los acuerdos alcanzados durante la consulta. Además, el MICI finalizó la verificación de la observancia de cuatro casos recibidos en el marco de su política anterior (Anexo VI, Cuadro VI.1).



Gráfico 5.1

Solicitudes del MICI desde el establecimiento del nuevo MICI.

Fuente: OVE, basado en el registro público del MICI.

64 Para algunos proyectos se recibieron varias solicitudes.

65 Los siete casos del MICI relativos a operaciones del sector privado incluyen uno de la CII, uno del FOMIN, tres de SCF, uno de OMJ y uno de la garantía de una operación sin garantía soberana del BID. De estos, uno fue declarado elegible.

5.6 Hay más solicitudes al MICI motivadas por consideraciones sociales que por consideraciones ambientales. De un análisis de las inquietudes planteadas en los casos elegibles del MICI se desprende que las principales fueron el reasentamiento, la compensación inadecuada por desplazamiento que no es de orden físico, la consulta con los pueblos indígenas y el acceso inadecuado a la información; solo tres solicitudes se refirieron fundamentalmente a asuntos ambientales. Otras solicitudes citaron problemas ambientales, pero estos parecen ser secundarios o accesorios a las reclamaciones sociales principales (Anexo VI, Cuadro VI.2). La mayoría de las reclamaciones al MICI se refirieron a problemas surgidos durante el diseño y la preparación del proyecto como, por ejemplo, consulta y planificación inadecuadas. Este patrón de las reclamaciones puede reflejar, más que la distribución real de los problemas sociales y ambientales, el hecho de que muchas de las salvaguardias están estructuradas como requisitos *ex ante* y una reclamación al MICI debe formularse como un incumplimiento de uno de esos requisitos. Por ende, el patrón de los asuntos planteados en las solicitudes al MICI no necesariamente es representativo de la distribución de los temas concretos de salvaguardias en la cartera general.

C. Efectos en los proyectos y los solicitantes

5.7 La función de consulta del MICI ha ofrecido reparación a los solicitantes y ha mejorado la ejecución de los proyectos en cuestión. Un acuerdo alcanzado gracias a la mediación del MICI referido a un proyecto de titulación de tierras en Perú dio lugar a cambios sustanciales en el plan de ejecución del proyecto, en virtud de los cuales se dio una prioridad mayor que la prevista inicialmente a las comunidades indígenas. Aunque es demasiado pronto para saber si el nuevo plan producirá los resultados deseados para los solicitantes, el MICI mantiene un papel de seguimiento. En el caso del proyecto Habitar en Brasil, la consulta dirigida por el MICI (completada en el marco de la política anterior) permitió a los solicitantes mudarse a sus nuevos hogares después de haber habitado en viviendas improvisadas durante muchos años. El proceso de consulta del MICI también fue constructivo en el contexto del proyecto de São Jose Dos Campos en Brasil, aun cuando el caso finalmente fue transferido a la función de verificación de la observancia y luego el reasentamiento previsto nunca se produjo. Durante los primeros tres años del proceso de consulta del MICI, según la Administración, “el Prestatario, en diálogo con los Solicitantes y con el apoyo del Equipo de Proyecto y del MICI, implementó múltiples acciones y medidas para mejorar los documentos y planes operativos elaborados durante el diseño y también para atender los reclamos puntuales de los

Solicitantes”⁶⁶. El personal interviniente en los casos de consulta del MICI apreciaron el papel del MICI. Algunos consideraron que el proceso del MICI es útil porque liberó al equipo de proyecto de la carga de resolver una controversia difícil. Otros señalaron un beneficio opuesto: los solicitantes y otras personas se vieron incentivados a tratar de resolver la controversia por sí mismos, a fin de evitar un proceso de consulta prolongado en el MICI.

- 5.8 La función de verificación de la observancia del MICI, en cambio, no tiene por objeto proporcionar, y de hecho no ha proporcionado, reparación a los solicitantes. Las verificaciones de la observancia del MICI han tenido una fuerte orientación legalista, al comparar las acciones del Banco con la letra de las políticas a fin de determinar la observancia, pero en general no se han traducido en una reparación para los solicitantes. En Colombia, un proyecto de ampliación del aeropuerto financiado por el Banco concluyó sin mejorar la situación sonora. Para proyectos en México y Brasil, el proyecto o componente cuestionado finalmente no se implementó. En un proyecto en Bolivia, el MICI constató deficiencias en la evaluación ambiental y social y las consultas, pero no hay datos que indiquen que se haya proporcionado reparación al reclamante. En algunos proyectos, la Administración corrigió problemas en “tiempo real”, mientras que una solicitud del MICI estaba en consideración. Más a menudo, divulgó o prometió divulgar documentos faltantes o ponerlos a disposición en más idiomas. La Administración también mejoró el diseño de proyectos complementarios en virtud de casos del MICI. Por ejemplo, en el proyecto complementario al programa de drenaje de La Paz, “se incluyó un nuevo procedimiento de consultas y evaluaciones, con el objetivo de minimizar aún más los impactos negativos de este tipo de obras”⁶⁷.

D. Impacto institucional del MICI

- 5.9 De las entrevistas y encuestas de OVE al personal se desprende que el MICI contribuyó en alguna medida a centrar la atención del Banco en las políticas de salvaguardia. Un tercio del personal encuestado de ESG indicó que la existencia del MICI ha permitido que los jefes de equipo sean más receptivos para abordar los asuntos relacionados con salvaguardias en los proyectos y una quinta parte señaló que ha facilitado el tratamiento de esos

66 Fuente: Recomendación del MICI para Realizar una Verificación de la Observancia del caso referido al Programa de Estructuración Urbana de São Jose Dos Campos (documento al Directorio, sin fecha), Anexo 1, Respuesta de la Administración, párrafo 67.

67 Fuente: Comentarios de la Administración sobre el Informe Preliminar de Verificación de la Observancia, MI-44-6, octubre de 2017. No es de dominio público.

asuntos con los clientes. Entre el personal de ESG que participó directamente en casos del MICI, prácticamente todos declararon en las entrevistas que la existencia del MICI ayuda a centrar la atención del personal y de los gerentes en las políticas de salvaguardia y que ha facilitado la labor de ESG de orientación de los equipos de proyecto para considerar adecuadamente las dimensiones de las salvaguardias en el diseño y la ejecución del proyecto. Al mismo tiempo, casi una cuarta parte de los jefes de equipo del BID consideran que el MICI no ha tenido ningún efecto en su forma de encarar las salvaguardias. Hasta el momento, el MICI parece haber tenido escaso efecto en la manera en que BID Invest maneja las salvaguardias, posiblemente porque ha estado mucho menos expuesto que el BID a casos del MICI. Solo dos funcionarios de SEG indicaron que el MICI ha hecho que los jefes de equipo sean más receptivos a los asuntos relacionados con salvaguardias, el 40% de los jefes de equipo señalaron que el MICI no tuvo ningún efecto sobre la manera en que se manejan las salvaguardias y más de un tercio dijo no estar familiarizado con el MICI.

- 5.10 La divulgación de información y las consultas aparecen como dos temas recurrentes en las verificaciones de la observancia concluidas por el MICI. Las verificaciones de la observancia son el principal canal a través del cual la labor del MICI ha generado lecciones o efectos para las políticas de salvaguardia individuales. El MICI ha concluido cuatro verificaciones de la observancia y está trabajando en otras dos⁶⁸. En tres de las cuatro verificaciones completadas, constató que el Banco no había divulgado varios documentos que estaban sujetos a divulgación obligatoria, o lo había hecho demasiado tarde en el proceso de diseño del proyecto, lo que supuso que las personas afectadas por el proyecto no pudieron participar de manera significativa en la planificación del proyecto. La falta de información también se invoca en otra verificación de la observancia que está en curso. Se identificaron deficiencias en las consultas en las cuatro verificaciones concluidas. El MICI constató dos tipos de incumplimiento de las consultas: algunas personas afectadas por el proyecto no fueron consultadas en absoluto o bien se realizaron reuniones solo como sesiones informativas y no como auténticas consultas. Además, constató que, en dos de los cuatro casos, el proyecto estaba clasificado incorrectamente en la categoría B, cuando se debería haber clasificado en la categoría A (véase en el Anexo VII un resumen de las conclusiones y los temas de las verificaciones de la observancia).
- 5.11 El MICI ha impulsado varias mejoras en las guías al personal del Banco. De las entrevistas al personal de ESG y los jefes de operaciones y de división se desprende que las inquietudes sobre potenciales casos del MICI impulsaron al BID a revisar sus procesos

⁶⁸ En otro proyecto, el Directorio rechazó la recomendación del MICI de llevar a cabo una revisión.

y procedimientos a fin de asegurar un cumplimiento más sistemático de los requisitos de las políticas de salvaguardia, particularmente durante la preparación. Se han tomado medidas para abordar los dos temas recurrentes en la verificación de la observancia, es decir, las consultas y la divulgación de información. Recientemente, ESG emitió una nota sobre buenas prácticas titulada Consulta Significativa con Partes Interesadas, que se considera una respuesta constructiva a las conclusiones del MICI. En la esfera de divulgación de la información, en respuesta a las recomendaciones del MICI, la Administración emitió aclaraciones sobre los requisitos de divulgación para las evaluaciones de impacto ambiental y materiales conexos. No obstante, algunos funcionarios también señalan que el temor a casos del MICI ha ocasionado que se preste una atención excesiva al cumplimiento de los requisitos del proceso y una actitud consistente en “tachar casilleros”, en lugar de contribuir a encontrar soluciones prácticas para los asuntos relacionados con salvaguardias. Esto también puede obedecer a que las políticas de salvaguardia del BID están basadas en procesos más que en principios.



06

Conclusiones y recomendaciones

- 6.1 El Grupo BID se ha comprometido a asegurar que los proyectos que apoya sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y social. El Grupo BID ha adoptado un conjunto de políticas y procesos que tienen por objeto asegurar que los posibles efectos ambientales y sociales adversos de sus proyectos se identifiquen, gestionen y mitiguen de forma adecuada. Esta evaluación constató que, si bien el Grupo BID y sus prestatarios han hecho grandes esfuerzos para abordar los impactos ambientales y sociales de las operaciones financiadas por el Grupo, en la implementación del sistema de salvaguardias ambientales y sociales del Grupo se han afrontado desafíos importantes derivados del marco de políticas y su aplicación.
- 6.2 Las políticas de salvaguardia actuales del BID no se asientan en un marco completamente coherente e integrado, dado que se elaboraron en forma fragmentada durante varias décadas. En comparación con los marcos de salvaguardias de otros bancos multilaterales de desarrollo, las políticas del BID tienen una cobertura temática más restringida, especialmente en el plano social. Además, no establecen una separación nítida entre las responsabilidades del BID y las de los prestatarios y hacen un fuerte énfasis en los requisitos de preparación iniciales, a la vez que ofrecen poca orientación sobre la ejecución. Las políticas están basadas en procesos más que en principios y alientan una actitud consistente en “tachar casilleros” y un enfoque centrado en el control del cumplimiento más que en las soluciones.
- 6.3 El fuerte énfasis del BID en los requisitos iniciales, combinado con un seguimiento limitado durante la ejecución, es incompatible con los objetivos institucionales de acortar los plazos de preparación de los proyectos. OVE constató que una gran parte de los proyectos del BID no cumplían plenamente los requisitos de preparación iniciales estipulados por las políticas. En los últimos 18 meses, ESG ha hecho grandes esfuerzos, con resultados positivos, para sistematizar y mejorar el análisis de debida diligencia inicial del Banco, pero siguen existiendo desafíos. El enfoque actual no es idóneo para muchos de los proyectos que los prestatarios del BID demandan, incluidos los proyectos con enfoque de marco. A menudo no hay diseños de proyectos específicos disponibles antes de la aprobación y, en los proyectos con enfoque de marco, aún no se han identificado muchas inversiones específicas, lo que hace imposible preparar evaluaciones y planes de gestión ambientales y sociales para el emplazamiento particular del proyecto. Por ende, para esos proyectos sería apropiado un enfoque más flexible, en el que se identifiquen claramente las deficiencias en el cumplimiento durante la preparación, se requiera un plan de acción fundamentado en el acuerdo de préstamo para subsanar esas deficiencias, se asignen recursos adecuados del proyecto para su

implementación, se establezca un sistema creíble de seguimiento y presentación de informes sobre asuntos ambientales y sociales y se realice un seguimiento riguroso por parte del Banco durante la ejecución. Por otra parte, la proporción de operaciones B13 en las que resulta difícil aplicar las políticas de salvaguardia actuales del BID ha aumentado considerablemente en el financiamiento global del Banco.

- 6.4 En comparación con las políticas del BID, la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest proporciona un marco general para los impactos y riesgos ambientales y sociales y distingue más claramente entre las responsabilidades de BID Invest y las del cliente. Mientras que las políticas del BID estipulan que todas las operaciones deben satisfacer los requisitos al aprobarse, la política de BID Invest permite que las condiciones se cumplan en el futuro, lo que incentiva un enfoque que se basa en identificar claramente las deficiencias en el cumplimiento y acordar un plan de acción jurídicamente vinculante para subsanarlas; establecer un sistema sólido de gestión ambiental y social en el cliente; y realizar un seguimiento, presentación de informes y adaptación a medida que surgen los temas. No obstante, el principal desafío en materia de políticas del BID Invest es la utilización de múltiples políticas de terceros, lo que genera una potencial confusión y mayores costos de transacción. Aunque la política establece que los clientes deben cumplir las Normas de Desempeño de IFC, las políticas de salvaguardia del BID y una selección de otras normas de terceros, OVE constató que BID Invest aplica en gran parte las Normas de Desempeño de IFC, que gozan de amplio reconocimiento y son utilizadas por las empresas del sector privado. OVE constató que las Normas de Desempeño de IFC abarcan prácticamente todos los aspectos incluidos en las políticas del BID, a menudo con mayor claridad y detalle, y comprenden además varios ámbitos que no están incluidos en ellas. Asimismo, en BID Invest falta claridad acerca de los lineamientos de implementación aplicables.
- 6.5 Las limitaciones de recursos y la concentración del personal de salvaguardias en Washington han impedido que el BID proporcione a sus prestatarios el apoyo necesario en la ejecución de los proyectos a fin de abordar adecuadamente los asuntos ambientales y sociales a medida que surgen. En cuanto a los prestatarios, las limitaciones de capacidad y la falta de conocimiento sobre las salvaguardias del BID con frecuencia afectan la manera en que se manejan los asuntos ambientales y sociales de los proyectos. Ahora bien, la supervisión de la implementación de salvaguardias se limita solamente a un subconjunto de proyectos y el desempeño en materia de salvaguardias no es objeto de un seguimiento y una presentación de informes periódicos. En consecuencia, el BID no sabe hasta qué punto se cumplen los objetivos de las políticas de salvaguardia.

- 6.6 Desde la fusión hacia afuera, la división SEG de BID Invest ha hecho grandes esfuerzos para fortalecer su capacidad y su análisis de debida diligencia inicial, abordando algunas de las deficiencias que OVE identificó en la cartera preexistente de la CII. Estos esfuerzos son esenciales en vista de las inversiones orientadas a infraestructura, de mayor volumen y a menudo más complejas, que BID Invest ahora también apoya. El personal de SEG está bien integrado en los equipos de proyecto y es valorado por su enfoque constructivo y orientado a la búsqueda de soluciones. No obstante, las restricciones de recursos solo dejan margen para que SEG realice una labor limitada de seguimiento, vigilancia de asuntos ambientales y sociales y supervisión durante la ejecución. El personal de SEG tiene un volumen considerable de casos, por lo que le resulta imposible realizar un seguimiento sistemático en cada proyecto que se le asigna. La imposibilidad de realizar un seguimiento apropiado durante la ejecución es un motivo de especial preocupación en el contexto de un sistema que permite el cumplimiento de las salvaguardias a lo largo del tiempo.
- 6.7 Debido a su capacidad limitada de supervisión, BID Invest se basa en gran medida en la presentación de informes elaborados por los propios clientes, que son de calidad variable. Con esto se corre el riesgo de que queden posibles impactos ambientales y sociales sin detectar y sin un adecuado seguimiento y mitigación, como se refleja en el hallazgo de OVE de calificaciones del desempeño de salvaguardias inadecuadas o insuficientemente justificadas durante la ejecución. El seguimiento del cumplimiento en materia ambiental y social de los clientes de BID Invest actualmente es manual, no se consolida ni se controla sistemáticamente y se basa en información contenida en informes de clientes de formato, contenido y calidad variables. La falta de una solución informática eficaz que apoye los esfuerzos de supervisión no solo impone una carga pesada a los ya sobrecargados funcionarios de SEG, sino que también impide que la Administración tenga información en tiempo real sobre el desempeño ambiental y social de la cartera.
- 6.8 Las limitaciones de capacidad y conocimiento del personal también afectan la aplicación de las políticas de salvaguardia. Aunque ESG ha realizado grandes esfuerzos para fortalecer la capacidad de su personal y ha elaborado material de orientación valioso para apoyar una aplicación más coherente de las políticas de salvaguardia en los diversos proyectos, una proporción importante de su personal expresó el deseo de recibir más capacitación. Los jefes de equipo, que a menudo asumen una gran responsabilidad por la aplicación eficaz de las salvaguardias, particularmente durante la ejecución, no tienen los conocimientos que necesitan. Del mismo modo, en BID Invest, la necesidad de

capacitación para tener un mayor conocimiento de las políticas de salvaguardia fue un tema frecuentemente planteado por los oficiales de inversión y de gestión de cartera, en vista de que los jefes de equipo son el primer punto de contacto para los clientes y los funcionarios de SEG están demasiado sobrecargados.

- 6.9 La política del MICI de 2014 corrigió la mayoría de los problemas que aquejaban a la política de 2010. Sigue sin quedar claro cómo se aplica la cláusula de la política del MICI sobre casos que son objeto de un proceso judicial y la restricción relativa al plazo de 24 meses después del último desembolso con respecto a las operaciones del sector privado, particularmente en el caso de las garantías e inversiones de capital. Además, las políticas del Grupo BID no hacen referencia al MICI como mecanismo de reclamación de última instancia, por lo que el Mecanismo queda básicamente desconectado del marco de salvaguardias del Grupo.
- 6.10 El MICI ha comenzado a ayudar al Banco a centrar la atención en las salvaguardias, especialmente en los ámbitos de divulgación de la información y consultas, en los que la Administración está tomando diversas medidas correctivas sistémicas. Hasta el momento, el impacto del MICI ha sido menor en cuanto a la forma en que BID Invest maneja las salvaguardias, posiblemente porque el número de casos presentados ante el MICI ha sido mucho menor que el del BID.
- 6.11 Basándose en las conclusiones de esta evaluación, OVE formula las siguientes recomendaciones:

A. Para el BID

- 1. Revisar el actual marco de políticas de salvaguardia del Grupo BID.** Elaborar un nuevo marco de políticas de salvaguardia que incorpore los aspectos ambientales y sociales en una política integrada, haga una distinción más clara entre las responsabilidades del Banco y de los prestatarios, estipule claramente los requisitos técnicos y subsane los actuales vacíos de cobertura y las ambigüedades, reequilibre el hincapié que se hace en los requisitos iniciales en materia de procedimientos con una ejecución eficaz para el logro de resultados y asegure la aplicabilidad a las operaciones sin inversiones claramente diseñadas en el momento de la aprobación. Además, el marco de políticas debe considerar un sistema de clasificación de proyectos más refinado, que integre los riesgos y los impactos, establezca una clasificación clara de las operaciones con intermediarios financieros y admita la reclasificación durante la ejecución, según sea necesario. Asimismo, debe describir la función del MICI como mecanismo de reclamación de última instancia.

2. Identificar sistemáticamente proyectos con un enfoque de marco en materia de salvaguardias y aplicar los requisitos de preparación en materia de salvaguardias para obras múltiples. Recientemente, el BID aclaró los procedimientos iniciales de preparación en materia de salvaguardias para los proyectos de obras múltiples, pero aún hay ciertas operaciones de inversiones específicas que emplean variantes del enfoque de marco en lo relativo a salvaguardias. Todos los proyectos que adopten un enfoque de marco se deberían identificar durante la preevaluación y se les debería aplicar los requisitos de preparación en materia de salvaguardias correspondientes a obras múltiples.

3. Fortalecer la supervisión y la presentación de informes en materia de salvaguardias.

- Realizar un seguimiento y visitas sobre el terreno con mayor regularidad de todas las operaciones con un impacto ambiental y social alto y mediano, haciendo hincapié, sobre todo, en los proyectos cuyo diseño detallado se ultima durante la ejecución. Estudiar nuevos enfoques de supervisión, incluido un mayor uso de consultores locales, una mayor presencia del personal de ESG en las Representaciones y un uso más sistemático de la supervisión externa financiada con fondos del proyecto.
- Reexaminar y reforzar el enfoque para la supervisión de los proyectos marco realizando un seguimiento periódico de los subproyectos, posiblemente con un mayor uso de consultores externos financiados con fondos de los proyectos.
- Fortalecer el seguimiento y los informes sobre los resultados de las salvaguardias estableciendo un requisito uniforme de presentación de informes por parte de los prestatarios y un sistema mejorado de seguimiento y presentación de informes en el Banco. La presentación de informes periódicos sobre el desempeño y los resultados de las salvaguardias debería formar parte integrante del sistema de informes de seguimiento del avance (PMR), que se actualizará al menos una vez al año. El seguimiento y los informes periódicos no solo suministrarán información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del Banco en lo relativo a salvaguardias, sino que también serán esenciales si el Banco adopta un enfoque más dinámico y basado en principios, que introduce ajustes a medida que surgen los temas.

4. Reforzar las capacidades del personal del BID para manejar asuntos ambientales y sociales.

- Disponer que la capacitación en asuntos ambientales y sociales sea obligatoria para los jefes de equipo, a fin de aumentar su conocimiento acerca de las políticas, normas y procedimientos en materia de salvaguardias. Proporcionar material de orientación adicional.
- Ampliar la capacitación al personal de ESG, que comprenda la aplicación sectorial de las políticas ambientales y sociales y las operaciones del BID, para asegurar la aplicación uniforme de las políticas y normas de salvaguardias.

5. Fortalecer la capacidad de los clientes para gestionar los riesgos ambientales y sociales.

- Definir e implementar un enfoque progresivo que identifique las partes del sistema de gestión ambiental y social del prestatario (o sectores u organismos específicos) que satisfacen o están cerca de satisfacer los requisitos del BID y que, por ende, pueden utilizarse en operaciones apoyadas por el Banco. Combinar el uso de sistemas locales con la creación de capacidades específicas.
- Asegurar que los requisitos en materia de salvaguardias se aborden explícitamente en el taller de arranque de cada proyecto.

B. Para BID Invest

1. Revisar la política de sostenibilidad ambiental y social de BID Invest.

- Reexaminar el requisito de utilizar múltiples normas de terceros en favor de exigir que los prestatarios cumplan un único conjunto coherente de normas. En vista del uso generalizado de las Normas de Desempeño de IFC por BID Invest y el sector privado de la región y de la escala y los recursos limitados de BID Invest, la adopción de las normas de IFC podría ser una solución práctica y de bajo costo.
- Brindar mayor claridad sobre los lineamientos de implementación y los manuales de procedimientos aplicables para las Normas de Desempeño de IFC, con el objeto de abarcar no solo los procesos, sino también el enfoque práctico de BID Invest para la interpretación y aplicación de dichas normas a sus distintos tipos de operaciones y clientes.

2. Fortalecer la supervisión y la presentación de informes en materia de salvaguardias.

- Prestar más atención al seguimiento de los riesgos e impactos ambientales y sociales más allá de las operaciones inicialmente consideradas de alto riesgo y realizar visitas sobre el terreno con mayor regularidad, en especial en las operaciones que no tienen supervisión de terceros.
- Implementar un sistema informático para que los funcionarios de SEG y la Administración puedan realizar un control más sistemático y eficiente del cumplimiento y los resultados en materia ambiental y social de cada operación y de la cartera.

3. Reforzar las capacidades del personal de BID Invest para manejar los asuntos ambientales y sociales. Proporcionar capacitación en asuntos ambientales y sociales a los equipos de proyecto de BID Invest, a fin de aumentar su conocimiento acerca de las políticas, normas y procedimientos aplicables en materia de salvaguardias, así como al personal de SEG, para asegurar la uniformidad en la aplicación de las diversas políticas y normas de salvaguardias.

4. Proseguir y ampliar los esfuerzos para fortalecer la capacidad de los clientes para gestionar los riesgos ambientales y sociales. Proseguir los esfuerzos de fortalecimiento de capacidad como, por ejemplo, la Semana de la Sostenibilidad que se celebra cada año, y reexaminar los criterios de asignación de fondos de cooperación técnica a fin de aumentar la disponibilidad de recursos para reforzar las capacidades de los clientes en materia ambiental y social en los casos que pueden generar externalidades.

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Fundada en 1999, OVE realiza evaluaciones independientes de las estrategias, políticas, programas, actividades, funciones y sistemas de prestación de servicios del Grupo BID. Las conclusiones de estas evaluaciones son divulgadas a fin de que sus recomendaciones puedan ser utilizadas en el diseño, análisis y ejecución de nuevas operaciones.



iadb.org/evaluacion



facebook.com/idbevaluation



[@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)